

EXPERTS ET DEVELOPPEURS FACE AUX ENJEUX DE LA QUESTION FONCIERE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

A. FAURE *, E. LE ROY **

RESUME

La prise de conscience de la rareté de l'espace et des difficultés de sa gestion se retrouvent dans de nombreuses évaluations réalisées par des experts et des développeurs. Dix «études de cas» permettent de mieux comprendre comment la question foncière est en Afrique un «fait social total». La conception de l'espace est peut-être spécifique à ce continent et doit impérativement être prise en compte dès le début des projets. Les enjeux du développement passent par des règles de concertation, de pérennité et d'échelles. Seule une véritable approche interdisciplinaire peut permettre d'intervenir à bon escient.

MOTS-CLES

Gestion de l'espace - Foncier - Développement rural - Développeur - Agriculteur - Evaluation - Etude de cas - Afrique.

INTRODUCTION

La «question foncière» en Afrique francophone est, en 1989, d'actualité. La Banque Mondiale, la Caisse Centrale de Coopération Economique, les Institutions de Coopération bilatérale et multilatérale sont confrontées aux conséquences d'un double processus de pression démographique et de dégradation de l'environnement. Il en résulte que l'utilisation de l'espace à des fins agricoles ou pastorales pose problème parce que l'espace se révèle être un facteur limitant des politiques de développement envisagées. L'espace devient rare et sa gestion en terme d'environnement commence à peser sur les finances locales et nationales.

G. GUYON résume dans une note interne de la CCCE les conséquences contemporaines de tels processus : «si, dans un premier temps, il a été possible de donner la priorité aux actions de productivité et de favoriser l'accroissement de la production agricole par l'application de techniques modernes (résultant généralement des efforts probables de la recherche) sans trop se préoccuper des problèmes d'environnement, une telle démarche apparaît aujourd'hui impossible.

En effet, l'ensemble de la situation écologique et surtout démographique a notablement changé, la population totale des pays du Sahel, par exemple, a doublé en passant de 18 à 36 millions de 1960 à 1985, alors que la population urbaine a quintuplé pendant la même période, passant de 1,3 à 7 millions d'habitants. Ainsi, l'espace autrefois «infini» se trouve aujourd'hui saturé ou en voie de l'être».

La prise de conscience de cette saturation actuelle ou potentielle des espaces nécessite une meilleure gestion des terroirs ainsi qu'une mobilisation de la recherche-développement, ce qui a conduit à la mise en place d'un groupe de travail depuis 1988, animé par le Département Systèmes Agraires du CIRAD.

Mais l'évaluation des interventions réalisées dans différents états d'Afrique de l'Ouest ou en cours de concrétisation, a révélé que le foncier représentait un problème complexe.

* Anthropologue

** Association pour la Promotion des Recherches et Etudes en Afrique (APREFA)

Les études foncières sont en effet une parente pauvre de la recherche-développement en Afrique de l'Ouest, études considérées comme relevant des politiques nationales ou de la seule responsabilité des partenaires locaux engagés dans un projet de développement. Cette sensibilité de la question foncière au politique est cruciale mais ne doit pas cacher l'impérieuse nécessité de l'aborder de front et en profondeur.

La recherche fondamentale en sciences sociales a accumulé depuis une dizaine d'années des analyses et des conclusions (1) qui peuvent être utiles pour la recherche-développement à condition que leur transposition dans le contexte des projets soit assurée et que leur utilisation en soit favorisée en termes d'applications et d'interventions (ce qui suppose un langage et des concepts communs).

Le présent document s'efforce de répondre à ces attentes en partant de l'observation que les nouvelles politiques de développement rural ont inversé l'ordre des priorités et qu'elles ne sont plus conçues à l'échelle internationale ou nationale, mais au plus près des communautés villageoises, dans la gestion au jour le jour des projets de développement.

Là, experts et praticiens ont dégagé des savoirs-faire et des expériences pratiques tout en butant sur l'absence de méthodes appropriées et d'outils d'intervention adaptés.

Pour découvrir ces méthodes et ces outils, il convenait de partir de telles expériences pour se situer dans la logique des développeurs et s'efforcer, à partir des bonnes ou des mauvaises questions qu'ils se sont posées, de généraliser les conditions d'une prise en compte positive du foncier.

Une dizaine de documents d'évaluation ou de suivi de projets de développement répartis en Afrique, du Sénégal au Cameroun, et portant sur des domaines variés : foresterie, aménagements irrigués, projets pastoraux, etc... (cf fig. 1) ont été sélectionnés (2) et analysés afin de révéler le degré de prise en compte du foncier dans le projet, les contextes spécifiques dans lesquels une analyse foncière a été réalisée et, lorsque cela est possible, les modes de sécurisation qui ont été utilisés par les acteurs concernés pour gérer le rapport à l'espace et la concurrence entre activités (cf analyses présentées dans «Note de lecture»).

Le contenu du document, tel qu'il se présente, ne prétend pas apporter des réponses globales aux questions que se posent les développeurs ni des moyens pratiques d'intervention aux techniciens. Il propose des pistes pour une recherche-développement, pistes qui devront être expérimentées avant qu'une vulgarisation en soit réalisée.

La «question foncière» a été posée dès le début de la période de la colonisation selon une problématique qui reste encore d'actualité : les responsables des services des domaines de l'ancienne Afrique Occidentale Française ont, entre 1860 et 1899, évolué entre deux tendances, l'une privilégiant le respect et la reconnaissance des droits coutumiers, l'autre la généralisation de la propriété foncière du code civil de 1804.

Entre 1899 et 1901, divers textes juridiques organisent le domaine de l'état et le régime de la propriété en introduisant la procédure de l'immatriculation pour créer de la propriété là où il n'y avait que des droits fonciers «vagues, incertains et contradictoires».

Ce choix de politique foncière, quelles qu'en soient les raisons historiques, continue à peser sur les options contemporaines à deux réserves près :

- d'une part le contrôle qu'exerçait l'état colonial sur les terres immatriculées au titre de son domaine «éminent» s'est transformé en un monopole foncier étatique. L'exercice d'un contrôle est devenu un droit de propriété plus ou moins exclusif ;
- d'autre part, une politique coloniale cohérente de généralisation de la propriété foncière par l'attribution de concessions administratives sur le domaine de l'état s'est scindée en deux politiques alternatives : concrétisation du monopole foncier étatique (Burkina, Congo, Bénin) ou généralisation de la propriété privée (Côte d'Ivoire, Mali, Togo, ...), selon des choix qui relèvent des modèles de développement économique et social, socialistes ou libéraux.

Par contre, une autre tendance de ces politiques coloniales reste très prégnante : la non

(1) Bibliographie de LE BRIS et coll. (1982), CROUSSE et coll. (1986), VERDIER et ROCHEGUDE (1986) et LEROY (1987).

(2) Ce groupe comprenait : A. BERTRAND (CTFT) - B. BRIDIER (CIRAD DSA) - J.P. CHAUVEAU (ORSTOM) - Y. CLOUET (CIRAD DSA) - E. LE ROY (APREFA) - A. SAUSSOL (Université Paul Valéry) - J.M. YUNG (CIRAD DSA).

reconnaissance de la conception «coutumière» des rapports de l'homme à la terre et des droits qui peuvent être exercés dans ou sur l'espace. Ce rejet a été justifié par les exigences d'accès à la civilisation (occidentale) des populations indigènes, puis du développement et de l'intégration nationale. Elle a été également expliquée en des termes pseudo-scientifiques sous la forme d'un paradigme que la recherche fondamentale dénomme «le référent pré-colonial» (LE BRIS et coll., 1982). Il s'agit là d'une image caricaturale des rapports fonciers, élaborée au plus fort de la mise en valeur coloniale et destinée, par des artifices de présentation, à justifier en dernière instance, la généralisation de la propriété privée.

Pour caricaturale que soit une telle explication, elle reste toujours le cadre cognitif dont disposent experts et praticiens. Elle doit donc être non seulement critiquée, mais également remplacée par une approche plus réaliste de la question foncière.

I — LA QUESTION FONCIERE EN AFRIQUE

1. Le foncier est un «fait social total»

facteur de cohésion

Sans approfondir les analyses de la notion de «fait social total» de M. MAUSS dans son «essai sur le don», on soulignera que la question foncière «met en branle» les aspects juridiques, politiques, économiques, religieux, idéologiques ou écologiques d'une société. Bien que le rapport foncier soit «invisible» aux yeux de l'observateur superficiel, il «donne à voir» la société dans sa profondeur historique et dans la complexité de son organisation contemporaine. Réciproquement, il est une des dimensions fondamentales de l'identité d'une société et, à ce titre, un des facteurs essentiels de sa cohésion.

De ce fait, le rapport foncier est un rapport social (au sens le plus large du terme) généré par l'appropriation de l'espace. Au sens étymologique, l'appropriation désigne l'affectation d'un espace à un usage privilégié, compte tenu de l'organisation politique et des modes de production.

le double sens de l'appropriation

L'appropriation n'est devenue l'exercice d'un droit exclusif et absolu que dans des sociétés où la valeur d'usage s'est transformée en valeur d'échange et où la terre est devenue un bien.

On doit constamment être préoccupé par le double sens de l'appropriation puisque l'usage archaïque de l'affectation à un usage se retrouve dans le régime foncier dérogatoire du droit commun auquel recourt un projet de développement justifiant, par la finalité poursuivie, la purge forcée des droits coutumiers ou l'exercice d'un monopole foncier étatique.

Mais les deux sens du terme «appropriation» divergent fondamentalement par les objectifs que les sociétés se donnent.

Au sens précolonial et archaïque, la terre n'est pas plus appropriable «privativement» donc exclusivement que la terre ou l'eau. La question de la propriété foncière au sens occidental ne se pose normalement pas et on ne peut envisager ni l'existence d'une propriété collective, ni celle de démembrements de cette propriété (usage, usufruit, nue propriété). La terre est chose commune destinée à servir les fins économiques, écologiques et idéologiques .

Au sens occidental, colonial du terme, l'appropriation est un moyen d'attribuer le bénéfice d'un capital-terre, d'en tirer personnellement une rente ou un profit, ou de l'affecter à tel ou tel bénéficiaire. La terre est d'abord un élément essentiel du capital d'exploitation avant d'être l'assise spatiale de la reproduction des groupes. J.F. TRIBILLON écrit que «l'espace foncier est l'objet de possession, d'appropriation, de location, d'envahissement, de fait d'exclusion («les sans-terre»), de dépossession du fait d'actions privées ou publiques...»

L'Afrique de l'Ouest reste marquée de façon toujours contradictoire et souvent explosive, par cette double orientation, fixée par des modes originaux de penser l'espace et les rapports sociaux.

2. Des modes de penser l'espace

Au 16^{ème} siècle, la modernité a opéré sur l'Occident une rupture avec les anciennes façons de penser. C'est à cette époque qu'a été fixée notre conception actuelle de l'espace (CHAUMIE et coll.).

une histoire inscrite dans la société

Chaque société vit son rapport à l'espace selon un capital mémorisé de savoirs et de savoirs-faire qui s'expriment dans des «cartes» le plus souvent non-géographiques. Ces savoirs sont reproduits comme autant d'empreintes des conceptions spatiales. Il s'agit de matrices comme des moules que véhiculent acteurs et collectifs dans leurs histoires de migrations (ainsi chasseurs, collecteurs et colonisateurs européens avaient-ils, de manières dissemblables, l'objectif commun de «civiliser» l'espace).

topocentrique

Les sociétés pré-coloniales (et pour une part des sociétés actuelles) concevaient l'organisation de l'espace à partir de lieux, sièges de pouvoirs sur les hommes, la terre, l'eau, les génies, les animaux sauvages, etc..., et à partir desquels s'exerçait un contrôle spécifique selon la puissance «magnétique» qui était reconnue au lieu ou à son détenteur. La matrice africaine se caractérise par le principe de l'exercice d'une pluralité de droits sur une pluralité d'espaces, droits et espaces étant multiples, spécialisés et, par ce fait interdépendants (au moins idéalement).

Dans des systèmes sociaux où l'unité sociétale est basée sur la complémentarité des différences, les rapports fonciers, sans doute complexes pour l'observateur extérieur, rendent compte de cette interdépendance dynamique, toujours ouverte à des situations et à des solutions nouvelles.

une conception géométrique

Au 16^{ème} siècle, avec l'invention de la carte géographique et la possibilité de mesurer la position d'un bateau par référence au système stellaire, le navigateur européen s'affranchit de la connaissance des lieux mémorisés pour exploiter les possibilités de la nouvelle cartographie. En devenant mesurable l'espace peut acquérir une valeur et être le support d'un droit exclusif et absolu. A la conception topocentrique se superpose la conception «géométrique» qui va donner naissance au cadastre puis aux procédures d'enregistrement des titres fonciers qui n'existent que par les relevés cadastraux qui en font foi.

légitimée par l'état

On peut par contre ignorer, en ne tenant compte que de la superficie et de la capacité cadastrale d'un terrain, tous les pouvoirs qui s'y exercent à condition de pouvoir faire appel à un pouvoir extérieur et supérieur. Ce rôle sera rempli dès le début de la période coloniale par l'Etat Moderne. Cet Etat est la seule instance légitimant et protégeant l'exercice du droit de propriété résultant de l'immatriculation. S'il apparaît que sa puissance rend incontestable et inattaquable le droit de propriété qu'il attribue, il n'en apparaît pas moins que la sécurité des propriétaires est fonction de ses choix de politique et qu'un revirement d'options politiques peut effacer ce qui paraissait définitif. Les propriétaires civilistes congolais du Burkina ont expérimenté en 1983 et 1984 une telle situation en devenant de simples usagers du domaine populaire.

ou une nouvelle conception africaine ?

Le législateur colonial et post-colonial s'est donné pour mission de généraliser cette nouvelle «matrice» fondée sur une propriété tantôt reconnue aux particuliers, tantôt affectée à l'Etat, au peuple ou à la nation. Un tel projet n'est cependant pas concrétisé, pourtant le langage de la propriété inonde toute la terminologie, surtout si on n'est pas réellement propriétaire. Mais aucun «propriétaire» même s'il est en règle avec le droit positif, ce qui est rare, ne peut oublier qu'à la légalité étatique il doit ajouter la légitimité coutumière pour l'accès à la terre et la gestion de ces rapports fonciers donc sociaux.

Face à cette situation de transition ouverte par les premiers textes coloniaux, les chercheurs se demandent s'ils ne sont pas en face d'une nouvelle conception de l'espace, métissée mais opérationnelle. S'agit-il d'un bricolage temporaire ou d'une voie originale de l'Afrique contemporaine ? On ne sait comment y répondre tout en affirmant que la solution ne peut être appréhendée que par l'étude des pratiques et par le droit de la pratique mis en œuvre dans les relations foncières.

3. Les interventions techniques, relayées par les bureaucraties nationales

catalysent certains enjeux

A l'échec des politiques volontaristes de réformes foncières, souvent diagnostiqué par les chercheurs, ne correspond pas nécessairement une absence d'influence des options retenues. L'effet est indirect et différé et la transformation de la valeur d'usage de la terre en valeur d'échange n'implique pas mécaniquement des comportements d'opérateur moderne et d'entrepreneur, même s'il infléchit les pratiques de production. L'intervention technique s'insère dans un milieu social dont elle remet en cause les modes de sécurisation (alimentaires, démographiques, foncières) sans toujours proposer des solutions de rechange fiables sur le long terme.

Il est donc compréhensible que les paysanneries africaines comme toutes les paysanneries du monde, restent prudentes en face de l'innovation et aient tendance à reproduire des solutions connues et valables dans leur contexte plutôt que de se soumettre à de nouvelles règles qui les rendraient dépendantes d'une autorité extérieure, l'Etat.

sans provoquer les conversions recherchées

Cette méfiance, qui est parfois défiance à l'égard de politiques trop volontaristes où «les conseillers ne sont pas les payeurs», pourrait être contournée ou modifiée par une politique foncière moins bureaucratique, faisant appel à une gestion décentralisée des problèmes fonciers et reposant sur une approche négociée des conflits liés à la concurrence des activités ou à la rareté de la terre.

4. Les pratiques foncières contemporaines

spécialisation des modes de tenure

Le droit foncier moderne cherche la sécurité par l'uniformisation des comportements. L'observation des pratiques foncières sur le terrain démontre que les paysanneries expérimentent des solutions originales qui sont un compromis entre leurs conceptions coutumières et des procédures modernes.

La hiérarchie traditionnelle des droits sur l'espace se simplifie progressivement sous l'effet de la désacralisation de la terre et du renforcement des pouvoirs de l'Etat qui provoquent le dépérissement de certains pouvoirs traditionnels. Mais leur formule de sécurisation ne se coule pas (encore) dans un droit de propriété exclusif et absolu.

en fonction des modes de production

Selon les modes de production dans leur état «pur» ou «mixte» (pastoralisation ou agropastoralisme par exemple) on voit émerger des besoins et des réponses qui se présentent comme des «habitus» (au sens de P. BOURDIEU) c'est-à-dire des «systèmes de dispositions durables» qui envisagent le contrôle de la terre à partir du point d'abreuvement (pastoralisme) ou en fonction du cycle d'exploitation du capital-terre (cycle annuel pour les céréales, bi-annuel pour le coton, etc...).

A la diversité des formes d'investissement du capital-travail correspondraient (le conditionnel est de rigueur car les travaux sont en cours) des procédures faisant plus appel au groupe local qu'aux procédures étatiques. Car même dans l'économie de plantation pérenne, le recours au droit de propriété n'apparaît pas comme une garantie indispensable puisque «la terre appartient à celui qui la met en valeur» et que la communauté villageoise reste toujours le garant ultime de l'exercice légitime des droits fonciers.

La recherche-développement est ainsi en face d'un pari d'une rare ampleur à relever. Elle doit à la fois identifier des pratiques dont les logiques sont originellement divergentes et contradictoires et dans le même mouvement, les saisir dans leur articulation pratique et dans leur complémentarité dynamique pour intervenir à bon escient.

Les paysanneries, comme toutes les sociétés, évoluent à leur rythme et selon leurs propres logiques. Pour difficile que soit l'analyse et pour complexe que soit l'intervention, le chercheur peut avoir une certaine compréhension des mécanismes et des enjeux et ainsi mieux adapter les moyens techniques aux objectifs poursuivis.

II — APPROCHE FONCIERE DANS QUELQUES ETUDES DE CAS

1) Méthodologie

L'étude a porté sur 10 documents rédigés par des experts et des développeurs à propos de 10 programmes d'intervention en zones rurales. Les projets sont répartis en 6 pays d'Afrique : le Mali, le Sénégal, le Burkina Faso, le Cameroun, la Mauritanie et la Côte d'Ivoire. Cinq études se situent ex-ante, avant le démarrage des opérations, les autres observent l'évolution des projets (suivi), ou bien tirent des conclusions pour améliorer leur efficacité ou préparer une extension (suivi et ex-post). Compte tenu de l'abondance de la littérature d'experts du développement, l'échantillon ne représente pas la diversité de l'ensemble de ces ressources.

L'étude ne prétend pas à une exhaustivité scientifique, ni dans la sélection des documents, ni dans leur exploitation. Il s'agit d'un premier pas dans l'interactivité nécessaire entre une catégorie de technicien (en l'occurrence le rédacteur est anthropologue) et une série d'informations fournies par des techniciens détenteurs d'un autre type de savoir, d'autres outils de connaissance du milieu rural africain. Les experts qui ont rédigé ces documents sont agronomes, géologues et pédologues, économistes, spécialistes de la forêt ou de l'élevage, et sociologues.

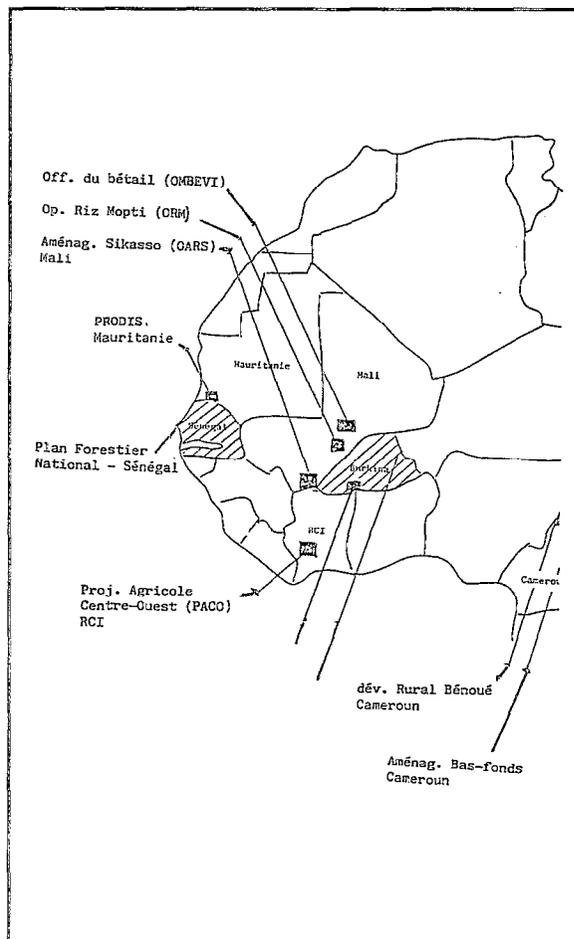
Les types de projets peuvent être classés en trois catégories :

- les projets «de productivité» qui comportent l'aménagement de la zone (Cameroun : le développement de la Vallée de la Bénoué, Nord Cameroun : inventaire de bas-fonds, Mali : opération Riz Mopti, Mauritanie : PRODIS, Côte d'Ivoire : PACO),
- les projets «spécialisés» qui ont pour objectif d'améliorer la situation forestière (Sénégal : Plan Directeur, Mali : OARS) ou la production pastorale (Mali : OMBEVI),
- les projets de «gestion de terroirs» pour lesquels le foncier est au centre d'un développement intégré, associé à la responsabilisation des communautés villageoises (Burkina Faso : Fara-Poura et le programme national de gestion des terroirs villageois PNGTV).

2) localisation (fig. 1)

3) caractéristiques des projets (fig. 2)

Fig. 1 — Localisation des projets d'étude



1. L'intervention dans un «fait social total»

des constats, des questions, des projets qui modifient le jeu social

Les rapports d'experts sont une source de réflexions, d'idées et de propositions de types multiples qui montrent une attention précise aux réalités du milieu humain. Par exemple, la progression de l'islam et les transformations sociales qui l'accompagnent n'échappent pas aux experts de PRODIS (Mauritanie) et du PFN (Sénégal). Ils notent l'apparition d'une redevance musulmane (zakkat ou assaka) prélevée sur les récoltes à destination du marabout du groupe. De même la question des exclus de l'accès à la terre est soulevée (les jeunes en Côte d'Ivoire (PACO), des femmes un peu partout (PRODIS), les descendants des captifs (ORM)).

L'aménagement des projets peut être l'occasion d'une redistribution et de ce fait les cartes du jeu social sont modifiées : sur les terres irriguées, on constate (ORM) que fonctionnaires et commerçants apparaissent. Ailleurs on propose une politique pour l'accès des femmes au foncier (PRODIS). Toujours sur les terres irriguées, les experts s'interrogent sur la question de l'héritage des droits sur les terres (sans apporter de réponse) pour savoir si un choix officiel dans ce sens favoriserait la stabilisation des agriculteurs et leur sécurisation.

La plupart des documents montrent comment les acteurs sécurisent l'économie familiale par la diversification des sources de revenus (migrations, commerce, artisanat), bien que la production vivrière reste en général le souci prioritaire. Un grand nombre de rapports soulignent les difficultés

Fig. 2 — Tableau des différents projets étudiés

Titre/Projet	ETAT/zone	Domaine d'intervention	Position de l'étude dans le déroulement du Projet Institution	PRISE EN COMPTE DU FONCIER	
				Domaine d'observation	Propositions pratiques
Développement rural vallée de la Bénoué	Cameroun Bénoué	Transfert de population Productivité paysanne	Ex-ante IFAGARIA	absent	absentes
Plan Directeur de développement forestier	Sénégal Programme national	Spécialisé Forestier	Ex-ante CTFT/SCET International	juridique : propriété du sol propriété de l'arbre	sociales : gestion des ressources forestières par les paysans
Inventaire et aménagements des bas-fonds	Cameroun Nord	Hydraulique	Ex-ante SCET AGRI/SCET Cameroun	absent	absentes
Opération Riz à Mopti ORM	Mali Mopti	Productivité Hydro-agricole	Suivi MINICOOP	système de production : foncier + travail + techniques	sociales et juridiques : revoir le système d'accès aux terres irriguées
Office Malien du Bétail et de la Viande OMBEVI	Mali Zone lacustre	Spécialisé Elevage	Ex-ante COWI CONSULT/ BECIS	système d'exploitation pastoral : bétail + eau + pâturages	sociales et juridiques : législation en faveur d'une appropriation privée du foncier par les organisations d'éleveurs
Opération d'Aménagement et de Reboisement de Sikasso OARS	Mali III ^e région Sikasso	Spécialisé Forestier	Suivi CTFT	Système d'exploitation : foncier un des éléments de l'économie rurale	Sociales et économiques : intégration agriculture /élevage) exploitation forestière
Programme National de Gestion des Terroirs Villages PNGTV	Burkina Faso Programme National	Aménagement rural intégré	Ex-ante CCCE	Central : gestion des terroirs véritable programme de développement intégré à partir du foncier	Techniques : photographie et formation paysanne institutionnelles : création d'une cellule de coordination nationale, et de comités de gestion de terroirs dans les villages réalisation d'un contrat entre l'état et le village
Projet de Développement Intégré de Satara PRODIS	Mauritanie Vallée du fleuve Sénégal	Survie Sécurité alimentaire Femmes	Ex-post UNICEF	économique : place du foncier (terre et eau) dans le rapport de production vivrier	Juridiques : sécuriser les populations sur les terres irriguées sociales : la place des femmes
Projet FARA-POURA	Burkina Faso Sissili	Productivité Aménagements Migrations	Suivi DSA/CIRAD	Central : gestion des terroirs agronomique : maintien de la fertilité des sols économique et social : concurrence entre acteurs autochtones/migrants, agriculteurs/éleveurs)	Juridiques : un cadre légal des terroirs pour sécuriser les exploitants
Projet Agricole du Centre-Ouest PACO	Côte d'Ivoire Centre-Ouest	Productivité commerciale	Suivi DSA/CIRAD-SEDES	Central : gestion des terroirs relation entre système de production et organisation du foncier	Juridiques : un cadre légal pour clarifier la situation foncière (conflits fréquents)

institutionnelles que rencontrent leurs projets : ils dénoncent la concurrence entre les sociétés ou opérateurs de développement, et le défaut d'harmonisation des projets dans une région (ORM, Mali ; PACO, Côte d'Ivoire ; OARS, Mali).

et doivent être
intégrés dans les
exploitations

En conséquence, l'exploitation agricole est considérée d'une façon sectorielle et n'est jamais observée dans sa totalité ; les paysans doivent s'adapter à des attitudes contradictoires (intrants différents pour chaque projet, matériel inadaptable, incitations antagonistes : planter ou entretenir les arbres d'un côté, les arracher pour mieux travailler en culture attelée...).

Pour stabiliser les agriculteurs, les experts évoquent les moyens de construire un environnement séduisant à la campagne, par le retour des fêtes (PRODIS), et l'aide à un équipement social, tels que les forages, les écoles, les dispensaires (PACO), ou économique et convivial tel que les marchés (PACO).

2. La perception de la question foncière

éludée

Sur les dix cas étudiés par cette «lecture interprétation» des rapports d'experts, huit abordent directement la question foncière et deux ne la mentionnent pas, alors qu'on peut sans grand risque d'erreur affirmer que l'aménagement de bas-fonds dans une région (Cameroun : Bénoué) et l'installation de 35 000 migrants dans une autre (Cameroun Nord) s'accompagnent inévitablement de conflits fonciers, voire de litiges. On observe que, dans ces deux documents, sont éludées de la même façon la question de l'organisation paysanne et la place des paysans comme acteurs des projets.

Dans les autres documents, on peut dire que la question foncière apparaît sous trois angles de vue différents : le juridique, le système d'exploitation, et le point de départ instrumental pour les nouveaux projets de gestion des terroirs.

cadre légal

• L'aspect juridique de la question foncière intervient comme recours lorsque la rentabilité d'un projet demande de stabiliser et sécuriser les exploitants sur un territoire (OMBEVI programme d'élevage, PRODIS la gestion des terres irriguées et les menaces de famines, FARA-POURA et PACO) et il est nécessaire de créer un cadre légal pour clarifier et délimiter les propriétés foncières. Les propositions prennent alors un aspect politique car en fait elles remettent en cause le droit éminent de l'Etat sur le domaine foncier national en proposant l'appropriation privée comme condition de réussite du projet.

Tout projet d'aménagement de l'espace rural devrait comporter un volet juridique préalable au démarrage des opérations, montrant les différents types de propriétés décrétés au niveau national, mais aussi les pratiques au niveau local.

"pouvoir" et
"territoire"

Les experts remarquent dans presque tous les documents que l'Etat est le propriétaire éminent du domaine foncier dans les textes de loi, mais que la réalité est toute autre sur les sites des projets. L'interprétation du droit coutumier est indissociable d'une étude politique qui met en évidence les rapports entre pouvoir et territoire dans le village et dans la région (nombreux cas d'emboîtements dans l'administration politique coutumière : un chef de village gère un territoire, mais il ne peut entreprendre aucune modification du foncier sans en référer à un responsable situé dans un autre village).

La relation entre pouvoir et territoire est décrite, dans les projets ORM (Mali, Riz Mopti) et PRODIS (Mauritanie) à partir d'études fondamentales effectuées en dehors du projet. Les deux documents montrent qu'une meilleure connaissance de la réalité politique, économique et sociale du système foncier éviterait de grossières erreurs dans l'exploitation de l'espace. Dans un cas, les parcours des éleveurs ont été supprimés, dans l'autre, le rôle économique et social de la femme comme pilier de la survie alimentaire risque de n'être pas pris en compte.

moyen de production

• Le contexte économique et social de la question foncière apparaît lorsqu'il s'agit de montrer le rapport des acteurs avec la terre comme moyen de production : associé au travail et aux techniques (périmètres irrigués ORM), associé au bétail et à la gestion hydraulique (projet d'élevage OMBEVI), à l'accès à l'eau comme valeur rare et à l'irrigation (PRODIS), ou à la production d'une sécurité alimentaire par les femmes (PRODIS).

Instrument de gestion

- Le cadre instrumental de la question foncière apparaît dans les programmes de gestion des terroirs. Les développeurs veulent sauvegarder le capital productif de base de l'économie agricole, exposé à la dégradation par une trop forte charge en population ou en animaux. Les experts doivent organiser la responsabilisation des paysans et clarifier le rôle des acteurs en situation de concurrence sur le foncier (PACO, FARA-POURA, PNGTV). L'aspect technique s'impose : établir des cartes pour délimiter les terroirs, résoudre des rapports institutionnels entre administrations et communautés rurales, trouver un cadre juridique légal à la gestion des terroirs, mettre en œuvre un programme de formation des cadres.

3. Le foncier et les stratégies d'intervention

On peut déplorer qu'il n'y ait pas de description systématique de la situation juridique (y compris des droits coutumiers complexes) et de la place du foncier dans le système d'exploitation mis en œuvre par le projet. Lorsque ce travail a été fait, il a mis en évidence des aspects fondamentaux du système économique local et a permis d'éviter de graves erreurs.

La prise en compte du foncier dans le suivi et le bilan du projet apparaît indispensable. Pourquoi ne pas l'étudier dès le départ des projets, au même titre que les études pédologiques ou celles sur le budget des ménages ? Il semble qu'une des raisons se trouve dans l'absence d'outils méthodologiques simples. Ce manque pourrait être comblé par des propositions synthétiques recueillies à l'issue d'enquêtes dialoguées auprès de ceux qui détiennent un savoir sur la question et d'une expérience de terrain.

III — ELEMENTS METHODOLOGIQUES

Nous avons déjà posé le principe qu'une véritable méthodologie permettant de diriger l'intervention des experts et développeurs ne peut encore être formulée parce qu'elle demande à être expérimentée sur le terrain avant d'être généralisée.

Par contre il est possible, pour préparer une telle expérimentation, de définir les «entrées» de la «question foncière» à privilégier.

1. Les acteurs, leurs logiques et les enjeux poursuivis

une analyse évolutive

Nous avons déjà identifié certaines caractéristiques du rapport foncier comme rapport social et comme un fait «total» qui est diversement organisé selon que les logiques et enjeux poursuivis s'expriment dans une perspective endogène (ou archaïque), exogène (ou moderne) ou, enfin, mixte comme produit de l'articulation actuelle entre deux modes de «penser l'espace» légués par les périodes pré-coloniales et coloniales.

L'analyse processuelle, développée à partir de travaux nord-américains et de la sociologie dynamique de G. BALANDIER, propose de privilégier un certain nombre de facteurs et de données selon un agencement qui permet, en partant des acteurs, d'aboutir à l'identification de «règles du jeu», règles auxquelles le droit foncier concourt mais qu'il ne maîtrise pas entièrement.

Dans trois contextes : l'agriculture irriguée au Sénégal, l'hydraulique pastorale au Mali, les orientations de la stratégie agricole des Comores, cinq facteurs ont été le plus souvent pris en compte.

- Le statut des acteurs est le point d'entrée dans l'analyse foncière.

des acteurs

— Tout acteur a plusieurs rôles sociaux (status) combinés en un certain nombre de positions juridiques (statuts) ouvrant des droits et obligations particulières. On peut être à la fois chef de terre, chef de lignage et membre d'une confrérie de chasseurs, mais chaque statut induit des comporte-

ments fonciers particuliers, même si l'ensemble des actions dans l'espace sont pensées, idéalement du moins, comme complémentaires.

aux statuts divers

De la même façon, l'usager d'une parcelle irriguée, le technicien d'un projet ou le fonctionnaire se situent dans des réseaux de sociabilité et avec des statuts multiples qui ne peuvent jamais être oubliés même si l'un d'eux est mis en avant et parfois seul reconnu par le projet.

Identifier et hiérarchiser ces statuts en terme de possibilités de contrôler l'affectation et l'utilisation du foncier, c'est donner la possibilité de comprendre la complexité de l'organisation sociale, les relations entre acteurs (déterminant les rapports fonciers) et la contribution de chacun à la sécurisation (ou à l'insécurité) du système de rapports sociaux que toute intervention dans le foncier va modifier.

— Les acteurs sont tous détenteurs de ressources, ne serait-ce que parce qu'ils occupent une place dans l'organisation sociale et qu'ainsi ils peuvent prétendre à certains droits selon la théorie locale de la réciprocité des droits et obligations (ainsi pour les captifs de case, les Haratins,...).

aux ressources matérielles et humaines essentielles

On pense toujours aux ressources matérielles sous forme d'un capital financier, d'espaces cultivables, d'outils agricoles... Ils sont importants à relever, mais d'autres ressources sont également essentielles : les ressources humaines que l'on peut mobiliser (ne serait-ce que par la force de travail familiale) et idéologiques (modèles de comportement, idéo-codes, conceptions symboliques, cosmogonie) auxquelles on peut recourir pour justifier ou récuser sa mobilisation dans tel ou tel projet. Un chercheur belge, P. MATHIEU (1989), a récemment montré que la variable de la mobilisation des ressources idéologiques était essentielle pour expliquer la réussite des petits périmètres irrigués villageois dans la vallée du fleuve Sénégal et les difficultés d'un projet analogue au Mali.

pouvant définir leur conduite

— Les acteurs peuvent définir leurs conduites selon les ressources disponibles et sous réserve de la prise en compte des facteurs à venir (logiques, échelles de détermination des décisions, enjeux). Ces conduites sont tactiques (réactives et adaptatives, exprimées sur le court ou le moyen terme, peu conscientisées), ou stratégiques, (anticipatrices, plus volontaristes, engagées sur le long terme.

L'application de réformes foncières ou la réalisation de projets de développement illustrent la coexistence de ces deux conduites, parfois chez un même acteur. On peut, par exemple, n'avoir que des tactiques sur des terres pluviales où l'enjeu foncier est réduit et des stratégies foncières sur un périmètre irrigué ou en rapport avec une zone aménageable proche. A nouveau, les deux rives du fleuve Sénégal mais également des périmètres étudiés par A. BERNARD (1989) illustrent ces conduites et leurs conséquences sur le degré de mobilisation du capital foncier.

des décisions en fonction des échelles

• L'échelle « spatiale » de détermination des décisions doit aussi être considérée d'une façon empirique, mais surtout dynamique.

Les études agronomiques ont l'habitude de prendre en compte divers niveaux : parcelles, champs, exploitations familiales, « quartiers » de culture, terroir, territoire... Ces divers niveaux expriment, à l'échelle locale, des déterminations de conduite et d'usage des ressources de manière spécifique et parfois sélective. On n'envisage ni l'espace, ni son utilisation de la même façon pour un type d'activité selon l'échelle spatiale de l'espace local. Il en est de même à l'échelle nationale où se définissent les politiques réformatrices et l'orientation des flux financiers. Enfin, à l'échelle des politiques internationales et des agences de financement, l'espace peut être perçu de manière également originale. C'est à cette échelle et avec une certaine « myopie » qu'on estimait que l'espace en Afrique était disponible et gratuit.

La diversité de ces échelles suggère qu'il existe toujours plusieurs systèmes de détermination de la mobilisation de la terre et de la gestion des différents qui naissent de sa rareté.

— Ces divers modes de prise de décision sont complémentaires si leurs logiques sont compatibles. L'expérience prouve cependant qu'il en est rarement ainsi car les logiques des experts ou des chercheurs peuvent être divergentes (LANTERI, et coll., 1984).

difficilement compatibles

Toutefois, dans le cadre des travaux réalisés pour la FAO (LE ROY, 1988), on a fait l'hypothèse que ces logiques pouvaient être compatibles à deux conditions :

- elles ne doivent pas être émises à la même échelle de décision, faute de quoi elles sont directement concurrentes et se révèlent rapidement exclusives les unes des autres,
- chaque système de décisions s'inscrit dans un complexe de logiques (aucune logique n'ayant le monopole de la rationalité). Un projet bloque le plus souvent quand un acteur (l'Etat, les techniciens, un grand propriétaire, un financier,...) veut imposer sa logique et exclure d'autres logiques... toutes aussi essentielles à la légitimation des décisions des autres acteurs.

Si par exemple, l'Etat veut affirmer un monopole foncier en excluant toute reconnaissance de droits d'usage aux paysans, il remet en cause la logique paysanne de sécurisation et déstabilise le projet. De même, si un financier veut, pour assurer la base foncière d'un programme, faire réaliser «la purge» des droits coutumiers sans indemnisation, il ne pourra que provoquer des réactions en chaîne, même différées, de la part d'autres acteurs.

et dépendantes du
"pas de temps"

- La mobilisation de la terre s'inscrit dans des processus et dans des temporalités différentes. Tant pour les cycles de mise en culture que par le critère de la durée d'un projet, le facteur temps impose ses propres déterminations. On distingue généralement :
 - **micro-processus**, d'une durée de un à cinq ans, initiés par un événement et caractérisés par une série d'actes techniques produisant des effets propres (par exemple un projet gestion de terroirs) ;
 - **méso-processus**, s'étendant sur une vingtaine d'années, impliquant une stabilisation des facteurs et la reproduction de leurs agencements (par exemple l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal) ;
 - **macro-processus**, où, sur le très long terme, des tendances lourdes s'expriment plus ou moins affectées par micro et méso-processus.

La généralisation de la propriété privée et le monopole foncier étatique appartiennent à des macro-processus initiés par la soumission des paysanneries au capital et par leur insertion dans des systèmes étatiques. Les processus ont été affectés en Afrique sahélo-soudanienne par les sécheresses et par la dégradation de l'environnement depuis la décennie soixante dix, ainsi que par des réussites ou des échecs de projets de développement.

infléchir les
processus

Ce sont ces méso-processus qui suggèrent une modification substantielle des politiques foncières et ainsi l'infléchissement des tendances lourdes des conceptions foncières prévalant depuis la période coloniale.

des problèmes à la
fois juridiques

- Les enjeux fonciers

La mobilisation de la terre ne peut être réalisée sans que les acteurs se soient stabilisés et sécurisés. C'est la dimension «juridique» du phénomène foncier. Elle exige que le rapport foncier soit rendu intelligible et que toutes les déterminations soient prises en considération pour produire un «effet de système».

économiques

Mais elle implique aussi des ressources financières, un recours à la force de travail et l'usage d'intrants, des transferts de technologie, etc... Cette dimension «économique» envisage la terre comme un moyen de production exploitable selon des techniques appropriées en relation avec les autres facteurs de production (par exemple dans le cas de Benoué au Cameroun ou dans le Nord Cameroun).

et agronomiques

Enfin elle s'inscrit dans «le cadre instrumental des programmes de gestion des terroirs». La terre est ici conçue comme support de l'activité humaine et capital de fertilité menacé ou dégradé. Ce capital de fertilité a un coût équivalent à l'amortissement du capital-outils. Il doit être apprécié en des termes agronomiques et financiers.

complémentaires

Ces enjeux sont rarement exclusifs les uns des autres et tout projet de recherche-développement devrait, pour tenir compte de ces aspects «juridique», «économique» et «agronomique», se préoccuper de la sécurisation de la tenure et de la stabilisation des acteurs, la complémentarité dans l'usage des facteurs de production, la pérennisation du capital de fertilité du sol.

des règles précises
connues

- Le foncier a des règles du jeu qui lui sont propres, règles que le droit de la terre n'exprime qu'imparfaitement.

Ce qui est en «jeu» peut être gagné ou perdu mais relève toujours de règles particulières. Faute de les connaître, on est condamné à intervenir en aveugle. Mais une telle connaissance n'est pas

aisée. Car, dans les sociétés africaines comme dans nos sociétés occidentales, à côté des règles officielles ou affichées, il y a les comportements réels, «réguliers» tout en étant en contradiction fréquente avec les règles officielles. L'étude d'évaluation de l'opération Riz-Mopti a mis en évidence de tels comportements pour l'accès aux parcelles irriguées. Un tel écart est courant dans d'autres projets analogues.

Parce que coexistent plusieurs formes de détermination des conduites, plusieurs systèmes de décision et des logiques différentes, le «champ foncier» est en partie déterminé par la législation de l'état et en partie par la gestion au jour le jour des enjeux poursuivis.

négociées

On a déjà souligné qu'aucun acteur ne pouvait prétendre à un monopole, aussi les rapports fonciers ne peuvent être gérés que sur la base d'une négociation d'intérêts divergents et non dans le cadre d'un ordre imposé par l'Etat ou par une agence de développement.

Seule la recherche d'un consensus, toujours tensionnel et précaire, peut servir de base à l'intervention des opérateurs du développement.

Un tel consensus ne peut être élaboré qu'avec des partenaires institutionnellement reconnus, des acteurs sécurisés par des règles du jeu suffisamment explicites, dans une confrontation ouverte à tous et dont le fonctionnement est transparent.

Toutes ces exigences conduisent à promouvoir des instances ou agences spécialisées du type «autorité foncière» à l'échelle locale ou régionale.

2. L'entrée par les objectifs de l'intervention

Que les projets soient dits «de productivité», «spécialisés» ou «intégrés», ils ont toujours une dimension foncière, mais qui n'est pas toujours prise en considération de la même façon. Il est même possible de remarquer que les facteurs fonciers ne sont identifiés que lorsque les projets «bloquent» ou butent sur des difficultés de gestion ou de mise en œuvre des techniques de production.

Les analyses d'A. FAURE ont en particulier souligné que ce sont des évolutions de fin de projet (type opération Riz-Mopti) qui ont poussé le plus loin, mais de façon tardive, l'analyse de la question foncière.

On pourra donc, en première approximation, faire les propositions suivantes :

a - Les descriptions des avant-projets devraient toutes contenir :

des connaissances précises

- une description des populations et des unités sociales identifiées, dans leurs rapports avec leurs milieux, la gestion des ressources naturelles et les techniques de production,
- les formes de sécurisation du travail de la terre et, en particulier les formes d'organisation des rapports fonciers existant avant l'intervention,
- les catégories spatiales supports de rapports fonciers,
- les facteurs locaux ou exogènes induisant des dynamiques particulières dans les rapports fonciers (politiques, religieux, économiques...),
- l'organisation locale des pouvoirs s'exerçant sur la terre ou dans l'espace du projet et habilitée à régler les conflits fonciers.

l'observation des évolutions

b - Les suivis du projet pourraient mettre l'accent sur :

- les transformations du milieu naturel et des techniques de production, leur effet sur le parcellaire,
- l'adaptation de formules de sécurisation empruntées au droit traditionnel, au droit moderne ou basées sur un droit de la pratique «métissée» et originale,
- l'émergence de nouveaux « leaderships », de nouvelles stratifications sociales, de formes originales d'allocation des ressources tirées du sol et de possibilités d'accumulation de la terre.

c - Enfin les travaux faisant un bilan des projets pourront évaluer :

- la pérennité des formes de sécurisation et le besoin éventuel de formules alternatives par la reconnaissance de nouveaux droits et de nouvelles institutions,
- la cohérence entre la mobilisation de la terre et celle des autres facteurs de production,
- l'état final du capital «soi» et les mesures à prendre en matière de fertilité.

On remarquera qu'il y a nécessairement une «reprise» de certains thèmes dans ces différentes observations. Mais il y a également le souci d'aborder initialement le foncier comme «fait social total», de mesurer, même qualitativement, la transition foncière qu'induit la réalisation d'un projet et ainsi de proposer les solutions au cours de la phase d'intervention, et de faire un bilan global des aspects agronomiques, économiques, institutionnels et sociaux d'un projet terminé pour affiner les objectifs effectivement réalisés.

L'ensemble de ces propositions devrait faire l'objet de protocoles d'enquêtes de terrain élaborés par un groupe de chercheurs puis expérimentés selon une approche interdisciplinaire.

CONCLUSION

Une approche interdisciplinaire

L'identification des enjeux a illustré que le foncier avait nécessairement une triple dimension «juridique», «socio-économique» et «agronomique». Chacune des disciplines qui en traite a des expériences et des méthodes propres qu'on ne saurait oublier ou minimiser.

Mais, aucune de ces approches ne suffit par elle-même à rendre compte du foncier comme «fait social total». Il n'est pas non plus possible de faire référence à une autre approche, du type anthropologique, qui aurait vocation à synthétiser ces différentes démarches car une telle revendication paraîtrait scandaleuse pour certains et, en tout état de cause, en avance sur l'état actuel des travaux scientifiques et de la recherche fondamentale.

On doit donc poser que toute intervention doit être, par principe, interdisciplinaire, prenant le foncier dans sa totalité et selon ses dynamiques propres afin de restituer, sur la base des diverses contributions et de leurs confrontations, la part que prend la mobilisation de la terre dans le processus de développement.

C'est dans cette perspective qu'une expérimentation d'une certaine ampleur pourra être réalisée en vue de généraliser par la suite les outils d'intervention à concevoir mais qui doivent être testés avec les opérateurs du développement.

De telles démarches ont déjà été mises en œuvre ces dernières années au Mali (en 1988, projet d'hydraulique pastorale CCCE) ou aux Comores (en 1989, stratégie agricole BDPA - Banque Mondiale). Elles associaient un juriste, un socio-économiste et un expert de la technique transférée. Elles représentent le prototype d'une expérimentation qui devrait être mise en œuvre dans les années à venir.

Ces expérimentations devraient être accompagnées de trois types d'interventions :

- un travail de formation du personnel d'encadrement, tant des cadres supérieurs, que des techniciens et des responsables villageois,
- une exploitation systématique de la riche documentation existante pour dégager des réussites, les solutions utiles, et des échecs, les leçons à méditer,
- la mise en place d'observateurs du foncier (ACCT, 1986) pour mesurer localement et sur le long terme la gestion difficile mais originale de la transition qui caractérise actuellement la question foncière en Afrique de l'Ouest.

BIBLIOGRAPHIE

- ACCT, 1986. Association pour la Promotion des Recherches et Etudes Foncières en Afrique - *Bilan du séminaire ACCT*.
- BERNARD A., 1989. Impact de la riziculture et d'une opération de mise en place d'organisations paysannes sur les sociétés massa du Nord-Cameroun. *Th. sociol. du développement, Un. F. Rabelais, Tours*.
- CHAUMIER J. et coll. Politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone. Enjeux et perspectives. *Paris : Ministère de la Coopération*.
- CROUSSEB., LE BRIS E., LEROY E. (sous la direction de), 1986. Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales. *Paris : Karthala*.
- LAUTERI et coll., 1984. Paysans, experts et chercheurs en Afrique noire. *Paris : Karthala*.
- LE BRIS E., LE ROY E., LEIMDORFER F., (sous la direction de), 1982. Enjeux fonciers en Afrique noire. *Paris : Karthala*.
- LE ROY E., 1985. Les paysanneries et le droit de la terre face aux enjeux d'un développement intégré à l'horizon 2000. *Rome*.
- LE ROY E., 1987. Le droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone. *Rome : FAO n° 45*.
- MATHIEU P., 1989. Culture, rapports sociaux et efficacité de l'irrigation en Afrique noire. Etudes et documents de l'Institut d'Etude des pays en développement. *Louvain : La Neuve, Volume n° 4. 30 p.*
- VERDIER R., ROCHEGUDE A., 1986. Systèmes fonciers à la ville et au village. *Paris : L'Harmattan*.

Experts and developers faced with the issues of the landholding question French speaking africa. — A. FAURE, E. LE ROY.

The realisation that space is scarce and difficult to manage appears in numerous appraisals by experts and developers. Ten "case studies" make it possible to understand better how the landholding question in Africa is a "total social feature". The conception of space is perhaps specific to Africa and must imperatively be taken into account at the very beginning of projects. Development issues involve rules of concertation, sustainability and scales. Effective intervention is only possible with a true interdisciplinary approach.

Key words: Management of space - landholding - rural development - developers - farmers - appraisal - case studies - Africa

Expertos y agentes de desarrollo enfrentados a la problemática de la tenencia de la tierra en africa francófono — A. FAURE, E. LE ROY.

Numerosas evaluaciones realizadas por expertos y agentes de desarrollo testimonian de la toma de conciencia por la disminución del espacio disponible y por las dificultades de su manejo. Diez ejemplos concretos permiten entender mejor en qué la problemática de la tenencia de la tierra constituye un «hecho social total». La concepción del espacio puede ser específica para este continente, y tiene que ser tomada desde el inicio mismo de los proyectos. Los retos del desarrollo incluyen normas de concertación, de perennidad y de escalas.

Sólo un enfoque verdaderamente interdisciplinario puede permitir una intervención adecuada.

Palabras claves : manejo del espacio - tenencia de la tierra - desarrollo rural - agentes de desarrollo - agricultores - evaluación - ejemplos concretos - áfrica.