



GRET
iied



POUR UNE SÉCURISATION FONCIÈRE DES PRODUCTEURS RURAUX

**Actes du séminaire international d'échanges
entre chercheurs et décideurs**

Ouagadougou, mars 19 au 21, 2002

Organisé avec le soutien financier des ministères des Affaires étrangères de la France, du Danemark et de la Suède, et avec un appui du CTA-NL, Landnet West Africa et du DFID (UK)





GRET
ii
ed



POUR UNE SÉCURISATION FONCIÈRE DES PRODUCTEURS RURAUX

**Actes du séminaire international d'échanges
entre chercheurs et décideurs**

Ouagadougou, mars 19 au 21, 2002

Coordonné par Ph. Lavigne Delville, H. Ouédraogo
et C. Toulmin avec la collaboration de P.-Y. Le Meur

POUR UNE SÉCURISATION FONCIÈRE DES PRODUCTEURS RURAUX

Coordonné par Ph.Lavigne Delville (Gret), H.Ouedraogo (Graf) et C.Toulmin (IIED) avec la collaboration de P.Y.Le Meur (Gret).

Pour les producteurs ruraux, la sécurité des droits sur la terre et les ressources naturelles est un enjeu économique, mais aussi de paix sociale et de citoyenneté.

Au cours des années 90, la compréhension des questions foncières en Afrique a beaucoup évolué, de nombreuses expériences de terrain ont tenté de réduire le décalage entre lois et pratiques, de sécuriser les producteurs, de mieux gérer les conflits fonciers. Avec des orientations diverses, beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest se sont engagés dans des processus de réforme de leur législation sur la terre et les ressources naturelles. Le temps était venu de restituer et mettre en débat élargi ces résultats.

Durant trois jours, quelque quatre-vingts responsables de politiques foncières, représentants d'organisations paysannes, chercheurs, élus locaux, se sont réunis à Ouagadougou pour examiner les résultats des recherches récentes et d'expériences concrètes, débattre de la notion de sécurisation des droits fonciers, préciser les approches susceptibles d'améliorer la situation des populations rurales. Restituant les contributions et les débats de ce séminaire, cet ouvrage offre à toute personne concernée par les questions foncières une vision d'ensemble des enjeux, des acquis et des débats en cours.

Ce document est aussi disponible en version anglaise.

Couverture: Clichés de gauche à droite: Benin © Honorat Edja; Côte d'Ivoire © Jean-Pierre Chauveau; Ghana © Anna Tully-Panos; Burkina Faso © David Reed-Panos

Mise en page: Andy Smith

Impression: Russell Press, Nottingham, UK

Imprimé sur: Sovereign Silk 115 gsm

Diffusion :

Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret)

211-213 rue La Fayette

Tél. : 33 (0) 1 40 05 61 61

Fax : 33 (0) 1 40 05 61 10

Email : gret@gret.org

Site Internet : www.gret.org

Mai 2003

ISBN : 2-86844-134-3

SOMMAIRE

PRESENTATION	iii
DYNAMIQUES FONCIERES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES (Ph Lavigne-Delville, H Ouédraogo, C Toulmin)	1
DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET GESTION DECENTRALISEE DES TERRES ET DES RESSOURCES: QUELS DISPOSITIFS LOCAUX? Introduction	18
LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE FACE A LA QUESTION FONCIERE (Ph Lavigne-Delville)	19
LA DECENTRALISATION, UNE OPPORTUNITE POUR LA RELANCE DU FONCIER (A Rochegude)	27
DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET GESTION DECENTRALISEE DES TERRES ET DES RESSOURCES: QUELS DISPOSITIFS LOCAUX? Synthèse de l'atelier	30
PLANS FONCIERS RURAUX ET SYSTEMES CADASTRAUX Introduction	34
PLANS FONCIERS RURAUX (JP Chauveau)	35
PLANS FONCIERS RURAUX ET SYSTEMES CADASTRAUX Synthèse de l'atelier	49
TRANSACTIONS FONCIERES ET DROITS DELEGUES Introduction	54
TRANSACTIONS FONCIERES ET DROITS DELEGUES (M Zongo)	55
TRANSACTIONS FONCIERES ET DROITS DELEGUES Synthèse de l'atelier	59
PASTORALISME ET RESSOURCES RENOUVELABLES: POUR UN CONTROLE LOCAL SUR L'ACCES AUX RESSOURCES Introduction	64
PASTORALISME ET RESSOURCES RENOUVELABLES (O Touré)	65
PASTORALISME ET RESSOURCES RENOUVELABLES: POUR UN CONTROLE LOCAL SUR L'ACCES AUX RESSOURCES Synthèse de l'atelier	74
CONDITIONS JURIDIQUES DE RECONNAISSANCE DES DROITS ET DES PRATIQUES LOCALES Introduction	81
CONDITIONS JURIDIQUES DE RECONNAISSANCE DES DROITS FONCIERS LOCAUX ET DES PRATIQUES FONCIERES LOCALES (H Ouédraogo)	82
CONDITIONS JURIDIQUES DE RECONNAISSANCE DES DROITS ET PRATIQUES LOCALES Synthèse de l'atelier	91
POLITIQUE FONCIERE ET POLITIQUE AGRICOLE Introduction	94
QUEL AVENIR POUR LES AGRICULTURES FAMILIALES D'AFRIQUE DE L'OUEST DANS UN CONTEXTE LIBERALISE? (JF Belières <i>et al.</i>)	95
POLITIQUE FONCIERE ET POLITIQUE AGRICOLE: EFFICACITE ET EQUITE DANS LA DISTRIBUTION DES DROITS Synthèse de l'atelier	116
FORMALISATION DES DROITS, INFORMATION ET MEDIATIONS FONCIERES Introduction	120
NOUVEAUX SAVOIR-FAIRE ET ROLES DANS LE CADRE DE LA GESTION ALTERNATIVE DES CONFLITS LIES AUX RESSOURCES NATURELLES (B Drabo)	121
SECURISATION FONCIERE ET NOUVELLES PRATIQUES, NOUVEAUX METIERS (J Gastaldi)	127
FORMALISATION DES DROITS, INFORMATION ET MEDIATIONS FONCIERES: NOUVEAUX SAVOIR-FAIRE ET NOUVEAUX METIERS Synthèse de l'atelier	132
POUR DES DEBATS PUBLICS SUR LES CHOIX DE POLITIQUE FONCIERE Introduction	138
LES JOURNEES NATIONALES DU FONCIER AU BURKINA FASO (S Sanou)	139
LE RESEAU GDRN5 ET L'INFLUENCE DES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES (AB Konaté)	143
POUR DES DEBATS PUBLICS SUR LES CHOIX DE POLITIQUE FONCIERE Synthèse de la table ronde	155
TABLE RONDE FINALE	167
CONCLUSIONS	170

PRÉSENTATION

La question foncière et la sécurisation des ruraux

En Afrique de l'ouest rurale, la question foncière reste marquée par un décalage fort entre les textes légaux et les situations concrètes des ruraux. Les normes qui gouvernent les pratiques foncières locales sont le plus souvent ignorées par l'État. Faute de pouvoir avoir accès aux procédures légales, trop lourdes et coûteuses, ou fondamentalement inadaptées, l'immense majorité des ruraux demeure dans une insécurité juridique, qui se traduit parfois en insécurité réelle, source de conflits et de spoliations.

Cette pluralité juridique se double d'une multiplicité d'acteurs (coutumiers, étatiques, politiques, etc.) intervenant dans les affectations, reconnaissances, et arbitrages sur les droits, et agissant de façon insuffisamment coordonnée, en fonction de normes diverses. Dans un contexte de compétition croissante pour la terre et les ressources, ceci favorise les conflits, chacun mobilisant les règles et les instances qui lui sont favorables. Faute de repères clairs et partagés sur les règles censées s'appliquer, on aboutit à une incertitude sur le jeu foncier, qui favorise les comportements opportunistes et les rapports de force. Le cœur de la question foncière touche ainsi aux questions de gouvernance : quelles règles, à la fois légitimes et légales ? quelles instances pour les mettre en œuvre ?

A l'échelle de temps des politiques foncières, et quelle que soit l'ambition des États à plus long terme, la coexistence de différents systèmes de normes et de pouvoir restera une réalité. Dès lors, il semble pragmatique et opératoire de raisonner en termes d'articulation des modes de régulation, associant de façon adéquate régulations étatiques et coutumières ou locales. Qu'elle soit perçue comme la panacée ou comme un pis-aller, une gestion locale du foncier s'impose de ce point de vue.

Même si l'objectif de l'État est, à terme, de les transformer, il semble nécessaire de partir d'une reconnaissance des droits et des procédures jugés légitimes localement (celles-ci ne sont pas forcément les pratiques coutumières : pratiques foncières et modes de régulation sont hybrides). C'est donc à l'État de "faire le premier pas", en reconnaissant ce qui existe, en offrant des modes de sécurisation plus proches des pratiques locales, correspondant aux besoins. Cela peut se faire soit dans une logique de subsidiarité au sein d'un principe domanial, soit en sortant du principe domanial. Les législations récentes, sur la terre comme sur les ressources, font des avancées, partielles mais réelles, dans ce sens. La décentralisation administrative peut être une occasion de redéfinir ces dispositifs et d'acter une gestion locale, mais à l'heure actuelle les législations sur les ressources et le foncier restent trop souvent dissociées des textes sur la décentralisation.

Une question clé touche en effet aux dispositifs locaux d'administration foncière, vu comme l'ensemble des acteurs jouant un rôle effectif dans les décisions sur le foncier et les ressources renouvelables. De fait, il existe parfois à l'échelle locale (dernier échelon administratif en deçà) des mécanismes et des procédures, plus ou moins informels, plus ou moins stabilisés, de régulation foncière. L'administration locale prend parfois l'initiative de valider certains accords, selon des procédures pragmatiques et relativement efficaces, même si elles ne sont pas légales au sens strict. Dans un contexte où la loi ne donne pas de réponses aux problèmes concrets qui se posent aux acteurs, n'est-ce pas ce type de mécanismes pragmatiques qu'il convient d'appuyer et de renforcer ?

Les dix dernières années ont été marquées par un renouveau de la question de la gestion des terres et des ressources renouvelables en Afrique de l'ouest. Le principe d'une gestion locale fait plus ou moins consensus, même si les débats sont vifs sur les modalités de mise en œuvre. Des projets opérationnels ont tenté de mettre en œuvre des procédures de reconnaissance des droits locaux. Des réformes législatives ont modifié le cadre légal. Parallèlement, un renouveau certain des recherches sur le foncier ont permis d'apporter une meilleure connaissance des dynamiques foncières et une analyse critique d'un certain nombre d'interventions.

S'appuyant sur cet ensemble d'avancées, on voit poindre des démarches de sécurisation foncière mieux articulées aux réalités du monde rural, où l'État offre un cadre de procédures permettant aux ruraux de sécuriser leurs droits et leurs conventions.

Un séminaire international de restitution et d'échanges

Mais ces résultats récents de la recherche et de l'expertise, malgré un grand nombre de publications, restent encore trop peu connues des acteurs directement impliqués dans la gestion foncière. Des expériences nationales sont peu connues des pays voisins. A l'heure de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, les échanges entre pays francophones et anglophones sont potentiellement fructueux.

Pour rassembler chercheurs et décideurs sur le foncier en Afrique de l'ouest, pour restituer et mettre en débat les principaux résultats des travaux récents menés sur le foncier, le *Réseau LandNet Afrique de l'Ouest*, le *Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier* du Burkina Faso, le *GRET* et l'*IIED* se sont associés et ont organisé à Ouagadougou, les 19, 20, 21 mars 2002, un séminaire international d'échanges et de débat. Ce séminaire s'est appuyé en particulier sur les travaux de recherche appliquée et de réflexion sur les politiques foncières menés sous l'égide du *Comité de Pilotage Foncier rural, ressources renouvelables et développement*, financé par le Ministère français des Affaires étrangères, et dans le cadre de l'Initiative Franco-Britannique sur le Foncier, avec le soutien de DFID.

Des actes

Ce séminaire, qui a rassemblé plus de 80 décideurs, élus, responsables d'organisations paysannes et chercheurs, d'Afrique de l'ouest francophone et anglophone, a été une occasion de restituer aux acteurs du foncier les résultats récents de travaux menés sur certains des enjeux majeurs de la question foncière, et de débattre, de façon ouverte et fructueuse, entre décideurs, opérateurs et chercheurs. Il a contribué à construire une culture commune, fondée sur les acquis les plus récents, et à enrichir les débats en cours au niveau des différents pays concernés.

Nous espérons que ces actes, qui rassemblent les contributions et les conclusions des groupes de travail, permettront d'élargir ce partage d'information et d'expérience, et de mieux diffuser les acquis récents en la matière.

Ce document reprend la structure du séminaire :

- introduction générale, rappelant les diagnostics de la question foncière et posant les enjeux et les débats actuels (reconnaissance des droits locaux, gestion locale, décentralisation, etc.);
- ateliers thématiques, avec texte introductif et compte-rendu des débats ;
- contributions à la session plénière consacrée à l'enjeu d'un débat public national sur ces questions, et compte-rendu des débats
- compte-rendu de la table-ronde finale
- conclusions.

Nous remercions chaleureusement les bailleurs de fonds dont le soutien a permis l'organisation du séminaire et la publication des actes :

- le Ministère français des Affaires Étrangères qui, dans le cadre du Comité de Pilotage Foncier Rural, Ressources Renouvelables et Développement, a soutenu une partie importante des travaux qui sont restitués dans ce séminaire,
- DANIDA
- SIDA
- ainsi que le CTA et DFID pour leur appui.

DYNAMIQUES FONCIÈRES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES

Enjeux, débats actuels et expériences en cours sur les politiques foncières en Afrique de l'ouest

Ph.Lavigne Delville, H.Ouedraogo, C.Toulmin¹

I. INTRODUCTION

Longtemps considérée comme secondaire, ou ne posant pas de problème majeur, la question foncière en zones rurales est revenue sur le devant de la scène dans les années 1980. L'accent a d'abord été mis sur la privatisation des terres par l'État, dans un contexte d'ajustement structurel et de libéralisation massive de l'économie. Les approches ont assez vite évolué vers une certaine reconnaissance des pratiques foncières locales et de leur effectivité. La polarisation sur le titre de propriété, censé être le levier d'un décollage économique, a cédé la place à des approches plus diversifiées, fondées sur une logique de *sécurisation foncière* et non plus nécessairement de propriété privée individuelle, cette dernière n'étant perçue que comme un des modes possibles de sécurisation. Reconnaisant la diversité des situations locales et les limites d'une gestion centralisée, l'État et les bailleurs de fond promeuvent une gestion plus locale des terres et des ressources renouvelables. Les législations et les interventions de terrain ont évolué, de façon plus ou moins nette. Parallèlement, les débats sur la décentralisation administrative et la mise en place – effective ou en préparation – de collectivités territoriales locales contribuent aussi à focaliser le débat sur le local, et sur les instances les mieux à même de réaliser cette gestion locale.

Depuis une dizaine d'années, de nombreux travaux de recherche ont donné une vision plus fine, plus juste aussi, des dynamiques foncières et de l'évolution des modes d'accès à la terre. Les interventions de terrain, dans leurs réussites et leurs limites, ont aussi contribué à mieux appréhender les conditions et les possibilités d'une sécurisation foncière des ruraux. L'ensemble dessine un ensemble de voies, de démarches, de dispositifs, susceptibles de répondre aux attentes de sécurisation des ruraux, de favoriser une exploitation paisible et efficiente des terres, de réduire l'insécurité foncière et les conflits qu'elle suscite.

Ce qui émerge de ces travaux, ce n'est pas une n^{ième} solution miracle et passe-partout, qu'il suffirait de reproduire dans toute la sous-région. De telles solutions n'existent pas. Et elles feraient bien peu de cas des spécificités et des histoires nationales. Par contre, ce qui émerge, c'est une façon de poser les problèmes suffisamment proche des réalités et enjeux tels que les vivent les acteurs, et c'est une gamme de démarches, qui peuvent offrir des réponses concrètes aux problèmes qui se posent à eux, et en même temps, contribuer à la construction d'États de droit. Des réponses non finies, encore en devenir et en expérimentation, au sein de laquelle les différents pays peuvent puiser ce qui correspond à leur histoire et à leur contexte, ou à partir desquelles ils peuvent au contraire inventer des voies originales.

C'est l'objet de ce séminaire que de restituer et mettre en débat ces acquis, de tenter d'en partager les contenus, les conditions de pertinence, les limites aussi. Car ce n'est sans doute pas exagérer que dire que le mode idéal de gestion foncière du XXI^e siècle n'existe pas encore. Il s'invente par la somme des expériences qui se jouent à l'heure actuelle dans la sous-région.

Les différents groupes de travail que nous vous proposons seront l'occasion d'en débattre longuement. Avant cela, nous voudrions vous proposer une mise en perspective de cette question de la sécurisation foncière. Pour cela, nous vous proposons une démarche en trois temps : nous présenterons d'abord une analyse synthétique des grands traits

¹ GRET, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris, e-mail : lavigne@gret.org ; GRAF, 05 BP 6082, Ouagadougou 05 Burkina Faso, e-mail graf@liptinfor.bf ; IIED, 4 Hanover Street, Edinburgh EH2 2EN, Grande-Bretagne, e-mail : drylands@iied.org

des débats de politiques foncière en Afrique, tels qu'ils émergent des travaux récents², puis une analyse des interventions récentes et des débats en cours.

II. LES POLITIQUES DE PRIVATISATION DES ANNEES 80 ET LEUR MISE EN QUESTION

1. La pluralité juridique et les legs de la colonisation

Depuis la conquête coloniale, l'Afrique rurale connaît une situation de pluralité juridique : aux systèmes fonciers locaux, eux-mêmes hybrides, fruits d'une longue histoire de mouvements de populations, de conquêtes, de conversions religieuses, s'est superposée une législation nationale imposée par le colonisateur (ou les colonisateurs successifs), fondée sur des principes différents, et orientée vers les intérêts du colonisateur. Pour des raisons différentes (limites de l'immatriculation en zone francophone, politique d'administration indirecte en zone anglophone), le pouvoir colonial a eu à composer avec des systèmes fonciers qu'il ne voulait ou ne pouvait pas transformer radicalement, avec des pouvoirs locaux qu'il a cherché à contrôler ou à ménager. Face aux enjeux politiques et sociaux de la question foncière, l'Afrique rurale a connu une coexistence, de fait ou de droit, de différents systèmes juridiques.

Les gouvernements des indépendances n'ont pas radicalement changé la législation foncière, sauf pour en accentuer les tendances centralisatrices au nom du rôle de l'État dans le développement économique (avec à cette époque le soutien des institutions internationales). Plusieurs arguments étaient alors avancés en faveur d'une telle responsabilité du gouvernement dans la possession et l'affectation des terres :

- pour promouvoir un développement économique, il fallait faire de la terre un moyen de production, et donc la libérer de son enclassement dans les valeurs et les rapports sociaux "traditionnels", pour la rendre accessible aux acteurs économiques efficaces ;
- l'État devait pouvoir mobiliser la terre aisément pour des projets de développement (comme l'irrigation), des infrastructures, l'extension urbaine;
- l'État devait protéger les populations locales des effets d'une spéculation foncière, d'où un contrôle des transactions par des instances administratives.

Au delà de ces arguments rationnels, le contrôle de la terre par l'État lui a aussi fourni l'opportunité d'acquérir une ressource importante pour la classe politique et administrative, lui permettant de négocier et de renforcer ses alliances politiques par l'affectation de terres ou de permis d'exploiter pour les ressources forestières. Le contrôle foncier a ainsi été partie prenante de la construction des États et des stratégies de leurs élites. C'était aussi un outil pour les gouvernements qui cherchaient à casser les pouvoirs coutumiers, en leur retirant leurs prérogatives dans la gestion foncière et le règlement des conflits, pour les confier à des instances administratives locales, plus dociles.

Depuis les années 80, l'intervention de l'État sur le foncier est massivement contestée, tant par les institutions internationales, pour qui le rôle de l'État dans l'économie doit se limiter à favoriser les mécanismes du marché, que par les Ong ou chercheurs dénonçant l'impact de l'intervention publique pour les paysans pauvres ou les pasteurs. Loin d'empêcher la spéculation, les interventions étatiques ont en effet souvent généré une forte insécurité foncière et suscité un rush pour s'approprier les terres. Les expropriations au nom de l'utilité publique ont parfois conduit à de graves injustices, les ayants droits perdant leur accès à des ressources vitales pour eux, sans compensation, et parfois en faveur d'autres groupes sociaux ou des élites urbaines. L'hypothèse selon laquelle l'inter

² En particulier des synthèses menées dans le cadre du Plan d'action sur le foncier et de l'initiative franco-britannique sur le foncier. Cf. Lavigne Delville dir, 1998 ; MAE 1998 ; IIED, 1999 ; Rochegude, 2000 ; Toulmin et Quan eds, 2000 ; Lavigne Delville, Toulmin et Traore dir, 2000 ; Lavigne Delville et al, 2001. Ce texte reprend des parties du texte introductif de Lavigne Delville, Toulmin et Traore dir, 2000.

vention publique permettrait de réaffecter la terre à des usages plus productifs ne s'est pas non plus toujours vérifiée : les périmètres irrigués publics restent souvent largement dépendants de subventions tandis que les grandes exploitations ne sont pas toujours les plus productives.³

2. Les politiques de privatisation des années 80

Au cours des années 80, la thématique du foncier a ainsi pris une place importante dans les débats sur le développement en Afrique de l'ouest. Dans la foulée des Plans d'Ajustement structurels, les institutions internationales ont prôné la privatisation des terres comme condition de l'intensification et d'un décollage économique. Gouvernements et populations s'inquiétaient devant une apparente⁴ multiplication des conflits fonciers, imputés à la pression démographique croissante, aux migrations, à l'insertion de l'agriculture dans le marché, aux compétitions pour l'espace entre acteurs.

Connu et analysé dès la période coloniale, et malgré des évolutions dans les textes, le divorce entre législation nationale et systèmes fonciers locaux reste béant. Dans les pays francophones, les législations considèrent le plus souvent que la terre appartient à l'État, selon la logique du Domaine national qui réunit les terres « vacantes et sans maîtres » (c'est-à-dire non immatriculées) dans l'attente d'une immatriculation. On a ainsi coexistence de droits locaux (dits « coutumiers ») plus tolérés que reconnus, et de Codes domaniaux et fonciers peu appliqués et souvent peu applicables. D'autant que le régime de concession, créé pour garantir une sécurité juridique parfaite aux colons, est incapable de répondre aux attentes et possibilités des ruraux, de recouvrir l'ensemble de l'espace et d'assurer la transition des régimes « traditionnels » dans le droit « moderne », comme cela est avéré depuis les années 20. Dans les pays anglophones, la référence juridique est la Common Law, qui laisse davantage de place aux situations locales. Mais les chefs d'État se sont octroyés la propriété éminente des terres, comme « trustee ». Récurrence des régimes coloniaux et post-coloniaux, l'emprise de l'État sur le foncier est de plus en plus reconnue comme un problème fondamental, tant parce que cela autorise une gestion politicienne des terres, que parce que la coexistence peu régulée des régimes juridiques « coutumiers » et étatiques induit une relative incertitude sur les droits à appliquer.

Pour les institutions internationales, la résolution de ce dualisme passe par la privatisation des terres, qui généraliserait une propriété privée individuelle. De plus, celle-ci est censée clarifier et sécuriser les droits, permettre l'accès au crédit, et stimuler l'investissement dans l'agriculture. Les réformes des années 1980 introduisent ainsi une notion de propriété privée, bien souvent absente des législations coloniales et post-coloniales – en dehors de l'immatriculation, qui reste la référence essentielle. Mais les réticences des populations, inquiètes devant les conséquences sociales d'un tel choix, vont de pair avec celle des États, tant face aux enjeux politiques de la question que face aux problèmes pratiques que cela pose et, en dehors de la Guinée Bissau (Cheneau-Loquay, 1998) et de la Mauritanie (Crousse, 1991b), la propriété privée garantie par l'État est restée marginale.

3. Privatiser ou sécuriser les terres agricoles ?

Dans le même temps, de nombreux observateurs soulignent le dynamisme des systèmes fonciers locaux. Loin d'être figés, ou de constituer des freins systématiques à l'intensification (Migot-Adholla et al, 1991), ils se révèlent flexibles, dynamiques, évolutifs. Dès lors, de plus en plus d'observateurs considèrent que, plutôt que de prétendre remplacer les systèmes fonciers locaux par le système « moderne » de l'enregistrement et du titre, l'enjeu est dans la reconnaissance des droits locaux, redonnant aux communautés rurales la maîtrise de leur destin.

De fait, dès le début des années 90, on note un infléchissement sensible des thèses propriétairestes des institutions internationales, résultant tant des réticences des États dans la mise en œuvre des politiques de privatisation, qu'à des révolutions conceptuelles mettant en cause la théorie « standard » des droits de propriété (Platteau, 1996). S'ajoutant aux analyses socio-anthropologiques qui démontrent le dynamisme des systèmes fonciers et pointent la question de la régulation foncière et du pluralisme des normes comme le point crucial, une série d'études

³ Cf. Cheneau-Loquay, 1998, pour un cas extrême en Guinée Bissau.

⁴ Un certain nombre d'études historiques montrent en effet que les conflits, même sanglants, entre agriculteurs et pasteurs ne sont pas nouveaux. Leur fréquence a sans doute cru mais, ils ne résultent pas mécaniquement d'une compétition accrue. Ils résultent aussi d'une moins grande capacité de l'État à intervenir rapidement (Raynaud, 1997), d'une politisation croissante, etc.

économiques met en cause le lien supposé entre titre, sécurité foncière et intensification (Bruce et Migot-Adholla, 1994). Celles-ci montrent que, pour les paysans, la demande de titre vise le plus souvent d'abord à se protéger de l'État, qu'il n'y a guère de différence dans l'investissement dans la terre entre parcelles paysannes avec titre et parcelles détenues selon des droits coutumiers transmissibles, et enfin que le titre ne suffit pas à obtenir des crédits auprès des banques. La demande de titre concerne davantage les urbains détenteurs des terres, et même là, tous ne sont pas demandeurs, préférant dans certains cas ne pas rompre les relations sociales avec ceux qui leur ont attribué la terre (Faure, 1995), ou bien se contentant d'engager la démarche et de borner leurs terrains, sans pousser la procédure jusqu'au bout.

Dès lors, le débat tend à se déplacer “*d'un paradigme de remplacement vers un paradigme d'adaptation*” (Bruce, 1992) fondé sur la reconnaissance des droits existants, et vers la question de la *sécurisation foncière*, c'est-à-dire le processus par lequel des droits (quelle que soit leur origine) sont validés et garantis (Le Roy, 1996).

Cette évolution se traduit par une nouvelle génération de réformes foncières qui marquent une rupture avec la fiction de la généralisation rapide de la propriété privée “par le haut”, via l'immatriculation (Comby, 1998) : elles visent à donner aux droits existants et reconnus localement (quelle que soit leur origine) une existence juridique, tranchant avec leur négation de fait dans les textes, et à permettre aux ruraux d'échapper à l'insécurité juridique structurelle dans laquelle ils ont été maintenus pendant des décennies. Nous reviendrons ci-dessous sur les principales approches et leurs résultats actuels.

4. Gestion “participative” ou décentralisée des ressources renouvelables ?

Des débats semblables ont lieu parallèlement pour les ressources naturelles renouvelables, celles qui sont prélevées dans l'écosystème, et non pas produites : ressources forestières ligneuses et non ligneuses, halieutiques, pastorales, etc. Souvent négligées du fait d'une polarisation sur la production agricole, ces ressources n'en jouent pas moins fréquemment un rôle important – sinon essentiel – dans l'économie locale, et en particulier pour certains groupes sociaux comme les femmes, les pasteurs, etc.

La confrontation des logiques locales et étatique est particulièrement forte dans ce secteur : la logique de la mobilité, inhérente au pastoralisme ou à certaines activités halieutiques, la superposition de différents modes d'exploitation (et de différents types de droits) sur un même espace, sont difficilement compréhensibles par les techniciens. Les ressources ligneuses sont perçues à travers le prisme de la culture professionnelle des forestiers, pour qui la forêt sert seulement à produire du bois et doit être protégée des ruraux (Bergeret, 1995). Tant pour imposer des techniques prétendument “rationnelles” face à l'incurie supposée des pratiques paysannes, que pour s'assurer le monopole de ressources rémunératrices, l'État a marqué plus fortement encore son emprise sur ces ressources que sur les terres agricoles, mettant en place des administrations sectorielles chargées de leur gestion et de leur exploitation.

Désorganisation de modes locaux de gestion foncière là où il existaient (accès aux pâturages sahéliers – Velved, 1994 -, gestion de la pêche, etc.), incapacité des structures techniques à réguler l'accès aux ressources : là encore, le constat semble clair. Face à la tragédie de l'accès libre – qui résulte en partie de l'intervention publique -, certains en appellent à la privatisation, particulièrement dans le secteur forestier, là où les ressources sont rentables. Mais cela ne saurait être une solution universelle : indépendamment même de son coût social, la propriété privée n'est pas une réponse économiquement fonctionnelle pour les ressources mobiles (comme les ressources halieutiques) ou bien fluctuantes et aléatoires, comme les ressources pastorales en zones arides. Dès lors, pour ces ressources au moins, il faut bien raisonner en termes de gestion « en commun », avec un débat crucial sur le rôle respectif de l'État et des usagers, et des interrogations sur les conditions sociales, institutionnelles, juridiques et politiques d'une telle gestion locale. A l'échelle internationale, les récentes recherches sur la gestion des ressources communes montrent en effet qu'une gestion durable est possible, pour autant que les usagers aient un contrôle exclusif sur la ressource, et que des règles claires et légitimes gouvernant l'accès aux ressources et leur exploitation existent et soient respectées (Ostrom, 1990; Mathieu et Freudenberger, 1998).

De nombreux observateurs prônent ainsi une *gestion décentralisée*, avec réelle délégation de pouvoir aux populations, et non une simple *gestion participative*, où les agents de l'État conservent le contrôle des ressources (Bertrand, 1996). Pour autant, il y a fréquemment idéalisation des pratiques locales, qui n'étaient parfois « écologiques » que

dans des contextes antérieurs où la pression sur les ressources restait faible. Toutes les ressources ne font, ni ne faisaient, pas l'objet de règles strictes de gestion. Enfin, les exemples avérés de gestion locale efficace relèvent le plus souvent de communautés locales, relativement protégées de l'État, alors que, en Afrique, la question des ressources renouvelables se joue le plus souvent avec des acteurs hétérogènes (villageois, mais aussi migrants, charbonniers, exploitants forestiers, propriétaires urbains de troupeaux) et de fortes interférences étatiques. La faisabilité d'une telle gestion locale durable n'est donc pas totalement acquise. Diverses expériences sont néanmoins en cours, qui tentent de lui donner forme. On y reviendra ci-dessous.

Tant pour les terres agricoles que pour les ressources renouvelables, dans une phase d'interrogations sur les vertus d'une privatisation généralisée et rapide, bon nombre d'observateurs prônent une gestion plus locale, plus proche des ruraux, fondée sur une reconnaissance des droits existants. Mais, comme pour la privatisation, l'engagement de l'État pour une telle rupture avec les politiques passées reste encore incertain.

III. LES APPROCHES DES ANNEES 90

Les réformes des années 90 tentent, par des voies diverses, de s'affronter à cette question de la dualité juridique et de trouver de nouvelles articulations entre modes de régulation coutumier et étatique, en partant d'une volonté, plus ou moins forte, de prise en compte des droits et institutions locales.

Pour l'Afrique de l'ouest francophone, E.Le Roy (1998) identifie quatre types d'approches :

- les *politiques de codification*, comme au Niger, avec l'élaboration d'un Code Rural fondé sur une prise en compte des règles et pratiques locales ;
- les *politiques instrumentales*, fondées sur la cartographie et la reconnaissance juridique des droits comme dans les Plans Fonciers Ruraux (Côte d'Ivoire, Bénin, Guinée, Burkina Faso) ;
- les *politiques de gestion décentralisée* fondées sur la délégation de la gestion foncière à des instances locales. Ces politiques peuvent être mises en œuvre au sein de la *logique domaniale* actuelle. Il s'agit alors d'introduire un principe de *subsidiarité* : ne sont traitées à un certain niveau que les problèmes qui ne peuvent pas l'être à un niveau inférieur. Mais elles peuvent être la base d'une rupture avec l'ambition d'une propriété étatique de la terre et des ressources, et prendre la forme de *politiques patrimoniales*, considérant que la terre et les ressources sont le patrimoine commune des citoyens (dans le respect des droits et des règles) (Karsenty, 1998) ;
- Une quatrième approche, plus en amont, consiste en des *Observatoires du foncier*, comme outil d'élaboration d'une politique nouvelle (Mali, 1994-1998).

Plus récemment, émerge une approche par les transactions, discutée au Burkina Faso (Mathieu et al, 2000 ; Ministère de l'Agriculture, 2000) et testée en Guinée.

Ces différentes approches peuvent se combiner. Enfin, de nombreux États se sont parallèlement engagés dans des politiques de décentralisation administrative, qui créent des collectivités territoriales locales, dirigées par des Conseils élus. Cette décentralisation donne force à une gestion locale des affaires publiques et ouvre de nouvelles opportunités pour une gestion locale de la terre et des ressources, en même temps qu'elle pose un certain nombre de questions.

1. La codification : identifier les règles locales et les intégrer dans la loi

La logique de codification prolonge les tentatives coloniales de rédaction de "coutumiers" et vise, à partir d'un recueil des règles foncières pratiquées, à en donner une définition juridique. Il s'agit donc d'intégrer les systèmes coutumiers au sein d'un dispositif de droit positif, les règles étant précisées dans les textes. S'appuyant sur de longues enquêtes sur les pratiques locales, sur le pastoralisme, sur les arbres, le Code Rural du Niger rentre dans ce cadre. Mais la volonté de prendre en compte les pratiques se heurte à leur diversité : les pratiques locales ne sont pas l'expression d'un code, d'une série de règles précises qui s'appliquent à tous dans un espace donné et qu'il suffi-

rait de formaliser. Ils sont l'expression particulière de principes généraux, et sont fonction de l'histoire socio-politique locale, du statut social des individus, de la négociation avec les autres ayants droits et les autorités foncières. Même au sein d'unités homogènes du point de vue agro-écologique et/ou socioculturelle, recueillir et formaliser les "coutumes" ne peut donc qu'être une simplification et une systématisation de règles plus souples et plus variables. Plus encore, les règles n'ont de sens que par rapport aux institutions chargées de les définir, d'en assurer la mise en œuvre, d'arbitrer sur les transgressions. Dès lors qu'elle n'est pas fortement décentralisée, la logique de codification pose donc un vrai problème de prise en compte de la diversité et comporte donc le risque d'être elle aussi (quoique nettement moins que la législation actuelle) partiellement inadaptée ou illégitime localement. Prétendant éliminer la question de la gouvernance locale du foncier, la codification à l'échelle nationale reste finalement dans une logique juridique positiviste et instrumentaliste, pour qui la loi a pour vocation de définir ce qui doit être, et prétend transformer la réalité à son image.

2. Les Plans fonciers ruraux : identifier les droits sur la terre reconnus localement

En Côte d'Ivoire dès le début des années 90, puis en Guinée, au Bénin, au Burkina Faso, des démarches dites de « Plan Foncier Rural » ont été mises en place, avec des ampleurs et dans des contextes institutionnels différents. Cette démarche « instrumentale » (qui part des instruments d'identification des droits et non de la loi) repose sur une volonté d'identifier et de cartographier l'ensemble des droits existants, reconnus localement, sans présager de leur origine. Une démarche d'enquête contradictoire et de cartographie souple et performante est mise au point, devant aboutir à un "cadastre" simplifié. L'objectif est de matérialiser les droits existants (quelle que soit leur origine) et faisant consensus à l'échelle locale, une réforme législative devant ensuite définir les catégories foncières juridiques retenues par le législateur, et donner un statut juridique aux droits locaux ainsi recensés. La démarche se veut donc neutre, puisqu'elle se contente de matérialiser les droits concrets existants. En fait, l'apparente simplicité de la démarche se heurte, là où les systèmes fonciers reposent sur une série de droits emboîtés, à la complexité de la description de ces droits. L'accent mis sur la cartographie l'a été au détriment d'une analyse socio-foncière des types de droits existants (Chauveau et al, 1998). Malgré la volonté affichée de ne pas tomber dans une simplification "propriétaire", les différents niveaux de droits emboîtés rencontrés sur le terrain se réduisent, après enquête, à une simple différenciation entre "gestionnaire de terres" et "exploitant". Les droits secondaires (droits des femmes, droits sur les arbres, les pâturages) sont souvent négligés au profit des seuls droits de culture.

Au delà, le statut juridique des droits ainsi recensés fait l'objet de traitements divers. Ainsi, en Côte d'Ivoire, la loi foncière de 1998 ne s'appuie guère sur les acquis du PFR et l'innovation juridique importante que constitue le « certificat foncier » est censé disparaître en quelques années puisque toutes les terres doivent être immatriculées dans les trois ans. Enfin, les questions de maintenance (dispositif, coût, etc.), déterminantes pour la viabilité à terme de tels dispositifs semblent un peu sous-estimées lors du lancement des PFR.

3. La gestion décentralisée de la terre et des ressources : (re)donner aux populations un droit de définir et mettre en œuvre les règles

C'est à Madagascar que les démarches « patrimoniales » ont été poussées le plus loin, avec une ambitieuse articulation entre gestion décentralisée et décentralisation administrative. L'option d'une gestion décentralisée des ressources a émergé pour les aires protégées, face aux échecs des politiques d'exclusion des riverains. Depuis 1996, la démarche concerne l'ensemble des espaces ruraux. Pour permettre une gestion durable et réduire la pression au défrichement, elle vise à donner des droits exclusifs aux populations, et à articuler intensification agricole et valorisation économique des ressources renouvelables. L'objectif est de mettre en œuvre une "gestion locale sécurisée" (Gelose) des espaces communs, fondée sur un transfert de gestion aux communautés rurales de base, dans le cadre d'un contrat entre communauté, commune et État. Établi avec l'aide d'un médiateur patrimonial, spécialement formé, le contrat comprend le transfert de gestion des ressources renouvelables (marais, forêts, etc.) et une "Sécurisation foncière relative" des terres agricoles et des terroirs. La mise en œuvre de cette démarche va de pair avec une série de réformes juridiques (loi sur la gestion commune des ressources naturelles de 1996, décret 98-610 sur la SFR, loi sur les communes, nouvelle politique forestière). Ambitieuse et cohérente, cette approche s'appuie sur la systématisation de procédures de négociations locales, dont on peut se demander si elles peuvent se généraliser.

De façon moins ambitieuse, de nombreuses approches de négociation de Codes locaux ou de Conventions locales sont expérimentées dans le cadre de projets. Encore rarement reconnues dans les législations, elles sont une façon de mettre en œuvre une gestion décentralisée, au sein d'une législation domaniale. Si on manque encore de recul sur l'effectivité de ces conventions, il apparaît déjà clairement que leur reconnaissance par l'administration est un enjeu essentiel pour que les règles édictées puissent être garanties et que les instances chargées de leur mise en œuvre puissent, le cas échéant, appliquer les sanctions. Faute de directives claires de la part des États, ces expériences restent donc fragiles, soumises à la bonne volonté de l'administration locale.

4. Sécuriser les transactions ?

Alors que les PFR prônent un enregistrement systématique des parcelles, l'approche par les transactions foncières se centre sur les procédures de transfert des droits. Ce qui légitime un droit est le fait qu'il ait été obtenu, de façon elle-même légitime, de quelqu'un qui avait le pouvoir de l'affecter ou qui le détenait et avait le droit de le transférer. De fait, une partie importante de l'insécurité foncière se cristallise sur les transactions foncières, soit sur de nouvelles formes de transactions, plus monétarisées, ne faisant pas l'objet de normes locales précises (« ventes », parfois locations, etc.), soit sur des remises en causes d'arrangements antérieurs (remise en cause de prêts ; appropriation de terres empruntées, etc.). Dès lors, clarifier la procédure et formaliser le contrat par lequel un individu (à titre personnel ou au nom de son groupe familial) cède à un tiers, de façon temporaire ou définitive, tout ou partie des droits qu'il détient sur une parcelle donnée peut être une façon de faciliter la circulation des droits sur la terre et de contribuer à une réduction de l'insécurité. De fait, dans de nombreuses régions, les ruraux ont de plus en plus recours au « papier » dans leurs transactions.

Se posent alors des questions sur les types de transactions reconnues dans une zone donnée, sur la façon d'en préciser les clauses indispensables, sur la nécessité ou non d'un écrit, sur la forme à lui donner, sur le statut juridique de ces contrats (seing-privé ou actes authentiques), une démarche trop normative risquant d'être inadaptée aux possibilités et attentes des ruraux.

Encore peu expérimentée, cette approche demande à être évaluée. Elle semble a priori répondre à un certain nombre d'enjeux importants : s'appuyer sur les dynamiques locales d'usage du papier ; créer une articulation entre normes locales et normes étatiques sans pour autant rigidifier ; se focaliser sur les aspects les plus dynamiques des normes foncières, là où les acteurs (certains acteurs en tous cas) sont demandeurs de sécurisation, sans prétendre intervenir sur l'ensemble des droits ; favoriser les transmissions de droits.

5. Les Observatoires du foncier : comprendre les pratiques et régulations locales pour alimenter l'élaboration d'une nouvelle politique

Le principe des Observatoires du foncier (Crousse, 1991a) est de constituer, dans la durée, une capacité d'observation des changements fonciers, sur une problématique définie, et sur une série de lieux perçus comme représentatifs ou significatifs. Les objectifs (plus directement scientifiques ou répondant à une demande politique), les dispositifs d'observation, les montages institutionnels, peuvent être extrêmement divers.

Suite aux événements de 1991, au Mali, les États Généraux du Monde rural ont mis en avant l'idée d'une charte foncière, loi-cadre devant permettre des adaptations régionales. Pour contribuer à élaborer cette charte, un Observatoire du foncier, structure indépendante réunissant une équipe de chercheurs spécialisés chacun sur une région, a été constitué, avec pour objectif de servir d'interlocuteurs à l'équipe du Ministère de l'Agriculture chargée de l'élaboration de cette charte, d'enrichir le processus à partir d'une connaissance fine des situations locales et, plus largement, d'apporter un appui aux acteurs concernés par la situation foncière. Située en amont de la définition d'une loi, une approche en termes d'Observatoire a l'avantage, dans son principe, d'assurer une remontée d'informations et d'analyses du terrain, et de mettre en place les mécanismes de dialogue avec les décideurs. La mise en œuvre est néanmoins délicate. L'expérience malienne a souffert d'un montage institutionnel maladroit et, assez vite, d'une absence de pilotage de la part du Ministère de l'Agriculture. Le projet de charte rurale a ensuite été abandonné au profit d'une relecture du Code Domanial et foncier.

6. La décentralisation administrative : clarification ou complexification du jeu foncier ?

Rebattant les cartes du pouvoir local, créant des collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique, et dirigées par des Conseils élus, la décentralisation administrative peut apparaître comme une opportunité pour une gestion décentralisée de la terre et des ressources. Pour autant, la relation entre décentralisation administrative et gestion décentralisée des ressources est plus complexe qu'il n'y paraît. Dans de nombreux cas, leur articulation n'est guère prise en compte par les politiques de décentralisation, qui évitent ou oublient le foncier. A l'inverse, les législations sectorielles n'évoluent pas au même rythme, provoquant parfois des contradictions en termes de prérogatives.

De plus, du fait de sa nature politique, il est à craindre que la décentralisation administrative ne suffise pas non plus à garantir que les élus soient « redevables » devant les électeurs et soient donc amenés à clarifier le jeu foncier dans le sens des intérêts des populations, comme au Sénégal (Blundo, 1996) où l'expérience des Conseils Ruraux semble montrer que les processus d'affectation des terres ne relèvent pas toujours d'une décision concertée. Enfin, la décentralisation (par rapport à l'échelon national) se réalise à une échelle supra-villageoise : donner des pouvoirs accrus à une telle instance représente alors une centralisation par rapport au niveau local (village, grappe de villages, fractions) où se joue actuellement la gestion foncière.

7. Des innovations nombreuses, des expériences en cours

On le voit, les évolutions sont nombreuses, tant sur dans les expériences de terrain que dans les législations. La liste des textes législatifs revus au cours de la décennie est impressionnante. Au delà même de la grande variété des Comités mis en place par les projets, de nombreuses innovations juridiques et institutionnelles ont vu le jour et font désormais partie du paysage officiel. Sans exhaustivité, citons les terroirs d'attache pastoraux au Niger, les certificats fonciers en Côte d'Ivoire, les Conventions locales au Mali, les Commissions foncières d'arrondissement au Niger, les Commissions paysans-forêt en Côte d'Ivoire, etc. qui sont autant d'avancées pour réduire le dualisme juridique et tenter de réconcilier légalité et légitimité. Ailleurs en Afrique, des processus voisins sont en cours : Land Boards en Ouganda, etc. ⁵

Ces évolutions sont nombreuses, et importantes. Pour autant, il n'est pas sûr qu'elles répondent encore, à l'heure actuelle, aux enjeux. D'abord parce que ce sont des expérimentations, qui sont encore en cours, et dont on ne connaît pas encore toutes les conditions ni tous les enjeux. Les PFR ont beaucoup évolué depuis leurs origines, un certain nombre de questions, et en particulier celle du statut juridique des droits recensés, reste latent dans la majorité des pays. Les innovations juridiques ou de terrain mettent en lumière de nouveaux aspects des réalités. Il faudra encore un peu de temps avant de pouvoir affirmer maîtriser les tenants et aboutissants de ces démarches novatrices, d'avoir validé par la pratique leurs méthodologies. Les quelques questions soulevées ci-dessus en témoignent, les ateliers seront l'occasion d'en discuter.

Mais de plus, on aussi un certain nombre de résistances à de telles évolutions, qui se traduisent par des restrictions dans les marges de manœuvre offertes réellement par les législations récentes, dans les retards pris par certains décrets d'application, dans des contradictions persistantes entre législations sectorielles, entre intentions et contenus des textes. Il y a aussi un certain nombre de retours en arrière, comme en Côte d'Ivoire, où le PFR devient un simple outil de transition pour un basculement rapide à une propriété privée généralisée. Il ne faut pas oublier que ces innovations se développent dans un contexte de polarisation croissante et d'extension des intérêts urbains, parfois encouragés par l'État : ne sont-elles pas l'arbre qui cache la forêt ? De fait, on peut parfois s'interroger sur la réelle volonté politique de changement.

Au delà, il nous semble que la majorité des approches peine à prendre en compte de façon rigoureuse les dynamiques foncières et les modes locaux de régulation. A cet égard, les résultats récents de travaux de recherche permettent de préciser les diagnostics, et ainsi de pointer certains enjeux essentiels.

⁵ Voir sur l'Afrique australe, Toulmin and Quan eds, 2000.

IV. DEUX OU TROIS CHOSES QUE NOUS SAVONS DES DYNAMIQUES FONCIERES

1. Régulations coutumières et droits évolutifs

Toutes les analyses empiriques démontrent la grande flexibilité des systèmes fonciers locaux, et leur capacité à évoluer face aux nouveaux enjeux. Contrairement au préjugé tenace sur la rigidité supposée de règles foncières “traditionnelles” et intemporelles, on n’observe pas d’effondrement des systèmes fonciers locaux, même avec de fortes densités de populations et/ou une insertion forte dans le marché.

Au delà de leur diversité, et des évolutions, les systèmes fonciers locaux partagent néanmoins différentes caractéristiques, mises en évidence en particulier par Berry (1993) : les droits sur la terre et les ressources sont liés aux appartenances sociales; l’accès aux ressources est médiatisé par les réseaux sociaux et les rapports de clientèle. D’autre part, une même parcelle peut faire l’objet de différents droits emboîtés ; si certains détiennent des droits d’appropriation ou des droits d’affectation des terres, d’autres n’ont accès aux ressources que par délégation de droit d’exploitation, obtenus grâce à des relations sociales avec les premiers (Lavigne Delville et al, 2001). L’affectation des droits ne relève pas de l’application d’une série de normes précises, mais de négociations, à partir de principes généraux, selon une logique procédurale (Chauveau, 1998). Souvent – mais pas partout – le pouvoir des premiers occupants est lié à leur maîtrise des relations avec les génies de la terre et a donc une dimension magico-religieuse.

Il faut insister ici sur le caractère ambigu du terme de « droit coutumier ». Une approche historique et anthropologique met le plus souvent à mal les images naïves de systèmes fonciers coutumiers ou communautaires qui se seraient tant bien que mal perpétués malgré la domination de l’État. Partout, les droits fonciers locaux sont le produit historique d’interactions entre jeux d’acteurs locaux et intervention étatique. Même si elles n’ont jamais été totalement appliquées, les législations foncières et forestières successives ont fortement marqué les réalités locales, occasionnant des réinterprétations successives. Tout en s’appuyant sur des sources de légitimité fondées sur l’histoire, les pratiques foncières d’aujourd’hui sont contemporaines, modernes au sens où elles reflètent les rapports sociaux et les enjeux d’aujourd’hui. Si l’essentiel des pratiques foncières en Afrique rurale relève du « coutumier », ce n’est pas au sens de mécanismes inchangés, mais parce que les principes qui gouvernent cette gestion foncière relèvent de principes eux-mêmes « coutumiers », parce que les autorités qui en assurent l’essentiel de la mise en œuvre sont, pour une part au moins, issus de légitimité coutumière ou revendiquée comme telle.

Que le *mode de régulation* relève de logique locale ne signifie pas que les règles et les droits ne soient pas actuels : l’émergence de nouveaux droits ou de nouvelles règles (sur l’accès à des espaces nouvellement mis en culture comme les bas-fonds ; sur l’exploitation des ressources naturelles ; sur les modalités des nouvelles transactions) ; l’extension de processus d’individualisation des droits fonciers et le développement de transactions marchandes au sein de régulations foncières locales, le montrent bien. Contrairement à une image tenace, il n’y pas de nécessaire contradiction entre ces processus et une régulation foncière qui demeure une régulation « locale ».

Ainsi, sur la question controversée de la marchandisation de la terre, de sa transformation en « bien » marchand. Là où la terre n’a pas (ou plus) un caractère sacré, les ventes ont pu se développer apparemment facilement, quoiqu’en disent les discours généraux sur le caractère inaliénable de la terre en Afrique. Dans le Golfe de Guinée, au sud-Bénin, au Ghana, à l’ouest du Cameroun, sur le fleuve Niger au Niger, les transactions marchandes sur la terre sont fréquentes, voire anciennes (Mortimore, 1998). Il existe parfois des procédures coutumières (Kasanga, 2000 ; Hallaire, 1991) visant à authentifier le transfert de propriété. Même là où les normes coutumières disent que la terre est un bien inaliénable, des transactions marchandes peuvent apparaître et se développer, de façon assumée ou occulte. Par autant, il n’y a pas de lien mécanique entre densités de population et/ou insertion dans des productions marchandes (Lavigne Delville et Karsenty, 1998).

Nous sommes bien dans un contexte de “marchandisation imparfaite de la terre” (Le Roy, 1997), où les relations sociales entre acteurs restent déterminantes dans les modalités et contenus des rapports fonciers qu’ils entretiennent entre eux. De fait, il apparaît souvent une ambiguïté sur ce qui est en jeu dans la transaction. Pour les autochtones, c’est parfois le droit d’exploiter qui est vendu, et non le fond, la terre elle-même. Un certain nombre de restrictions (limitation au droit de transmettre les droits achetés, à un autre acheteur, et parfois même à ses

descendants, possibilités de reprendre sa terre si elle est mal utilisée, etc.) témoignent qu'il ne s'agit pas toujours de « ventes vraies », avec aliénation de la terre et renonciation à tout droit dessus. Mais les acheteurs pensent ou prétendent avoir acheté la terre. L'ambiguïté du contenu même de la transaction crée une incertitude, des possibilités de manipulations qui peuvent être utilisées par l'une ou l'autre des parties à son profit.

En effet, le changement se fait à travers le jeu des acteurs, qui saisissent les opportunités qui leur sont offertes, en jouant selon leurs intérêts sur les ressorts de la "tradition" ou sur ceux de l'État, voire sur une combinaison des deux. La réalité n'est pas une opposition entre des systèmes coutumiers inchangés et un État qui n'a pas eu de prise sur eux, mais des jeux d'acteurs complexes, jouant sur la pluralité des normes, au sein de systèmes fonciers locaux hybrides.

2. Fluidité des normes et des institutions

De ce fait, les systèmes fonciers locaux ne sont pas un ensemble de règles univoques, définissant a priori les droits de chacun. Les droits concrets sont le fruit d'arbitrages et de négociations réalisés par les autorités familiales ou politiques, à partir d'un certain nombre de principes partagés. Le droit coutumier est de nature procédurale, et non codifiée (Chauveau, 1998). Négociation, contestation, manœuvres et manipulations sont des éléments clés dans les stratégies des acteurs pour défendre ou améliorer leur position, obtenir ou maintenir des droits. Cette dimension procédurale est d'ailleurs au fondement de la flexibilité des normes foncières et de leur dynamisme (Chauveau, 1997).

Comme Berry le montre, l'intervention étatique, coloniale puis indépendante, n'a pas rompu avec cet enchevêtrement du foncier dans les réseaux sociaux. Qu'elle prenne la forme d'une nationalisation (avec les différentes variantes des conceptions domaniales) comme en Afrique francophone (Roche-gude, 1998 ; 2000), ou bien d'une allocation au président de la République, sous forme de "trustee" comme au Ghana (Kasanga, 2000), la volonté de contrôle étatique de la terre et des ressources et le pouvoir que s'est donné l'État d'affecter les terres, et de les exproprier au nom d'un "intérêt public" pas toujours très bien défini, n'aboutissent pas à la mise en place d'une gestion technocratique et impartiale, mais au contraire à un renforcement de l'enjeu socio-politique du contrôle foncier. On assiste alors à une recomposition des réseaux d'accès aux ressources autour de l'appareil d'État et à une politisation accrue de la question foncière (Bayart, 1989; Lund, 1998; Le Meur et al, 1999). Captation de rente et renforcement de réseaux de clientèle par l'affectation de terres ou de permis d'exploiter les ressources ligneuses (Ribot, 1999) sont ainsi au cœur des enjeux de la question foncière, et de la compétition pour le monopole de la gestion des terres ou des ressources. Dans le même temps, le jeu politique national semble interférer de plus en plus dans les conflits locaux, contribuant à les aggraver, les protagonistes se cherchant des appuis dans telle ou telle tendance politique. Dans un contexte de multi-partisme naissant, les conflits fonciers représentent alors une opportunité pour les politiciens pour renforcer leur crédibilité et leur clientèle, en faisant la preuve de leur capacité d'intermédiation, au Cameroun comme au Niger (Lund, 1996) ou au Ferlo (Juul, 1999).

Ces logiques sont favorisées par la complexité et les contradictions de la législation et du dispositif d'administration foncière. La question foncière se caractérise ainsi par une prolifération de normes et d'institutions, d'origines différentes, et qui revendiquent un pouvoir foncier. La gestion foncière n'est pas tant le fruit de prérogatives claires d'instances fondées sur ce rôle (qu'elles soient d'origine coutumières ou étatiques), que la résultante d'un jeu complexe, où différents pouvoirs (y compris la chefferie administrative, voire même les politiciens) tentent de s'imposer comme instance de gestion foncière et sont mobilisés par les protagonistes de façon opportuniste.

3. Insécurité, sécurisation et arbitrage

Ces analyses modifient assez profondément la façon de poser les questions d'insécurité foncière et de gestion des conflits, deux thèmes importants dans les débats actuels, en tous cas en Afrique francophone. La vision classique voit dans l'insécurité le fruit de la compétition foncière et du flou sur les droits coutumiers. C'est un diagnostic assez différent qui émerge des études de cas, en phase avec les travaux récents : les dynamiques économiques entraînent certes des évolutions dans les rapports fonciers et accroissent la compétition pour la terre et les ressources. Mais les arrangements institutionnels locaux évoluent aussi. Les paysans ont de plus en plus recours au papier, à l'écrit, pour sécuriser les transactions (Lavigne Delville et Mathieu coord., 1999). Il existe certes une insécurité juridique généralisée, parce que les droits locaux sont "illégaux" aux yeux de la loi, mais elle ne s'exprime pas tou-

jours. Il existe également une certaine précarité des droits délégués, qui peuvent être renégociés. Mais l'insécurité ne prend pas la même forme selon les contextes, selon les acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. D'autre part, les acteurs ne restent pas passifs et tentent, avec plus ou moins de succès, de mobiliser réseaux d'alliance, témoins, recours à des autorités, usage du papier pour sécuriser leurs droits sur le double registre local et administratif.

Le conflit est inhérent aux dynamiques sociales. Ce qui provoque des conflits récurrents, ou explosifs, n'est pas tant la situation de compétition en tant que telle que les défaillances des systèmes d'arbitrage. Gado (2000) détaille particulièrement cette question pour le Boboye, au Niger. De multiples formes de conflits sont recensés. Il existe aussi un grand nombre d'institutions par lesquels les gens peuvent revendiquer ou négocier des droits, depuis les comités villageois de gestion de terroir, jusqu'aux chefs de Canton, commissions foncières d'arrondissement, autorités religieuses et administration territoriale. En général, les gens essaient de régler les litiges entre eux, ou au niveau du chef de canton. Mais il est possible de contourner une instance pour se retourner vers une autre, qu'on suppose plus favorable. Les divers comités issus des projets n'ont pas mandat pour gérer les conflits, mais ils édictent de nouvelles normes, et contribuent parfois à aggraver les tensions. Dans un contexte de pluralité de normes et de multiplicité d'instances d'arbitrage, un arbitrage durable et légitime est extrêmement difficile.

Pour autant, toutes les tensions ne débouchent pas sur des conflits violents. Dès lors, il est important d'analyser les itinéraires de résolution des conflits et la façon dont les acteurs mobilisent les différents pouvoirs et instances. C'est aussi la démarche de Traore (2000), qui montre que, dans le Ferlo sénégalais, les ruraux préfèrent régler les conflits « dans le ventre de la communauté » et réactualisent des instances de type coutumières pour les arbitrer, évitant le recours à l'administration.

4. La question des institutions

L'enjeu essentiel se situe donc au niveau des *institutions*, c'est-à-dire des systèmes de règles et d'autorités qui gouvernent – ou sont censées gouverner – les pratiques des acteurs. « *Tout système de propriété est fondé sur un système d'autorité. Seule une autorité efficace garantit la mise en application effective et durable du tissu relationnel des droits et obligations réciproques qui fondent le système de propriété* » (Mathieu, 1996 : 41).

Multiplication des normes et pluralité des instances rend difficile une régulation foncière, au sens où une norme peut être contestée devant une autre instance. C'est une des causes majeures d'escalade ou de récurrence des conflits. Plus encore que la coexistence de normes, les dysfonctionnements proviennent de la pluralité d'instances d'arbitrage (chefs coutumiers, imams, préfets qui changent vite de poste, techniciens de projets, sans parler des interférences des politiques – Lund, 1996), qui ne sont pas articulées et peuvent donner des avis contradictoires, et fluctuants. Cette situation fait qu'il ne peut y avoir d'arbitrage reconnu et accepté, puisque toute décision d'une instance peut être remise en cause par une autre. Du coup, il n'y a guère de prévisibilité à l'issue des conflits, tout arbitrage peut être remis en cause, ce qui facilite l'escalade et empêche toute solution durable. Pour autant, la pluralité juridique n'est pas nécessairement un problème en soi. Elle autorise des évolutions, et donc l'adaptation des pratiques. Elle joue ainsi un rôle relativement fonctionnel. D'autre part, dans bon nombre d'endroits, cette coexistence ne pose pas de problème majeur, soit qu'une hiérarchie claire se soit mise en place en pratique, soit que les différentes instances aient trouvé des façons de dialoguer et de se coordonner.

Si l'on s'intéresse aux pratiques effectives, et non à la lettre de la loi, on observe qu'à l'heure actuelle, la régulation foncière (telle qu'elle résulte en pratique des décisions des divers acteurs qui, à un titre ou un autre, jouent un rôle effectif dans les décisions sur le foncier et les ressources naturelles) est assurée, avec plus ou moins d'effectivité :

- principalement (et parfois de façon exclusive) autour de principes locaux, parfois contestés ;
- par un ensemble plus ou moins large d'instances et d'acteurs de statut divers, ayant ou non des prérogatives officielles (autorités coutumières, chefs de village administratifs, élus, administration territoriale, services techniques déconcentrés, responsables associatifs ou politiques, etc.);
- qui, selon les cas, agissent en concertation ou en concurrence.

C'est là, semble-t-il, l'enjeu majeur d'une intervention publique visant à sécuriser les acteurs : sans pour autant prétendre rigidifier un dispositif local uniforme (ce qui serait illusoire, vu la diversité des contextes, des acteurs, et des rapports de force), contribuer à clarifier et stabiliser des règles qui soient à la fois légitimes aux yeux des acteurs (de la majorité des acteurs) et reconnues par l'État ; contribuer à clarifier les mécanismes d'affectation de droits, et d'arbitrage, pour éviter les effets les plus nocifs de cette pluralité de pouvoirs ; contribuer à stabiliser dans le temps les droits ou règles reconnues.

V. POUR UNE SECURISATION FONCIERE DES PRODUCTEURS RURAUX

1. Productivité, paix sociale, citoyenneté : les enjeux d'une sécurisation des ruraux

L'enjeu premier qui a mis les questions de sécurité foncière sur le devant de la scène est un *enjeu productif* : les ruraux ne peuvent produire de façon efficiente que s'ils disposent d'une sécurité foncière suffisante, leur permettant d'investir dans des intrants, dans des améliorations foncières.

Ceci est incontestable. Pour autant, les systèmes fonciers locaux assurent, sauf exception, une sécurité suffisante aux producteurs, en tous cas ceux qui disposent de droits d'appropriation. Pour ceux-là, les études économiques montrent qu'il n'y a pas de différence d'investissement entre des parcelles disposant d'un titre et possédées en appropriation lignagère. Bien plus, les investissements durables sont une façon de consolider des droits plus durables et plus individualisés. Pour les parcelles acquises auprès de tiers (en délégation de droits d'exploitation), un certain nombre de restrictions existent souvent (interdiction de planter, de réaliser des aménagements permanents) qui renvoient à un souci de sécurisation du cédant : de telles restrictions empêchent le preneur de revendiquer des droits d'appropriation. Mais un certain nombre d'arrangements portent sur la plantation d'arbre, avec partage du produit ou de la plantation. On peut imaginer que l'extension de contrats écrits, précisant les prérogatives et devoirs des deux parties, puissent apporter des solutions en sécurisant le cédant et en déplaçant l'enjeu sur le partage des coûts d'investissement et des bénéfices.

Enfin, et surtout, les choix d'investissements dans l'intensification culturale relève d'abord du contexte économique, qui rend ou non rentable de tels investissements. Les liens entre sécurité foncière et productivité sont donc plus complexes (Lavigne Delville 1998) : une partie de l'insécurité effective provient du dualisme légal et de ses effets ; les besoins de sécurisation diffèrent selon les acteurs et selon leurs systèmes de production.

La sécurité foncière renvoie aussi à un enjeu de *paix sociale* : dans le contexte actuel de compétition non régulée pour la terre et les ressources, et de pluralité des normes favorisant les rapports de force, des droits acquis peuvent se trouver remis en cause. Des revendications opportunistes surgissent d'autant plus aisément, produisant une insécurité potentielle, favorisant la multiplication des conflits. Dans certaines zones, en particulier les zones de migrations nombreuses et anciennes, le changement de génération amène fils d'autochtones et fils de migrants à remettre en cause les arrangements que leurs parents avaient conclus, et à revendiquer, la reprise des terres cédées pour les premiers, une pleine propriété pour les seconds. Clarifier les règles a ici un enjeu de paix sociale évidente.

Enfin, plus de 40 ans après les Indépendances, dans des pays démocratiques, le fait que la grande majorité de la population n'ait pas accès aux procédures légales et n'ait pas leurs biens et leurs droits sécurisés par l'État, reproduit en pratique la distinction coloniale entre citoyens et sujets, selon l'expression de Mamdani et pose un réel problème de citoyenneté. Dans un contexte de crise de légitimité des États, assurer une telle sécurisation aux citoyens (et électeurs !) peut être, pour les gouvernants, une façon de contribuer à reconstruire la base sociale des États.

2. Raisonner en termes de sécurisation

La sécurité foncière n'a pas de définition stricte. Le type de sécurité dont un acteur a besoin dépend d'une part de sa position sociale et de son insertion dans les rapports sociaux locaux, d'autre part du type de production, des investissements qu'elle demande.

La demande en termes de sécurité est donc diverse, appelant pour des réponses elles-mêmes variées. La propriété privée n'est qu'un mode de sécurisation. En fait, *ce que l'on possède n'est pas la terre elle-même, ou telle ou telle ressource, mais des droits (des prérogatives, des obligations) sur cette portion de terre ou sur telles ressources*. La sécurité foncière ne dépend pas tant de la nature des droits que l'on détient (appropriation, propriété privée, droit de culture temporaire, etc.) que du fait que ces droits ne seront pas contestés sans raison, et que, si cela se produisait ils seraient reconnus et renforcés en cas de contestation illégitime.

On peut ainsi être en insécurité avec un titre (si les rapports de force empêchent d'en bénéficier) ou en sécurité sur des terres empruntées, même sous contrats courts, pourvu que les relations soient bonnes avec le cédant et que les contrats soient renouvelés à chaque échéance.

Mieux vaut ainsi raisonner en termes de *sécurisation* (Le Roy, Bertrand et Karsenty, 1996), c'est-à-dire de *processus par lequel les droits sont reconnus et garantis*. Ce qui renvoie à la question des institutions qui affectent, valident, assurent l'effectivité des droits.

3. Offrir une gamme de solutions, apportant des réponses aux enjeux concrets

Les besoins diffèrent selon les acteurs. Un pasteur transhumant a besoin de garantir son accès à des pâturages, à des points d'eau, à des aires de stationnement. Un agriculteur a besoin que ses droits (d'appropriation et/ou d'exploitation) soient reconnus et ne puissent pas être remis en cause sans raison. La menace tient souvent plus au risque d'interventions d'acteurs externes utilisant les procédures de concession (interdiction de concessions sans obtention préalable de la terre selon les procédures locales). Parfois aussi, là où les ventes se développent, l'insécurité peut résulter du risque de voir le patrimoine familial vendu à son insu (cf. la question de la régulation des ventes : dans quelles conditions un ayant-droit lignager a le droit d'engager une partie du patrimoine ?) ou au contraire qu'un achat soit remis en cause (formalisation de la transaction, avec explicitation de son contenu – cession définitive – et accord formel des ayants-droits du cédant). Un « nouvel acteur » a besoin de voir ses droits reconnus localement (et donc obtenus selon des procédures légitimes), matérialisés localement (bornes, haies, etc.) et garantis par l'État, via un certificat foncier ou un titre.

Tous ont besoin que les dispositifs d'arbitrage soient un peu plus fiables et prévisibles, limitant les comportements opportunistes, ce qui passe aussi en partie par une réduction de la pluralité des normes, par une explicitation formelle de ce qui peut se faire ou non dans une zone donnée.

L'analyse des formes effective d'insécurité et des attentes des différents acteurs en matière de sécurisation permet d'identifier les points essentiels sur lesquels travailler.

4. Des institutions hybrides : pour une articulation des modes de régulation

Il n'y aura de solution qu'à travers une réconciliation, au moins partielle, entre légitimité, légalité et pratiques. Les acteurs locaux rentreront d'autant plus facilement dans les dispositions légales que celles-ci leur offrent des réponses concrètes et sont accessibles. L'État ne pourra avoir prise sur les pratiques, et réellement orienter leur évolution, que dans la mesure où il commence par reconnaître ce qui existe.

Un dispositif de gestion foncière (un ensemble de principes et de règles, d'autorités, affectant ou validant des droits et prérogatives, et les matérialisant par des outils techniques) ne sera fonctionnel que dans la mesure où il intègre, sur chacun de ces aspects, cette diversité de repères et que si les normes légales, les institutions formelles, les outils (registres, cartes, procès-verbaux, etc.) prennent en compte, à des degrés variables, les réalités et les acteurs locaux.

C'est donc clairement à l'État de faire un pas vers les ruraux, en élargissant la gamme des solutions juridiques et institutionnelles qu'il offre, en construisant des dispositifs intermédiaires qui permettent une articulation des modes de régulation locaux et étatiques, en clarifiant sa position vis-à-vis des modes locaux de gestion de la terre et des ressources. A cet égard, vu la diversité des situations, une gestion locale décentralisée, reconnaissant le droit des populations à gérer leurs affaires dans le cadre d'un dispositif légal ouvert, appuyée par l'État moyennant le respect de certaines conditions en termes d'équité ou de procédure, semble bien une condition incontournable.

VI. CONCLUSION : L'ESPACE DES DEBATS DE POLITIQUE FONCIERE

Il y a aujourd'hui consensus sur le fait que la coexistence non régulée d'une pluralité de normes foncières et d'institutions intervenant dans la gestion foncière est une des causes majeures de dysfonctionnement. Pour autant, l'ambition d'un contrôle étatique des terres est discréditée; le retour à des situations "traditionnelles" est illusoire face aux changements économiques et politiques des dernières décennies; enfin, (et quelque soit le jugement de valeur que l'on porte sur cette perspective), il semble illusoire de croire qu'une généralisation de la propriété privée puisse, à court terme, résoudre la contradiction, que ce soit par une immatriculation généralisée ou le libre jeu des forces du marché (lequel aurait pour effet de marginaliser une part importante de la population rurale, avec des coûts élevés en termes de pauvreté et d'exode rural).

Dès lors, à l'échelle de temps des politiques (une génération), l'enjeu semble bien être de travailler à une articulation des régimes juridiques, qui gardent la souplesse et la dynamique des systèmes locaux, tout en construisant des régulations. Le point de départ est triple :

- une approche en termes de *sécurisation*, qui offre une gamme de solutions ;
- *une gestion foncière plus locale*, avec des débats sur le degré de transfert de responsabilités de l'État vers les populations ;
- *une reconnaissance de la légitimité des droits existants*, en rupture avec leur négation officielle actuelle, quel que soit par ailleurs le sens dans lequel on voudrait les voir évoluer. De façon plus ou moins explicite, dans une phase de recul de la pression à la privatisation des terres, c'est bien dans cette optique que se situent les expériences récentes en Afrique francophone.

Se dessine ainsi l'espace des débats contemporains de politique foncière, au sein duquel trouvent place une diversité de choix politiques et de démarche d'intervention : donner une certaine reconnaissance aux droits fonciers locaux pour sortir de la dichotomie entre législation et droits locaux, avec des options qui vont de la reconnaissance par l'État d'une certaine autonomie foncière locale et un accent sur les arbitrages, à la mise en place d'une propriété fondée sur les droits d'appropriation reconnus localement.

Notre séminaire sera, nous l'espérons, une riche occasion d'échanges et de débat autour des expériences récentes, des pistes émergentes, contribuant à clarifier la façon de poser le débat, à partager les acquis, à avancer sur l'élaboration de politiques foncières renouvelées, faisant face aux défis économiques et politiques des États d'Afrique de l'Ouest en ce début du XXI^e siècle.

BIBLIOGRAPHIE

- Bayart J.F., 1989, *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 439 p.
- Bergeret A., 1995, « Les forestiers coloniaux : une doctrine et des politiques qui n'ont cessé de 'rejeter de souche' », in *Les sciences hors d'Occident au X^e siècle*, Paris, Orstom.
- Berry S., 1993 *No condition is permanent, the social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 258 p.
- Bertrand A., 1996, « Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs » in Le Roy et al. dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp 342-348.
- Blundo G., 1996, « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier » in Mathieu P. et al. dir, 1996, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, pp. 101-119.
- Bruce J.W., 1992, *From replacement to adaptation : a shift of paradigm*, working paper, Land Tenure Center.
- Bruce J.W. and Migot-Adholla S.E. eds., 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt publishing company, 282 p.
- Chauveau J.-P., 1997, "Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource." In B. Contamin and H. Memel-Foté (eds). *Le modèle ivoirien en crise*. GIDIS/Karthala, Paris/Abidjan.
- Chauveau J.P., 1998, "La logique des systèmes coutumiers." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Chauveau J.P., Bosc P.M. and Pescay M., 1998, "Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Cheneau Loquay A., 1998, « Le poids des grands domaines en Guinée Bissau », in Lavigne Delville dir, *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Comby J., 1998, "La gestation de la propriété." In Lavigne Delville (dir.) *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Crousse B., 1991a, « L'outil de recensement des évolutions: l'observatoire foncier » in Le Bris et al. dir, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala, pp.229-231.
- Crousse B., 1991b, "L'influence des réglementations foncières modernes dans l'aménagement de la vallée; objectifs, contenus, résultats et conflits sur la rive mauritanienne." In Crousse, Mathieu and Seck (eds). *La vallée du Sénégal, évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements*. Karthala, Paris.
- Faure A., 1995, *L'appropriation privée de la terre en milieu rural : politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso*, Dossier Zones Arides n°59, Londres, IIED, 16 p.
- Floquet A. et Mongbo R.L., 1998, *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agricole et urbanisation au Bas Bénin*. Weikersheim, Margraf.
- Gado B. A., 2000, « Instances d'arbitrage et itinéraires de résolution des conflits fonciers dans le Boboye (Niger) », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 303-326.
- Hallaire A., 1991, *Paysans montagnards du Nord-Cameroun, les monts Mandara*, coll. A travers champs, Paris, Orstom.
- Hilhorst T. and Coulibaly N., 1998, *Elaborating a local convention for managing village woodlands in southern Mali*, Drylands Issue Paper no 78, IIED, London
- IIED, 1999, *Régimes fonciers et accès aux ressources naturelles en Afrique de l'ouest : questions et opportunités pour les 25 ans à venir*, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Juul K., 1999, *Tubes, Tenure and Turbulence: The effects of drought related migration on tenure systems and resources management in northern Senegal*. PhD Dissertation, International Development Studies, Roskilde University Centre, March 1999.
- Karsenty A., 1998, « Entrer par l'outil, la loi, ou les consensus locaux ? », In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Kasanga K., 2000, « Systèmes fonciers, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 55-80.
- Keita, Y., 1998, "De l'essai d'un bilan des législations foncières en Afrique de 1960 à 1990." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Lavigne Delville, Ph., 1988, "Sécurité foncière et intensification" , in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp.264-292.
- Lavigne Delville Ph. et Karsenty A., 1998, "Des dynamiques plurielles." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris, pp. 215-242.
- Lavigne Delville Ph. (dir), 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques,*

- légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Lavigne Delville Ph. and Mathieu P. (coord.), 1999, *Formalisation des contrats et des transactions: repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*. Document de travail. Gret/IED, Paris/Louvain.
- Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest, interventions publiques et dynamiques locales*, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED, 357 p.
- Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.Ph., Chauveau J.P., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux ; rapport final de la recherche « droits délégués d'accès à la terre et aux ressources*, GRET/IRD/IIED, 207 p.
- Le Meur P.-Y., Bierschenk T. et Floquet A., 1999, *Paysans, État et ONG au Bénin*. Working Papers on African Societies 33, Berlin: Das Arabische Buch.
- Le Roy E., 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires » in Le Roy et al dir *La sécurisation foncière en Afrique*, Karthala, pp.239-250.
- Le Roy E., Bertrand, D Karsenty A., 1995, *La sécurisation foncière en Afrique* Karthala, Paris.
- Le Roy E., 1997, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in Blanc-Pamard et Cambrézy coord. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom, pp. 455-472.
- Le Roy E., 1998, « Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt dix.» In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Lund C., 1996, « Compétition pour les juridictions et manoeuvres politiques au Niger » in Mathieu, Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 135-150.
- Lund C., 1998., *Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code*. Hamburg: APAD-Lit Verlag.
- MAE, 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.
- Mathieu P., 1996, « La sécurisation foncière, entre compromis et conflits : un processus politique » in Mathieu, Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 26-44.
- Mathieu P. et Freudenberger M., 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Mathieu P., Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Pare L. et Zongo M, 2000, *Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso, rapport de synthèse de l'étude sur l'évolution des transactions foncières*, GRET/Ministère de l'Agriculture/Ambassade de France au Burkina Faso.
- Migot-Adholla S.E., Hazell P., Blarel B. and Place F., 1991, « Indigenous land rights systems in sub-Saharan Africa: A constraint on policy? » *World Bank Economic Review* vol. 5 (1): 155-175.
- Ministère de l'Agriculture, 2000, *Présentation et discussion des résultats de l'étude sur l'évolution des transactions foncières au Burkina Faso*, Compte-rendu de l'atelier, Ouagadougou.
- Mortimore M, 1998, « Evolution des régimes fonciers dans les pays anglophones d'Afrique occidentale » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Ostrom E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 220 p.
- Platteau J.-Ph., 1996, « The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa : a critical assesment “ , *Development and Change*, vol. 27, n° 1 : 29-86.
- Raynaud C., 1997, « Transformation des rapports sociaux et dynamique d'usage des ressources: (1) naissance de la question foncière.” In C. Raynaud (ed). *Sahels, diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Karthala, Paris, pp. 285-313.
- Ribot J.C., 1999, « Rebellion, Representation and Enfranchisement in the Forest Villages of Makacoulbantang, Eastern Senegal » Communication to the Conference Land Tenure Models for 21st Africa, African Studies Centre/World Resources Institute, Leyden, sept. 99, 25 p.
- Rocheude A., 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Rocheude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays.
- Traoré S., 1997, « Les législations et les pratiques locales en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal.” In Tersiguel and Becker (eds). *Développement durable au Sahel*, Karthala/Sociétés, espaces, temps, Paris/Dakar, pp 89-102.

Traore S., 2000, « De la 'divagation des champs' : difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo (Sénégal) » in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 249-270.

Toulmin C. et Quan J.(eds), 2000, *Evolving Land Rights in Africa*, DFID/IIED.

Vedeld T., 1994, *L'Etat et la gestion des pâturages : la création et l'érosion d'institutions pastorales au Mali*, Dossiers Zones Arides n°46, IIED, 55 p.

DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET GESTION DÉCENTRALISÉE DES TERRES ET DES RESSOURCES

Quels dispositifs locaux ?

Atelier 1.1., mardi 19 mars

A l'échelle locale, les acteurs intervenant dans le jeu foncier ne sont pas que les acteurs étatiques. Outre l'administration territoriale, de nombreuses autorités coutumières, de nouvelles élites associatives, des hommes politiques, les agents des services techniques, les services de la conservation foncière, jouent un rôle, plus ou moins reconnu, plus ou moins influent. Des comités plus ou moins formels sont souvent mis en place dans le cadre de projets ou par des Ong. Concrètement, le « dispositif local de régulation foncière » est constitué de l'ensemble de ces acteurs, et de leurs relations de compétition de concurrence ou de synergies. Selon les cas, une telle régulation peut être relativement fonctionnelle, ou au contraire favoriser les conflits.

Dans ce contexte, une régulation et une stabilisation du jeu foncier passeront vraisemblablement par des prérogatives clarifiées et par des modes de relations stabilisés entre ces différents acteurs, à l'échelle « locale » (comprise ici comme l'espace administratif de base et en deçà). C'est un des enjeux d'une gestion « locale » de la terre et des ressources, dont le principe fait aujourd'hui à peu près consensus, avec toutefois de nombreux débats sur les rôles respectifs de l'État et des représentants des populations, sur le type d'instances à même de jouer un rôle dans la définition et/ou la mise en œuvre des règles, etc.

Les législations sectorielles ont évolué, laissant une plus grande part d'autonomie aux populations, dans une logique participative ou décentralisée. Créant des collectivités territoriales, démembrant de l'État et disposant de la légitimité électorale, la décentralisation administrative apparaît parfois comme une opportunité pour une telle gestion décentralisée. Mais il demeure souvent des ambiguïtés entre les législations sectorielles et celles sur les collectivités territoriales. De plus, les liens entre décentralisation administrative et gestion décentralisée des terres et des ressources renouvelables sont moins immédiats qu'on peut le penser.

L'atelier discutera des enjeux d'une gestion « locale » des terres et des ressources (avec les ambiguïtés du terme « local »), il analysera les évolutions récentes du cadre légal dans un certain nombre de pays. Afin de mieux cerner les conditions d'une gestion locale, il discutera aussi les éventuelles contradictions actuelles des dispositifs légaux : création de communes aux prérogatives foncières mal définies, contradictions entre législations sur les collectivités locales et les législations sectorielles, qui maintiennent un fort contrôle étatique sur les ressources, etc.

LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE FACE À LA QUESTION FONCIÈRE

Quelques réflexions

Ph. Lavigne Delville⁷

Dans les débats sur la question foncière en Afrique de l'ouest rurale, la majorité des observateurs s'accorde aujourd'hui pour prôner une gestion décentralisée du foncier et des ressources naturelles. Redonner aux populations rurales un contrôle sur les ressources de leur territoire est, selon eux, une condition nécessaire pour marquer une rupture avec la logique domaniale et le monopole étatique sur le foncier et les ressources naturelles, et les conséquences désastreuses qu'ils ont eues, à la fois sur les relations Etat/populations rurales, et sur l'environnement⁸.

Cette problématique s'est télescopée au début des années 1990 avec celle de la décentralisation administrative. Face à la crise des États (crise des modes de gouvernance issus des indépendances, révélée par la crise économique), et dans la continuité des processus de démocratisation, la décentralisation administrative est apparue comme la panacée, capable de promouvoir la démocratie locale et un développement local fondé sur la participation active des populations. Constituant des assemblées d'élus, légitimes et chargés de gérer les affaires locales, la décentralisation administrative est d'autant plus apparue comme une solution possible pour une gestion locale du foncier que les Comités villageois mis en place par les projets de « Gestion de terroir » rencontraient de nombreuses difficultés et peinaient à remplir le rôle qu'on leur assignait. La conférence de Praia organisée en 1994 par le CILSS (Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel) et le Club du Sahel a été un des moments forts de cette mise en relation.

La connexion entre ces deux problématiques est cependant moins évidente qu'il n'y paraît. Il y a certes des affinités entre ces deux débats, et des connexions possibles. Mais, sur le plan du foncier comme sur les autres, la décentralisation peut être autant une chance qu'un risque. Sur le plan politique, la décentralisation peut être une façon de poursuivre le contournement et l'affaiblissement de l'État au profit de communautés « fonctionnelles par rapport au marché », assurant le minimum de services pour éviter les explosions sociales, une occasion de créer une classe politique locale reproduisant la « politique du ventre » à l'échelon local, ou au contraire une opportunité de relégitimation de l'État sur des bases renouvelées, et de gestion efficace de services publics que l'État est incapable d'assurer (Laurent, 1997). On peut penser que les choix politiques, mais aussi les modalités « techniques » de la décentralisation (procédures d'élection, prérogatives des élus, cohérences ou incohérences des textes, modalités de suivi, etc.) auront des impacts déterminants.

En ce qui concerne le foncier et la gestion des ressources naturelles, on note un certain nombre d'ambiguïtés – de malentendus, peut-être productifs – sur les formes et modalités d'une telle « gestion locale ». On tentera ici de clarifier cette question et de lancer des pistes de débat.

⁷ Gret, 211-213 rue La Fayette, 7510 Paris, tél : 33.1.40.05.61.38; fax. 33.1.40.045.61.10; e-mail : lavigne@gret.org

⁸ Ce texte reprend des extraits de Lavigne Delville Ph., 1999, « La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'ouest francophone rurale) », *Working papers on African societies* n°39, Institut fuer Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University)/ Das Arabische Buch, 18 p. Les analyses développées s'appuient sur un travail d'expertise collective sur la question foncière en Afrique, réalisé pour la Coopération française, sous l'égide d'un comité de pilotage interdisciplinaire (Cf. Lavigne Delville dir. 1998, MAE, 1998) mais les interprétations n'engagent que l'auteur.

GESTION DECENTRALISEE OU GESTION LOCALE PARTICIPATIVE : RUPTURE OU AMENAGEMENT DES LOGIQUES DOMANIALES ?

1. « Gestion locale décentralisée plutôt que gestion de terroirs » ?⁹

La majorité des observateurs et, aujourd'hui, des bailleurs de fonds, se retrouve donc autour d'un principe de gestion locale, également revendiqué par les populations rurales elles-mêmes, quand elles ont la possibilité de le faire¹⁰. Un tel consensus, ralliant autant d'acteurs différents, cache comme toujours des positions diverses, et des degrés d'adhésion variables. Les experts prônent une gestion locale, participative et démocratique, fondée sur les systèmes coutumiers et les autorités locales, sans toujours sembler avoir conscience des contradictions de ce discours : toutes les ressources ne font pas l'objet d'une gestion locale « coutumière »¹¹ ; il y a contradiction entre l'invocation des systèmes coutumiers et la volonté d'une gestion démocratique et transparente, associant tous les acteurs à la prise de décision, renforçant l'accès des femmes et des pasteurs aux ressources ; enfin, l'arrivée de nouveaux acteurs et la compétition croissante pour les ressources fragilisent souvent les règles et les capacités de régulations existantes.

Les institutions internationales s'y rallient du bout des lèvres. L'administration territoriale et les services techniques de l'Etat (Eaux et forêts, techniciens des projets, etc.) reprennent le discours dominant, revendiquant une subsidiarité dans la prise de décision qui renforce leur autonomie, mais souvent sans pour autant cacher leur réticence face à ce qu'ils voient comme une remise en cause de leur pouvoir sur les populations, et la fin d'un certain nombre d'avantages indirects tirés de la situation actuelle. Prenant à leur compte la revendication d'une gestion locale, sans pour autant entériner les dimensions démocratiques et égalitaires qu'elle comporte dans les discours des experts, les autorités coutumières y voient l'occasion de renforcer leur autorité et leur contrôle sur l'espace, voire d'utiliser la référence « coutumière » pour exclure tous ceux qui ne peuvent se prétendre « autochtones ». Pointant ces risques, les nouvelles élites associatives penchent naturellement pour que les responsabilités de gestion soient confiées à des associations locales, censées être garantes de l'intérêt général. Bref, la perspective d'un déplacement des pôles de pouvoir suscite des enjeux forts. Au delà du discours, chacun cherche à revendiquer pour lui-même le pouvoir de contrôle des ressources.

S'il marque une rupture de principe avec une gestion étatique centralisée, le terme de « gestion locale » est suffisamment flou pour recouvrir un ensemble très divers de réalités. On peut même penser que ce flou, et le fait d'en rester au niveau du discours, rendent possible un tel consensus : tant qu'on en reste aux principes, on ne peut pas être contre. C'est lorsque se posent les choix juridiques et institutionnels concrets, lorsqu'on précise quelles prérogatives seront accordées à tel acteur, et selon quelles modalités, que les vrais enjeux se révèlent. Bien que rarement explicitement posé, le véritable débat porte en fait sur la réalité du transfert de pouvoir aux populations et à leurs représentants, autrement dit, sur le choix entre une simple déconcentration (on demeure dans une logique de contrôle par l'État et ses agents, mais une autonomie plus grande est donnée localement¹²) et une véritable gestion « décentralisée », où les prises de décision sont du ressort des populations et de leurs représentants, l'État n'ayant plus qu'un rôle d'orientation (définissant les conditions de cette gestion décentralisée), de conseil, de validation *a posteriori*. Une gestion décentralisée signifie bien sûr autonomie et non pas indépendance : l'État et des services techniques gardent une responsabilité d'orientation et de contrôle. Des modalités diverses de co-gestion peuvent aussi être imaginées. Mais l'enjeu essentiel est bien dans la délégation ou non d'un *pouvoir d'élaboration des règles de gestion, selon des catégories de pensée qui font sens aux yeux des ruraux*, ce qui est bien différent d'une simple responsabilité d'exécution de règles définies ailleurs, selon des logiques qui leur sont étrangères¹³. Une telle

⁹ Bertrand (1996).

¹⁰ C'était une des revendications fortes des États Généraux du Monde Rural, au Mali, en 1992.

¹¹ C'est le cas en particulier des ressources ligneuses de brousse.

¹² De fait, à part pour les immatriculations, qui remontent vite au gouvernement dès que les surfaces dépassent un certain seuil, il y a le plus souvent une autonomie de fait, au niveau de l'administration territoriale locale (arrondissement, cercle ou département).

¹³ Le terme français « gestion » est ambigu, car il recouvre de dimensions : celles de l'élaboration des règles, et celle de leur mise en œuvre (distinguées en anglais par les termes de « governance » et « management »). C'est bien au niveau de la « governance » qu'est l'enjeu. Cf. Ostrom, 1990, pour une analyse des conditions d'élaboration de règles durables de gestion de ressources communes, et Ostrom, 1994, 1997, pour une application à l'irrigation.

délégation pouvant se faire au sein d'une logique domaniale (pour autant que l'on affirme un réel principe de subsidiarité) ou bien en sortant de la logique domaniale, pour des approches dites « patrimoniales », affirmant que la terre et les ressources sont le patrimoine commun de tous les citoyens (Karsenty, 1998, Le Roy et al 1996).

Les évolutions récentes des législations sectorielles, sur les forêts, par exemple, est assez significative de cet enjeu, lorsque l'ouverture vers « plus de participation » se limite à proposer aux villageois de faire la police pour le compte des Eaux et Forêts, et de toucher ainsi une partie des amendes, sans que les prescriptions et interdits puissent être le moins du monde adaptés.

2. Des initiatives, des résistances

Des initiatives récentes semblent aller dans le sens d'une telle gestion décentralisée : procédures locales de validation des transactions, projets appuyant la négociation et la mise en œuvre de conventions locales, populations définissant des règles d'accès à un pâturage ou bien de nouvelles règles de prélèvement de bois de feu, associations néocoutumières prenant en charge la gestion de telle ou telle ressource (Laurent, 1995, Sanou, 2000). Le recul sur ces expériences est encore faible, mais il témoigne d'innovations encourageantes. Il est toutefois souvent difficile de faire la part de processus impulsés par des projets sans grand ancrage local et des initiatives réellement portées localement (fussent-elles appuyées de l'extérieur). Il ne s'agit pas de tomber dans une vision étroite de « l'exogène » et de « l'endogène », mais de situer le degré d'autonomie ou d'hétéronomie des processus : comme le montrent les analyses sur la gestion des ressources de propriété commune, les règles opérationnelles (ce qui est autorisé, prescrit ou interdit) ne sont applicables que dans la mesure où elles relèvent de principes reconnus et partagés, et qu'elles sont édictées et mises en application par un système d'autorité légitime, doué d'un pouvoir de sanction. C'est bien là que se joue l'inefficacité des modes de gestion (et des associations et autres comités) conçus de l'extérieur, selon des logiques étrangères : faute de s'appuyer sur des conceptions de l'espace et des ressources, comme socialisées et appropriées, faute de s'appuyer sur des systèmes d'autorité légitimes (ce qui ne veut pas dire nécessairement sur les pouvoirs coutumiers), les règles externes sont inapplicables¹⁴. Même s'il s'agit de répondre à des besoins nouveaux, à des situations inédites, on peut penser qu'il n'y aura de solutions que dans une certaine continuité avec les modes d'action collective et les systèmes d'autorité existants, dans lesquelles les instances « modernes » (au sens de constituées aujourd'hui pour répondre à des problèmes d'aujourd'hui) puiseront une légitimité et des principes d'action, quand bien même elles sont gérées par des jeunes et prennent la forme d'associations reconnues par l'État¹⁵ ou d'arrêtés de Conseils Ruraux.

De telles évolutions suscitent aussi des stratégies de résistance, ouvertes ou feutrées. Ainsi, au sud Mali, les agents des Eaux et Forêts avaient refusé de reconnaître les conventions de gestion des ressources ligneuses mises en place par une série de villages, prétextant qu'ils ne peuvent approuver aucune convention tant que les textes sur la décentralisation ne sont pas publiés (Hillhorst & Coulibaly, 1996). Présent dans les discours, le principe d'une gestion locale est parfois dans les faits largement revue sous l'angle de la gestion participative, avec contrôle *a priori* par les techniciens des règles de gestion des ressources. A l'échelle nationale, l'engagement de l'État semble parfois aller de pair avec la poursuite des vieilles stratégies de maintien dans l'ambiguïté juridique et de résistance passive par blocage des décrets d'application.

Or, toutes les analyses récentes montrent que les arrangements locaux restent extrêmement fragiles tant qu'ils ne reçoivent pas de reconnaissance juridique et administrative. Même en admettant que les règles soient partagées et reconnues au sein de la collectivité concernée, elles ne sont pas opposables à des tiers en cas de conflits, internes au groupe, ou externe (troupeaux de passage, urbains, charbonniers, etc.). A l'heure actuelle, une telle reconnaissance ne vaut que par la bonne volonté des autorités administratives ou des services techniques, et est donc extrêmement fragile.

Il y a donc un réel enjeu à ce que des procédures de reconnaissance formelle des arrangements locaux, négociés entre acteurs, existent, et soient facilement accessibles, de façon à favoriser leur multiplication et obliger les ser-

¹⁴ Cf. Vedeld, 1994, à propos des associations pastorales au Mali.

¹⁵ C'est dans ce sens que des initiatives néocoutumières, apportant des réponses contemporaines fondées sur des principes coutumiers, apparaissent *a priori* extrêmement porteuses, pour autant qu'elles incluent l'ensemble des ayants droits actuels, et n'utilisent pas la référence à la légitimité historique comme outil d'exclusion.

vices techniques et les autorités administratives à les valider, sauf bonne raison ¹⁶. Mais le clivage entre État et populations (ou plus exactement entre classe politico-administrative et ruraux) ne doit pas occulter les enjeux politiques et économiques du contrôle de la terre et des ressources au sein même des ruraux, ni faire idéaliser le comportement et la légitimité d'autorités coutumières fortement juges et parties dans la compétition pour les ressources.

LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE EST-ELLE UNE SOLUTION POUR UNE GESTION LOCALE DES RESSOURCES ?

Si le principe d'un transfert – au moins partiel – des prérogatives de gestion des ressources à des instances émanant des populations semble faire l'unanimité, la question se pose du type d'instances. Un problème latent, mais récurrent, est celui du rôle des autorités coutumières et de l'ambivalence permanente de l'État à leur égard ¹⁷.

Une partie des observateurs prône des instances locales, villageoises. C'est là, disent-ils, qu'est l'échelle concrète de gestion des ressources, en relation avec les personnes directement concernées. Les instances seraient des structures du type CVGT (comités villageois de gestion de terroir), élues ou cooptées, ayant la responsabilité juridique de prendre les décisions sur la terre et les ressources du terroir. Une telle approche pose néanmoins parfois problème. Bien que les projets ou les intervenants se polarisent sur le village, ce n'est pas toujours une unité spatiale pertinente : le quartier, les groupes de villages dépendant d'un même chef de terre, un parcours de transhumance étalé sur une centaine de km, un bas-fonds aménagé, sont autant d'espaces emboîtés, pertinents sur l'une ou l'autre dimension de la gestion foncière. Mais surtout, se pose le problème de la légitimité des instances. A partir du moment où, dans tous les pays, l'État refuse de reconnaître une personnalité juridique au village, les seules instances sont de type associatives, avec les problèmes de représentativité et de légitimité que cela peut poser. Mais surtout, des structures associatives ne peuvent-elles recevoir de validation juridique que de façon *ad hoc*, ce qui laisse un fort pouvoir à l'État pour les accepter ou non. Et l'État peut difficilement, disent les juristes, transférer le patrimoine national à des instances privées.

Face à cela, les tenants de la décentralisation administrative considèrent que les communes rurales (ou leur équivalent) sont l'instance adaptée. En tant que collectivités territoriales, les Communes Rurales ou leurs équivalents sont des démembrements de l'État, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont dirigées par un Conseil élu, représentant les populations. Dotés d'une double légitimité, étatique et populaire, elles peuvent apparaître comme les instances légitimes pouvant recevoir de la part de l'État un transfert de patrimoine ou en tous cas un mandat de gestion pour les ressources situées sur leur territoire. Elles devraient d'autant mieux en assurer la gestion au nom des populations que les associations *ad hoc* ou les comités villageois sont fréquemment, à tort ou à raison, suspectés de manque de légitimité et de représentativité.

Le pari politique que représente la décentralisation administrative porte ses propres enjeux (Gentil et Husson, 1995, Jacob, 1997 ; Laurent, 1997) que nous ne traiterons pas ici. Sur le strict plan de la gestion des ressources renouvelables, il n'est pas sûr que ces instances soient les mieux à même d'assurer les fonctions de gestion des ressources. Roehgude (1998, 2000) souligne que, dans les décentralisations en cours ou en préparation, le patrimoine des communes et leurs prérogatives concrètes sont rarement définis. Mais cela peut être un problème transitoire qui se poserait davantage encore avec les associations villageoises. Plus fondamentalement :

- la gestion foncière et des ressources se passe essentiellement à l'échelle des villages, des campements ou des grappes de villages historiquement interdépendants. *Du point de vue des ruraux, donner des prérogatives importantes aux communes représente une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision* (Le Roy, 1984, Blundo, 1997);
- *le territoire communal n'est pas a priori un espace pertinent* : la gestion des terres se fait à l'échelle familiale ou villageoise, celle d'un aménagement de bas-fonds, au niveau des usagers (qu'ils soient issus d'un ou de plusieurs

¹⁶ Une validation externe est en effet indispensable, pour éviter que ces conventions se transforment en machines à exclure - réservant l'accès aux ressources à ceux qui peuvent se prétendre « autochtones » - et garantir une certaine équité.

¹⁷ Il faudrait bien sûr nuancer en fonction des pays et les politiques: le Burkina Faso de Sankara étant bien différent à cet égard du Niger.

villages), celle d'une brousse ou de circuits de pâturages, à une échelle micro régionale correspondant aux réseaux sociaux ou à la répartition des points d'eau, qui peuvent fréquemment déborder l'espace communal ;

- *un transfert de responsabilités à une assemblée d'élus ne règle pas la question du rapport aux autorités coutumières* ; la légitimité des élus pour traiter des questions foncières n'est pas évidente et leur donner un pouvoir risque d'accroître la complexité du jeu foncier en ajoutant une nouvelle instance ;
- la dimension politique, partisane ou factionnelle des assemblées d'élus risque d'accentuer la politisation de la question foncière ou du règlement des conflits s'il est de leur ressort. L'exemple du Sénégal montre que les Conseils ruraux fonctionnent selon une logique factionnelle et clientéliste. Le choix de donner aux Conseils Ruraux la possibilité d'affecter des terres renforce encore le risque.

Ce dernier risque est sans doute le plus fort : cherchant à se re légitimer, et à se contraindre une base locale, les partis peuvent chercher à travers la décentralisation à offrir à leurs responsables locaux des postes de pouvoir et de prébende, reproduisant à l'échelle locale les pratiques néopatrimoniales : captation des ressources naturelles, affectation clientéliste des terres, etc. Le choix de privilégier les candidatures partisanes (qui fut un grand sujet de débat au Mali) ou de favoriser les « fils du terroir » habitant en ville peut se révéler d'un enjeu crucial à cet égard.

Outre cette question, quatre grands enjeux peuvent être identifiés :

n la question du patrimoine

RocheGude (1998) montre combien, dans les textes de loi, la gestion des ressources naturelles et de la terre reste soigneusement dissociée de la question de l'administration territoriale, révélant une réticence de l'Etat à abandonner son monopole. Au delà des délais d'ajustement des législations sectorielles, il est frappant de voir à quel point la question foncière fait souvent peur aux autorités chargées de la décentralisation. Au Mali, les textes prévoient la constitution de domaine communal, privé et public, mais il s'agit là d'une reconduite de la logique domaniale, qui ne résout pas les contradictions entre règles locales et droit positif, ni la question du rapport entre niveau communal et espaces villageois. Des ouvertures sont possibles, mais elles dépendront de la bonne volonté des élus ¹⁸.

n la question de l'affectation des terres

Visant à créer la propriété privée « par le haut », les procédures de concession ont en fait été utilisées pour maintenir un contrôle étatique dans l'affectation des terres, pouvant passer outre les droits locaux. La lourdeur et la complexité des procédures les ont réservé aux élites urbaines, les ambiguïtés du critère de « mise en valeur » (condition pour une concession définitive) renforce l'arbitraire étatique sur les droits fonciers (Traore, 1997). En Guinée Bissau, cette procédure est largement utilisée, dans le contexte de privatisation, par les élites nationales pour se faire affecter de grands domaines, sans guère d'impact sur la productivité (Cheneau-Loquay, 1998). On peut penser qu'elles font partie des archaïsmes coloniaux, qui devraient logiquement disparaître.

Le Sénégal a fait le choix de doter les Conseils Ruraux d'une prérogative d'affectation de terres, sous condition de mise en valeur, reprenant ainsi une logique de « concession aux petits pieds ». Les pratiques des Conseils ruraux varient selon les régions et les enjeux fonciers, mais on retrouve, en particulier sur le fleuve Sénégal, une même logique de sécurisation par la loi de patrimoines fonciers de l'aristocratie *haalpulaar*, et d'affectation clientéliste des terres.

Le pouvoir d'affecter des terres est certes intimement lié au pouvoir politique, des chefs de terre qui construisent ainsi leur clientèle, ou des souverains récompensant leurs alliés, au recours clientéliste aux procédures de concession au sein de l'État moderne. Mais, dans le contexte actuel où l'enjeu semble plutôt de sortir du dualisme entre droits locaux et droit positif, et de reconnaître les droits fonciers existants (quitte à ce que des procédures de transferts de ces droits soient favorisées), une telle prérogative peut paraître archaïque et dangereuse. Les pratiques ur-

¹⁸ Il s'agit de plus d'une vision assez restrictive du domaine communal, défini en creux par ce qui relève d'un intérêt communal, et non régional ou national.

baines montrent que les élus continuent de considérer la vente du patrimoine comme une source de revenus, alors que la fiscalisation des terres appropriées permettrait des revenus réguliers, sans réduire le patrimoine ¹⁹.

n la question du rapport aux autorités coutumières et aux modes locaux de gestion

Toujours au Mali, la loi prévoit que les élus doivent consulter les autorités coutumières sur les sujets les concernant, mais ne donne aucune indication sur les modalités, qui resteront donc liées au bon vouloir des élus. La question de l'articulation entre échelon communal et échelon local (ou espace concret de gestion des ressources) n'est pas abordée. Le problème de la pluralité des instances intervenant, de façon non régulée, dans la gestion foncière, n'est donc pas résolu *a priori*. On peut même craindre un effet inverse, avec une instance supplémentaire, cherchant à s'imposer sur ce registre, dans des logiques factionnelles ou clientélistes. Le biais en défaveur des pasteurs risque d'être aggravé. Étudiant les possibilités de validation juridique d'une convention locale de gestion d'un aménagement pastoral, l'Observatoire du foncier au Mali considérait en 1996 que, finalement, le rattachement de la convention au Code domanial et foncier (via la concession rurale) était finalement moins risqué que le rattachement aux communes (OFM, 1996).

n le problème des limites

Les limites des territoires villageois ne sont pas toujours déterminées précisément. Ou sont parfois cachées (Bouju, 1991). Les limites des collectivités territoriales le sont encore moins. Or, si les communes doivent avoir des prérogatives en matière de gestion foncière, déterminer l'espace sur lequel s'exercent ces prérogatives devient important : dans de nombreux cas de conflits sur les aménagements hydro-agricoles (aménagements de bas-fonds, en particulier), on trouve un problème de maîtrises territoriales, de superposition de plusieurs maîtrises de même niveau sur un même espace, ou bien au contraire de contradictions entre différents types de contrôle de l'espace (un village dépendant du point de vue foncier, mais rattaché à un autre arrondissement que son village d'origine, refuse de reconnaître les droits du premier et s'appuie sur les découpages administratifs) (Lavigne Delville et al., 2000). Le flou sur les limites des communes ne peut que faciliter ce type de conflits, d'autant que – au Mali en tous cas – les limites sur les cartes ne correspondent pas aux limites des villages englobés. Il y a ainsi des « no man's land », et des portions du territoire d'un village qui semblent rattachées à une autre commune (Crosnier, 1997).

CONCLUSION

Les relations entre la gestion décentralisée des terres et des ressources renouvelables et la décentralisation administrative sont plus complexes qu'il n'y paraît de prime abord. Si les collectivités locales peuvent effectivement recevoir transfert de patrimoine de la part de l'Etat, elles ne semblent guère les instances idéales pour une gestion au quotidien.

Elles peuvent édicter des règles, valable sur leur espace, pour autant que ces règles soient légitimes et pertinentes, mais la gestion d'une ressource commune est sans doute avant tout du ressort de l'assemblée des ayants droit sur un espace donné. Elle relève donc plutôt d'organisations *ad hoc*, spécifiques à la ressource. La question se pose alors des modalités de reconnaissance juridique et de transfert de responsabilité de gestion à de telles organisations, de la validation des règlements – non nécessairement écrits – qu'elles se donnent. C'est un point essentiel, mais jusqu'à présent non traité, des processus de décentralisation : élaborer les procédures de délégation de maîtrise d'ouvrage sur des aménagements, de délégation du pouvoir de gestion sur des espaces ou des aménagements.

Une responsabilité juridique des Communes sur les ressources de leur territoire (voire un « domaine communal ») peut sans doute être fonctionnelle, à condition que son rôle soit d'abord de donner une forme légale (arrêté communal) aux règles négociées. La commune n'a pas nécessairement à avoir de responsabilité directe de gestion, et une délégation de gestion sous forme contractuelle (sous conditions à préciser) à des structures associatives *ad hoc*, en fonction de la ressource concernée, peut se révéler nécessaire. *Cette distinction entre appropriation et gestion de*

¹⁹ Je remercie Alain Rochegude d'avoir attiré mon attention sur ce point.

la ressource permet de rendre plus acceptable un transfert de patrimoine aux communes, tout en garantissant une gestion au plus près des usagers, et une possibilité de régulation pour des questions d'équité : l'échelle locale ou villageoise ne garantit en effet en rien l'absence d'accaparement des ressources ou de mécanismes d'exclusion, ce qui prêche pour la mise en place de mécanismes de régulation (associant d'ailleurs les services techniques et/ou l'administration territoriale).

Une telle approche à deux niveaux (collectivités territoriales et associations locales *ad hoc*, recevant de la collectivité une délégation de droits de gestion) semble la voie la plus prometteuse²⁰. Encore faudrait-il que l'État et ses agents acceptent réellement une telle remise en cause de la logique domaniale et de contrôle étatique sur l'espace rural. Ce qui, comme on l'a vu, n'est pas assuré. Encore faudrait-il aussi que les textes prévoient et cadrent les procédures d'articulation entre espace local et espace communal, pour favoriser les régulations des pratiques locales, et éviter que la décentralisation ne soit une occasion de réaliser « la politique du ventre » à l'échelle locale, reproduisant les logiques connues à l'échelon national. Si les États se décident à accorder de réelles prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles aux populations, les choix juridiques et institutionnels de la décentralisation – qui ne font bien sûr que refléter les choix politiques – auront là une forte responsabilité.

BIBLIOGRAPHIE

- Bertrand A., 1996, « Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs » in Le Roy et al dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp 342-348.
- Bertrand A., 1997, « La nature au service de la décentralisation » *Courrier de la Planète*, n°40 : 42-44.
- Blundo G., 1996, « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier » in Mathieu Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 101-119.
- Blundo G., 1997, « Les Communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal » Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 15 p.
- Bouju, J., 1991, « Pouvoirs et légitimités sur le contrôle de l'espace rural. L'exemple du Ganzourgou (Burkina Faso) » in Olivier de Sardan et Paquot dir. *D'un savoir à l'autre*, Ministère de la Coopération et du développement – Gret, pp. 60-70.
- Buttoud G., 1995, *La forêt et l'Etat en Afrique sèche et à Madagascar : changer de politiques forestières*, Paris, Karthala, 247 p.
- Chêneau-Loquay A., 1998, « La situation foncière en Guinée Bissau : le poids des grands domaines », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et égalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Comby, J., 1998, « La gestation de la propriété », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et égalité*, Paris, Ministère de la
- Crosnier, Y., 1997, *Problématiques foncières en Afrique : des outils sont disponibles*, mémoire, mastère spécialisé en aménagements fonciers et systèmes cadastraux, CNAM/ESGT-CEMAGREF.
- Faure, A., 1998, « Bilan synthétique des expériences de délimitation des terroirs, à partir des exemples burkinabés », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et égalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Gentil D. et Husson B., 1995, *La décentralisation contre le développement local ?* journées d'études Iram, IRAM.
- Hillhorst T. et Coulibaly A., 1996, *L'élaboration d'une convention locale au Mali-Sud*, ESPGRN/IER, Sikasso.
- Jacob J.P., 1997, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la relation public-privé dans quelques politiques africaines de mise en œuvre des collectivités territoriales en milieu rural » Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 19 p.
- Karsenty A., 1998a, « Entrer par la l'outil, la loi, ou les consensus locaux ? », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et égalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp.46-54.
- Laurent P.J., 1995, *Les pouvoirs locaux et la décentralisation* Cahiers du Cidép n° 25.
- Laurent P.J., 1997, « L'état de la décentralisation au Burkina Faso : soutien au développement local et

²⁰ Elle est expérimentée à Madagascar (cf. Bertrand 1997).

- opportunité de relégitimation de l'État ? »
Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 13 p.
- Lavigne Delville Ph. dir., 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, 744 p.
- Lavigne Delville Ph., Bouju J. et Le Roy E., 2000, *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement, les bas-fonds au Sahel*, coll. Études et Travaux, Gret, 128 p.
- Le Roy E., 1984, « Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980) » *Annuaire du Tiers-Monde* n°8 : 61-76.
- Le Roy E., 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires » in Le Roy et al dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 239-250.
- Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. dir., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique; pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 388 p.
- Ministère des Affaires étrangères 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires étrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.
- OFM, 1996, *Le périmètre aménagé de Bille Paté : propositions d'outils juridiques opérationnels pour une structure de gestion de l'aménagement et de reconnaissance des droits des riverains*, 34 p. + annexes, Observatoire du Foncier au Mali/MDRE.
- Ostrom E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 220 p.
- Ostrom E., 1994, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p.
- Ostrom E., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions (traduction et synthèse de E.Ostrom, Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p, par Ph. Lavigne Delville), Inter-réseaux, 35 p.
- Painter Th., Sumberg J. and Price Th., 1994, « Your terroir and my 'action space' : implications of differentiation, mobility and diversification for the *approche terroir* in Sahelian West Africa », *Africa*, vol. 64 n°4 : 447-464.
- Rocheugde A., 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Rocheugde A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays.
- Sanou S., 2000, « Gestion locale du foncier et des ressources pastorales à Soufindou-Mihity (Nord Yatenga, Burkina Faso) », in Lavigne Delville, Toulmin et Traore eds, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques sociales et interventions publiques*, Paris, Karthala/Ured.
- Traore S., 1997, « Les législations et les pratiques locales en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal » in Tersiguel Ph. et Becker C. dir. *Développement durable au Sahel*, Paris/Dakar, Karthala/Sociétés, espaces, temps, pp. 89-102.
- Vedeld T., 1994, *L'État et la gestion des pâturages : la création et l'érosion d'institutions pastorales au Mali*, Dossiers Zones Arides n°46, IIED, 55 p.

LA DÉCENTRALISATION, UNE OPPORTUNITÉ POUR LA RELANCE DU FONCIER

Quelques constats sur l'évolution du foncier

(Alain Rochegude²¹)

Depuis les années 70, le Foncier (ensemble des règles juridiques relatives à l'accès et la gestion de la terre comme de celles relatives aux ressources naturelles liées), a connu un intérêt très variable. Très « à la mode » d'abord, il est devenu ensuite, progressivement, une sorte de « res nullius » pour de nombreux opérateurs, nationaux et internationaux ; trop compliqué, trop sensible, trop difficile, trop ... Avant que de redevenir, depuis quelques années, un enjeu et en même temps une condition affirmée.

Les travaux sur le Foncier, ceux de la recherche, ceux des praticiens ou des législateurs en quête de nouvelles réglementations, ont longtemps été influencés par le dualisme ; un dualisme prétendu, démontré aussi du moins en termes de normes, associant ou opposant le droit écrit, dit « moderne », voire « colonial », et les pratiques coutumières (ou référencées aux coutumes), orales, « traditionnelles. Pour illustrer ce dualisme, un mot clé : la propriété, raccourci saisissant d'une phrase voulant dire que le droit de propriété porte sur un immeuble considéré comme un bien juridique dès lors qu'il est identifié comme tel par une procédure appropriée.

Depuis, les conceptions, les réflexions, ont progressivement évolué, largement comme en attestent éloquemment les travaux du LAJP et de l'APREFA ²¹, notamment sur les maîtrises foncières. Mais dans le même temps, on constate une forte diminution de l'intérêt pour le droit de la terre. Et ce, même si d'autres disciplines se lancent dans des travaux qui touchent celui-ci : sociologie, agronomie, géographie, notamment. Dans le même temps, on constate une nouvelle généralisation de l'intérêt pour le foncier. Il y a tout à la fois une ouverture vers l'intégration d'autres approches, indispensables à une bonne compréhension des pratiques foncières, rurales comme urbaines, et une modification structurelle de la discipline d'origine qui va devenir le foncier (ensemble de pratiques et de règles, y compris juridiques, relatives à l'accès et à l'usage de la terre.

Dans le même temps, pression démographique, évolution urbaine et mutations des espaces ruraux aidant, ces mêmes pratiques foncières ont considérablement changé. Le marché cher aux économistes et à certains experts fonciers ne se développe assurément pas comme prévu, sur des parcelles au statut juridique clarifié par la propriété. Mais le marché informel, lui, a pris des proportions considérables, associant des pratiques illégales, des actions légitimes, au rythme des arguments invoqués, des « droits » revendiqués et transmis, des tolérances administratives, ...

Le Foncier, sur le terrain, est de plus en plus incontournable. Il est sous-jacent dans la plupart des projets, et les solutions n'existent pas. On aménage des pratiques, on « institutionnalise » à titre expérimental ou pilote de nouvelles procédures en dehors des contextes légaux et réglementaires, valables le temps du projet.

Dès lors, il devient absolument essentiel de préciser les positions et champs d'action des différents acteurs privés et publics concernés ou susceptibles de l'être. Ce qui, dans le contexte de l'Afrique contemporaine, au moins francophone, – mais cela s'applique aussi à de multiples pays se rattachant aux zones lusophones et anglophones –, nous invite à nous intéresser au nouveau contexte institutionnel généré par les processus de décentralisation.

²¹ Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris ; Association pour la Promotion des Recherches et Études Foncières en Afrique, 9 rue Mahler, 75004 Paris – e-mail : rochegude-alain@wanadoo.fr

I. QUELQUES REMARQUES SUR LA DECENTRALISATION

La décentralisation, technique d'administration fondée sur une répartition des pouvoirs publics entre l'État, acteur central, et les collectivités décentralisées, nouveaux acteurs locaux, est mise en œuvre, selon des modalités et des degrés variables, depuis les années 90, dans la plupart des pays, quelle que soit leur culture juridique et institutionnelle coloniale de référence.

Ces processus, en principe différents selon les pays, s'avèrent en pratique, trop souvent être des « copies » plus ou moins réussies du modèle du pays servant de « racine administrativo-institutionnelle », la France pour les pays francophones, à quelques nuances près. Cela se concrétise d'abord par la conception pyramidale inversée de l'organisation administrative territoriale. « L'État transfère ... », disent les textes ; et jamais on ne dit : « la nouvelle répartition des compétences est la suivante ... ». La décentralisation apparaît alors clairement comme l'application brute de la seule partie de sa définition²² qui vise le processus, plutôt que le résultat, à savoir la nouvelle organisation politique et administrative du territoire, la nouvelle répartition de la gouvernance entre le niveau national et un ou plusieurs niveaux infra dont le local.

Ce mode d'approche de la décentralisation a fait l'objet de très nombreux commentaires, suggérant qu'il pouvait être fondé sur le mimétisme, sur le souci de déconcentrer plus que de décentraliser vraiment, sur la volonté de l'État de se débarrasser de responsabilités opérationnelles et fonctionnelles coûteuses, mal ou pas assumées, en les transférant aux nouveaux responsables politiques locaux. Ce qui est sûr, c'est que la volonté de décentraliser n'apparaît pas d'abord comme un choix politique, au sens étymologique du terme²³. Et ce même si il y a souvent une corrélation, au moins temporelle, entre les processus dits de démocratisation et l'initiative de décentraliser. La remise en cause de l'État, en particulier par les intervenants extérieurs, publics (Banque mondiale, aides bilatérales) ou privés (ONGs de toutes catégories), concrétisée dans la volonté de confier à d'autres que l'acteur public unique qu'était l'État la gestion de multiples actions de développement (et surtout celle des crédits y affectés), apparaît comme le facteur dominant de la promotion de la décentralisation, ou plutôt de l'acteur public local comme acteur de développement.

On comprend mieux dès lors l'interprétation possible de l'énumération des compétences transférées dans les diverses lois, portant presque toujours en priorité sur les secteurs qui sont l'objet de politiques sectorielles appuyées par des projets et des financements extérieurs. On va ainsi trouver énumérés la santé, l'éducation, l'eau, et d'autres, selon des niveaux hiérarchiques de compétences fonction du nombre de niveaux de décentralisation légalement établis ; on va trouver les compétences fonctionnelles obligatoires comme la gestion du patrimoine, l'établissement du budget, la capacité de passer des actes juridiques comme d'ester en justice ; on va trouver des compétences plus floues allant des « documents d'urbanisme » en zone urbaine, à la protection de l'environnement dans les zones rurales ; sont souvent mentionnées aussi des compétences de caractère politico-généraliste comme la participation à l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire, ou à la production de documents de développement s'emboîtant, comme les poupées russes, du local au national.

A l'inverse, même si avec la décentralisation, on se trouve dans un contexte caractérisé par de nouveaux modes d'exercice des compétences locales, curieusement, lorsqu'on fait le bilan, il faut constater que le Foncier, selon notre définition initiale, est largement absent des compétences nouvellement reconnues aux collectivités décentralisées, quel que soit leur niveau, même si quelques pays tentent des ébauches de tels transferts.

Autrement dit, la question de la terre et de la gestion des ressources naturelles n'est pas réellement prise en compte. Ce qui est d'autant plus préoccupant que, par la décentralisation, on a tenté de rapprocher l'exercice des pouvoirs publics de la population, des attentes de celles-ci qui devraient fonder les compétences. Cela est d'autant plus déstabilisant que souvent, les dispositions législatives nouvelles relatives aux compétences des collectivités territoriales ignorent le niveau pratique d'exercice des compétences locales qui est celui du village.

²² Le dictionnaire Robert propose en effet la définition suivante de la décentralisation : « Action de décentraliser ; son résultat »

²³ « Art et pratique du gouvernement des sociétés humaines » Dictionnaire Petit Robert précité

II. TRANSFORMER LA DECENTRALISATION EN « LIEU », « MOMENT », DE LA REORGANISATION DE LA LEGISLATION DOMANIALE ET FONCIERE

Les propos précédents amènent à s'interroger sur deux points : les droits, les acteurs. Dans les deux cas, il y a des décalages trop importants entre la légitimité des attentes qui devrait fonder les compétences dont les élus locaux sont responsables ; dans les deux cas, il y a une obsession d'un droit consistant dans des « produits » normalisés, aussi bien les acteurs juridiques que les droits eux-mêmes, les contrats, ..., ce droit étant avant tout le produit de la loi, cet instrument censé régler la question fondamentale de l'égalité du citoyen dans le dispositif institutionnel.

En fait, il apparaît que la réflexion devrait largement s'organiser autour de la production de la légitimité juridique, condition préalable de la rédaction de la norme. Ce qui devrait justifier deux types de réflexions : celles portant sur la construction de l'autonomie locale, condition sine qua non de la décentralisation, largement fondée sur les compétences ; celles portant sur les droits fonciers, des droits à concevoir autour des modes d'identification de la légitimité juridique des actes plutôt que sur la nature de l'acte lui-même ou du prétendu bien que serait la terre, un bien infiniment plus virtuel que réel.

Ces démarches supposent un changement fondamental d'approche, l'abandon complet d'un système de référence situé à l'arrière plan de toutes les logiques juridiques actuelles, fondé sur un couple presque « maudit » associant l'État, structure trop distanciée des réalités des citoyens, anonyme, et ne reflétant en aucun cas le niveau supérieur de la légitimité nationale, et le droit, instrument technique de ce même État producteur quasi exclusif de la loi.

Ces démarches supposent aussi une réflexion approfondie sur des termes banalisés, notamment « local », « public », « privé », « commun », « compétence », « propriété », « droit », Cette réflexion doit aussi, c'est tout aussi essentiel, être menée dans un souci de transversalité, seule manière réaliste d'aborder la règle de droit qui doit d'abord être règle de vie. Les usagers l'attendent ; c'est aux pouvoirs locaux de les y aider et à l'État de le garantir. Les notions juridiques figées, « verticalisées », ne peuvent que desservir les uns et les autres dans un contexte caractérisé par la montée des revendications à base d'attentes insatisfaites de la société civile, et par les nécessités de certaines mondialisations.

Le terrain du Foncier, lié à celui de la décentralisation, paraît particulièrement approprié pour remettre les différents paramètres constitutifs d'une société nationale à leur juste place. Le foncier se réfère d'abord et avant tout à la proximité, pour pratiquement tous les acteurs, qu'ils soient simples citoyens, petits agriculteurs ou éleveurs, entreprises économiques. Il se réfère à des matières qui, fondées sur des légitimités de proximité, ne peuvent prendre leur sens collectif, aux différents niveaux, que dans la mesure où il y aura écoute, observation attentive des pratiques et habits, acceptation des nuances, respect des différentes formes du « droit d'agir ». Ce qui exige, semble-t-il, que des acteurs politiques, au sens le plus étymologique de ce terme (le moins « politiciens » possible), s'engagent dans un processus d'identification des règles juridiques permettant de concilier les attentes diverses, les contraintes techniques et juridiques parfois a priori opposées, les réalités si contrastées de mondes ruraux et urbain en pleine évolution.

Les collectivités locales de base, souvent les communes ou les communautés rurales de développement, peuvent constituer un niveau acceptable de gestion de ces problèmes au niveau inférieur, car elles sont constituées de ces entités si fondamentales que sont les villages, les quartiers, les hameaux, voire les fractions nomades, qui ont longtemps été la survivance des communautés traditionnelles ou coutumières ; les procédures de reconnaissance des droits, d'attribution de parcelles, doivent y trouver le cadre institutionnel approprié pour la mise en œuvre de procédures à inventer, permettant de garantir la légitimité des références fondant des actes des pratiques ; les validations institutionnelles, confirmées par les autorités locales, peuvent y être entérinées par des administrations déconcentrées de l'État, garantes de l'égalité des citoyens devant la loi, devant le droit, condition de la gouvernance, de l'État de droit. En clair, c'est bel et bien une nouvelle chaîne foncière qu'il convient d'imaginer, s'appuyant sur des pratiques encore acceptées même si elles ne sont pas toujours légales, voire légitimes, s'appuyant sur une nouvelle répartition des pouvoirs politiques et administratifs.

DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET GESTION DÉCENTRALISÉE DES TERRES ET DES RESSOURCES : QUELS DISPOSITIFS LOCAUX ?

Synthèse de l'atelier 1.1.

Animation : Cheibane Coulibaly (CUMBU)
Rapport : Saïdou Sanou (GRAF)

1. QUATRE GRANDS ENJEUX

L'exposé introductif a été présenté par Philippe Lavigne Delville sur la base d'une note intitulée « La décentralisation administrative face à la question foncière ».

Deux idées forces ressortent de cette présentation introductive :

- un consensus apparent, mais très flou, sur le principe d'une gestion locale décentralisée du foncier
- et des initiatives de gestion décentralisée des ressources encore sujettes à des résistances.

Quatre grands enjeux ont été, en outre, identifiés par l'exposé introductif. Ils partent de la question de savoir si la décentralisation est une solution pour une gestion locale des ressources. Ces enjeux sont les suivants :

1. La question du patrimoine des collectivités locales où la gestion des ressources naturelles n'est pas toujours franchement abordée. De plus, les délais d'application des procédures administratives et juridiques semblent interminables.
2. La question de l'affectation des terres qui tend à pérenniser le contrôle de l'État à travers les procédures de concession. En général, ce sont les élites urbaines qui en profitent du fait de la lourdeur et de la complexité de ces procédures.
3. La question du rapport aux autorités coutumières et aux modes locaux de gestion : ne sont traitées ni les modalités de collaboration et de travail avec les autorités coutumières, ni l'articulation entre échelon communal et échelon local.
4. Le problème des limites des villages et des collectivités décentralisées : la définition des prérogatives en matière de gestion foncière exige la connaissance précise de l'espace concerné. En effet, plusieurs conflits sont liés à la superposition des maîtrises foncières.

2. DES NIVEAUX D'AVANCEMENT VARIES DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

Un premier tour de table a permis un rappel du *niveau différent d'avancée du processus de décentralisation* dans un certain nombre de pays et d'en préciser les principales caractéristiques.

Au Sénégal, le processus de décentralisation est assez ancien ; la loi sur le domaine national a été votée en 1964 et les communautés rurales (CR) datent de 1972. En terme de domaines de compétences, l'État reste gestionnaire des forêts classées ; les forêts protégées sont du ressort des régions et les CR s'occupent de la gestion des zones de terroirs. Une tendance majeure aujourd'hui est l'investissement de la sphère politique par les organisations de producteurs. Elles sont traditionnellement plus actives dans la sphère économique mais sentent de plus en plus le besoin d'une légitimation politique.

Dans la région Nord du Ghana, (Bolgatenga) des compétitions sont toujours vivaces entre les chefs de terre et les chefs de village malgré la loi remettant en cause la propriété des services de l'État sur les terres (*Land commission*) et le paiement de compensations financières aux gestionnaires de terre « traditionnels ».

En Côte d'Ivoire, la loi sur le foncier rural date de 1998. Auparavant, la décentralisation n'était une réalité qu'en milieu urbain. Le domaine foncier coutumier est aujourd'hui résiduel ; après abstraction des forêts classées, des grands aménagements, des zones d'habitation, etc. Avant cette loi, tout le domaine foncier rural appartenait à l'État en contradiction avec les pratiques et les représentations locales. Les trois niveaux de gestion foncière rurale sont le village, la sous-préfecture et le département. L'administration n'intervient pas dans la gestion foncière rurale villageoise. Ce niveau est laissée aux soins du comité villageois de gestion foncière.

Au Mali, le processus de décentralisation a touché d'emblée l'ensemble du territoire national (milieu urbain et rural). Les textes affirment le principe d'une gestion foncière par les collectivités décentralisées qui, à leur tour, délèguent la gestion aux communautés de base. Les compétences doivent être transférées à ces collectivités pour 5 domaines sectoriels. Cependant les modalités de ce transfert ne sont pas connues à ce jour.

Au Burkina Faso, la première version de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) date de 1984. La RAF a connu deux relectures et la dernière version date de 1996. Les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) ont été promulgués en 1998. Dans la pratique, le processus de décentralisation ne concerne que le milieu urbain. Les communes rurales ne sont pas encore mises en place. La RAF dispose que la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs (CVGT) est l'instance de gestion foncière au niveau du village. Les TOD reconnaissent la possibilité de constitution de domaines fonciers communaux. Il demeure la nécessité de clarifier l'articulation entre la CVGT et la commune rurale et de préciser leurs prérogatives respectives.

Au Niger, le code rural fait une place de choix à la chefferie traditionnelle en reconnaissant son rôle dans la gestion foncière locale. Cependant, les enjeux de pouvoirs sont déjà perceptibles dans le débat qui se mène aujourd'hui sur l'orientation de la décentralisation dans ce pays. En effet, la chefferie traditionnelle estime devoir bénéficier d'un quota lors de la mise en place des futures collectivités décentralisées. Sommes-nous toujours dans le cadre des principes républicains ?

Plusieurs questionnements sont ressortis des premiers échanges. On peut en résumer les principaux ainsi :

1. Le concept de sécurisation semble faire l'unanimité, ce qui entraîne en même temps la nécessité de réfléchir aux différents angles d'analyse sous lesquels la question est abordée. En effet, chaque acteur peut avoir des stratégies différentes de sécurisation foncière.
2. Comment traiter la question de la migration en matière foncière tout en respectant les droits des citoyens dans les différents pays ? La question des migrants se pose tant à l'intérieur des pays qu'entre les pays (d'où l'importance de la problématique de l'intégration africaine).
3. La question du type d'instance et de la pertinence du niveau de gestion des ressources naturelles.
4. La question de l'harmonisation des textes : textes sectoriels – eaux, forêts, terres, etc. – et codes fonciers d'une part, textes d'orientation de la décentralisation de l'autre.

3. DES POINTS DE DEBAT

L'atelier a décidé de recentrer les discussions et débats sur quelques thèmes clés pour tenter de dégager quelques conclusions communes.

1 *Le concept de sécurisation*

L'atelier a choisi d'analyser la sécurisation foncière sous l'angle de la préservation des droits d'usage des ressources. Cet angle d'analyse prend en compte la majorité des acteurs qui expriment ou ressentent aujourd'hui le besoin de sécurisation (groupes marginalisés et bénéficiaires de droits délégués).

Ces droits d'usage devront cependant être considérés en fonction des spéculations concernées ; par exemple, les délais à accorder différeront selon qu'il s'agit de culture pérenne ou de culture annuelle. Néanmoins, l'expérience en cours dans le Mandé au Mali tend à montrer que la sécurisation des prêts de terres (même en culture annuelle) doit s'inscrire dans la durée afin de susciter un intérêt pratique pour la protection des ressources (investissements dans la fertilité surtout en zone sahélienne)²⁴.

La sécurisation foncière n'est jamais pas définitive, elle peut toujours être remise en cause. Les utilisateurs des ressources et leurs représentants doivent développer des capacités de défense de leurs droits et d'influence permanente sur l'État et les autres instances « gestionnaires » des ressources. En effet, les situations concrètes sont par nature évolutives et les différents acteurs cherchent continuellement à s'adapter aux changements qui s'opèrent.

1 *La question du patrimoine des collectivités locales*

Dans la sous-région, plusieurs textes de décentralisation affirment le principe d'un patrimoine foncier géré par les collectivités locales. Dans beaucoup de cas cependant, la question reste pendante. De plus, le territoire communal peut contenir plusieurs domaines fonciers, celui de l'État, celui de la commune, celui des particuliers (y compris celui dit des *coutumiers* au Mali)²⁵.

Dans la pratique, plusieurs difficultés persistent :

- Les procédures de constitution des domaines communaux restent à accomplir (exemples du Mali et du Burkina Faso). Elles supposent d'une part l'abandon de certaines prérogatives par l'État et d'autre part, un transfert de ressources (humaines, matérielles, financières) parallèle à celui des compétences.
- Les droits « coutumiers » (locaux) ne sont parfois pas explicitement reconnus (cas du Burkina Faso). Lorsqu'ils sont reconnus, ils demeurent résiduels (cas du Mali) ou font l'objet d'une gestion personnalisée (cas de Bolgatenga au Ghana).
- Lorsque les domaines fonciers communaux sont constitués, une question centrale demeure celle de la légitimité des collectivités décentralisées. Dans quelle mesure ces dernières représentent-elles effectivement les intérêts des populations, et aussi, dans quelle mesure les élus n'utilisent-ils pas leur position privilégiée pour réaliser une accumulation foncière ?

1 *Genre et foncier*

La question du genre intègre l'ensemble des groupes marginalisés. Outre les femmes, il faut ainsi prendre en compte les gens de caste, les migrants, les pasteurs dans certaines conditions, etc. C'est donc une question qui renvoie à la fois à des aspects culturels, économiques et politiques.

²⁴ Le Président de l'Amicale des maires du Mandé a exposé aux participants à l'atelier l'expérience en cours dans cette région du Mali. L'expérience se veut pragmatique compte tenu de l'urgence des conflits à résoudre sur le terrain. L'une des principales solutions trouvées est la contractualisation des prêts de terre par écrit sur une fiche produite à cet effet. Le contrat est alors visé par l'administration.

²⁵ Les discussions en atelier ont montré que la notion de droit coutumier reste ambiguë car le droit coutumier n'existe pas de façon formelle. Mieux, les pratiques locales sont dynamiques et sujettes à des évolutions considérables.

S'agissant des femmes en particulier, la problématique de la sécurisation foncière gagnerait à être prioritairement posée en termes d'accès aux droits d'usage des ressources, et ce particulièrement dans les situations de vulnérabilité des femmes. Ces périodes clés sont, par exemple, le décès du mari (dans le processus de négociation de l'héritage) ou le moment de la contractualisation d'un prêt de terre, car cette phase nécessite souvent l'intermédiation d'un homme.

Lorsque la situation le permet cependant, l'accès à la propriété foncière peut être exigé. On observe par exemple que certaines interventions publiques « oublient » parfois les femmes (lors des grands aménagements par exemple), alors que l'accès à la propriété foncière des femmes pourrait être facilité à cette occasion.

Certaines évolutions sont actuellement perceptibles dans les pratiques locales. Dans la zone de Maradi au Niger par exemple, certaines femmes (disposant d'un pouvoir économique suffisant) ont la possibilité d'acheter des terres. De même au Mali, il existe des pratiques de legs et d'achat de terres par les femmes.

Par ailleurs, il convient de reconnaître certaines situations spécifiques où les femmes disposent d'un droit d'appropriation foncière (au Mali et au Burkina Faso par exemple). Dans ces cas, elles peuvent hériter de domaines fonciers lignagers.

1 Rôles des acteurs

Les processus de décentralisation engagés recouvrent nécessairement des enjeux de pouvoir et les acteurs impliqués ont un rôle à jouer dans la définition des politiques. Des groupes stratégiques plus ou moins nettement identifiés se constituent, et différents acteurs se positionnent afin de conserver ou d'acquérir de nouvelles prérogatives.

Par exemple, l'État cherche parfois à conserver ses prérogatives (tentatives de re-centralisation), certaines autorités coutumières se positionnent sur les deux tableaux (prérogatives « ancestrales » et prérogatives d'élus : cas du Mali, du Burkina Faso, du Niger), certains responsables d'organisation paysannes se lancent dans la course politique (Sénégal).

Ce jeu de relations sociales et politiques mérite d'être clarifié. Les sphères politiques, économiques et sociales ne peuvent rester cloisonnées et leurs articulations mutuelles doivent être mieux réfléchies. Les spécificités des acteurs sociaux, de leurs rôles et de leurs stratégies doivent être précisées. L'organisation de débats publics sur les problématiques majeures en cours permettrait la définition concertée de politiques foncières pertinentes et adaptées.

PLANS FONCIERS RURAUX ET SYSTÈMES CADASTRAUX

Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits

Atelier 1.2., mardi 19 mars

Les « Plans fonciers ruraux » ont été promus comme outils pragmatiques d'identification des droits reconnus localement, permettant leur reconnaissance juridique par l'Etat. Ils se fondent sur des enquêtes contradictoires, et un levé cartographique des parcelles, permettant d'identifier et de cartographier les différents droits qui s'exercent dessus. Les PFR ont permis d'avancer sur les techniques d'enquête et de traitement de l'information. Dans certaines approches, cette identification doit servir de base à une nouvelle législation, qui donne une validité juridique à ces droits.

L'expérience de la Côte d'Ivoire (et plus largement du Bénin, de Guinée et du Burkina Faso) permet aujourd'hui de mieux cerner les conditions de pertinence de tels systèmes et de pointer un certain nombre de questions cruciales. C'est l'objet de cet atelier que de les situer et de les mettre en débat.

Ces questions touchent en particulier :

aux objectifs des PFR : simples outils de mise à plat de la situation locale ou base d'une reconnaissance juridique des droits locaux ; et à leur insertion institutionnelle,

à la capacité des approches PFR à rendre compte de la diversité des droits existants ;

à la pertinence des enregistrements systématiques dans une optique de sécurisation foncière : est-ce toujours nécessaire ? comment une telle démarche s'articule-t-elle avec les pratiques locales qui assurent, plus ou moins, la sécurisation des droits à l'heure actuelle ?

Enfin, on peut penser qu'un enregistrement systématique suppose que l'Etat ait les capacités effectives à assurer la maintenance du système, et que les ruraux aient la possibilité et intérêt à enregistrer les mutations.

LES PLANS FONCIERS RURAUX

Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits

Jean-Pierre Chauveau. IRD ²⁶

L'objectif de cette contribution n'est pas de faire le point comparatif des connaissances et des enseignements sur l'ensemble des questions soulevées par l'utilisation de « l'outil PFR ». Nous examinerons plus précisément les enseignements que l'on peut tirer de ces expériences concernant la question plus générale de *l'identification et de l'enregistrement des droits coutumiers* sous le rapport de leur contribution à la sécurisation de ces droits. Ce point est en effet l'enjeu principal des expériences de PFR, même si les PFR sont aussi tenus de prendre en compte les droits issus du droit officiel rencontrés sur le terrain et de contribuer à d'autres finalités comme l'aménagement et le développement rural.²⁷

Cette contribution est structurée de la manière suivante :

Les trois premiers points visent à caractériser les systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers mis en œuvre sous le label des PFR :

- objectifs et contenu des PFR
- présentation très succincte des différentes expériences nationales
- caractérisation de la nature de « l'outil PFR » : constitue-t-il une démarche spécifique, un outil « neutre » d'identification des droits existants ?

Les deux points suivants s'attachent :

- à tirer un rapide bilan des expériences passées ou en cours sous le rapport de leur contribution à la sécurisation foncière
- à identifier les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers : celles qui tiennent aux limites des outils d'identification et d'enregistrement des droits, celles qui naissent des difficultés de maîtriser les dimensions et les effets socio-politiques de ces outils, enfin les difficultés d'ordre organisationnel et institutionnel.

Les derniers points reprennent les principales questions qui font objet de débat quant aux méthodes d'enregistrement des droits coutumiers.

²⁶ Unité de Recherche 095 « Régulations foncières et politiques publiques », associée au projet de recherche INCO-DEV CLAIMS et à l'UMR MOISA-Montpellier.

²⁷ Nous remercions R. M. Hounkpodote, H. Edja et J.-P. Colin ainsi que les participants à l'atelier, qui ont contribué à améliorer une première version de ce texte. Les appréciations restent de notre responsabilité.

I. LES SYSTEMES D'IDENTIFICATION ET D'ENREGISTREMENT DES DROITS COUTUMIERS MIS EN ŒUVRE SOUS LE LABEL DES PFR

1. Objectifs et contenu généraux des PFR

Les projets de type “ plan foncier rural “ (ou PFR, PFMR en Guinée) existent dans plusieurs pays depuis une période récente. Le premier a débuté en Côte d'Ivoire à partir de 1990, et il a contribué à initier d'autres PFR en Guinée et au Bénin à partir de 1993-1994 et au Burkina Faso, dernier en date, en 1999.

Tous ont en commun les objectifs suivants :

- Répondre au constat de l'ineffectivité des législations existantes et de la marginalisation des pratiques locales dites « coutumières » à laquelle ont conduit ces législations, alors que l'essentiel des terres et des ressources naturelles était géré selon ces pratiques.
- Sécuriser les droits fonciers coutumiers, réduire et maîtriser par ce moyen les conflits fonciers et, ainsi, promouvoir le développement rural. Cette sécurisation passe au minimum par : 1) l'identification, à l'aide d'enquêtes contradictoires auprès des populations, de tous les droits reconnus localement ; 2) la délimitation topo-cartographique du bien foncier correspondant (qui peut-être, en principe, une zone d'usage, comme par exemple un parcours de troupeau) ; 3) l'enregistrement par une agence officielle ; 3) la mise en place d'instances locales (commissions foncières villageoises) chargées de conserver la documentation foncière et d'en assurer l'actualisation.
- Contribuer ultérieurement, selon des modalités différentes selon les changements prévus dans les législations nationales, à la validation juridique des droits coutumiers. Cette sécurisation passe par la codification de la documentation issue des PFR et sa validation juridique sous forme de certificat foncier ou éventuellement de titre de propriété.

2. Les différentes expériences nationales

Si les PFR, à l'exception du PFR-Ganzourgou au Burkina Faso, ont été lancés sous la forme d'opérations-pilotes, les différences dans le contexte institutionnel et les conditions de leur mise en œuvre ont déterminé des évolutions divergentes.

2.1 Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire ²⁸, l'expérience a été menée le plus loin, tant du point de vue des superficies documentées que du point de vue de son intégration dans une perspective nationale. L'opération a abouti dès l'année 2000 à l'établissement final de plans fonciers ruraux dans plus de 300 villages, en cours dans plus de 300 autres villages en 2000, pour une superficie couverte de l'ordre du million d'hectares. Issu à l'origine d'un projet d'identification des terres éventuellement disponibles pour l'installation de jeunes agriculteurs, le PFR a été un projet pilote jusqu'en 1995-1999 (les informations divergent sur la date officielle de la fin de cette phase), période durant laquelle il était également censé contribuer à l'élaboration de la nouvelle législation en gestation. Avant même que cette législation soit adoptée, il a été étendu en 1997 de 5 à 9 zones dans la perspective de sa généralisation à l'échelle nationale, comme composante « sécurisation foncière » du PNGTER (Programme national de gestion des terroirs), conjointement avec les composantes « équipement rural » (PNER) et « encadrement et formation agricoles » (ANADER).

La promulgation de la Loi sur le domaine national intervient en décembre 1998 et constitue un tournant pour le PFR. La documentation foncière accumulée par le PFR n'a guère contribué à la préparation de cette loi, l'une des raisons étant que le PFR n'a guère été en mesure de la capitaliser et de la valoriser. En outre, l'obligation faite par

²⁸ Documentation : Ministère de la Coopération 1996, Bosc et al. 1996, Okoin 1997, Chauveau et al. 1998, République de la Côte d'Ivoire 2000, Balac 2000, Comité de pilotage 2000, Stamm 2000, communications personnelles.

la loi aux titulaires de certificats fonciers de les faire immatriculer n'était pas prévue dans le projet présenté par le Ministère de l'Agriculture, maître d'ouvrage du PFR. Enfin, il faut signaler qu'au moment de la promulgation de la loi, les opérations du PFR se trouvaient paralysées dans certaines zones où la question foncière est fortement conflictuelle entre autochtones et migrants.

Surtout, la disposition légale prévoyant de constater l'ensemble des droits coutumiers dans un délai de 10 ans à partir de la date de promulgation de la loi a donné lieu à une réorientation profonde du PFR en tant que maître d'œuvre de l'opération. Dégagé de sa compétence en matière de suivi de la maintenance au profit du Ministère de l'Agriculture, allégé dans sa tâche de documentation des droits (réduite au minimum indispensable pour l'établissement des certificats fonciers), sa tâche prioritaire est désormais de contribuer à la délimitation des terroirs villageois et à leur immatriculation (PNGTER juin 2000). La privatisation prévue des opérations d'enquêtes foncières ne justifie plus l'existence d'un dispositif propre au PFR. Actuellement, sous les effets conjugués de la restriction de ses compétences et des hésitations des bailleurs de fonds liées à divers facteurs, le PFR semble mis en suspens.

2.2 Burkina Faso

Par contraste, l'application du PFR au Burkina Faso²⁹ correspond à une ambition initiale beaucoup plus modeste et limitée. Le PFR ne concerne que trois départements de la Province du Ganzourgou (150 000 ha et 36 villages), et vise essentiellement à clarifier et documenter la situation actuelle des droits dans la zone particulière d'intervention de l'ancienne opération d'Aménagement des Vallées de la Volta (villages créés par l'AVV sur les terres de villages riverains à partir de 1975) dans une situation de contestation chronique entre autorités foncières autochtones, migrants installés par l'AVV (qui n'a jamais distribué les titres d'occupation foncière promis) et nouveaux migrants. Le PFR n'est ici envisagé que comme un projet circonscrit, à la fois du point de vue d'un problème particulier à résoudre dans une zone caractérisée par la conflictualité de la situation foncière héritée d'une intervention passée de l'État, du point de vue de son insertion dans le dispositif législatif (simple application d'un outil de clarification des droits dans le cadre de la loi existante, la RAF), et du point de vue de la limitation de sa durée limitée (1999-2002).

La sécurisation foncière est attendue de l'utilisation de la documentation pour clarifier les droits et encourager les parties concernées à se mettre en accord avec la législation existante (RAF). Toutefois, les résultats sont très mitigés et variables selon les situations locales. Selon J.-P. Jacob (2002), la documentation recueillie par le PFR n'aboutit pas, en général, aux accords recherchés parce qu'elle ne porte pas sur les lieux pour lesquels il y a de forts enjeux. En outre, l'intervention du PFR " ne peut que précipiter dans un premier temps les conflits, puisqu'il est demandé à chacun de préciser ses espérances quant à ses conditions de production – et celles de ses enfants - et que c'est à ce moment seulement que peut se faire le constat des divergences d'intérêts. En l'occurrence, à l'occasion du PFR, on relève que dans 25% des enquêtes foncières environ, l'opération a suscité des litiges. (...). Ils ne sont pas seulement l'indice de manœuvres stratégiques purement opportunistes de la part des parties concernées. Ils sont l'expression territorialisée d'une appréhension profonde quant à " l'organisation des chances de vie " des différents groupes dans le futur. Ce qui intéresse en effet les parties qui s'affrontent c'est la question de savoir qui, des générations allochtones et autochtones qui vont se succéder, pourra exciper de droits pour " nourrir son ventre " dans le futur, dans un environnement qui est perçu d'ores et déjà comme imposant un jeu à somme nulle ".

Le programme prévu de couverture ne sera pas accompli au terme du projet, mais une phase complémentaire est actuellement en cours. Par ailleurs, les demandes de titres officiels d'occupation ne sont pas plus actives qu'avant la mise en œuvre du PFR.

2.3 Bénin

L'expérience béninoise du PFR³⁰, se situe dans une position intermédiaire entre les deux expériences précédentes. Dès 1994, il est directement inspiré de l'expérience ivoirienne mais il s'inscrit dans un Plan de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN, dont il ne constitue qu'un sous volet « opérations foncières » d'un volet particulier relatif à l'aménagement de cinq bassins versants du pays (conjointement aux volets « Aménagement forestier », « Faunes et écodéveloppement rural », « Formation », « Appui institutionnel ». Il relève donc d'une approche par projet limitée géographiquement (couverture de l'ordre de 30 000 ha dans 5 zones du pays : Dékanmé, Aplahoué, Ouessé,

²⁹ Documentation : Jacob 2001, ERGECI-Développement 2001, communications personnelles.

³⁰ Documentation : Ministère de la Coopération 1996, Hounkpodote 2000, République du Bénin 2000, Cellule de coordination 2000.

Ouaké, Boukoubé) et dans son domaine d'intervention, mais la préparation d'une législation spécifique fait néanmoins partie du mandat explicitement conféré au PGRN et à la cellule de coordination du PFR.

Par la suite, le PFR est soumis à des incertitudes organisationnelles et financières, avec le retrait de certains bailleurs de fonds et le montage en parallèle d'autres projets similaires, avec la transformation de l'approche « bassins versants » en une approche « gestion des terroirs » (le PGRN devient le PGTRN) et avec la privatisation des opérations. Certains des cinq sites originels sont provisoirement suspendus et la reprise par des opérateurs privés connaît un certain flottement, tandis qu'un nouveau site est mis en chantier (Sinende).

C'est dans ce contexte pour le moins évolutif qu'intervient l'avant-projet de loi portant code foncier rural et domanial, dont l'exposé des motifs fait référence à la prise en compte des acquis du PFR et son extension à l'échelle nationale, sous réserve de la demande explicite des communes.

2.4 Guinée

Nos informations sur l'expérience guinéenne³¹ n'est pas suffisante pour prétendre en décrire même succinctement la situation actuelle. On peut cependant noter qu'une des originalités du PFR par rapport aux autres expériences est d'être intervenu après l'instauration en 1992 d'un nouveau Code foncier et domanial libéral visant à instaurer la propriété privée de la terre. Le code institutionne les plans fonciers (2 zones pilotes de 100 000 ha en 1996) appelées à être généralisées. En dépit de ce fait, qui aurait pu faciliter l'accompagnement par le PFR de l'évolution des droits coutumiers vers la demande de titres, il semble qu'il n'en a rien été, sans que l'on puisse incriminer le dispositif des plans fonciers en tant que tel, puisque l'inscription aux plans fonciers ne suffisait pas jusqu'alors pour conférer aux droits coutumiers une force probante (République de Guinée 2000). Toutefois, l'appui des politiques au Plan foncier demeure, en donnant à l'inscription au plan foncier une valeur de présomption de propriété, mais en le combinant cependant à d'autres méthodes de sécurisation, telles que la formalisation écrite des transactions et autres conventions et le renforcement des mécanismes de négociation et de conciliation villageois et inter-villageois.

3. La nature de « l'outil PFR »

3.1 Une démarche spécifique ?

On a pu penser à ses débuts que le PFR pouvait constituer en soi une démarche cohérente spécifique, qui pouvait être une alternative tant au modèle centralisé de sécurisation foncière par l'outil législatif imposé « par le haut », qu'au modèle centralisé de développement rural par des projets non participatifs.

Cette ambition a conduit à concevoir une « démarche PFR » qui combinait deux finalités différentes, selon une mise en œuvre conçue de manière linéaire :

- La finalité de production d'informations constitue en même temps une première phase d'identification et de clarification des droits et des biens,
- La finalité de sécurisation de tous les droits existants socialement reconnus ouvre simultanément à une seconde phase de transcription, de publicité, d'enregistrement et d'actualisation de l'enregistrement. Cette finalité/phase de sécurisation des droits peut donner lieu à deux principales variantes, selon que : a) le PFR intervient dans une situation de gestation d'une nouvelle législation (Côte d'Ivoire avant la loi de 1998, Bénin), auquel cas il intervient aussi en appui à l'élaboration de celle-ci, sur la base des enseignements sur la nature des droits ; b) le PFR intervient en appui à la mise en œuvre de la législation existante (Burkina Faso) ou d'une nouvelle législation (Guinée, Côte d'Ivoire depuis la loi de 1998), auquel cas il facilite simplement la formalisation et la validation juridique des droits coutumiers identifiés.
- La finalité « aménagement et développement rural » peut alors intervenir sur la base des informations agro-socio-économiques de la phase 1 et de la formalisation des droits assurée en phase 2.

³¹ Documentation : Ministère de la Coopération 1996, Bloch, s.d., République de Guinée 2000.

Le fait qu'à l'origine (à l'exception récente du PFR-Ganzourgou) les PFR étaient des projets pilotes dont les maîtres d'œuvre étaient des agences publiques bien différenciées, bénéficiant en général d'un financement conséquent des bailleurs de fonds et des gouvernements, a certainement contribué à la confusion entre une agence de mise en œuvre et une démarche « multi-finalités ». Une fois passé l'enthousiasme d'un nouveau montage institutionnel, et confrontés aux difficultés de mener de front les trois principales finalités et les multiples opérations que suppose la mise en œuvre de chacune d'entre elles (certaines des opérations participant à plusieurs finalités de manière inégalement adaptée : cf. d'Aquino in : Bosc et al. 1996, d'Aquino 1998, Chauveau et al. 1998), les PFR ont généralement connu une forte révision à la baisse de leurs ambitions.

3.2 Un outil neutre « d'externalisation » des droits vis-à-vis des procédures locales de validation ?

Les PFR furent alors conçus comme un simple « outil », principalement orienté sur l'identification et l'enregistrement préalable – sans validation juridique endogène au dispositif PFR – des droits et des biens (sur laquelle portait le plus grand nombre de leurs activités). La spécificité de l'outil PFR est de vouloir saisir et « externaliser » les procédures de validation des droits constatés, c'est-à-dire, une fois la constatation et l'enregistrement des droits effectués, de les extraire des procédures locales de validation pour leur substituer une procédure légale, qui n'est pas du ressort du PFR. La procédure légale de validation ultérieure peut être plus ou moins décentralisée selon les prérogatives et les moyens reconnus aux « commissions foncières » villageoises.

Dans l'esprit de ses promoteurs, le principal intérêt de « l'outil PFR » est qu'il est présumé « neutre », puisqu'il se limite en théorie à reconnaître l'existant sans intervenir sur les différends et sans se substituer aux autorités chargées de légaliser les droits reconnus localement.

Les évaluations et les études menées sur les PFR montrent néanmoins que cette neutralité est loin d'être démontrée. En réalité, « l'outil PFR » enregistre sélectivement les droits et contribue involontairement à leur recomposition et à leur redistribution. En outre, le fait qu'il soit « neutre », au sens où il n'offre pas par lui-même une procédure de validation juridique des droits, loin de sécuriser les partenaires fonciers, peut-être source d'incertitude et de non durabilité des accords enregistrés. Ces points ressortent assez clairement du bilan des expériences des PFR et de leur situation actuelle.

II. ESSAI DE BILAN ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

1. Esquisse de bilan des expériences sous le rapport de leur contribution à la sécurisation foncière

1.1 Un outil composite dont la mise en œuvre varie de manière assez aléatoire

Les expériences précédemment évoquées montrent que le PFR est un outil composite et évolutif, tant au niveau de ses finalités que des multiples opérations que suppose la mise en œuvre de chacune d'entre elles. La revue précédente (I.2) des expériences nationales a montré que la mise en œuvre de « l'outil PFR » diffère selon les pays, non seulement dans sa contribution attendue à la validation juridique des droits coutumiers, mais aussi dans l'esprit de sa mise en œuvre et dans la hiérarchie de ses finalités.

Par exemple :

- le PFR peut être conçu comme l'application d'un outil dans le cadre d'un projet délimité dans le temps et dans son aire d'intervention, ou comme un élément d'une démarche plus ambitieuse de portée nationale ;
- ses finalités de documentation, de sécurisation et d'aménagement peuvent être hiérarchisées différemment ;
- son objectif de formalisation des droits coutumiers peut se placer dans le cadre de la législation existante, ancienne ou récente, ou dans une situation de transition, durant laquelle il est aussi chargé d'appuyer l'élaboration de la nouvelle législation en préparation ;

- son objectif de sécurisation ne peut être envisagé de la même manière : a) selon que les commissions locales ne sont que le prolongement de l'opération technique d'enregistrement des droits ou qu'elles émanent explicitement des autorités foncières locales reconnues ou des différents groupes sociaux impliqués dans les opérations foncières ; b) selon qu'elles sont simplement chargées de l'actualisation des droits enregistrés ou investies de leur gestion ; c) selon qu'elles sont dotées de ressources ou non.

Ces paramètres, et d'autres sans doute, devraient être systématiquement pris en compte dans l'évaluation comparée des expériences, car ils ont des incidences sur la manière dont les acteurs locaux interprètent « l'externalisation » des procédures de reconnaissance de leurs droits que propose le PFR.

Le constat des caractères composite et évolutif des PFR n'est pas en soi négatif. Ce sont bien au contraire des qualités pour un outil d'intervention. Le problème est que, dans la plupart des cas évoqués, l'évolution de la hiérarchie des finalités et de l'accomplissement des opérations semble être davantage due aux difficultés, aux contraintes institutionnelles et aux urgences rencontrées qu'à une méthode raisonnée de réajustement de la démarche.

1.2 Des résultats qui restent à confirmer sur le plan de la sécurisation foncière durable

Dans tous les cas, il est en effet difficile de conclure à une avancée significative et durable dans la sécurisation des droits enregistrés, pour les raisons que nous verrons dans la partie II suivante. Le fonctionnement des commissions locales mises en place par les PFR et l'actualisation de l'enregistrement des transmissions et transferts des droits sont en outre généralement déficients.

Par exemple :

- Le PFR-Ganzourgou n'est pas a priori destiné à dépasser la forme projet (sécurisation foncière dans une zone de conflits chroniques), au risque de ne pas répondre à l'objectif, même limité, qui lui était assigné (Jacob et al, 2001). L'apport du PFR est cependant noté en matière de sécurisation. Certains groupes, comme les éleveurs, ont été rassurés grâce à la médiation du PFR (fonction qui n'est d'ailleurs pas formellement comprise dans ses attributions). Il est significatif que l'étude de faisabilité pour une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso (Tallet et al. 2001) ne préconise pas l'option PFR, si ce n'est au regard de ses acquis en matière topo-cartographique et de guides d'enquêtes foncières, au motif que cet outil n'est pas adapté au contexte fortement conflictuel qui prévaut dans cette région. Le principal problème du PFR Ganzourgou, non résolu jusqu'à maintenant, réside dans la validation de ses résultats. Comme le note J. Gastaldi (1999 : 41, repris par J.-P. Jacob 2002) le PFR remettant en cause *de facto* le dogme du Domaine national inaliénable détenu par l'Etat, il induit de fait une demande législative et réglementaire *ad hoc*, nécessaire pour valider les droits recensés, qui n'est pas forcément facile à satisfaire.
- Le PFR ivoirien a évolué d'un projet d'installation de jeunes agriculteurs à des objectifs ambitieux : outil de formalisation de l'ensemble des droits coutumiers ; appui à l'élaboration d'une nouvelle législation foncière (Bosc et al. 1996, Chauveau et al. 1998). Mais en cours de route, il a dû délaisser l'objectif d'aménagement rural et il s'est heurté à de vives résistances dans les zones les plus conflictuelles, là où précisément son apport à la clarification des droits est le plus attendu. En outre, la mise en œuvre en urgence de la nouvelle législation foncière, qui doit peu aux enseignements tirés du PFR, en réduit les acquis au domaine topo-cartographique et à la valorisation de ses compétences pour délimiter les terroirs (République de Côte d'Ivoire 2000).
- Le PFR au Bénin a combiné de manière apparemment assez aléatoire une forme projet centré sur l'objectif d'aménagement et l'objectif de contribuer à l'élaboration d'une législation plus adaptée (Ministère de la Coopération 1996, Hounkpodote 2000). L'avant projet de Code foncier (République du Bénin 2000), qui semble ne pas avoir totalement utilisé les enseignements du PFR quant à la constatation des divers types de droits, intègre néanmoins, à part entière aux plans fonciers ruraux comme source de sécurisation foncière et garantit aux personnes dont les droits sont recensés et enregistrés au plan foncier rural l'obtention d'un certificat foncier auquel est attaché une « présomption de preuve du droit acquis faisant foi jusqu'à preuve contraire établie devant le juge » (ce qui n'est guère différent des concessions provisoires sous réserve du droit des tiers de l'ancienne législation ivoirienne, critiquées pour leur ambiguïté en matière de sécurisation). On note en outre, dans les zones PFR, le développement positif de l'usage local de l'écrit (sans valeur juridique) entre les partenaires engagés dans des transactions ou des contrats fonciers (location, mise en gage...).

- Le PFR en Guinée, pourtant adossé à une législation foncière rénovée dans le sens d'une gestion décentralisée des ressources foncières, ne semble pas avoir donné plus de résultats probants en matière de sécurisation durable. La récente déclaration de politique foncière en milieu rural en est réduite à rappeler que « le Gouvernement reconnaît la valeur juridique du plan foncier et s'engage à prendre des mesures visant à lui conférer une force probante en donnant à l'inscription au plan foncier une valeur de présomption de propriété » (République de Guinée 2000).

1.3 Des acquis principalement techniques

Les principaux acquis des PFR concernent trois aspects :

- L'identification topo-cartographique des droits, tels que transcrits et enregistrés par les PFR.

Les PFR ont généralement démontré – ce qui n'était pas évident au moment du démarrage des opérations pilotes – qu'il est techniquement possible en termes topo-cartographiques de réaliser le relevé des localisations et des superficies à grande échelle, alors que le principe d'une cartographie exhaustive du foncier n'était pas envisageable à l'échelle d'une région ou a fortiori d'un pays avec les techniques habituellement utilisées (cadastre et service centralisé d'enregistrement).

- La relative maîtrise des coûts des opérations.

Les coûts estimés montrent que l'opération pilote a effectivement démontré la faisabilité économique d'un plan foncier rural à l'échelle d'un pays. Il s'agissait initialement d'un défi important. Les résultats obtenus prouvent que les coûts à l'hectare sont raisonnables (dans une fourchette de 4500 à 7000 Fcfa par ha au Bénin et en Côte d'Ivoire). Il semble que la privatisation des opérations au Bénin ait toutefois contribué à en accroître le coût (de 4500 à 7000 : Cellule de coordination 2000).

- La collecte d'une information de base importante dans les enquêtes foncières.

Une information de base considérable a été recueillie de manière systématique par les agents des PFR, constituant ainsi une base de données sur l'état des systèmes fonciers dans des situations contrastées. La qualité de ces informations a bien sûr varié, notamment sous l'effet des contraintes de rendement des équipes (cf. 4.1). Mais dans l'ensemble ces informations ont été largement sous-exploitées, tant pour améliorer en interne la fiabilité des modalités de transcription des droits identifiés que pour contribuer à l'élaboration d'un nouveau code foncier.

Ces acquis ne garantissent en fin de compte ni la valorisation des informations foncières, ni la fiabilité de la transcription des droits enregistrés, ni la stabilisation durable des accords enregistrés, ni leur actualisation. Nous examinons dans les points suivants les obstacles qui expliquent ce bilan contrasté :

- les limites des outils d'identification et d'enregistrement des droits mis en œuvre par les PFR ;
- les difficultés de maîtriser les dimensions et les effets socio-politiques de ces outils ;

Ces deux premiers aspects expliquent les difficultés de saisir un « instantané » de « tous les droits existants » comme l'ambitionne les PFR.

- les difficultés d'ordres institutionnel et organisationnel.

2. Les limites des outils d'identification et d'enregistrement des droits mis en œuvre par les PFR

2.1 Une conception préorientée de l'identification et de l'enregistrement des droits

L'identification des droits par les PFR est, consciemment ou non, pré-orientée par le type d'enregistrement qui est en définitive attendu des opérations. La forme d'enregistrement attendue correspond à une conception étroite de l'outil cadastral : une parcelle, un droit d'appropriation (éventuellement un titre de propriété), un détenteur de droit (individuel ou au nom d'un collectif) ³².

Or, les droits concrets sont en réalité constitués d'un faisceau de droits (usage, exploitation, aménagement, affectation, transmission et héritage, transfert, aliénation) qui peuvent être dissociés entre des détenteurs différents et qui, souvent en Afrique, ne relèvent pas forcément des mêmes instances de gestion ou relèvent d'unités de gestion concurrentes. En outre, une même parcelle peut faire l'objet d'usages différents, quelquefois en fonction d'un cycle saisonnier, avec des implications sur les droits d'usage et d'exploitation. Enfin, les procédures de transcription et de validation des informations socio-foncieres posent de délicats problèmes de fiabilité.

Il en découle les problèmes suivants ³³.

2.2 Simplification excessive et sélectivité des droits enregistrés

L'ambition de départ affichée des PFR était d'identifier de manière exhaustive l'ensemble des droits existants. Sans doute faut-il réviser à la baisse cette ambition pour tenir compte des contraintes pratiques, sur la base des constats suivants :

- On constate généralement que les droits identifiés et enregistrés sur la terre sont limités aux droits d'appropriation et attribués à un « gestionnaire de terre » qui préfigure déjà le détenteur du droit de propriété, y compris lorsque les droits identifiés le sont à titre collectif. Cependant, au Bénin, le PFR envisage une seconde phase d'identification des droits temporaires ; en Côte d'Ivoire, la nouvelle législation prévoit que les demandeurs de certificats fonciers déclarent les « occupants de bonne foi », laissant toutefois aux titulaires des certificats une grande marge d'appréciation.
- L'identification des droits les déconnecte des systèmes d'autorité foncière qui leur assurent leur reconnaissance sociale, et donc leur sécurisation locale. En particulier, les informations socio-foncieres ne contribuent pas à clarifier l'enchevêtrement des droits communautaires, des droits des groupements collectifs et des droits individualisés. La représentativité des commissions foncieres villageoises et leur investissement par les groupes d'intérêt dominants restent également une question à suivre (cf. 3.2).
- La sélectivité de l'identification se fait au détriment des droits transférés ou délégués aux exploitants qui n'appartiennent pas aux communautés villageoises locales.
- Les procédures de transferts marchands dans un cadre coutumier sont sous-enregistrées et, lorsqu'elles le sont, se trouvent déconnectées des clauses sociales qui peuvent perdurer après la cession.
- Les droits sur les ressources naturelles autres que l'usage agricole sont soit ignorés (produits de cueillette, de chasse et de pêche) soit fortement sous-identifiés (parcours d'élevage). Il en résulte que ces usages sont tacitement attribués aux « gestionnaire de terre » au détriment de certaines catégories d'usagers (en particulier les éleveurs et les femmes). L'identification des parcours d'élevage souffre particulièrement de l'usage parcellaire de l'outil topo-cartographique.

³² L'outil cadastral ne se limitant pas à cet usage simplifié et n'impliquant pas en soi les seuls droits de propriété.

³³ Nous nous référons en particulier aux études suivantes : Bassett 1995, Balac 2000, Bosc et al. 1996, Chauveau et al. 1998, d'Aquino 1998, Lavigne Delville (ed.) 1998, Lavigne Delville 1999, Lavigne Delville (ed) 2000, Lavigne Delville et al. 2001, Toulmin, C. & Longbottom, J. 2001.

2.3 Limites de la transcription des droits

- La conception étroite de l’outil cadastral qui prévaut implicitement contribue à prédéterminer les détenteurs de droits d’appropriation. Par exemple, les recensements démographiques et les enquêtes socio-économiques qui précèdent les enquêtes socio-foncieres et les relevés cartographiques conduisent à une pré-identification sélective des droits d’exploitation. En outre, la capacité de l’outil cadastral pour identifier des ressources identifiables spatialement est généralement sous-exploitée.
- La transcription des droits se heurte à des difficultés inhérentes qu’il faut connaître. Les catégories locales de droits et à plus forte raison leur traduction en français restituent difficilement le contenu exact des droits et des conditions de durabilité de ces droits (« dons », « prêt », « achat-vente »). En outre, les contraintes pratiques de l’enregistrement nécessite une codification qui appauvrit encore le contenu réel des droits.
- L’enregistrement exclut généralement les « zones conflictuelles » et les constitue en quelque sorte en zones de « non-droit », ce qui ne correspond évidemment pas à la réalité.

2.4 Limites des procédures de validation des informations recueillies

La validation des droits identifiés dans ces conditions peut contribuer à des distorsions supplémentaires si certaines précautions ne sont pas prises (d’Aquino in Bosc et al. 1996 et d’Aquino 1998) :

- La validation porte non sur les informations socio-foncieres recueillies au cours des enquêtes (les « accords primaires » entre les acteurs enregistrés lors des procès-verbaux contradictoires), mais sur les informations interprétées et transcrites par les équipes PFR. Cette distinction est particulièrement importante compte tenu des conséquences résultant de l’utilisation des résultats dans les procédures engageant l’autorité validante des États.
- La procédure de validation est généralement limitée à une phase de publicité. On s’assure durant cette phase que les droits sont opposables à des tiers dans le seul domaine coutumier (« validation intrinsèque » ou locale, par opposition avec la « validation extrinsèque » des droits coutumiers au regard cette fois du dispositif législatif). Mais, d’une manière générale, cette phase de publicité est relativement peu codifiée, partielle et, alors que l’information qui est en issue est celle qui sera conservée, il n’est pas toujours établi de procès-verbal systématique. Il apparaît donc que cette phase de publicité ne peut être considérée, sans précaution, comme une phase de validation intrinsèque des droits coutumiers dans la mesure où il n’est pas possible – même si l’information est bien diffusée à l’avance avec l’appui des autorités administratives – que l’ensemble des intéressés soit présent au moment où se réalise la publicité. Seule la phase de maintenance et d’actualisation, étroitement associée à celle de la publicité, est en mesure d’assurer la validation intrinsèque permanente des droits coutumiers.
- Même en supposant suffisamment fiable la phase de « validation intrinsèque » ou locale des droits, les acteurs locaux du foncier ne sont pas pour autant sécurisés vis-à-vis de la reconnaissance de leur droits par les autorités légales. La phase de « validation extrinsèque » des droits coutumiers, annoncée en général par les promoteurs des PFR comme le produit attendu final, reste en quelque sorte suspendue en attendant la mise en œuvre de la procédure légale. Cette période d’attente peut ajouter à la confusion dans l’esprit des acteurs locaux, et renforcer les difficultés qui naissent de la dimension socio-politique de toute procédure d’identification des droits coutumiers, que nous examinons maintenant.

3. Les difficultés de maîtriser les effets socio-politiques inhérents à la reconnaissance des droits coutumiers.

3.1 L’apparente technicité de l’outil d’identification des droits s’applique en réalité à un terrain parcouru de dynamiques socio-foncieres préexistantes

L’objectif des PFR de formaliser et d’enregistrer les droits coutumiers fait écho à une préoccupation fort ancienne dans l’histoire des politiques foncieres en Afrique depuis l’époque coloniale. Il a pris une actualité et une dimension nouvelles avec le souci de plus en plus partagé par les différentes catégories composant les populations locales, les gouvernements et les bailleurs de fonds d’aboutir à une reconnaissance formelle des droits coutumiers en vue d’une gestion plus décentralisée et plus attentive à la sécurité des exploitants coutumiers.

Ce souci unanime ne signifie pas pour autant que tous les acteurs partagent les mêmes intérêts et les mêmes attentes vis-à-vis des opérations d'identification et d'enregistrement. Il est donc essentiel de garder à l'esprit que l'apparente technicité de l'outil PFR s'applique en réalité à un terrain parcouru de dynamiques socio-foncières préexistantes, marquées par l'existence de rapports de force et quelquefois fortement conflictuelles. C'est notamment le cas dans des contextes de raréfaction de la ressource, de compétition accrue pour y accéder entre des groupes sociaux de plus en plus diversifiés et mobiles, et de marchandisation croissante de son usage.

3.2 L'identification et l'enregistrement des droits par une agence extérieures devient un enjeu supplémentaire de sécurisation

Dans ce contexte, les opérations d'identification et d'enregistrement, loin d'opérer un instantané et une clarification des droits existants, introduit un nouvel enjeu et suscite chez les différentes catégories d'acteurs fonciers locaux des stratégies défensives et offensives que les PFR n'ont généralement ni vocation à contrôler, ni la capacité d'identifier, ni la possibilité de maîtriser.

- Ces effets induits proviennent des comportements des différentes catégories d'agriculteurs face au projet pour réduire l'incertitude que le projet fait naître involontairement mais indiscutablement. Les attentes des différentes catégories d'agriculteurs sont marquées par une ambivalence certaine, les attentes positives étant toujours partiellement teintées de craintes. Cette ambivalence est particulièrement illustrée par les comportements différenciés entre autochtones et migrants, ou entre groupes de statuts sociaux inégaux dans la plupart des régions où les PFR ont été mis en œuvre. La condition posée par les PFR d'un consensus préalable entre les parties pour engager les opérations peut conduire à un consensus contraint ou factice qui se révèle fragile et peu durable.
- Dans de nombreux cas, l'intervention des PFR réactivent les conflits fonciers : déclaration de conflits anciens non résolus ; manifestation de conflits latents ; renégociation de droits considérés jusqu'alors comme allant de soi mais dont la formulation fait apparaître des prérogatives qui n'avaient nul besoin de se manifester dans la pratique d'exploitation quotidienne ; retraits de terres ; expression de stratégies opportunistes de la part de certaines catégories d'ayants droit, profitant des opérations d'identification des droits des exploitants pour tenter de conforter leurs droits ou de se faire reconnaître des prérogatives.
- Les comités locaux de maintenance mis en place par les PFR constitue un niveau institutionnel important d'actualisation et, éventuellement, de gestion des droits enregistrés. Or la composition et le fonctionnement attendu de ces organisations sont soumises à l'injonction contradictoire de répondre aux consignes de conformité à l'égard des critères administratifs, de répondre au critère de représentativité des acteurs fonciers, et de répondre au critère de représentativité des autorités foncières locales (généralement autochtones).

4. Les difficultés d'ordres organisationnel et institutionnel

4.1 Un équilibre à trouver entre la qualité des informations socio-foncières et le rendement quantitatif

Les équipes de terrain sont généralement soumises à une forte pression de " rendement " en termes d'hectares levés, qui est un indicateur de performance trop souvent privilégié au détriment de la qualité des informations recueillies dans les enquêtes foncières. En outre, pour faciliter ou accélérer les opérations, il peut arriver que les équipes interviennent dans les conflits fonciers, qu'elles poussent à des accords factices ou qu'elles fassent valoir contradictoirement aux différents groupes d'intérêts les aspects positifs de la démarche d'identification des droits, sans être en mesure d'en clarifier les points d'ombre qui risquent de ressurgir par la suite.

Pour servir de base à une sécurisation durable, l'identification des droits nécessite un niveau de rigueur qui exige du temps, et donc un coût.

4.2 Les difficultés de gestion de la documentation au niveau des PFR

Une enquête d'appui à la gestion de la base de données démo-foncières du PFR en Côte d'Ivoire (Balac 2000) a pu noter des disparitions de questionnaires, des non-réponses à certaines questions des fiches d'enquêtes suite au refus des villageois de poursuivre les enquêtes, la remise en cause des procès-verbaux après le décès d'une des parties impliquées dans les PV.

4.3 Les aléas du financement des opérations sous forme projet

- Le financement dépend de bailleurs de fonds dont le soutien s'avère aléatoire et discontinu. Le cas du Bénin illustre le cas où des bailleurs de fonds et des agences différentes interviennent sur les différents sites.
- Les opérations restent toujours soumises aux préférences différentes et évolutives des bailleurs de fonds quant aux priorités des opérations.
- Il n'est en général pas prévu de financement pour le suivi-évaluation, qui est particulièrement important pour maîtriser les difficultés de l'outil d'identification et les stratégies socio-politiques des différents groupes d'acteurs.
- Les opérations de maintenance, essentielles pour tout dispositif d'enregistrement systématique des droits, peuvent faire l'objet de financements distincts et aléatoires.

4.4 Les questions relatives à la participation financière des populations aux coûts des opérations et à l'objectif fiscal

Sans remettre en cause le bien-fondé théorique de ces questions, il faut considérer que leur mise en œuvre constitue à court terme une incitation négative pour les acteurs locaux vis-à-vis de toute procédure d'identification et d'enregistrement de leurs droits, notamment les acteurs qui appartiennent aux catégories les plus pauvres, a priori sujets à une faible sécurisation de leurs droits.

III. PRINCIPAUX DEBATS DE FOND

1. La « clarification » des droits par leur identification n'équivaut pas nécessairement à leur sécurisation

La conception linéaire de la sécurisation des droits, issue de la logique projet, suppose :

- a) que l'on puisse extraire les droits existants des règles et des processus locaux de reconnaissance sociale des droits dont ils sont le résultat à un moment donné,
- b) que l'on puisse transcrire dans un second temps ces droits dans les catégories juridiques qui leur assurent une validité aux yeux de l'État.

Cette démarche « d'externalisation » et de « mise entre parenthèses » à titre conservatoire des droits existants reste dans une logique de codification, même si elle conçoit sa démarche en contraste avec la codification centralisée par l'immatriculation, et dans le sens d'une législation plus adaptée aux réalités de terrain.

Elle reste donc différente de la conception que l'on peut qualifier de « procédurale » des droits fonciers coutumiers. Cette conception, qui repose sur les résultats de la recherche empirique³⁴, souligne :

- a) que l'effectivité des droits coutumiers d'accès aux ressources et de leur contrôle est en partie le résultat d'une négociation des acteurs dans le temps pour assurer la reconnaissance et la pérennité de leurs droits vis-à-vis des autorités locales, qui peuvent être en compétition ;
- b) que la validation juridique des droits coutumiers par leur inscription dans les catégories légales n'est pas seulement affaire de transcription juridique, mais qu'elle s'opère dans un contexte de rapports de force négociés entre acteurs, entre les différentes autorités locales et entre les autorités locales et les autorités légales.

Les marges de manœuvre offertes aux différents groupes d'acteurs lors des opérations des PFR peuvent ainsi réactiver la nature procédurale des droits coutumiers. Cela explique souvent les difficultés rencontrées lors des expériences d'identification et d'enregistrement des droits par les PFR, le faible rendement de ces expériences en

³⁴ Entre autres études : Griffiths 1986 et 1992, Shipton & Goheen 1992, Berry 1993, Bassett & Crummey 1993, Painter et al. 1994, Le Roy et al. 1996, Chauveau 1997, Lund 1997 et 1998, von Benda-Beckman & von Benda Beckman 1999, Ribot 1999.

termes de sécurisation foncière à long terme, ainsi que le faible effet d'entraînement des opérations de type PFR sur les procédures volontaires de validation juridique des droits enregistrés.

La nature procédurale des droits coutumiers limite donc considérablement le « passage » de la clarification des droits, attendue des opérations d'identification, à leur sécurisation effective, attendue de leur enregistrement puis de leur validation juridique.

2. Comment assurer la double connexion des opérations d'enregistrement avec les systèmes locaux de reconnaissance des droits et avec les dispositions légales ?

Sur ce point, deux questions générales devraient retenir l'attention dès la phase préparatoire des PFR, afin d'en identifier les réponses possibles au cours de la mise en œuvre des opérations (notamment par le volet suivi-évaluation)

- « L'externalisation » des procédures de validation est contre-productive si elle n'est pas associée à une réflexion sur les autorités qui légitiment les droits. Le fait que le dispositif d'identification et d'enregistrement soit « neutre », au sens où il n'offre pas par lui-même une procédure de validation juridique des droits, loin de sécuriser les partenaires fonciers, peut-être source d'incertitude et de non durabilité des accords enregistrés. Les démarches d'identification et d'enregistrement des droits conduisent nécessairement à des choix politiques pertinents vis-à-vis des autorités locales qui assurent la reconnaissance sociale des droits. Quelles autorités doivent être privilégiées, selon quels critères et quelles ressources, aussi bien symboliques et politiques que matérielles, doivent leur être assurées pour mener à bien leurs fonctions ?
- « L'externalisation » des procédures de validation n'a pas d'effets d'entraînement en l'absence d'incitations positives à la validation juridique des droits. Dans ce cas, qui est celui le plus fréquemment rencontré dans la pratique, on ne fait qu'ajouter un élément institutionnel supplémentaire aux stratégies de sécurisation des acteurs dans un contexte de pluralisme légal renforcé. Quels types d'incitation promouvoir ?

46

3. Comment mieux moduler l'articulation de l'enregistrement avec les situations locales et avec le dispositif légal ?

Si la « clarification » des droits est nécessaire mais pas suffisante pour les sécuriser, comment mieux adapter l'outil d'identification et d'enregistrement des droits ? Comment l'articuler avec d'autres approches possibles de sécurisation foncière ?

- « **L'externalisation** » des procédures de validation de type PFR n'est pas toujours possible, notamment lorsque les situations foncières sont très conflictuelles. Les demandes locales sont alors trop contradictoires pour aboutir immédiatement ou rapidement à des accords stables et pour permettre des constats sur les statuts fonciers actuels (Tallet et al. 2001).
- La maîtrise des effets socio-politiques induits par les opérations nécessite également une **information** adéquat et permanente des populations et **un suivi-évaluation permanent** indépendant du dispositif d'enregistrement, notamment vis-à-vis des commissions villageoises chargées de la maintenance et de l'actualisation. Un tel dispositif constitue par conséquent **une démarche qui reste lourde** pour assurer la fiabilité et la durabilité des accords sur les droits.
- Il convient de rappeler que **les PFR ne constituent pas le seul outil possible de sécurisation décentralisée des droits coutumiers** (Lavigne Delville 1999). Tandis que les PFR partent de l'ensemble des droits coutumiers socialement reconnus au sein de terroirs villageois pour les identifier, les cartographier, les valider et les enregistrer, l'approche par l'appui à la formalisation des droits les plus « sensibles » (en particulier les droits qui découlent de transferts et de transactions coutumières ou d'héritage), si les conditions le permettent, est plus sélective et laisse le champ ouvert à la demande locale en matière d'enregistrement de l'ensemble des droits. D'autres approches ne se concentrent pas sur les droits en tant que tels et sur leur cartographie, mais sur les conditions d'accord sur les règles, dont les droits sont le résultat, et sur les autorités chargées de leur exécution. Par

exemple au Mali, avec la notion de Charte pastorale, au Niger, avec l'établissement à la demande par les Commissions foncières de titres qui ne nécessitent pas une identification topo-cartographique.

- **L'enregistrement des droits peut rendre nécessaire une phase de médiation, voire de négociation collective**, qui peut être longue et délicate en fonction des situations foncières. Dans le cas de situations très conflictuelles, cette fonction de médiation (pour faciliter en particulier l'accord sur les droits qui découlent de transferts et de transactions coutumières entre autochtones et migrants), est clairement un préalable nécessaire. Cette fonction de médiation est aussi envisageable dans les situations plus courantes, afin de rendre explicite et durable la « négociation cachée » que les opérations d'enregistrement des droits coutumiers ne manquent pas d'entraîner.

BIBLIOGRAPHIE

- Aquino (d'), P. 1998. « Le traitement et la gestion de l'information foncière ». In : P. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala – Coopération française : 479-488.
- Balac, R. 2000. *Appui à la structuration, à l'évaluation et à l'analyse de la base de données démo-foncière du plan foncier rural de Côte d'Ivoire*. Rapport définitif. IRAM.
- Bassett, T. & D. Crummey (eds.) 1993. *Land in African Agrarian Systems*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Bassett, T. 1995. « L'introduction de la propriété de la terre : la cartographie et la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire ». In : Blanc-Pamard, Ch. & L. Cambrézy (eds) *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Paris, ORSTOM Éditions : 395-420.
- Benda-Beckmann (von), F. & K. von Benda-Beckmann 1999. « A Functional Analysis of Property Rights, with Special Reference to Indonesia ». In: van Meijl, T. & F. von Benda-Beckmann (eds.) *Property Rights and Economic Development. Land and Natural Resources in Southeast Asia and Oceania*, London & New York, Kegan Paul International: 15-56.
- Berry, S. 1993. *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*. Madison : The University Press of Wisconsin.
- Bloch, P. C. s.d. *Note de réflexion sur une stratégie alternative d'élaboration d'un plan foncier en milieu rural*. Land Tenure Center et Projet de Gestion des Ressources Naturelles, USAID, Conakry, 4 p.
- Bosc, P.M., J.-P. Chauveau, Y. S. Affou, A. Fian et P. d' Aquino 1996. *Évaluation de l'opération pilote de plan foncier rural*, Abidjan – Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des ressources animales – CIRAD/SAR, 401 p. plus annexes.
- Cellule de coordination 2000. *Manuel de procédure du PFR. PGTRN-GTZ-AFD*, 93 p. plus annexes.
- Chauveau J.P., P.-M. Bosc, M. Pescay 1998. « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire ». In : P. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala – Coopération française : 553-582.
- Chauveau, J.-P 1998. « La logique des systèmes coutumiers ». In : P. Lavigne Delville. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Karthala – Coopération française : 66-7.
- Chauveau, J.-P. 1997. « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. Une étude de cas dans le Centre-Ouest ivoirien ». In : Contamin, B. & H. Memel Foté (dir.) *Le modèle ivoirien en question. Crises, ajustements et recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM : 325-360.
- Comité de Pilotage « Foncier rural », Direction du Développement et de la Coopération Technique, Ministère des Affaires Étrangères, 2000. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement. La nouvelle législation foncière en Côte d'Ivoire*. Comités de pilotage des 16 mai et 8 novembre 2000, 5 p.
- Edja, H. 2002. *Notes sur le PFR Bénin*, 3 p.
- ERGECI-Développement, *Projet Plan foncier rural du Ganzourgou, Rapport annuel 2001*, 35 p.
- Gastaldi, J. 1998. Les Plans Fonciers Ruraux en Côte-d'Ivoire, au Bénin et en Guinée, in P. Lavigne Delville (sous la dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala/Coopération Française : 461-474.
- Gastaldi, J. 1999, Le plan foncier rural en Afrique de l'Ouest, *Études foncières*, n° 83, pp. 37-41
- Griffiths, J. 1986. « What Is Legal Pluralism ? ». *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24 : 1-55.
- Griffiths, J. 1992. « Legal pluralism and the social working of law ». Brouwer, B & al., *Coherence and Conflict in Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston-W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle: 151-176.
- Houngpodote, R. M. 2000. « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives ». ; In P. Lavigne Delville, C.Toumin, S. Traoré (sous la direction de), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala – URED :225-238.

- Jacob, J.-P., Ouédraogo, S., Paré L. 2002. *Étude des systèmes locaux de gestion foncière dans la zone d'intervention du Plan Foncier Rural/Ganzourgou*. Rapport final, Ouagadougou, Ministère de l'agriculture, 44 p.+ annexe.
- Jacob, J.-P., 2002. « Une brousse connue ne peut bouffer un fils de la terre ! ». *Approche des droits sur la terre et sociologie des développeurs dans le cadre du Plan Foncier Rural/Ganzourgou (centre-est Burkina Faso)*, Ouagadougou, IRD, UR Régulations foncières, (à paraître)
- Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.-Ph., Chauveau J.-P. 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale). Modalités, dynamiques et enjeux*, Rapport final, Paris, GRET/IIED/IRD.RÉFO, 209 p.
- Lavigne Delville, P. (ed.) 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris : Karthala-Ministère de la Coopération.
- Lavigne Delville, Ph. (ed) 2000. *Reconnaissance et formalisation des droits fonciers locaux en Afrique rurale*. Stage « Foncier rural, ressources renouvelables et développement » Bouaké 15-19 novembre 1999. Gret/Aprefa
- Lavigne Delville, Ph. 1999. *Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : Expériences en Afrique de l'Ouest francophone*. IIED, Programme Zones Arides, Dossier n° 86, 31 p.
- Le Roy, E., Karsenty, A. & A. Bertrand (dir.) 1996. *La sécurisation de la terre en Afrique noire. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris : Karthala.
- Lund, C. 1997. *Les conflits fonciers et le droit étatique, communautaire et local au Burkina Faso*, Dossier n° 70, IIED.
- Lund, C. 1998. *Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code*. Hamburg : APAD-Lit Verlag.
- Mathieu, P., Laurent, P.-J. & J.-C. Willame (dir.) 1996. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*. Cahiers Africains 23-24, Paris-Bruxelles : L'Harmattan-CEDAF.
- Ministère de la Coopération, groupe de travail « Savoir-Faire Foncier », ANDAFAR, 1996. *Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée*, 18 p.
- Moore, S.F. 1978. *Law as Process*. London : Routledge & Kegan Paul.
- Moore, S.F. 2001. « Certainties Undone: Fifty Turbulent Years of Legal Anthropology, 1949-1999 ». *Journal of the Royal Anthropological Institute* (N.S.) 7 : 95-116.
- Okoin, J.-R. 1997. Le plan foncier rural de Côte d'Ivoire. Une démarche instrumentale. *Actes du Colloque Politique des structures et action foncière au service du développement agricole et rural. Concepts et outils tirés des régions Afrique, Caraïbes, Océan Indien et Pacifique* 24, 25-26 novembre 1997. St-Denis – Ile de la Réunion :360-369.
- Painter, T, J. Sumberg & T. Price 1994. « Your Terroir is my 'Action Space': Implications of Differentiation, Mobility and Diversification for the *Approche Terroir* in Sahelian West Africa ». *Africa* 64 (4) : 447-464.
- République de Côte d'Ivoire, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, PNGTER (Projet national de gestion des terroirs et d'équipement rural), Composantes sécurisation foncière et gestion des terroirs, 2000. *Note d'orientation des activités de production et de gestion du plan foncier rural*, 33 p.
- République de Guinée, 2000. *Déclaration de politique foncière en milieu rural*, 11 p.
- République du Bénin, Ministère du développement rural, Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme, Ministère des finances et de l'économie, Comité des experts chargé d'élaborer le code foncier rural, 2000. *Avant projet de loi portant sur le code foncier rural et domaniale.*, 10 p.
- Ribot, J. 1999. « Decentralisation, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control ». *Africa* 69 (1) : 23-65.
- Shipton, P. & M. Goheen 1992. « Understanding African Land-holding: Power, Wealth and Meaning ». *Africa* 62 (3) : 307-325.
- Stamm, V. 2000. *Plan foncier rural en Côte d'Ivoire : une approche novatrice*. IIED, Programme Zones Arides, Dossier n° 91, 29 p.
- Tallet B., Sanou S., Balac, R. 2001. *Étude de faisabilité pour une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso*. Rapport définitif. IRAM, 102 p.
- Toulmin, C. & Longbottom, J. 2001 – *From abundance to scarcity. The closing of the frontier. Addressing land issues in West & Central Africa*, draft report prepared for the FAO by IIED Drylands Programme. Edinburgh, 52 p.

PLANS FONCIERS RURAUX ET SYSTÈMES CADASTRAUX

Synthèse de l'atelier 1.2.

Animation : Vincent Basserie (PAEPA)

Rapport : Pierre-Yves Le Meur (UR REFO)

1. Remarques transversales

- La présentation introductive de Jean-Pierre Chauveau ne visait pas à « faire le point comparatif des connaissances et des enseignements sur l'ensemble des questions soulevées par l'utilisation de l'outil PFR » mais concernait « la question plus générale de l'identification et de l'enregistrement des droits coutumiers sous le rapport de leur contribution à la sécurisation de ces droits ». De fait, les débats ont surtout porté sur trois expériences majeures de Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest, à savoir sur les cas de la Côte d'Ivoire, du Bénin et du Burkina Faso (plus exactement du Ganzourgou en l'occurrence).
- Il vaut mieux parler d'expériences que « d'acquis » dans la mesure où les actions en sont à des stades différents, encore inachevées dans deux des trois cas, et surtout à cause de leurs objectifs très hétérogènes et d'articulations très différentes aux législations nationales et aux politiques publiques.
- Les débats ont été marqués par des discours très « situés » des participants, pas seulement selon la dichotomie classique chercheurs *versus* « praticiens » mais aussi en fonction des catégories de praticiens (cf. les géomètres par exemple) et, concernant les acteurs des PFR, selon leurs positions par rapport à la procédure et en particulier leur plus ou moins grande « proximité » à la pratique concrète de l'identification.
- Il en a résulté, d'une part, une grande richesse dans les échanges, d'autres part, parfois, une certaine ambiguïté dans les termes employés. Je retiendrai ici trois exemples significatifs : « clarification », « médiation » et « droits de propriété »/ « droits coutumiers ». Le terme de clarification a parfois été utilisé dans un sens descriptif et analytique, parfois de manière plus normative (avec un glissement vers le terme de « normalisation » entendue dans le sens d'immatriculation foncière). Le terme de « médiation » a émergé de manière un peu inattendue de débats concernant l'outil réputé « neutre » du Plan foncier rural, et là encore sans que l'on sache toujours très bien s'il s'agissait de procédures de négociation et de concertation à préciser ou à définir, ou bien de quelque chose tenant plus de la transition entre deux états, l'informel « coutumier » et le formel « moderne ». Les termes de droits de propriété et de droits coutumiers sont restés dans un flou qui a peut-être d'une certaine manière permis aux échanges de se développer plus complètement.

Les débats étaient structurés selon trois grands axes :

1. Conditions de pertinence méthodologiques, qui renvoient à l'idée débattue de l'identification comme « photographie » des droits et de son impact social. Il s'agit en particulier de débattre du principe « d'externalisation » des droits (Chauveau) sous-tendant le Plan foncier rural, qui vise à l'abstraction et à l'extraction des droits hors des relations sociales et des systèmes d'autorité dans lesquels ils sont enchâssés.
2. Conditions de pertinence socio-politiques, qui renvoient d'une part à des situations foncières locales très hétérogènes, d'autre part aux instances compétentes en matière foncière, commissions foncières, collectivités de la décentralisation ou chefferies. Au delà se posait la question des objectifs de politique publique et de reconnaissance juridique des droits identifiés.
3. Conditions de pertinence organisationnelles et institutionnelles, qui renvoient à l'insertion des PFR dans des programmes (de gestion des ressources naturelles ou de gestion des terroirs) soumis à des logiques de financements à courts termes potentiellement contradictoires avec l'inscription dans la durée de la question foncière. Il s'agis-

sait aussi ici du suivi et de la maintenance des droits enregistrés, de la contribution possible des « populations » concernées et des compétences nouvelles nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

Il était difficile de présenter ces axes de manière autonome alors qu'ils sont inextricablement liés les uns aux autres. Ainsi, les choix méthodologiques effectués sont forcément sous-tendus par des orientations politiques (pas toujours suffisamment explicitées) et ils ont des effets sociaux qui rend illusoire toute conception « neutraliste » de « l'outil PFR ». J'ai donc organisé le compte-rendu des débats selon trois grands enjeux : (1) logique d'identification et de recensement *versus* logique de médiation, (2) enregistrement des droits *versus* délimitation des terroirs, (3) sécurisation, effectivité de l'enregistrement et systèmes d'autorités.

2. Logique d'identification et de recensement *versus* logique de médiation

Les outils de type PFR sont souvent présentés comme des approches « neutres », « objectives » d'identification des droits fonciers. La méthodologie suivie a été présentée en détail dans le cas du Plan foncier rural pilote au Bénin (Romain Hounkpodote). La discussion a tourné autour des effets sociaux imprévus que la procédure entraîne. Jean-Pierre Jacob a mis en garde contre un certain positivisme qui tendrait à confondre dans cette méthode d'objectivation et d'externalisation des droits existants une prétention à l'exhaustivité et à la représentativité et une vocation prescriptive. Chimère Diaw a par ailleurs souligné le fait que les procédures d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers ont une longue histoire dans l'Afrique coloniale et postcoloniale.

Les expériences décrites ont montré que l'ouverture même de la procédure génère des processus de négociation et de recomposition. Cela avait été dit en introduction par Jean-Pierre Chauveau, ensuite aussi par Chimère Diaw qui a ajouté que la mise en œuvre d'un nouveau « répertoire » provoque des réponses qui compliquent et « gênent » la compréhension et nécessite des procédures de négociation. André Ouédraogo a confirmé et illustré ces aspects dans le cas du Ganzourgou. Il a en particulier mis en lumière les stratégies d'anticipation des populations qui se sont « adaptées » en organisant des débats et des médiations avant l'intervention du projet, pour arriver à une « sécurisation par consensus ».

La question qui découle de la reconnaissance de ces mécanismes – qui ne sont en soi ni bons ni mauvais – est celle de savoir si l'on doit ou nous intervenir (Vincent Basserie), ce qui serait potentiellement contradictoire avec la supposée neutralité de l'outil qui cherche à identifier des droits et à clarifier des relations foncières (mais ce dernier aspect ne découle pas automatiquement du précédent, comme l'a rappelé Jean-Pierre Chauveau). André Ouédraogo a ainsi mis l'accent sur le dilemme entre une demande locale de médiation et la nécessaire neutralité de l'outil : son dépassement suppose l'intervention d'une instance située à un échelon supérieur (comité provincial) qui en l'occurrence n'a pas fonctionné. La non neutralité de l'outil apparaît aussi de facto lorsque certains acteurs se prévalent du PFR pour peser sur les rapports de forces locaux.

Les fiches d'enregistrement des parcelles litigieuses, innovation méthodologique introduite en Côte d'Ivoire et au Bénin, constituent une forme de prise en compte des difficultés liées à l'identification, sans toutefois prévoir de procédures formelles de négociation et de résolution des litiges avant l'enregistrement définitif. De fait, la place accordée aux médiations par rapport aux phases d'identification et de clarification varie selon les intervenants, située pour certains en aval, avant la validation juridique ultérieure, devant pour d'autres intervenir en préalable à la clarification.

Un autre élément alimente le « jeu foncier » et les processus de recomposition. Il s'agit du décalage temporel entre procédures d'identification et d'enregistrement et validation juridique des droits répertoriés. Il favorise les opportunistes, les blocages, la résurgence et la « communautarisation » des conflits (Jean-Pierre Chauveau), d'autant plus lorsqu'au décalage dans le temps s'ajoute une incertitude quant à la nature de la validation elle-même. La dimension temporelle de la procédure apparaît finalement centrale, plus, pour certains des participants, que celle du coût de l'opération, en particulier quant à la nécessité d'organiser des médiations et des négociations réellement efficaces, qui impliqueraient en particulier une participation des populations dans la conception des programmes (Ouédraogo).

3. Enregistrement des droits versus délimitation des terroirs

Jean-Pierre Chauveau a insisté sur le fait que la question de la nature des droits à identifier est sans doute plus centrale que celle des délimitations. Or les difficultés rencontrées dans les zones litigieuses ou conflictuelles sont souvent retraduites en questions de limites. On peut dire qu'il n'y a pas eu véritablement de débat dans cet atelier sur les contenus des droits et en particulier sur la nature des droits coutumiers (par exemple concernant les clauses sociales non directement foncières qui tendent à être occultées du fait de la tendance à la simplification inhérente aux procédures d'enregistrement). L'objectif du PFR de sécurisation des droits coutumiers est ainsi explicitement mis en avant sans que leur contenu soit véritablement élaboré. C'est plus les méthodes et procédures qui ont fait l'objet de débats, alors même qu'il a été à plusieurs reprises affirmé qu'il s'agit de « partir de l'existant » (« il faut respecter l'existant », sinon « ça ressort », Mme Amon). Ce non-dit autorise des glissements dans les objectifs des Plans fonciers ruraux : s'agit-il de sécuriser les droits en général, les droits coutumiers en particulier, ou bien la propriété foncière au sens « moderne » du terme (ce que Vehi Touré appelle une « normalisation ») ? Les ambiguïtés de ce débat sont bien exprimées dans ce raccourci : « il faut respecter cette photo [celle des droits « existants », éventuellement lignagers] pour aller vers la propriété moderne individuelle » (Mme Amon). On les retrouve aussi dans l'échange entre A. Ouédraogo, R. Hounkpodoté, V. Touré et Mme Amon sur le sens du lien entre sécurisation/immatriculation collective et individuelle.

Chimère Diaw a soulevé la question des méthodes de triangulation permettant d'améliorer la validité et la fiabilité de l'identification. Romain Hounkpodoté a expliqué que dans le cas béninois, un lexique des termes fonciers locaux a été établi avant l'enregistrement des droits. Sur le terrain, l'identification contradictoire se fait en présence du propriétaire coutumier, de l'usager, des voisins et de l'équipe d'enquête (topographe-géomètre et guide-interprète). À ce stade, des piquets sont posés aux sommets de la parcelle, la fiche d'enquête est remplie et le relevé effectué. Si un litige persiste, une fiche d'enquête spécifique « pour les parcelles litigieuses » est utilisée. Les intéressés doivent arriver à un accord pour achever l'enregistrement en présence de l'équipe et de témoins.

Pour Mr. Rousselot, la décentralisation oblige à poser la question des terroirs et des territoires. En même temps, on peut avancer comme Chimère Diaw, que l'important réside plus dans les ressources situées sur un territoire et les bénéficiaires qui en découlent que dans le territoire lui-même. Ce débat n'a pas été poursuivi très avant, mais il est important dans la mesure où l'on observe un certain glissement de problématique, de la question des droits fonciers (coutumiers) et de leur sécurisation vers celle de la gestion des terroirs et de leur délimitation. Il faut en même temps souligner que ce dernier aspect peut être crucial dans des contextes où les conflits de limites entre villages sont aigus, ainsi qu'André Ouédraogo le remarque dans le cas du Ganzourgou. Il faut cependant noter que le débat sur la délimitation des terroirs a souvent été converti en question technique, en termes d'immatriculation des terroirs et de renforcement du réseau géodésique.

4. Sécurisation, effectivité de l'enregistrement et systèmes d'autorités

La question de la sécurisation a parcouru toute la discussion et elle était de fait au centre du questionnement initial. Les constats effectués par Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Jacob sont plutôt pessimistes en la matière, insistant en particulier sur les instrumentalisations de la procédure et sur les incertitudes générées par une identification sans reconnaissance officielle rapide. Mariatou Koné a également mis en avant l'opposition en Côte d'Ivoire entre deux visions de la sécurisation, avec d'un côté les autochtones voulant savoir quelles surfaces ils ont cédées aux migrants, et de l'autre des allochtones aspirant à une reconnaissance des espaces qu'ils occupent. Outre cette opposition entre autochtones et migrants, des conflits internes à chacune des deux catégories sont aussi réactivés.

André Ouédraogo pour le Burkina Faso et Romain Hounkpodoté pour le Bénin ont relativisé ces conclusions. Pour le premier, le PFR a pu « rassurer » certaines populations, en particulier les éleveurs, à l'issue de procédures de médiation et de négociation qui ont abouti à une délimitation et à une reconnaissance des espaces pastoraux. Il ajoute toutefois que ces zones officiellement prévues dans le cas des AVV (Projet d'Aménagement des vallées des Voltas) ont pu être « grignotées » par les agriculteurs, et que la restitution de ces espaces aux agro-pasteurs est du ressort des commissions foncières mises en place par le PFR. Le second souligne que sur les sites du PFR béninois

comme Dékanmé et Ouessè, les litiges ont quasiment disparu, et avec eux les tentatives d'usurpation de droits, et que dans l'ensemble, la sécurisation des droits a progressé. En outre, il a été souligné pour le cas burkinabé (André Ouédraogo) que bien que les cartes d'identification des parcelles soient sans valeur juridique, elles sont néanmoins considérées comme des éléments de sécurisation par les populations locales qui par ailleurs sont très sceptiques quant à la validation formelle ultérieure (cf. l'expression « opposer nos papiers à vos papiers » faisant allusion aux phénomènes largement illicites d'appropriation de terres par les « nouveaux acteurs », *big men* et clients du régime). Pour R. Hounkpodoté, la question des « papiers » doit être traitée avec prudence. Le projet de loi foncière au Bénin prévoit un livret foncier qui certifie l'enregistrement d'une parcelle et est utilisable comme preuve d'un droit acquis en cas de contestation devant le juge. L'enregistrement est soumis à un bornage préalable qui peut se faire selon les modalités « traditionnelles » locales (bornage végétal, pierres), ce qui constitue une innovation. Pour Michel Roze, la possibilité d'une attribution « immédiate » – i.e. au moment de l'enregistrement – d'un titre provisoire reconnu par les ayants-droit, les voisins et les autorités coutumières pourrait constituer une incitation positive à un engagement paysan dans la clarification des droits et le règlement des différends.

Par rapport au débat sur la sécurisation par enregistrement et « clarification » des droits, Jean-Pierre Chauveau remarque qu'on a plutôt à faire à l'émergence ou à la révélation d'une demande sociale de médiation qui fonctionne en dehors de la logique PFR, et même en contradiction avec la supposée neutralité de celle-ci. Ce point nous ramène au débat central entre les deux objectifs difficiles à concilier : fixer les droits (au risque de rigidifier des formes coutumières mouvantes par nature) ou accompagner les processus. Sur ce thème, mais dans une toute autre perspective, Vehi Touré établit un constat d'échec du PFR ivoirien dans le domaine de la sécurisation des droits ; pour lui, le PFR n'est plus à l'ordre du jour et il s'agit de mettre en œuvre la loi foncière, point de vue qui fait écho à d'autres quant au fait que cette loi a de facto vidé le PFR de son sens.

En matière de sécurisation, le moment de la publicité des résultats de l'enquête foncière est vu comme nécessaire et important, mais aussi comme insuffisant pour évacuer les conflits potentiels. La place de la publicité (3 mois) entre le document provisoire (registre des ayants-droit, relevé cartographique) et les corrections éventuelles relayées par les commissions foncières a été décrite par R. Hounkpodoté dans le cas béninois. Il ajoute toutefois que la procédure n'a pas été conduite à son terme lors de la phase pilote et qu'il est par conséquent difficile d'en dresser un bilan solide. Au delà de cette phase, on touche en fait au problème de la « qualification » et de la « spécification » du suivi du processus, en étroite relation avec la situation foncière et politique locale (Jean-Pierre Jacob). On ne peut pas en rester à une évaluation purement quantitative du PFR (« combien d'hectares enregistrés ») comme le remarque justement Mme Amon. Dans le Ganzourgou, des conflits potentiels (en particulier entre agriculteurs et éleveurs) ont ainsi été « neutralisés » par la chefferie de terre, alors que dans la zone AVV située hors de leur sphère d'influence, aucune autorité (commission foncière, chefferie administrative) n'a cette légitimité (Jacob évoque ici la notion de droits constitutionnels empruntée à Elinor Ostrom). La faible légitimité des comités locaux de gestion foncière est aussi évoquée par André Ouédraogo, alors que R. Hounkpodoté insiste pour le Bénin sur les critères de représentativité sociale et géographique dans la composition des commissions foncières.

C'est toute la question de l'enclassement des « systèmes de droits » dans des « systèmes d'autorité » qui est ici posée, et donc celle des limites des mécanismes d'« externalisation » qui sous-tendent les procédures d'identification et d'enregistrement des droits fonciers de type PFR. Une réponse à cette question réside dans une articulation raisonnée entre question foncière et décentralisation telle que la future loi foncière béninoise la prévoit par exemple. Côté ivoirien, la procédure apparaît très administrative (comité villageois de gestion foncière créé par décision du sous-préfet qui préside à l'échelon supérieur le comité de gestion foncière) avec comme horizon une immatriculation dans les trois ans.

L'inscription dans la durée de ces procédures a aussi été discutée sous un angle plus institutionnel et organisationnel. D'une part, l'insertion des Plans fonciers ruraux dans la forme projet crée des contraintes particulières qui peuvent nuire à sa continuité (contraintes budgétaires, de décaissement, et politiques de court terme), d'autre part, la plus grande adaptabilité des opérateurs privés (Burkina Faso) face aux agences étatiques (Côte d'Ivoire) a été avancée, sans toutefois que des arguments convaincants aient été produits. Enfin, la durabilité et la continuité du processus ont été abordées du point de vue de la participation financière des populations à la conservation et à la maintenance (Ouédraogo, Hounkpodoté).

5. Conclusion

On pourrait avancer à l'issue de ces débats qu'au delà d'un nécessaire regard critique sur les méthodes d'identification et d'enregistrement (en gros, éviter le positivisme), l'enjeu central de ce type de procédure est celui de leur articulation aux législations et donc de l'explicitation des objectifs de politique publique qui les sous-tendent. Il faut aussi s'interroger sur les conditions de faisabilité de ces procédures en étudiant les cas où justement elles n'ont pas pu être mises en place (Pierre-Yves Le Meur). Dans le cas burkinabé, une étude préliminaire menée dans l'ouest du pays a ainsi estimé que le PFR n'était ni souhaitable, ni faisable car les enjeux fonciers y étaient trop conflictuels. En Côte d'Ivoire, on observe que certains villages ont été évités pour les mêmes raisons sans que cela soit véritablement réfléchi et discuté. Ces cas limites pourraient pourtant nous en apprendre beaucoup sur les méthodes d'identification et d'enregistrement et leurs conditions de possibilité et de pertinence.

TRANSACTIONS FONCIÈRES ET DROITS DÉLÉGUÉS

Sécuriser les transaction et réguler les marchés fonciers émergents

Atelier 1.3., mardi 19 mars

Outre les conflits intra-familiaux (sur l'héritage) et les conflits de limite, une partie importante des conflits fonciers concerne les transactions foncières, qu'elles relèvent des « cessions », « ventes » (ou des formes qui s'en approchent), ou bien (et souvent dans des degrés moindres) des diverses procédures de délégation de droits d'exploitation.

Bien que la monétarisation des transactions foncières soit parfois ancienne, des études récentes ont montré, dans certaines zones, une extension (voire une apparition) récente et rapide de transactions monétarisées portant sur la terre. Ces transactions se font parfois selon des procédures locales assez claires, et peu porteuses de conflits. Elles relèvent parfois de formes plus ou moins « grises », non reconnues dans les règles locales, et porteuses de tromperies.

On observe également une diversification des procédures de délégation de droits de culture à un tiers. Selon les zones il existe entre 3 ou 4 et plus d'une dizaine d'arrangements possibles, dont les clauses précises dépendent des systèmes de culture et du contexte économique et social. Les locations s'étendent dans de nombreuses régions, mais il existe aussi des trajectoires fondées sur les contrats de partage.

Parallèlement, on note un recours accru à l'écrit dans les transactions foncières, quasi-systématique en cas de « cession », parfois pour des locations. Ce recours à l'écrit, et parfois à des procédures « semi-informelles » mettant en jeu les autorités locales, témoignent d'innovations institutionnelles locales pour la sécurisation foncière. Innovations qu'il serait sans doute productif de soutenir et d'accompagner. On peut penser qu'offrir aux ruraux la possibilité d'une reconnaissance juridique des contrats fonciers qu'ils passent entre eux, en fonction des règles reconnues localement, permettrait de résoudre une partie significative de l'insécurité foncière et de réguler les marchés fonciers émergents.

L'atelier fera le point sur les connaissances actuelles sur les transactions et leurs dynamiques, leur impact économique et social. Il présentera et discutera les pistes en matière de sécurisation des transactions.

TRANSACTIONS FONCIÈRES ET DROITS DÉLÉGUÉS

Réguler les marchés fonciers émergents

Mahamadou Zongo ³⁵

Dans le pays en développement, le secteur agricole occupe une part très importante de la population agricole. La question foncière est par conséquent centrale, non seulement en ce qui concerne l'efficacité des systèmes de production et la lutte contre la pauvreté mais aussi pour la préservation de la paix sociale, parfois menacée par les revendications contradictoires des différents groupes ethniques.

La situation foncière du monde rural ouest africain se caractérise par une pluralité des normes et de règles. Les règles étatiques, bien que légales, ne sont souvent pas appliquées, alors que les règles et les pratiques locales restent presque totalement ignorées par l'État, ce qui laisse l'immense majorité des ruraux en dehors des procédures légales et donc en insécurité juridique potentielle. Cette opposition des normes et des règles a généré une confusion dans la gestion du foncier, source d'insécurité pour toutes les catégories de ruraux.

Dans la perspective d'un développement humain durable, il est nécessaire de sortir de cette opposition en révisant les procédures d'approche de la question foncière en milieu rural. Il faut en particulier revoir la place qui a jusqu'à présent été accordée aux systèmes fonciers locaux dans les politiques foncières. Il est par conséquent important de chercher à connaître et à comprendre la dynamique des systèmes fonciers locaux qui se sont le plus souvent révélés souples et efficaces. Cette dynamique se traduit par une évolution parfois très rapide des normes et des règles foncières entraînant des changements notables dans les formes d'accès à la terre.

Au delà des formes « traditionnelles » de l'héritage et du « don » (ou prêt conditionnel), les transactions foncières comprennent actuellement des formes très diversifiées, depuis la « vente » jusqu'à l'ensemble des formes que recouvre l'expression de « droits délégués ».

I. LES TRANSACTIONS MARCHANDES ET LES « VENTES »

Bien que la terre soit, en théorie, souvent définie par les ruraux comme un patrimoine foncier inaliénable, des transactions marchandes sur la terre existent, depuis longtemps dans certaines régions. Dans d'autres, elles restent inexistantes, dans d'autres enfin, elles sont apparues récemment, et demeurent souvent occultes, ou du moins discrètes. Là où c'est le cas, comme dans l'ouest du Burkina Faso, c'est souvent dans les rapports avec les « étrangers », migrants qui ne rentrent pas dans les procédures traditionnelles de tutorat chez un « logeur », et urbains.

Les « ventes » et autres « cessions » peuvent être cachées, ou bien faire l'objet d'une procédure claire, avec témoins, présence du chef de village, et établissement d'un contrat écrit, plus ou moins détaillé.

Ces transactions ne relèvent pas nécessairement de « ventes » au sens strict du terme. Il peut y avoir des restrictions aux droits cédés à l'acheteur. Là où elles sont récentes, ou encore illégitimes, il y a souvent ambiguïté sur le contenu effectif de la transaction : cession du fonds ou bien des droits de culture. Leur caractère voilé les rend parfois conflictuels : il peut y avoir contestation de l'existence même de la transaction, de son contenu, ou du droit du vendeur à engager ce qui relève d'un patrimoine familial collectif.

Même là où elles sont reconnues et licites, les ventes de terres héritées sont souvent l'objet de restrictions de la part du groupe familial. On est dans une situation de « marchandisation imparfaite de la terre » (Le Roy).

³⁵ GRAF/IRD/Université de Ouagadougou. 01 BP 6736, Ouagadougou 01, Burkina Faso, Tél (226) 35 64 22. E-mail : zongo.mahamadou@caramail.com

II. LES PROCEDURES DE DELEGATION DE DROITS D'EXPLOITATION

Les droits délégués sont l'ensemble des modalités d'accès à des droits d'exploitation sur des terres agricoles appropriées par un tiers. C'est donc un transfert non définitif de droit d'exploitation, en dehors du cadre familial. Ce terme recouvre une grande diversité d'arrangements institutionnels (que l'on peut ou non rencontrer, avec des variantes importantes, dans les différentes régions) :

- les prêts sans limitation de durée (ou affectations de droits de culture) ;
- les prêts de courtes durée ;
- les locations ;
- les contrats à produits partagés ;
- les contrats avec partage du capital productif ;
- les échanges de terre contre prestation de service ;
- les mises en gage.

Ces différents droits d'accès jouent un rôle très important dans le fonctionnement des systèmes fonciers locaux, en permettant notamment :

- un ajustement efficace de la dotation différentielle des acteurs en facteurs de production (terre, capitaux, compétences techniques, etc.) ;
- un accès à la terre indépendamment de la question de l'appropriation (lignagère ou privée).

Ces droits ne mettent pas simplement en confrontation gros propriétaires et petits exploitants exploités. Ils ont accompagné des dynamiques économiques puissantes en Afrique de l'Ouest, notamment dans les filières de l'arachide, du coton, du café et du cacao.

En dépit de leur fonction importante dans la capacité des systèmes fonciers locaux à s'adapter à une demande croissante, les droits délégués ont un statut ambigu dans les politiques foncières, qui les considèrent très souvent comme des freins à l'investissement.

III. RECONNAITRE LES TRANSACTIONS POUR LES REGULER

En Afrique de l'Ouest, les transactions foncières et les droits délégués n'ont pas d'existence juridique dans la mesure où le droit étatique reconnaît rarement les formes locales d'arrangements fonciers. Les transferts de droits coutumiers sont parfois interdits : l'approche de l'État est fondée sur une agriculture familiale d'autosubsistance basée sur des terres familiales. Même lorsque les transactions sont évoquées par la loi, c'est toujours dans une perspective propriétaire (la possession d'un document officiel en bonne et due forme étant une condition pour engager une transaction). Dans les zones aménagées par l'État ou des projets de développement, toute forme de transaction (hormis l'attribution) est le plus souvent interdite.

Une telle situation est source d'insécurité institutionnelle car elle met la grande majorité des producteurs ruraux en dehors de la loi. Elle contribue aussi au renforcement de la confusion dans le domaine foncier, confusion que les pouvoirs publics préfèrent souvent contourner plutôt que de la traiter de front, avec à la clef une prolifération d'instances de régulation aux compétences et aux légitimités incertaines. Face à une situation porteuse de germes de troubles aux conséquences incertaines, que faire ?

- d'abord reconnaître les droits délégués comme parties intégrantes des systèmes fonciers locaux ; et, là où elles existent, l'existence des transactions marchandes comme une dimension intégrante des systèmes fonciers, appelée à devenir progressivement explicite ;
- reconnaître ensuite leurs caractéristiques fondamentales (efficacité, diversité, capacité d'adaptation, etc.) ;
- préciser les conditions dans lesquelles des ventes – là où elles existent de fait – sont reconnues comme valides.

La prise en compte de leurs spécificités doit s'accompagner d'une certaine prudence dans l'intervention de l'État. Une reconnaissance bureaucratique et une intervention normative, notamment par la codification, auraient des effets pervers et contre-productifs susceptibles de provoquer un blocage des dynamiques qui leur sont inhérentes. Une telle orientation serait doublement inefficace dans la mesure de nouvelles lois et réglementations, même inappliquées, ne peuvent que contribuer à accroître la confusion actuelle.

En revanche, l'État peut proposer des outils et des procédures visant à stabiliser les éléments fondamentaux des droits délégués, sans pour autant les figer. En d'autres termes, l'intervention de l'État doit consister en une définition des conditions minimales selon lesquelles les arrangements fonciers, conclus selon les règles locales, pourraient être validés. Il est par conséquent impératif de s'abstenir de réglementer *a priori* les contenus, les clauses et les conditions des arrangements.

Ce principe suppose l'articulation de deux formes de validation :

- une validation intrinsèque (interne au groupe social concerné) qui implique que les arrangements locaux soient négociés et conclus selon les normes et les règles localement reconnues et acceptées. Elle fonde la légitimité du contrat.
- Une validation extrinsèque (par l'État) qui implique que l'État reconnaisse que les arrangements conclus localement sont valables – moyennant le respect de certaines conditions.

Cette double validation permet de réconcilier légitimité et légalité. Son organisation pratique peut ensuite s'inscrire dans la logique de la création des collectivités territoriales décentralisées, mais à condition de définir clairement les prérogatives de chaque instance (État, collectivités territoriales, autorités « traditionnelles ») Cette démarche devrait permettre à l'État de clarifier le jeu foncier en éliminant l'insécurité institutionnelle et juridique.

L'intervention de l'État doit également favoriser la contractualisation et le recours à l'écrit en proposant notamment des formulaires simplifiés, et ce aussi bien en langue officielle qu'en langue locale.

BIBLIOGRAPHIE

- Edja, H, 2000, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le sud du Bénin*, GREC/IIED, 99 p..
- GREC/IIED, 2001, *Droits fonciers délégués en Afrique de l'Ouest : reconnaître et sécuriser les procédures*, Collection Rapports d'Etude, DGCID/Ministère des Affaires Etrangères, 31 p.
- Koné M., 2001, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le centre-ouest de la Côte d'Ivoire* : Bodiba (Oumé) et Zahia (Gbogouhe), GIDIS-CI, Gret/IIED.
- Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.Ph., Chauveau J.P., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux ; rapport final de la recherche « droits délégués d'accès à la terre et aux ressources »*, GREC/IRD/IIED, 207 p.
- Mathieu P., Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Pare L. et Zongo M, 2000, *Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso, rapport de synthèse de l'étude sur l'évolution des transactions foncières*, GREC/Ministère de l'Agriculture/Ambassade de France au Burkina Faso.
- Paré, L, 2000, *Les droits délégués dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, GREC/IIED, 85 p.
- de Zeeuw, F., 1997, 'Borrowing of Land, Security of Tenure and Sustainable Land use in Burkina Faso'. *Development and Change*, 28 (3): 583-595.
- Zongo M. and Mathieu P., 2000, 'Transactions foncières marchandes dans l'ouest du Burkina Faso : vulnérabilité, conflits, sécurisation, insécurisation', in Fall A.S., Gueye Ch. and Dia I. eds, *Les interactions rural-urbain : circulation et mobilisation des ressources*. Bulletin de l'APAD n°19, LIT, pp. 21-32.
- Zongo, M., 1999, 'Transactions foncières et usages de l'écrit dans la zone cotonnière du Burkina Faso: exemples à partir de la région des Banwa', in Lavigne Delville Ph. and Mathieu P. co-ord., 1999, *Formalisation des contrats et des transactions : Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, document de travail, GREC/IIE, pp. 77-88.

TRANSACTIONS FONCIÈRES ET DROITS DÉLÉGUÉS

Synthèse de l'atelier 1.3.

Animation : Camilla Toulmin (IIED)

Rapport : Honorat Edja (LARES/Univ de Parakou)

Le groupe a débattu à partir de trois interventions :

- Mahamadou Zongo : « Transactions foncières et droits délégués: réguler les marchés fonciers émergents »
- Sten Hagberg : « Réguler les marchés fonciers émergents au Burkina-Faso »
- Mike Mortimore : « Evolution des régimes fonciers en Afrique de l'Ouest ».

La présentation introductive de Mahamadou Zongo avait pour but de restituer les résultats de deux études conduites l'une sur les transactions foncières et l'autre sur les droits délégués (Afrique de l'Ouest); celle de Sten s'appuie sur les travaux de l'auteur au Burkina Faso et, enfin, la communication du Pr Mortimore se réfère aux résultats de deux études:

• Mamadou Dione, H. L. (2000). Evolution des régimes fonciers dans la région de Diourbel », Sénégal, *Drylands Research Working Paper 19*

• Boubacar, Y. (2000). Evolution des régimes propriété et d'utilisation des ressources naturelles dans la région de Maradi. *Etude de Kano – Maradi sur les évolutions à long terme : série Niger – Nigeria. Drylands Research Working Paper 29*

Diverses facettes des transactions et pratiques de délégation de droits d'usage sur la terre ont été analysées en rapport avec les contextes et expériences nationales.

1. Contextes et expériences nationales

Les transactions foncières et pratiques de délégation des droits d'usage cités en exemples dans cet atelier sont fort diversifiés en raison de la diversité des régimes fonciers: terres agricoles (propriétés individuelles, lignagères ou communautaires: Burkina Faso, Bénin), terres pastorales et agro-pastorales (nord Nigeria), terres aménagées (Office du Niger – Mali, bassin du fleuve Sénégal).

■ Au Burkina Faso, l'avènement de la Réforme Agraire et Foncière (RAF) s'est accompagnée d'un regain d'intérêt pour l'usage du « Procès-Verbal de Palabre », outil aujourd'hui largement utilisé par les populations dans les transactions foncières à l'échelon local.

■ Au Bénin, le code foncier rural et domanial (en préparation) consacre la popularisation du « Plan Foncier Rural » (à l'échelon des communes) et la délivrance du « certificat foncier ». L'usage à grande échelle de ces deux outils, prévu dans la prochaine loi foncière, aura des répercussions sur les procédures et mécanismes qui gouvernent les transactions et les pratiques de délégation des droits d'usage sur la terre et les ressources naturelles.

■ Au Mali, les codes fonciers et pastoraux (récemment élaborés et adoptés) marquent une avancée significative par rapport aux anciens textes. Ils accordent une place importante aux « conventions locales », contrairement aux textes anciens qui ignoraient les actes écrits rédigés par les acteurs locaux du foncier.

■ Au Nigeria, l'on note deux régimes fonciers avec des incidences fort différentes sur les transactions foncières: d'un côté le régime appliqué au sud du pays et de l'autre le régime appliqué au nord (zone à laquelle se réfère la communication). Ce dernier (régime), consolidé par la loi de 1978 est inspiré de la charia. Il a récemment connu des difficultés d'application.

Le débat qui a suivi les trois présentations a permis d'analyser diverses facettes des transactions foncières et pratiques de délégation des droits d'usage sur la terre.

2. Transactions foncières, sacralité et inaliénabilité de la terre

L'atelier s'est penché sur l'analyse du contexte local de genèse des transactions (notamment la vente et la location). Les discussions autour du thème de sacralité et inaliénabilité (introduites par la présentation de Sten pour le cas du Burkina-Faso) ont mis en exergue le décalage entre le discours sur la marchandisation et les pratiques de « vente » de la terre au sein des communautés villageoises. Les marchés fonciers se développent, quoique le recours aux notions cosmologiques (notamment en rapport avec la sacralité et l'inaliénabilité) reste fréquent. Sten montre d'ailleurs dans sa présentation que le discours sur la sacralité et l'inaliénabilité a subi ces derniers temps les influences du développement des marchés fonciers, utilisant de plus en plus un langage qui lui permet de s'adapter au contexte nouveau de la marchandisation de la terre. L'auteur cite en exemple l'usage des expressions comme « *on veut avoir un petit quelque chose* » (expressions apparues par suite du développement des cultures d'exportation pour justifier les transactions apparentées à la vente et la location) ou bien « *nous ne pouvons pas nous substituer à Dieu* » (pour exprimer le caractère moralement mauvais de l'échange « argent » contre « terres pour cultures vivrières »). On peut aujourd'hui poser l'hypothèse selon laquelle il est de moins en moins pertinent de dire que les notions cosmologiques constituent un frein au développement des marchés fonciers en Afrique de l'Ouest.

3. Une trop grande inclinaison légaliste dans les stratégies de sécurisation foncière

Plusieurs contributeurs ont fait le constat que les pratiques foncières sont souvent auréolées d'un discours légal alors que les transactions (auxquelles se réfèrent ces pratiques) se déroulent généralement hors contexte légal. Dans les transactions foncières, on se réfère fréquemment à la loi, y compris dans les procédures de délégation de droits fonciers.

La propension à considérer la loi comme une solution miracle est assez répandue chez toutes les catégories d'acteurs; son usage stratégique n'est pas l'apanage d'un groupe précis, même si la fréquence à recourir à cet outil et l'habileté à l'utiliser varie d'un groupe d'acteurs à un autre.

L'analyse de l'attitude légaliste des protagonistes des transactions foncières et des pratiques de droits délégués a conduit l'atelier à se pencher sur le cas des « nouveaux acteurs » (fonctionnaires, commerçants urbains, déflatés de la fonction publique, spéculateurs fonciers, etc.). En effet, les nouveaux acteurs forment une catégorie assez visible dans l'usage de cette pratique. Aussi, leur entrée dans le jeu foncier est un des facteurs qui stimulent et accélèrent la monétarisation des échanges. Certaines catégories sont en bonne posture pour occuper des positions d'intermédiation entre l'Etat et les communautés. Elles pourraient se servir de la loi pour créer des distorsions dans les transactions foncières.

Pour la plupart des contributeurs, le contexte nouveau de la décentralisation interpelle les gouvernants sur la nécessité de disposer des garde-fous afin de limiter les risques de dérives possibles liées à l'usage stratégique de la loi.

4. Légitimité des acteurs versus légitimité des pratiques foncières

Par rapport à la question de la légitimité et son incidence sur la sécurisation foncière, divers contributeurs (Sten, Mortimore, Toulmin, Zongo) ont fait remarquer que le problème de la légitimité se pose moins en termes de « légitimité des acteurs ». Les acteurs sont souvent légitimes mais les actes (et pratiques foncières) qu'ils posent ne le sont pas toujours.

Outre le problème (ci-dessus évoqué) sur l'usage stratégique de la loi, d'autres exemples ont été cités à l'appui de cette assertion. Par exemple, au Burkina Faso, les populations acceptent de délivrer des « certificats de palabres » à des « acheteurs » de terre et autres bénéficiaires de droits délégués. Elles le font pour permettre à ces acquéreurs de sécuriser leurs investissements mais non pas pour qu'elles entament des procédures d'immatriculation foncière en vue de l'obtention du titre foncier (ce que recherchent par contre ces acquéreurs). La sécurisation de l'acquéreur de la terre passe ici par une sécurisation de son investissement et non pas par le titre (source de suspicion et de conflits). L'atelier conclut que la sécurisation que confèrent à la fois par la « légitimité des acteurs » et la « légitimité des pratiques foncières » est plus réelle et plus productive que la solution du recours constant (et parfois abusif) à la loi.

5. Conditions minimales de reconnaissance et de validation des transactions foncières

Partant du constat que les droits délégués sont nés en dehors des lois ou dispositifs de l'Etat, les contributeurs ont insisté sur le fait que la reconnaissance officielle des transactions foncières (location, vente ...) et leur validation sont des aspects fondamentaux de la sécurité foncière. Le débat sur les conditions minimales de reconnaissance et de validation des transactions foncières a conduit aux remarques et recommandations ci-après :

n la prise en compte des normes locales est importante dans les procédures de reconnaissance et de validation des transactions foncières. Les esquisses de formules proposées en rapport avec le choix des instances de validation (des transactions) insistent sur l'importance de diverses catégories d'acteurs locaux du foncier : élus locaux, élites traditionnelles ou bien instances nouvelles (de gestion foncière).

n la détermination du niveau ou échelon (échelon local, échelon supérieur) par rapport auquel pourrait se faire la validation extrinsèque (par l'Etat) est fonction des contextes et des spécificités de chaque pays. Le choix pourrait être fait au cas par cas en tenant compte des réalités locales.

n éviter la codification *a priori* dans la démarche de reconnaissance et de validation des transactions foncières. La codification génère un manque de flexibilité et confère une incapacité de réactions à chaque changement de contexte. A l'opposé, la stratégie fondée sur une intervention minimum en terme de stabilisation des aspects fondamentaux des droits (définition des conditions minimales) est plus prometteuse. Cela peut passer par une codification *locale et évolutive* de certaines clauses des arrangements reconnus localement.

n la reconnaissance des droits fonciers doit s'appuyer sur divers principes. Il doit aller au-delà de la reconnaissance des droits de « premiers venus » et de « premier occupant » (critères auxquels on se réfère assez souvent) pour s'étendre à des principes de citoyenneté, de démocratie, de droits de l'homme.

D'une façon générale, l'atelier note que la piste de reconnaissance et de validation des droits est meilleure que l'intervention directe dans les procédures foncières locales (déjà très dynamiques). L'action de l'Etat devra se limiter à accompagner les dynamiques internes et à veiller à la préservation des aspects d'équité, de durabilité, de justice sociale, de défense des intérêts des groupes marginalisés, de conservation des sols. Le choix pour une telle option ne devrait cependant pas nous laisser perdre de vue que les difficultés sont nombreuses :

- il est difficile de prévoir l'évolution du système foncier notamment au regard de la question d'équité ;
- on ne peut pas sécuriser tout le monde, l'insécurité étant par ailleurs une dépendance du facteur temps ;

- les politiques agricoles ne sont pas neutres (divers exemples ont été cités à l'appui de cette affirmation, comme par exemple les expériences de « mise en valeur » initiées çà et là sur le continent africain)

6. Le cas particulier de l'usage du papier comme instrument de sécurisation des transactions

Une des causes importantes de conflits fonciers est liée à l'oralité des accords. Le « papier » est un précieux outil de sécurisation des transactions, comme en témoignent d'ailleurs la popularité de cet outil et le fort engouement des populations à négocier une partie de leur sécurité foncière en se référant aux « conventions » et autres « petits reçus » localement établis.

L'usage du papier n'est cependant pas sans revers:

- les papiers ne répondent pas toujours bien aux canons traditionnels de la loi. Ils relèvent de « contrats sous seing privés » et sont souvent très incomplets.
- dans certaines circonstances (les cas ne sont pas rares), les papiers souffrent d'un manque de légitimité et ressemblent alors à des actes qui utilisent un langage légal pour masquer des faiblesses dans la précision de leur contenu effectif, ce qui est germe de conflits futurs.

L'atelier note que l'un des rôles de l'Etat en rapport avec la promotion du papier serait d'appuyer la contractualisation (en préservant l'essentiel des logiques et procédures actuelles de négociation des contrats écrits). Par exemple, on peut envisager une formule d'élaboration de papiers ou documents écrits en langues diverses. L'usage de la seule langue administrative pourrait rendre opaques les procédures de délivrance du papier et compromettre le rôle important que cet outil devrait jouer dans les stratégies de sécurisation foncière.

62

7. Le papier ... oui ... mais il existe d'autres formes de sécurisation foncière

En ce sens, l'exemple qui a retenu le plus l'attention des participants est l'usage de l'arbre comme formule de sécurisation foncière. L'arbre (pieds dispersés dans le champ ou bien plantation entière) est un instrument efficace et déjà utilisé par les populations dans leur démarche de sécurisation. Dans certaines régions (l'exemple du Mangodara au Burkina Faso a été cité) les populations n'hésitent pas à affirmer clairement la confiance qu'elles plaçant à l'arbre au détriment d'autres outils (comme le papier) pour sécuriser leurs propriétés foncières.

Il apparaît donc que la sécurisation par l'Etat n'est pas la seule solution. Celle qui se fait au sein de la communauté (sécurisation intrinsèque) peut se révéler assez efficace. De ce fait, plusieurs participants ont parlé de la nécessité de faire « converger les méthodes et stratégies » pour signifier l'importance des pratiques locales dans l'élaboration des formules de sécurisation foncière.

8. La piste technique de sécurisation des transactions

Ces dernières années, l'usage des outils cadastraux a été abondant dans les stratégies de sécurisation foncière : Plans Fonciers Ruraux (PFR), SIG dans les plans d'occupation de sols, etc. L'usage de ces instruments et le grand engouement qu'ils suscitent ont conduit le Pr Mortimore à faire un rappel de la logique qui sous-tend en général le choix de l'outil cadastral. Selon l'auteur, on pourrait essentiellement distinguer deux pistes de sécurisation foncière (en rapport avec les transactions et autres droits délégués) : d'une part, « l'enregistrement systématiques des transactions et droits » et de l'autre « l'outil cadastral ». La première piste se réfère aux contrats entre individus et groupes d'individus et la seconde nous renvoie à une relation entre l'individu (ou le groupe) détenant des droits, et l'Etat, à travers un dispositif public de gestion foncière.

Partant du constat que le cadastre fait appel à des techniques d'enregistrement rigoureuses mais lourdes, l'atelier suggère que l'utilisation de cet outil soit seulement réservée à des communautés qui en formulent la demande et affichent (dans le même temps) des capacités réelles de gestion de tels systèmes.

9. Qui sont les perdants et qui sont les gagnants du développement des transactions foncières ?

Les discussions ont fait ressortir les notions de perdants réels et des perdants supposés. D'une façon générale, l'atelier est unanime pour dire que les femmes ne sont pas toujours les seules catégories défavorisées et, mieux, qu'il existe des passerelles pour une négociation de leur sécurité foncière dans la plupart des sociétés et communautés rurales: ex. des femmes dans les sociétés matriarcales. Les « perdants » et autres catégories défavorisées sont nombreux, et ne sont pas toujours les mêmes d'une région à l'autre : migrants de première génération, jeunes autochtones, propriétaires terriens, détenteurs de droits coutumiers.

L'élite traditionnelle (ex. des chefs de terre) se trouvent dans une position ambiguë dans ce jeu de positionnement. Dans certaines localités, des chefs de terres se sont présentés comme des victimes du développement des transactions foncières, même si les terres qu'ils géraient n'étaient pas leurs propriétés privées et que la fonction première de ces autorités est (essentiellement) la gestion des terres collectives.

Les nouveaux acteurs (pour ce qui les concerne) essaient de se positionner dans la distribution de la rente liée au développement des transactions foncières, mais certaines catégories se trouvent également dans des positions de défense de certains avantages et prérogatives qui leur étaient concédées. Ces prérogatives sont de plus en plus menacées par suite de la monétarisation des échanges fonciers. On a cité en exemple le cas des fonctionnaires et autres fils de retour au village, soumis de plus en plus à des conditions restrictives pour garantir (ou conserver) des droits d'accès à des lopins de terres ou des parts d'héritage familial ou lignagère.

10. Politique foncière et politique agricole

Un dernier thème qui a retenu l'attention des participants est l'impact des politiques foncières et agricoles sur les transactions. Il est ressorti des discussions que l'on ne peut pas parler de choix politique dans un sens technocratique, auquel cas on reste aveugle sur divers aspects sociaux comme l'équité, la justice sociale, etc. (cf. ci-dessus à propos du débat sur la reconnaissance et la validation des droits). D'autre part, la résolution des problèmes d'équité renvoie en effet à une question de vision politique, par exemple, il est nécessaire de tenir compte de la politique d'intégration régionale dans la définition des politiques foncières.

Les politiques foncières et agricoles doivent s'insérer dans un réel processus de consultation et de concertation entre les différents acteurs. Quelques exemples existent déjà : pour ne prendre que l'exemple du Sénégal, citons l'élaboration du plan d'occupation des sols (vallée du fleuve Sénégal) ou bien l'implication des conseil régionaux dans la gestion des terres dans le bassin arachidier. Ces politiques doivent, d'autre part, s'appuyer sur l'élaboration de chartes qui définissent les règles de jeu (règles de bonne conduite, règles pour l'élaboration d'une nouvelle loi foncière, etc.).

PASTORALISME ET RESSOURCES RENOUVELABLES

Pour un contrôle local sur l'accès aux ressources

Atelier 1.4., mardi 19 mars

Les ressources renouvelables sont un des enjeux où la confrontation des logiques locales et des logiques étatiques est la plus forte. Une gestion durable de ressources « communes » est possible pour autant qu'il y ait un contrôle de l'accès (droit exclusif reconnu à un collectif d'ayants droits) et des règles d'exploitation. Ces conditions sont parfois réunies dans les systèmes fonciers locaux (pêche dans les mares), parfois pas (bois de feu, par exemple). La compétition interne aux ruraux pour le contrôle de ces ressources peut être vif. De plus, de nombreux intérêts extérieurs sont en jeu (troupeaux possédés par des urbains; filière bois de feu). Fondés sur une approche « villageoise », les projets de développement ignorent souvent les modes de gestion des ressources qui relèvent d'espaces plus large et peuvent les fragiliser.

Les théories sur les « common property resources » disent des choses importantes sur les conditions d'une gestion « en commun », mais elles sous-estiment les compétitions entre acteurs. Dans de nombreuses situations, il ne s'agit pas tant de retrouver des modes de gestion « traditionnels » que d'en inventer de nouveaux, qui prennent acte du contexte actuel (pluralités d'acteurs, régulation de la compétition pour les ressources, relation à l'État, etc.) et de créer de « nouveaux communs ».

La gestion décentralisée des ressources renouvelables est avant tout une question de gouvernance locale, de systèmes de règles qui fasse sens aux yeux des acteurs, et d'autorité qui ait le pouvoir de les définir et d'en garantir la mise en application. Dans certains cas, on observe des tentatives de remise en route ou de création d'institutions locales « endogènes ». Dans d'autres, une alliance avec les services de l'État est indispensable. L'approche par les « conventions locales », qui met en avant la négociation de règles entre acteurs, avec validation par l'État, semble prometteuse. Pour le pastoralisme, la sécurisation des lieux-clés : accès aux points d'eau, portions de couloirs de bétail dans les zones cultivées, etc. est essentielle. Pour le bois de feu, un contrôle local de l'accès aux forêts, avec un droit de coupe exclusif aux villageois, semble indispensable. L'articulation avec les prérogatives des Collectivités territoriales est un enjeu délicat, controversé, mais essentiel.

L'atelier fera le point sur la problématique de la gestion des ressources renouvelables, discutera les approches récentes en termes de conventions locales et des modalités institutionnelles d'une gestion décentralisés (instances, rapports avec les services techniques, etc.)

PASTORALISME ET RESSOURCES RENOUVELABLES

Enjeux de la maîtrise locale des ressources

Oussouby Toure ³⁶

I. APPROCHES DE DEVELOPPEMENT PASTORAL ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Dans les zones sahéliennes où la faiblesse des précipitations et leur irrégularité spatio-temporelle ne permettent pas de développer une agriculture intensive, c'est le pastoralisme qui constitue le système d'exploitation dominant du milieu. En effet, le pastoralisme apparaît comme la vocation naturelle de la majeure partie des pays du Sahel dont près de 70% de la superficie n'est pas exploitable par l'agriculture, mais permet une activité d'élevage, au moins saisonnière. Autrement dit, l'activité d'élevage permet de tirer profit du faible coût d'opportunité des fourrages naturels que fournissent les terres arides et semi-arides impropres à l'agriculture et ne pouvant pas faire l'objet d'autres utilisations à des fins de production.

Cet état de fait explique l'importance économique de l'élevage et le rôle prédominant qu'il joue dans la formation du PIB. Mais, le rôle de l'élevage ne se réduit pas uniquement à cet apport économique. De fait, il constitue aussi le fondement d'un mode de vie dans la mesure où les pratiques qui sous-tendent cette activité structurent les rapports de production et d'échange, le système de propriété, les relations de parenté et l'ensemble de la culture sociale des communautés de pasteurs.

Dans la plupart des pays de la sous-région, les systèmes de production d'élevage sont rarement spécialisés et restent largement dominés par les modes extensifs de conduite des troupeaux. En réalité, la prise en compte de certains critères de différenciation (place relative de l'agriculture et de l'élevage dans l'économie domestique, performances des productions réalisées, pratiques d'élevage, etc.) permet de délimiter trois grands systèmes de production : les systèmes à dominante pastorale, les systèmes agro-pastoraux et les systèmes d'élevage intensif péri-urbain.

Les systèmes d'élevage extensifs qui prédominent dans la zone sahélienne sont parfaitement adaptés aux conditions d'un environnement contraignant et comportant des ressources variables dans le temps et dispersées dans l'espace. Il faut préciser que le fonctionnement de ces systèmes repose sur l'entretien de la mobilité qui permet d'utiliser au mieux les potentialités des écosystèmes par la valorisation de la diversité écologique. La mobilité offre également aux éleveurs l'opportunité d'entrer dans des relations d'échanges avec les agriculteurs voisins et de tirer parti des marchés pour valoriser les produits et les sous-produits de l'élevage.

Selon le contexte, la gestion des risques et des déséquilibres liés à variabilité des ressources prend des formes spécifiques. Il est cependant une constante en Afrique sahélienne : les pasteurs adoptent des stratégies d'accès à des espaces de sécurité peu sollicités en temps normal, mais dans lesquels il est possible de se replier pour exploiter certaines ressources ayant une valeur stratégique. Dans cette logique, on notera que les systèmes d'élevage traditionnels ont su concilier le contrôle social de l'espace (qui contribue à créer les conditions d'une responsabilisation foncière des producteurs) et la flexibilité dans l'utilisation des ressources naturelles.

Dans le contexte actuel, les systèmes pastoraux font face à des contraintes qui tendent à remettre en cause leurs fondements. Ces contraintes découlent de plusieurs facteurs étroitement imbriqués : modification de l'environ-

³⁶ Bureau d'appui-conseil WEP, Dakar, Sénégal, e-mail : oussoubytoure_2000@yahoo.fr

nement socio-politique, dégradation des ressources naturelles, colonisation agricole de l'espace, réformes foncières, etc.

A examiner de près les mutations en cours dans les sociétés pastorales du Sahel, on constate que par-delà l'abandon des anciens systèmes d'occupation et d'utilisation de l'espace, c'est toute l'organisation socio-politique traditionnelle qui est remise en cause. Bien évidemment, ce bouleversement ne s'est pas produit de façon instantanée, mais au terme d'un processus historique dont l'origine doit être recherchée dans la perte d'autonomie des sociétés pastorales consécutive à l'avènement des Etats modernes.

Par la suite, l'établissement du pouvoir colonial a entraîné des modifications affectant les divers secteurs de la vie des pasteurs. La pression exercée par l'appareil administratif sur ces populations va se traduire notamment par un contrôle contraignant au plan économique et politique ainsi que par la dépossession des groupes de toute prérogative en matière de gestion de l'espace.

1. Politiques de sédentarisation et remise en cause des systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles

Au lendemain des indépendances, les pasteurs privés d'un poids politique déterminant à cause de leur dispersion géographique et de leur émiettement social, se trouvent engagés, malgré eux, dans des politiques de modernisation qui sont sous-tendues par des impératifs d'ordre divers :

- assurer l'ordre au sens large et contrôler des populations difficilement saisissables ;
- favoriser l'intégration de l'élevage dans les économies nationales et garantir l'approvisionnement régulier des centres urbains en viande ;
- maîtriser la charge animale et promouvoir un processus d'intensification des systèmes pastoraux.

Pendant la première décennie de l'indépendance, l'action des États et de leurs partenaires au développement, malgré quelques variantes, va se situer dans une logique globale de sédentarisation. Dans le même temps, le statut d'activité non prioritaire conféré à l'élevage au cours de la période coloniale a été maintenu, la préoccupation des nouvelles autorités étant de corriger les déséquilibres d'une économie agricole dépendante des cultures commerciales. Les principes directeurs qui ont orienté les premières actions de développement sont sous-tendus par un objectif de restructuration de l'agriculture. Alors que les instruments d'application des politiques agricoles sont mis en place dans le cadre de l'exécution des premiers plans de développement économique, en revanche aucun effort réel n'est entrepris pour maîtriser les problèmes de développement spécifique de l'élevage. Toute l'action des pouvoirs publics se réduit à l'adoption de mesures de consolidation des acquis de la période coloniale et à la mise en œuvre d'interventions visant à limiter les déplacements des groupes et de leur bétail.

Sur un autre plan, on constate que les programmes de développement économique post-indépendance n'ont pas accordé toute l'attention requise à la gestion des ressources naturelles. Les pouvoirs publics sahéliens ont eu tendance à agir comme si ces ressources étaient inépuisables ou pouvaient se renouveler de façon automatique. Cette attitude s'est traduite par une option productiviste et des stratégies agricoles extensives largement favorisées par la réforme des régimes fonciers.

Il faut rappeler que cette réforme avait pour but de doter les États de systèmes pouvant favoriser la promotion du secteur agricole considéré comme base de l'auto-suffisance alimentaire et comme source de recettes d'exportation. Certains pays comme le Sénégal ont procédé à une réforme qui a consacré la suppression du régime foncier coutumier et l'affirmation du droit éminent de l'Etat sur toutes la quasi totalité des terres. D'autres comme la Mauritanie ont maintenu le système traditionnel de tenure foncière tout en essayant de le faire évoluer dans un sens préalablement défini. Dans un cas de figure comme dans l'autre, cette réforme a conduit à concentrer la gestion des ressources naturelles entre les mains de l'État.

Une des conséquences immédiates de cette situation, c'est que les collectivités ne sont plus légitimées à revendiquer un contrôle sur les ressources naturelles vis-à-vis des utilisateurs extérieurs. De ce fait, elles ne peuvent plus réglementer l'exploitation des ressources au sein de leurs terroirs.

Avec l'instauration de cette situation de précarité et d'insécurité foncière, la gestion des ressources naturelles par les communautés de base va être d'autant plus perturbée que les Etats vont accorder la priorité à l'élaboration et à la mise en œuvre de codes nationaux au détriment de réglementations locales. L'application de ces codes, avec son cortège de dispositions répressives, souvent perçues comme arbitraires par les populations, va créer les conditions d'un rejet des initiatives étatiques en matière de protection des ressources naturelles.

L'imprécision des modalités de mise en œuvre des nouvelles législations foncières, particulièrement manifeste pour ce qui concerne la notion de " mise en valeur " conduit à la marginalisation progressive des activités d'élevage. A cela s'ajoutent d'autres contraintes qui concernent notamment :

- l'insuffisance ou l'inexistence d'outils d'application efficaces de la réforme et d'un dispositif approprié de suivi et de contrôle ;
- l'application concomitante d'au moins deux référentiels fonciers (législation moderne et droit coutumier), avec pour conséquence le développement de pratiques de gestion foncière peu orthodoxes.

En multipliant les entraves à la mobilité pastorale, les législations foncières mal adaptées et les politiques de sédentarisation vont accélérer le processus de déstabilisation du pastoralisme. Très vite, ces approches seront remises en cause à la suite des épisodes de sécheresse qui ont affecté la région à la fin des années 60. En provoquant une régulation drastique et brutale des effectifs animaux, les crises climatiques ont conduit les pouvoirs publics à prendre conscience de la complexité des problèmes liés au développement de l'élevage.

2. Projets de stratification et de contrôle de la charge animale

Désormais, les pouvoirs publics vont considérer que l'accroissement des effectifs animaux constitue l'un des principaux facteurs de surcharge des pâturages et conduit à une exploitation trop intensive des ressources naturelles. A leurs yeux, la stratégie d'accumulation du bétail qui peut être tout à fait logique dans un système où les ressources naturelles ne sont pas limitées, devient irrationnelle dans un contexte de rareté des ressources et de réduction de l'espace pastoral.

Or, c'est bien cette situation de pénurie des ressources renouvelables qui prévaut dans une région où la conquête agricole de l'espace apparaît comme la principale tendance durable au cours des décennies écoulées. Il est à noter que le développement de l'emprise agricole résulte d'une stratégie globale visant à favoriser la colonisation de nouvelles terres de culture dans un contexte où les rendements sont devenus de plus en plus faibles et aléatoires. A cela s'ajoute l'incidence de la culture attelée qui permet une extension rapide et considérable des superficies cultivées au détriment des forêts et des zones de parcours.

Plusieurs observateurs considèrent alors que la disparition des espaces de régulation et la réduction de la mobilité du bétail vont conduire à une saturation de l'espace pastoral. Ainsi, cet espace risque d'être de plus en plus exploité à la limite de ses possibilités. Tenant compte de ce point de vue, les pouvoirs publics concluent que l'évolution en cours va engendrer à plus ou moins brève échéance une dégradation irréversible des ressources naturelles et remettre en cause les fondements de l'économie et de l'ensemble du système social.

Ils déduisent de cette supposition que les systèmes pastoraux extensifs sont parvenus au bout de leur logique interne et se trouvent acculés à des mutations radicales qui imposent une diminution de la charge animale et une intensification des techniques de production. Dans ces raisonnements transparait l'idée selon laquelle le modèle traditionnel de gestion communautaire des pâturages serait préjudiciable à la préservation des ressources naturelles dans la mesure où il favoriserait une surexploitation de celles-ci. Autrement dit, pour les autorités nationales et leurs partenaires, les régimes fonciers coutumiers caractérisés par une gestion communautaire des ressources naturelles constituent des systèmes rétrogrades et inefficaces qui enferment les populations dans le scénario de tragédie des " *commons* " décrit par Hardin (1968).

Hardin soutient qu'en gérant une terre en commun, les éleveurs individuels n'ont aucun intérêt à limiter le nombre d'animaux qu'ils font paître sur cette terre de parcours. En l'absence de restrictions, les conditions sont alors réunies pour la dégradation de l'environnement et la désertification des terres. De façon plus explicite, l'auteur considère que la surexploitation des ressources est inévitable lorsque leur accès est libre et que le nombre des utilisateurs croît. L'utilisateur individuel supporte de moins en moins les coûts directs, tout en étant nullement stimulé pour protéger les ressources et encore moins investir en vue de leur entretien ou de leur amélioration. Ce qui compte pour lui, c'est de maximiser à court terme le niveau de réalisation de ses objectifs spécifiques.

Un tel raisonnement est à l'origine de la mise en chantier des projets de «stratification» de l'élevage dont la finalité porte sur la valorisation de la complémentarité entre les différentes zones agro-écologiques auxquelles sont assignées des vocations complémentaires (naissance, réélevage et embouche de finition). Les orientations de cette politique de stratification s'articulent autour de trois axes majeurs :

- valoriser la complémentarité entre les différentes zones agro-écologiques afin de tirer un meilleur parti des ressources disponibles ;
- freiner le processus de dégradation des terres de parcours par la maîtrise de la charge animale globale (politique de déstockage des animaux) ;
- accroître la productivité des systèmes d'élevage traditionnel de manière à mettre davantage l'accent sur la production d'animaux de boucherie que sur l'élevage laitier et l'accumulation de bétail.

Les projets de stratification fondés sur une intégration verticale des principales étapes de la production animale se sont heurtés à des contraintes repérables à différents niveaux. C'est ainsi par exemple que la rentabilité économique des programmes d'embouche à vaste échelle n'a pas pu être établie à cause de la faiblesse de la demande locale de viande de qualité, des difficultés d'exporter la production par fret aérien et de la concurrence des viandes importées à bas prix d'Europe et d'Amérique du Sud ³⁷.

Parallèlement aux programmes de stratification de l'élevage, les pouvoirs publics ont initié des expériences de ranching dans plusieurs pays (création notamment de ranchs d'État). Ces expériences se sont très largement inspirées de la théorie du Range Management qui se fondait, dans sa version initiale, sur certaines exigences :

- privatisation des pâturages dans le cadre de la création de ranchs,
- mise en place d'un dispositif d'approvisionnement en eau,
- ouverture de pare-feu,
- fourniture de services vétérinaires subventionnés. Il s'agit d'une démarche liée à des technologies importées et subventionnées (clôtures en fer, forages, imagerie satellitaire, etc.). Les autres limites de ces expériences résident dans le fait qu'elles n'ont pas su prendre en compte les questions foncières, institutionnelles et sociales.

Toutes les évaluations objectives montrent que les tentatives d'harmonisation des effectifs animaux et des ressources naturelles disponibles n'ont pas débouché sur une amélioration réelle de la gestion des parcours. Bien au contraire, elles se sont traduites par une déstabilisation des modes de gestion de l'espace, une accentuation des différenciations sociales et une marginalisation accrue des petits propriétaires de bétail.

³⁷ Pour ce qui concerne la politique de déstockage des jeunes animaux de boucherie, elle est difficilement acceptable pour les éleveurs. Dans la mesure où les taux de mortalité sont plus élevés pour les classes de 0 à 1 an (25 à 30% contre seulement 5% pour les classes d'âge de 2 à 3 ans), la vente de veaux au sevrage aurait pour effet d'imposer tous les risques aux éleveurs spécialisés dans le naissance ; ce qui conduirait à terme à leur appauvrissement. Ces facteurs et d'autres liés au dysfonctionnement du système de commercialisation, à l'absence de formes substitutives d'épargne ont entraîné le désintérêt des éleveurs pour les projets de stratification de l'élevage (Bonfiglioli, 1992).

Dans un tel contexte, l'accroissement de la pression anthropique sur les ressources et le renforcement de l'emprise agricole, y compris dans les zones traditionnelles d'élevage engendrent des conflits dramatiques, avec une charge émotionnelle d'autant plus forte qu'ils impliquent presque toujours des communautés différentes et antagoniques.

Ce qui est en jeu dans ces mutations, c'est la capacité des éleveurs à préserver leur contrôle social sur l'espace dans les zones à vocation pastorale d'une part et, d'autre part leur aptitude à négocier une insertion harmonieuse de leur activité au sein des zones à dominante agricole. Il reste qu'au sein même des communautés pastorales, les logiques à l'œuvre ne favorisent pas toujours les ajustements entre les intérêts des différents acteurs en présence ainsi que le développement de mécanismes appropriés d'adaptation aux mutations de l'environnement.

Or, l'échec des expériences de Range Management montre clairement que la meilleure forme d'équilibre entre la charge animale et les ressources disponibles réside dans la mobilité et le partage communautaire des ressources en pâturage. Plusieurs recherches récentes mettent en évidence l'intérêt écologique et économique du système de mobilité dans le cadre de systèmes d'élevage pouvant difficilement opérer en état d'équilibre durable (Behnke & Scoones, 1991 ; Swallow, 1990, Swift, 1988, Toulmin, 1988). Si l'on admet l'importance vitale de la mobilité, il faudrait alors récuser toute option en faveur de la privatisation des pâturages, préserver ce que Thébaud (1999) appelle «le droit de communage pastoral» qui est tout à fait conforme aux principes fondateurs des systèmes d'élevage traditionnels, à savoir le partage communautaire des ressources. Cette économie de partage suppose la réciprocité dans l'accès aux pâturages et aux points d'eau, sans laquelle la mobilité des troupeaux et la fluidité des mouvements pastoraux seraient compromises.

Pareilles exigences rendent difficile l'instauration de droits de propriété privative sur les ressources, en revanche elles autorisent l'exercice de droits prioritaires par une communauté déterminée. Cette option en faveur de droits prioritaires, mais non exclusifs atténue les conflits potentiels et favorise la stabilité et la pérennité des systèmes. Thébaud insiste sur le fait que dans le contexte des systèmes pastoraux extensifs, la gestion foncière s'appuie sur un faisceau de droits régissant l'accès à des ressources hétérogènes, dispersées dans l'espace et dont la valeur est souvent inégale aux yeux des éleveurs.

Certaines ressources qui revêtent un caractère stratégique peuvent faire l'objet de droits d'accès plus restreints au profit de communautés déterminées (puits privés, zones humides particulières ou terroirs d'attache constituant des lieux d'appartenance et de sécurité pour certains groupes, etc.). A l'inverse, d'autres ressources qui jouent un rôle moins crucial dans le fonctionnement des systèmes d'élevage peuvent être soumises à un accès élargi à plusieurs groupes d'utilisateurs dans le cadre d'ententes permettant de déterminer les modes de partage. En réalité, la négociation constitue un élément intrinsèque aux systèmes pastoraux, surtout lorsqu'il s'agit d'octroyer à des groupes autochtones un droit temporaire d'accès aux ressources.

II. DECENTRALISATION ET GESTION DES TERROIRS

La prise de conscience de l'intérêt que présentent les pratiques de gestion communautaire de l'espace pastoral tend à faire évoluer la logique des interventions étatiques vers une approche de gestion plus décentralisée et mieux intégrée à la base ; ce qui favorise l'émergence de conditions favorables à l'implication des populations dans la planification et l'exécution des politiques de développement local. Il convient de souligner que ces nouvelles perspectives doivent être réfléchies de manière à favoriser, autant que possible, l'articulation entre les différentes structures de gestion des ressources naturelles.

Le degré de décentralisation à rechercher et l'articulation à promouvoir entre les villages, les communes ou les communautés rurales restent au cœur des préoccupations des différents acteurs. Par ailleurs, l'évaluation de l'expérience de décentralisation engagée dans les pays de la sous-région montre que la compétence des collectivités locales décentralisées est très inégale d'un endroit à l'autre et que la représentativité des instances de direction n'est pas toujours garantie. De façon globale, le problème de l'effectivité des compétences transférées aux collectivités décentralisées dans le cadre des réformes engagées se pose avec acuité. L'exercice des missions assignées aux collectivités décentralisées est entravé par des contraintes repérables à plusieurs niveaux, notamment :

- la faiblesse des ressources humaines ;

- le décalage entre l'ampleur des missions et les ressources financières allouées par l'Etat et/ou générées localement ;
- la difficulté à développer un partenariat dynamique avec les autres acteurs (services d'appui et Administration territoriale).

L'évolution vers la décentralisation de la gestion des ressources naturelles a permis de mesurer la complexité et l'importance des enjeux liés à l'accès et au contrôle de ces ressources dans un contexte de régression engendrée par des crises climatiques sévères et par une augmentation continue de la demande en ressources induite par une croissance démographique forte. L'attitude actuelle par rapport aux ressources naturelles est déterminée par la considération de leur intérêt économique.

Autrement dit, la revendication d'un droit de contrôle sur les ressources naturelles est d'autant plus forte que leur valeur marchande est élevée aux yeux de populations qui ne disposent pas d'autres alternatives économiques intéressantes. Dans un tel contexte, le transfert aux collectivités locales du pouvoir de contrôle sur les ressources doit comporter comme contrepartie l'engagement à adapter le niveau d'exploitation ou de prélèvement à la capacité de reconstitution des ressources, voire même à différer l'exploitation en cas de nécessité pour éviter de compromettre les possibilités de récupération du milieu naturel.

Au plan social, l'évolution vers une autonomie locale en matière de gestion des ressources naturelles s'accompagne d'une multiplication des conflits entre les individus ou les groupes d'acteurs qui prétendent, chacun, à des droits légitimes sur des ressources qui constituent la base de leurs activités. La difficulté ne réside pas tant dans la naissance de ces conflits, mais plutôt dans les modalités pratiques de prévention et de gestion des différends qui opposent des acteurs ayant des intérêts divergents, voire opposés.

La déstabilisation généralisée des systèmes traditionnels d'arbitrage des litiges et de pondération des pouvoirs impose d'élaborer de nouvelles règles de résolution des conflits. Ces stratégies devront être adaptées aux réalités socio-économiques et aux valeurs socio-culturelles locales. En outre, elles devront reposer sur l'implication de tous les protagonistes dans la recherche de solutions ainsi que sur la prise en compte des forces et des ressources des parties en conflit.

Dans le cadre des politiques de décentralisation, les options prônées par les Etats visent à promouvoir de nouvelles démarches articulées autour de gestion des terroirs. Ces démarches cherchent à établir les bases d'une gestion durable des ressources naturelles fondée sur la réappropriation de l'espace par les collectivités locales et la redéfinition des modes d'utilisation des ressources renouvelables.

Au fil du temps, les approches de gestion des terroirs se sont élargies pour prendre en compte les transhumants qui étaient initialement exclus au profit des seuls usagers réguliers des terroirs villageois. Cela s'est traduit notamment par l'intégration des pasteurs allochtones dans les structures de gestion foncière. A la faveur de cette nouvelle dynamique, des expériences intéressantes d'élaboration de conventions locales sont menées dans les plusieurs zones pastorales et agro-pastorales du Sahel.

C'est ainsi, par exemple que dans la zone de Sikasso, la CAT/GRN³⁸ et les organisations pastorales s'emploient à mettre en œuvre une démarche participative et interactive pour l'établissement d'un diagnostic de l'état des ressources naturelles et l'élaboration des schémas d'aménagement des terroirs. Les mesures de soutien à la stratégie d'aménagement et de gestion des terroirs s'articulent autour d'actions communautaires qui portent notamment sur la réalisation de points d'eau (fonçage de puits, aménagement de mares, etc.) et l'élaboration de conventions locales pour la gestion des ressources naturelles.

Les conventions locales négociées par les acteurs concernés et validées par les institutions publiques semblent ouvrir des perspectives intéressantes dans la mesure où elles permettent de sécuriser les espaces et ressources indispensables pour le fonctionnement des systèmes pastoraux. Même s'il existe encore des insuffisances, les innovations introduites par ces outils de gestion locale des ressources naturelles indiquent la voie à suivre.

³⁸ Cellule d'aménagement du territoire et de gestion des ressources naturelles.

Toutefois, à l'état actuel des choses, l'articulation entre les différentes instances de gestion de l'espace constitue un enjeu délicat. En effet, l'une des limites des politiques de décentralisation réside dans le fait que le transfert de compétences concerne exclusivement les collectivités territoriales telles que définies et identifiées par la loi, mais ne touche pas les organisations, associations, groupements et les autres formes d'organisation des producteurs.

Il s'ajoute à cela que les questions foncières qui sont essentielles pour la viabilité des groupements ont été jusqu'ici éludées par les textes de base de la décentralisation. Une telle situation pourrait à terme favoriser une contestation par les villages et les campements des décisions prises par les organes de direction des collectivités rurales en matière de gestion des terres.

III. PORTEE ET LIMITES DES REFORMES ACTUELLES PORTANT SUR LE FONCIER PASTORAL

Les dynamiques à l'œuvre dans les différents pays sont porteuses de risques d'autant plus graves que le cadre législatif régissant la gestion des ressources naturelles reste encore défavorable à l'élevage extensif, tout au moins pour ce qui concerne certains aspects importants. Il convient de souligner que suite aux activités de plaidoyer entreprises par plusieurs institutions, la problématique de la réhabilitation du pastoralisme et celle de la gestion des parcours sont désormais inscrites à l'ordre du jour des débats dans la plupart des pays sahéliens. Ainsi, le Niger a entamé la mise en œuvre d'un code rural promulgué depuis 1993, avec pour objectif de clarifier l'ensemble des normes régissant le régime foncier aux échelles locales. Dans le même souci, la Mauritanie, le Mali et le Burkina Faso ont élaboré de nouvelles législations spécifiques dont la finalité est de délimiter de façon plus précise les droits de jouissance et d'accès aux ressources pastorales.

De ce point de vue, on note un décalage important entre le contexte sénégalais et celui qui prévaut dans ces pays où le dispositif juridique régissant la gestion des ressources pastorales a connu un certain nombre d'améliorations notables. Il faut rappeler qu'au Sénégal, des concertations avaient été initiées au début des années 1990 sous l'égide de la Direction de l'Élevage en vue de l'élaboration d'un code pastoral. Malheureusement, cette initiative est restée sans lendemain, même si un comité pastoral national regroupant les services techniques, les projets d'élevage et les organisations professionnelles d'éleveurs continue d'exister, au moins formellement.

Il s'y ajoute que le projet de réforme de la Loi sur le domaine national actuellement en cours ne prend en compte que les préoccupations liées au foncier agricole. Sa finalité est de favoriser une forme d'appropriation privée de la terre pour sécuriser l'investissement. Dans cette logique les options préconisées par le plan d'action foncier, élaboré en 1996 à la demande du Gouvernement, ont été raisonnées exclusivement en fonction de l'exigence de l'intensification des productions végétales et visent à favoriser l'accès des détenteurs de capitaux à la terre et la sécurisation de leurs droits fonciers pour un accès plus facile au crédit.

Les nouvelles législations sur l'exploitation des espaces pastoraux élaborées dans les autres pays devraient, en principe, permettre de corriger les dysfonctionnements observés antérieurement en permettant aux communautés pastorales d'assumer des responsabilités plus grandes dans la gestion de leurs ressources. Toutefois, il importe de noter que la prise de conscience des pasteurs et des agro-pasteurs quant aux risques et aux opportunités que recèlent ces législations reste encore faible. On peut aussi s'interroger sur la capacité de ces acteurs à assumer pleinement les rôles qui leur sont dévolus dans ce nouveau contexte. Dans le même ordre d'idées, rien ne permet d'affirmer, à l'état actuel des choses, que le cadre institutionnel et législatif proposé pour la gestion des ressources pastorales soit vraiment en adéquation avec les contraintes de la vie pastorale et agro-pastorale dans le Sahel.

Une étude récente effectuée par Hesse³⁹ (2000) sur la base des résultats préliminaires de deux projets de recherche/action en cours d'exécution dans plusieurs pays africains⁴⁰ montre que l'élaboration de législations sectorielles, plutôt que de sécuriser le foncier pastoral risque d'alourdir l'arsenal juridique déjà en place et de renforcer

³⁹ Gestion des parcours : qui en est responsable et qui y a droit ? Communication préparée dans le cadre de l'atelier régional sur " Les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement : quelles perspectives ? ", Niamey, octobre 2000.

⁴⁰ Les ateliers organisés dans le cadre de ces projets et animés par Brigitte Thébaud ont permis de développer une réflexion critique pertinente sur les nouvelles législations pastorales.

la confusion, notamment si les nouvelles lois ne sont pas harmonie avec les précédentes. Dans ces conditions, il semble souhaitable de fondre en une loi unique tout le dispositif existant pour en faciliter la compréhension et réduire le potentiel des conflits.

En d'autres termes, la diversité des contextes et l'acuité des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles commandent de s'orienter vers l'élaboration d'une charte ou d'une loi-cadre pour la garantie des droits fonciers collectifs en rapport avec les systèmes de production existants. Ces orientations générales devraient prévoir la possibilité de l'élaboration, aux échelles locales, de réglementations spécifiques tenant compte des contraintes et des dynamiques en cours dans chaque zone considérée.

De cette façon, le cadrage juridique global se donnerait pour finalité d'apporter une réponse à un certain nombre de défis majeurs qui concernent entre autres :

- la définition de paramètres d'aménagement de l'espace permettant de préserver la mobilité pastorale, de promouvoir l'usage en commun des ressources et de garantir la réciprocité dans l'accès aux pâturages et aux points d'eau ;
- l'identification de mécanismes d'articulation et de mise en cohérence entre les orientations de la charte et les pratiques foncières et pastorales locales ;
- la délimitation des démarches de renforcement des institutions locales de gestion des ressources naturelles en milieu pastoral et agro-pastoral.

A l'échelle décentralisée, les réglementations qui seront élaborées devront se fonder sur la négociation qui constitue la seule démarche susceptible de conduire à une sécurisation véritable des droits et des usages. Par ailleurs, ces réglementations devront être établies sur la base d'une maîtrise réelle de la nature et des enjeux des relations entre l'espace pastoral et les autres espaces, en particulier les espaces forestiers et agricoles.

On retiendra, en conclusion que les nouvelles législations introduisent des innovations intéressantes : reconnaissance de l'importance économique du pastoralisme et du fait que cette activité constitue une forme de mise en valeur de l'espace, préservation de la mobilité pastorale, possibilité offerte aux éleveurs d'accéder aux ressources vitales pour le développement de leurs activités, prise en compte des procédures coutumières de gestion des ressources naturelles, réhabilitation des mécanismes endogènes d'arbitrage et de résolution des conflits, etc.

Mais, il ne faut pas perdre de vue que ces législations comportent des limites qui pourraient, dans une certaine mesure, pérenniser la marginalisation des pasteurs et exacerber les conflits entre les différents groupes d'utilisateurs. Ces insuffisances concernent en particulier :

- le transfert de compétences aux communautés pastorales sans pour autant leur conférer un pouvoir réel en matière de gestion des ressources naturelles ;
- l'adoption d'une approche technocratique et aménagiste qui risque de réduire à long terme la sécurité d'accès des éleveurs aux principales ressources naturelles ;
- la tendance à compartimenter les activités de production et les différents types de ressources naturelles sur la base d'une vision cloisonnée du développement des systèmes de production rurale ;
- la faiblesse de l'adhésion des éleveurs à ces réformes dont ils n'appréhendent pas toujours les enjeux.

Face à cette situation, il semble important de s'interroger sur les contraintes de capacités critiques ainsi que sur les axes d'orientation de stratégies pouvant permettre aux pasteurs d'appréhender les enjeux des réformes foncières, de formuler des propositions ayant trait aux modalités de leur insertion dans les processus de décentralisation en cours, de définir une vision autonome sur les questions relatives au développement du pastoralisme, d'améliorer leurs compétences en matière d'analyse prospective, de négociation, de planification, d'exécution et de suivi/évaluation.

En d'autres termes, l'un des défis importants aujourd'hui concerne le renforcement des organisations pastorales afin qu'elles soient en mesure d'influencer les processus décisionnels et de peser d'un poids plus lourd dans la définition des orientations des politiques de développement rural. La revue des expériences en cours dans plusieurs pays sahéliens devrait permettre de mieux cerner les difficultés que connaissent ces organisations et de définir des stratégies de «capacitation» mieux ciblées.

Il faudrait également s'interroger sur les facteurs qui sont à l'origine de la faible prise en charge des préoccupations pastorales par les collectivités territoriales décentralisées, y compris dans les zones où les pasteurs représentent la majorité de la population. Une telle situation est-elle liée à l'absence d'un mouvement concerté de ces populations pour une plus forte représentation de leur groupe au sein des instances de direction des collectivités locales ? S'agit-il plutôt d'un effet induit par des politiques inadaptées ? En tout état de cause, la question du développement des capacités humaines des élus locaux se pose avec acuité. Que faire concrètement pour permettre à ces acteurs d'acquérir une meilleure maîtrise des outils de planification du développement et de gestion locale des ressources naturelles ?

BIBLIOGRAPHIE

- Behnke, R. & Scoones, I. 1991. *Repenser l'écologie des parcours. Implications pour la gestion des terres de parcours en Afrique*. Londres, ODI / IIED
- Bonfigliolo, A. M. 1992. *Sociétés pastorales à la croisée des chemins. Survie et développement du pastoralisme africain*. NOPA, UNICEF/UNSO
- Hardin, G. 1968. "The tragedy of the commons", in *Science*, n° 162
- Hesse, C. 2000. *Gestion des parcours : qui est responsable et qui y a droit ?* Communication à l'atelier régional de Niamey
- Swallow, B. 1990. *Strategies and Tenure in African Livestock Development*. Wisconsin, Land Tenure Center
- Swift, J. 1988. *Major issues in pastoral development with special emphasis on selected African countries*. FAO, Rome
- Thébaud, B. 1999. *Gestion de l'espace et crise pastorale au Sahel : étude comparative du Niger oriental et du Yagha burkinabé*. Thèse de Doctorat d'Etat, EHESS
- Toulmin, C. 1991 *Bridging the gap between top-down and bottom-up in the natural resource management*. Uppsala, SIAS

PASTORALISME ET RESSOURCES RENOUVELABLES : POUR UN CONTRÔLE LOCAL SUR L'ACCÈS AUX RESSOURCES

Synthèse de l'atelier 1.4.

Animation : Florence Lasbennes (DEP/MRDR Mali)
Rapport : Thea Hilhorst (IIED)

Les débats se sont articulés autour de la présentation introductive d'Oussouby Touré et ensuite des exposés complémentaires sur l'Intercoopération au Mali (François Picard) et le cas nigérian présenté par Jérôme Gefu. Nous rendons compte des discussions au plus près des interventions des participants.

1. Questions de clarification, commentaires et discussion

Souleymane Fofana (Mali) se demande quel sens donner à l'expression « mise en valeur ». Comment réaliser une dévolution effective de pouvoir aux pasteurs en matière de gestion des ressources naturelles ? Il est en désaccord avec l'affirmation selon laquelle les pasteurs sont insuffisamment informés et qu'ils ne comprennent pas ce qui est en jeu ? Ils insiste à plusieurs reprises sur le fait que le gouvernement malien a impliqué la population dans l'élaboration de la législation sur le pastoralisme, et que la charte pastorale qui a résulté de ce processus constitue une avancée considérable et qu'elle est largement appuyée par les éleveurs.

Sylvestre (Burkina Faso) déplore la vision plutôt négative des mesures prises pour soutenir le secteur de l'élevage. Il y a aussi eu beaucoup de résultats positifs. En outre, le Burkina Faso n'est pas un pays essentiellement pastoral et la mobilité est principalement un phénomène culturel, elle n'est pas destinée à réduire la pression des épizooties, comme on l'affirme souvent. Par exemple, les pasteurs n'utilisent souvent pas les pâtures à haut potentiel parce qu'ils veulent se retrouver avec d'autres familles localisées ailleurs.

Un autre problème tient à ce que les pasteurs ne sont pas attachés à un espace particulier, à un terroir d'attache. Leur principale activité est l'élevage pastoral et ils sont en permanence en mouvement. Leur accorder des droits sur des pâturages déterminés risque de poser des problèmes, et ils ne prendront très probablement pas grand soin de ces espaces où ils ne font que passer.

Selon Balobo Dicko (AOPP, Mali), Touré a raison lorsqu'il affirme que de nombreux programmes et textes législatifs ont été élaborés sans les éleveurs, constat qui vaut même pour la charte pastorale au Mali. En outre, l'État a négligé le secteur pastoral dans le nord. Il a permis que les *bourgoutiere*, qui constituent des espaces pastoraux importants, soient convertis en rizières. Les éleveurs sont allés trouver les autorités concernant cette menace pour leurs pâturages, mais elles n'ont pas réagi. Le service étatique de l'élevage est uniquement préoccupé par les vaccinations.

Pour Aly Bacha Konaté (Mali), la charte pastorale malienne souffre de nombreuses faiblesses : Nous voulions une loi d'orientation mais elle s'est transformée en un véritable code, qui laisse très peu de flexibilité pour un ajustement aux particularités locales. Dans quelle mesure les experts et les techniciens comprennent-ils vraiment les systèmes pastoraux ? La charte est fondamentalement basée sur des principes d'aménagement, de développement et de mise en valeur, portant peu attention à la mobilité, ainsi qu'à l'instabilité et à l'incertitude quant à l'état des ressources naturelles dans les zones pastorales sèches. Notre expérience de la charte pastorale nous amène à conclure que l'implication des pasteurs est restée très limitée. Même si la loi a été précédée d'un inventaire des pratiques et réglementations locales, il est difficile d'y voir un lien avec la loi elle-même. Il y a eu quelques tentatives de concertation, mais entachées de problèmes de représentativité, de légitimité et de qualité des personnes ayant participé au nom des pasteurs. La société civile était absente.

Par ailleurs, il existe plus d'une centaine de lois, codes et décrets au Mali en matière de gestion des ressources naturelles. Elles sont difficilement compréhensibles pour les populations en raison de leur bas niveau d'éducation, et par conséquent difficilement applicables.

François Picard (Mali) relève une tendance à présenter une image traditionnelle du pur pastoralisme des zones nord-sahéliennes. Pourtant, une large part des troupeaux est descendue vers le sud et beaucoup d'éleveurs sont à présent aussi agriculteurs. Les systèmes deviennent plus complexes et diversifiés, et les systèmes de production des agriculteurs possédant du bétail et ceux des éleveurs qui cultivent des champs tendent à converger. Les communautés agricoles ont acquis de réelles compétences en matière d'élevage. Néanmoins, les conflits au sujet des troupeaux divagant entre les parcelles augmentent lorsque les bêtes endommagent les cultures. Une manière de travailler à la réduction des conflits consiste en la mise en lumière d'une communauté croissante d'intérêts entre les deux groupes.

Ces changements devraient informer la conception des politiques publiques pastorales. Pourtant, au Mali, il existe seulement un ministre de l'élevage s'occupant des épizooties, mais pas de ministre du pastoralisme. Les questions d'espaces pastoraux ou d'arbres fourragers sont traitées principalement par les forestiers qui vont toujours privilégier la protection des forêts et des arbres (fourragers) dans leurs relations avec les pasteurs.

Certains décideurs ont implicitement en tête un zonage sectoriel de l'espace lorsqu'ils discutent de gestion des ressources naturelles, ce qui, de fait, représente essentiellement un point de vue européen. Il est fondé – également en ce qui concerne le foncier – sur l'opposition entre un espace agricole immobile qui devrait faire l'objet d'intensification et un espace non agricole géré extensivement, ce qui, ajouté aux représentations de la terre des usagers locaux (agriculteurs, éleveurs), a des implications en matière de tenure foncière,

Traore (Mali) souligne que le sud du Mali est devenu la région d'élevage la plus importante. La plupart des producteurs de coton y ont aussi des bêtes.

Pour Harouna Bary (Burkina Faso), de nouveaux groupes participent à l'économie pastorale sur des bases ethniques et socio-économiques différentes, tels que ces « nouveaux acteurs » qui ont commencé à investir dans l'élevage. À qui doit-on donc s'adresser aujourd'hui lorsque l'on discute d'élevage ? En outre, il vaut mieux traiter des questions centrales concernant le fonctionnement des systèmes pastoraux plutôt que de se focaliser sur ceux qui pratiquent l'élevage pour éviter de se polariser sur un certain groupe ethnique. Cela pourrait aider à dépassionner le débat sur le pastoralisme.

L'accès aux ressources naturelles et la mobilité restent les facteurs clefs du pastoralisme, même dans des régions comme le sud du Mali ou le Burkina Faso où les bêtes doivent là aussi être – et sont – mobiles pour avoir accès aux pâturages et à l'eau. L'utilisation du sol est intensive et les troupeaux ont besoin de couloirs de passage leur garantissant l'accessibilité de ces ressources et permettant d'éviter les dommages aux cultures dus aux divagations du bétail. Même les fonctionnaires qui investissent dans l'élevage s'appuient sur cette mobilité, qui va a priori à l'encontre de leur style de vie professionnel.

Le concept de « mise en valeur » tel qu'il est formulé dans des lois comme la RAF constitue un obstacle à la reconnaissance des droits d'usage pastoraux.

Un aspect important de la nouvelle législation sur le pastoralisme au Mali et au Burkina Faso réside dans la reconnaissance du principe d'accès aux pâturages. Il est décidément impératif de préserver la mobilité.

Touré et Bary pensent tous deux que les collectivités territoriales nouvellement créées risquent de restreindre les mouvements des troupeaux, soit par la mise en œuvre de décrets et d'arrêtés locaux excluant les pasteurs, soit par la levée de taxes de passage ou sur l'usage des ressources pastorales et hydriques. Il est important de discuter de la manière de sécuriser les droits des pasteurs dans le contexte de la décentralisation et d'éviter l'émergence de conflits liés à l'irruption de nouveaux groupes d'acteurs dans la prise de décision en matière de ressources pastorales.

Fofana est moins pessimiste en ce qui concerne les effets possibles de la décentralisation sur les pasteurs au Mali, dans la mesure où la loi prévoit des négociations et la délégation de la prise de décision sur les ressources naturelles à d'autres entités, incluant les organisations d'éleveurs. D'autres, tels que Touré, ont mis l'accent sur le fait que ces organisations sont plutôt faibles et qu'au Mali, la Chambre d'agriculture est vue comme également représentative des pasteurs. Dicko de l'AOPP a ajouté que ces sont des fonctionnaires qui occupent la Chambre d'agriculture.

Jerome Gefu (Nigeria) remarque qu'au Nigeria, les politiques coloniales et post-coloniales ont toutes privilégié la sédentarisation. Dans le même temps, les systèmes de production se sont transformés, évoluant du nomadisme vers l'agro-pastoralisme. Le mieux est d'identifier les zones où les problèmes sont les plus aigus et de s'y concentrer, de manière à maximiser l'usage des ressources, à réduire le risque de maladies et d'épidémies, et à développer les potentialités des marchés.

La grande transhumance et la mobilité doivent être appréhendées dans une perspective internationale qui permette de traiter à la fois les questions de l'usage des ressources, des systèmes d'alerte précoce en cas de maladies et des opportunités et informations sur les marchés.

Kissou (Burkina Faso) : Nous ne devrions pas nous montrer trop négatifs sur ce qui a été entrepris pour développer le pastoralisme. Tout a été fait pour aider les pasteurs à survivre et non pour les sédentariser. Si nous n'avions pas créé de réserves spéciales pour eux, ils ne seraient plus là au Burkina Faso.

En matière de politique publique, la tendance est actuellement à l'implication de toutes les parties-prenantes, y compris les agriculteurs et les éleveurs. Le problème, avec ces derniers, tient à leur mobilité. Nous découvrons qu'il est très difficile de les impliquer dans les processus politiques, et souvent, seuls les agriculteurs sont présents. Les éleveurs devraient faire montre de plus d'intérêts pour les initiatives du gouvernement et aussi s'assurer qu'ils sont présents et non ignorés. Il faut aussi dire qu'ils sont parfois un peu « durs d'oreille ». Il existe à présent un certificat international de transhumance pour le Mali, le Burkina Faso et le Bénin, il est bon marché, pourtant seulement 5% des éleveurs en ont fait la demande. Encore une fois, il faudrait qu'ils s'engagent plus. Il y a également un problème d'éducation et d'alphabétisation. Les pasteurs n'ont même pas la capacité de prendre des notes lorsqu'ils participent à des consultations avec le gouvernement.

Pour Omar Seck (Sénégal), la présentation d'Oussouby Touré est pertinente. L'approche trop technocratique du pastoralisme constitue de fait l'un des problèmes. Il n'y a pas d'intégration des politiques à cause du grand nombre de bailleurs et autres « partenaires du développement » impliqués. Il est essentiel d'harmoniser et de contrôler ce qui se passe, et c'est du ressort des décideurs. C'est à présent le cas au Sénégal. Il faut absolument que toutes les parties-prenantes soient engagées dans l'élaboration des politiques et le choix des participants devrait être établi selon des critères pertinents. La politique devrait être autant que possible laissée de côté.

Un autre problème réside dans le comportement des techniciens dans ces processus : ils sont trop souvent mus par des intérêts personnels et opportunistes.

Quelqu'un du Niger : il y a une confusion terminologique. Les termes d'éleveurs ou de pasteurs sont revêtus de significations différentes dans les contextes de débats de politiques publiques. Et qu'est-ce qu'un berger ? Le mot inclut-il les propriétaires de bêtes ?

Un autre problème au Niger est que les planificateurs nationaux prennent insuffisamment en compte l'importance économique du pastoralisme, alors que c'est une activité fondamentale dans la plupart des régions du pays. L'appui du gouvernement à l'élevage est limité aux services vétérinaires, ce qui est insuffisant.

Dans la formulation des politiques, nous agissons trop souvent au nom des éleveurs, sans vraiment les impliquer.

2. François Picard, Intercoopération (Mali)

Un second cas a été présenté par François Picard, Intercoopération (Mali), concernant le cercle de Yorosso situé au sud-est du Mali, le long de la frontière avec le Burkina Faso. Cette zone appartient au nord de la ceinture cotonnière et elle est traversée par l'un des plus importants couloirs de passage pour les troupeaux en transhumance entre le Mali et le Burkina Faso et les marchés côtiers.

En 1997, Intercoopération a été contacté par une coopératives d'éleveurs dont tous les membres étaient Peuls. Il lui a été demandé si leur programme pouvait les aider à obtenir du tourteau de coton pour nourrir leur bétail pendant la saison sèche. La CMDT a mis en place un système de quotas pour le tourteau de coton, mais il ne touche que les producteurs de coton. Pourtant, même ceux-ci n'ont qu'un accès limité à ce sous-produit très recherché, car il y a eu beaucoup de spéculations au sein de la CMDT aboutissant à une vente sous le manteau des tourteaux à des éleveurs situés en zones péri-urbaines.

Intercoopération a accepté de jouer les intercesseurs en leur faveur, ce qui a contribué à créer un climat de confiance. Intercoopération a alors commencé à débattre avec la coopérative des raisons de leur dépendance vis-à-vis du tourteau de coton. Il s'avère que c'est un phénomène récent résultant d'une réduction de la mobilité d'accès aux pâturages due à l'expansion des champs de coton. En fait, tout l'espace est occupé et le mouvement des troupeaux pour accéder à l'eau et aux espaces pastoraux a engendré des conflits croissants avec les propriétaires des parcelles situées le long de couloirs de passage qui rétrécissent devant l'extension des champs. Un problème supplémentaire est que beaucoup de pâturages sont quasi inutilisables en raison du manque d'eau.

En même temps, Intercoopération a également été contacté par une organisation paysanne souhaitant élaborer des conventions locales pour protéger une vallée intérieure de l'intrusion d'« étrangers ». Cette convention aurait encore réduit la mobilité des troupeaux, alors que la plupart des agriculteurs concernés possédaient eux-mêmes du bétail, en général confié à des Peuls.

À Yorosso, les différents usagers des ressources naturelles sont confrontés à des problèmes analogues – même s'ils ne le reconnaissent pas ouvertement -, mais le dialogue a été rompu en raison de l'augmentation des conflits. Les représentants des différents groupes ne se parlent plus. Intercoopération a décidé de travailler à un rétablissement du dialogue qui permettrait de renégocier le « contrat social », les modes d'usage des ressources naturelles dans la région et les droits d'usage. L'organisation a aussi cherché à dépasser la discussion entre groupes ethniques pour débattre des systèmes de production qui présentent des points communs. Ce processus a pris trois ans. Un des résultats en a été l'ouverture de la coopérative des éleveurs à de nouveaux membres et la possibilité d'adhérer offerte aux agriculteurs possédant du bétail (en réduisant la cotisation qui se montait auparavant à 50.000 FCFA). Grâce à cela, la coopérative n'est plus « mono-ethnique » à présent.

Un autre résultat est la réouverture de certains couloirs de passage pour les bêtes en direction de pâturages et de points d'eau, et l'abandon des champs qui avaient été mis en culture sur ces voies. C'est seulement cette année – c'est-à-dire cinq ans après avoir commencé les opérations – qu'ils ont démarré le bornage. Ils sont restés très prudents dans la négociation des frontières car l'érection de bornes représentent un « acte fort ».

Intercoopération a aussi arrêté tous les programmes d'aménagement foncier dans les vallées intérieures, ainsi que l'installation de points d'eau qui avait démarré en 1997 et 1998 à Yorosso. Cette décision a été prise lorsque les membres d'Intercoopération ont réalisé qu'ils avaient été utilisés par certains groupes pour sécuriser leurs droits sur certaines ressources aux dépens d'autres groupes. Ces groupes ont tenté d'imposer un usage exclusif sur des zones qui étaient jusque là multi-fonctionnelles et utilisés par de nombreuses catégories d'acteurs.

On a fait attention à impliquer les femmes qui collectent les fruits dans les forêts. Elles sont aussi de plus en plus engagées dans le maraîchage, mais certains des jardins (collectifs) sont situés sur les couloirs de passage du bétail.

À Yorosso, la situation est à présent stabilisée et le niveau des conflits est en baisse. Il y en a moins qui éclatent et la résolution de ceux qui existent va plus vite. Il y a plusieurs explications à la possibilité même de ces résultats en faveur du pastoralisme :

1. Les agriculteurs ont de plus en plus de bêtes et certains disposent à présent de gros troupeaux et ils commencent à faire l'expérience de difficultés similaires à celles que rencontrent les éleveurs « traditionnels » ; il y a donc convergence d'intérêts. Il était dès lors possible de discuter avec eux de l'importance de préserver la mobilité et donc du risque d'attribuer des droits exclusifs sur des ressources à un groupe spécifique. Au sud du Mali, la mobilité est essentielle pour les gros troupeaux, dans la mesure où le stockage du fourrage nécessaire pour la saison sèche est extrêmement problématique.

2. La crise du secteur cotonnier a montré l'importance du maintien d'activités diversifiées, incluant l'élevage. L'expansion à tout prix des surfaces en coton a perdu son caractère de priorité.

3. La situation de conflit permanent est devenue coûteuse pour tous les groupes. Aucun d'entre eux n'arrive plus à obtenir d'arbitrage favorable au tribunal : le recours à la corruption, toujours possible et utilisé pour faire pencher la balance, est devenu hors de prix (plusieurs millions de FCFA par cas porté devant les tribunaux).

4. Il n'y a pas d'autres projets importants à Yorosso, ce qui a facilité le travail d'Intercoopération pour réunir les différents acteurs, suivre des modalités de négociation cohérentes et poser les conditions. Aucun investissement n'étaient réalisé sans approbation préalable des autres usagers.

5. Être préparé à « investir » dans le dialogue, lequel peut durer plusieurs heures.

6. La patience est essentielle et chacun doit être prêt à ne pas voir de résultat à court terme. Se préparer à attendre, et même à se retirer, s'il n'y a pas de progrès apparent. Par exemple, en 1999, il n'y a eu aucune activité.

Intercoopération a joué un rôle de médiateur/facilitateur non dénué d'ambiguïtés : combien de temps peut-on rester neutre ? Comment éviter d'être perçu comme une autre partie-prenante, et comment se cantonner à la fonction de « facilitateur » des contacts ?

Ils ont accompagné le processus et proposé les méthodes. Ils ont privilégié des outils poussant les acteurs à découvrir eux-mêmes ce qui était en jeu et à analyser eux-mêmes les résultats. Tout au long du processus, il a été demandé à Intercoopération de fournir plus d'informations techniques, telles que des cartes et des statistiques, pour permettre au groupe d'approfondir ses analyses.

Les résultats de l'expérience de Yorosso ont été partagés au sein d'un « groupe de réflexion » qui existe depuis 1996 au sud du Mali. Il est composé de chercheurs, de techniciens, de programmes, d'experts et d'organisations paysannes, et il se réunit trois à quatre fois par an autour d'une question donnée. La remontée de ces expériences locales et régionales en direction des arènes nationales reste toutefois problématique. Au mieux, c'est une vision partielle et sectorielle qui parvient au niveau national, dans la mesure où, en dépit de la démarche holistique poursuivie, la plupart des techniciens travaillent dans des ministères sectoriels et qu'ils ont tendance à faire uniquement état de ce qui les intéresse directement.

Durant cette période, la décentralisation est devenue effective à la suite des élections des conseils ruraux en 1999, puis de l'établissement des conseils à l'échelon des cercles et de l'assemblée régionale. Il est essentiel d'impliquer ces différents niveaux dans les discussions sur la gestion des ressources naturelles, car il est absurde de travailler uniquement à l'échelon villageois quand il s'agit d'accès aux ressources pastorales et de mobilité des troupeaux. Il faut développer une notion opérationnelle de la subsidiarité qui devrait se placer au centre du dispositif de la décentralisation. Tout ne doit pas être transféré au niveau politico-administratif inférieur. Il est donc important de se préoccuper effectivement de l'intercommunalité, comme cela commence à se faire à Yorosso.

Pourtant, les résultats positifs obtenus là ne peuvent être pérennisés que si les autres cercles et aussi la région se mobilisent autour des questions de ressources pastorales, de mobilité et de droits d'accès. La rumeur grandit dans la région selon laquelle Yorosso est devenu un espace relativement pacifié pour les éleveurs. Ils ont observé une augmentation du nombre de troupeaux traversant la région, dans le but d'éviter les problèmes quotidiens et les conflits récurrents dans les autres régions. Cette augmentation peut toutefois conduire à une pression accrue sur les ressources à Yorosso, et engendrer ainsi de nouveaux conflits.

3. Discussion

Une partie des débats autour de la présentation concernèrent le processus lui-même. Certains craignaient qu'il ne soit très exigeant en temps, et d'autres se demandaient qui impliquer.

Harouna Bary a évoqué une expérience au nord du Mali, du Burkina Faso et du Niger visant à la création d'institutions garantissant au bétail l'accès à l'eau et au sel au delà des frontières nationales. Ils ont démarré par une identification de leaders parmi les utilisateurs des ressources, mais l'approche ne s'est pas avérée judicieuse dans la pratique, dans la mesure où ils n'avaient pas d'autorité et de pouvoir de décision sur ces ressources. De plus, leur mobilité rendait difficile la simple organisation de réunions. Ils se sont alors tournés vers ceux qui contrôlent ces ressources, ou vers les leaders d'opinion au sein des groupes qui les contrôlent, tout en n'étant pas nécessairement éleveurs. Ces leaders sont aussi souvent élus au sein des gouvernements locaux. Ils négocièrent ensuite pour impliquer les éleveurs ou leurs hôtes au sein de la communauté dans le processus de prise de décision concernant ces ressources.

Balobo Dicko a ensuite parlé des problèmes qui ont surgi au nord du Mali lorsque les maires ont tenté de revendiquer leur autorité et en particulier le droit à taxer l'usage des ressources stratégiques, telles que le sel ou l'eau, se trouvant sur le territoire de leur commune, mais d'intérêt régional (et même international). Des conflits s'en sont ensuivis qui ont été résolus grâce à l'élaboration d'une convention mettant en scène des échelons supérieurs du gouvernement local.

4. Cas nigérian présenté par Jérôme Gefu

Avant les années 1970, la terre était abondante au Nigeria et tout le monde y avait accès pour défricher, cultiver ou élever du bétail. Au cours des dernières décennies, la population humaine et le nombre des bêtes ont augmenté, entraînant une pression accrue sur la terre. Les jachères sont désormais impossibles et même les terres marginales sont à présent cultivées. La pression foncière tend à réduire ou même faire disparaître les couloirs pastoraux, ce qui déclenche des conflits lorsque les troupeaux détruisent les cultures. Les éleveurs sont littéralement « étranglés ». Certains d'entre eux ont par conséquent décidé de réduire la taille de leur troupeau et de se sédentariser, achetant localement des terres. Les conflits en ont contraint d'autres à quitter la région et à émigrer, alors que d'autres ont cessé leur activité. Ils se sont souvent déplacés vers le sud où il y a plus d'espace et où l'élevage était auparavant impossible à cause de la trypanosomiase.

D'autres éleveurs sont arrivés dans les années 1989 et ont fondé des organisations pastorales qui sont devenues très puissantes au Nigeria. Ils se sont mobilisés pour obtenir l'accès à l'eau, aux pâturages, à l'alimentation animale et aux services vétérinaires. Le gouvernement a réagi en lançant des programmes d'appui et en créant des réserves pastorales durant les années 1980. Ce fut un désastre : ces espaces devaient aussi être utilisés pendant la saison humides et par conséquent, les stocks étaient épuisés pour la saison sèches.

Les pasteurs sont toujours très bien organisés et ils savent exactement qui fait pâturer son bétail, et où. Ils s'efforcent de pérenniser des compromis avec les autres usagers de l'espace et d'éviter les conflits.

Il existe deux systèmes de propriété foncière au Nigeria. Dans le premier cas, les communautés possèdent la terre et leurs chefs ont le droit de l'aliéner. Il a souvent été réalisé une sorte de zonage permettant aux agriculteurs et aux éleveurs de coexister pacifiquement. Les systèmes coutumiers se limitent à allouer les droits d'usage, mais il y a aussi beaucoup de transactions, incluant des locations et des ventes.

Le gouvernement a introduit en 1978 le *Landuse Act* qui définit qui a accès, où, comment et pour quel usage (agriculture, élevage, construction). Le problème du *Landuse Act* est qu'il n'a pas pris en compte les activités pastorales. Or le développement de l'élevage n'est pas synonyme d'un appui au pastoralisme. Les pasteurs peuvent venir dans des communautés ou des villages et demander qu'on leur alloue une pièce de terre ; cette allocation sera ratifiée par un accord mutuel spécifiant droits et obligations de chacun des contractants. Les systèmes coutumiers de droits fonciers et les systèmes étatiques sont donc en conflit.

La tendance pour les pasteurs au Nigeria est désormais à la sédentarisation volontaire, encouragée par les services de vulgarisation et des programmes radiophoniques expliquant également les modalités d'accès à la terre.

5. Discussion

Sylvestre (Burkina Faso) a ajouté qu'au cours du temps, les pratiques existantes doivent s'ajuster à des réalités nouvelles, et que la sédentarisation est inévitable. Il faut que les décideurs aient la capacité d'anticiper et de traiter des problèmes futurs. Le secteur de la production animale va encore changer, et les politiques publiques doivent en tenir compte.

Pour Touré (Sénégal) qui s'inscrit en faux, les conditions environnementales particulières du nord créent un équilibre instable qui rend la sédentarisation impossible. La mobilité est essentielle. Par exemple, dans la Corne de l'Afrique, une large partie du troupeau a été perdue lorsque les conflits armés dans la région ont rendu ses déplacements impossibles. En revanche, ceux qui possèdent seulement quelques têtes de bétail sont peut-être en mesure de se sédentariser, mais ils seront dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins sur la seule base de leur troupeau.

Hubert Ouédraogo : Nous nous trouvons en face d'un système complexe et en mutation. Au Niger, beaucoup d'éleveurs cultivent aussi leurs champs. Certains ont même acheté de la terre pour le pâturage.

Les décideurs ont tendance à considérer le pastoralisme comme un système improductif, une sorte « d'élevage de cueillette » non rationnel, proposant de lui substituer sédentarisation et intensification. Pourtant, nous ne pouvons nous payer le luxe d'en finir avec le pastoralisme. Au contraire, il doit être appuyé parce qu'il reste un secteur important de l'économie.

On devrait également reconnaître que la compétition croît autour des aires pastorales et des points d'eau, compétition dans laquelle les éleveurs se retrouvent dans une posture difficile, « coincés » entre agriculture et foresterie.

La législation est-elle importante ? Oui, je pense qu'elle peut aider à éviter une crise.

Néanmoins, une approche pluridisciplinaire est indispensable pour prendre en compte l'ensemble des dimensions socio-économiques et culturelles du pastoralisme. La loi a aussi ses limites ; pourtant, des lois qui garantiraient aux éleveurs le droit à la mobilité seraient déjà révolutionnaires, dans un contexte actuel où celle-ci est tout juste tolérée.

CONDITIONS JURIDIQUES DE RECONNAISSANCE DES DROITS ET DES PRATIQUES LOCALES

Atelier 2.1., mercredi 20 mars

Un des enjeux de la sécurisation foncière est d'offrir aux ruraux une sécurisation juridique de leurs droits et/ou des arrangements qu'ils passent entre eux. Il faut pour cela leur faciliter l'accès aux procédures du droit positif, en élargissant leur gamme, par des formes plus souples que la seule immatriculation, accessibles, et cohérentes avec le type de sécurisation qu'ils recherchent : la sécurité juridique recherchée pour une parcelle céréalière familiale ne sera pas la même que pour un entrepreneur produisant du maraîchage irrigué sur des terres où il a investi.

S'appuyant sur les discussions des ateliers du 1er jour, l'atelier discutera les diverses voies explorées ou possibles ainsi que leur traduction ou implications juridiques :

- un assouplissement des modes d'accès au titre, à travers des procédures accélérées sur la base d'enquêtes contradictoires (Côte d'Ivoire) ou de certificats de notoriété (proposé aux Comores);
- des procédures de validation des transactions foncières, reconnaissant le contrat sous seing privé, qui a une validité légale dans le droit civil, comme valable dans le domaine foncier ;
- la reconnaissance de « terroirs d'attache » pastoraux ;
- des « conventions locales » validées par l'administration territoriale et/ou les collectivités locales ; etc.

La reconnaissance légale ne porte pas nécessairement sur les droits. Elle peut porter sur les règles, valables dans un espace données. La validation par arrêté local (des collectivités territoriales ou de l'administration territoriale, selon les cas) de règles négociées (sur les modalités de retrait de terre, sur les règles d'accès à des ressources ligneuses, sur les règles de gestion d'un aménagement de mare garantissant son caractère collectif, etc.) peut être une façon de contribuer à la sécurisation foncière, en donnant une validité aux yeux de l'État à des arrangements négociés entre acteurs (et le cas échéant avec les services techniques locaux).

L'atelier discutera également les questions de mise en œuvre : instances (qui a le pouvoir de reconnaître ces droits ou ces accords ?), conditions dans lesquelles l'État peut les considérer comme valables, l'autonomie reconnue aux producteurs dans la définition de ces règles.

CONDITIONS JURIDIQUES DE RECONNAISSANCE DES DROITS FONCIERS LOCAUX ET DES PRATIQUES FONCIÈRES LOCALES

Hubert M.G. Ouédraogo⁴¹

Pendant longtemps, la littérature foncière coloniale et même post-coloniale a reposé sur l'opposition entre droits coutumiers et droits dits modernes. Le caractère artificiel de cette opposition a permis bien des raccourcis dommageables et généralisations abusives dans l'analyse et l'interprétation des problèmes fonciers africains. Ainsi, les droits fonciers dits coutumiers ont été caractérisés par les traits majeurs de l'oralité, de la sacralité, l'absence d'appropriation, l'interdiction de toute aliénabilité... ; à l'opposé, les droits dits modernes eux se particularisaient par l'existence de l'appropriation privative et par la détention de titre.

Il serait injuste de balayer d'un revers de la main les apports inestimables de ces nombreux auteurs, administrateurs coloniaux reconvertis à l'ethnologie ou chercheurs africains érudits accomplissant une œuvre de pionnier en la matière⁴² : ils ont contribué ainsi à poser les bases de la recherche foncière africaine et lui ont permis de faire des avancées incontestables. Les résultats de cette recherche sont cependant aujourd'hui fortement remis en cause par les mutations foncières impressionnantes qui sculptent les nouveaux paysages fonciers aux échelles locales, mais aussi nationales et régionales⁴³.

Pourtant, malgré les fortes transformations de la scène foncière africaine, les problématiques sont loin d'avoir profondément évolué. En particulier, la question de la place des droits fonciers dits coutumiers demeure un point de focalisation pour les chercheurs, les politiques et les législateurs fonciers.

Les progrès récents de la recherche foncière ont permis cependant de renouveler les perceptions relatives aux droits des populations locales et communautés de base sur les ressources de leur terroir. En particulier, l'opposition classique entre droits fonciers dits traditionnels et droits fonciers dits modernes fait la place à l'analyse de pratiques dites locales nouvelles caractérisées par leur dynamisme et leurs très fortes capacités d'adaptation.

La remise en cause des concepts de droits fonciers coutumiers se fonde en particulier sur la découverte que loin d'être régis par des normes statiques, immuables fixées depuis des temps immémoriaux et se transmettant de génération en génération⁴⁴, les systèmes fonciers sont aujourd'hui gouvernés par des principes flexibles, dynamiques qui font preuve d'une remarquable adaptation aux situations les plus diverses et les plus modernes. Dans la même lancée, on pourrait aussi s'interroger sur le caractère prétendument moderne des droits étatiques d'inspiration occidentale. Ces législations s'inspirent tout de même des principes du droit romain, ont été adaptées aux besoins de l'entreprise coloniale en empruntant à des systèmes d'enregistrement des droits (le système de l'immatriculation foncière) connus depuis longtemps sous d'autres cieux⁴⁵.

⁴¹ Consultant juriste, DID International, 05 BP 6082, Ouagadougou 05, Burkina Faso. E-mail : o.hubert@fasonet.bf.

⁴² V. en particulier les contributions Guy A. Kouassigan (*L'homme et la terre*, 1966) ou celles de Elias T. Olawale (*The nature of african customary law...*)

⁴³ Il faut souligner par ailleurs que l'analyse « africaniste » des droits fonciers traditionnels n'a jamais fait l'unanimité auprès des chercheurs africains, particulièrement des juristes. Foli Messanvi en particulier a toujours dénoncé l'interprétation selon laquelle les droits fonciers traditionnels ignoraient l'appropriation privative de la terre. M. Foli, La réforme agro-foncière et le droit coutumier au Togo, in *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1982.

⁴⁴ Les juristes combinent deux critères pour caractériser ce qu'est la coutume : il faut d'une part une norme juridique très ancienne d'origine non étatique et d'autre part la croyance populaire et spontanée en son caractère obligatoire.

⁴⁵ Le système de l'immatriculation foncière, introduit en Afrique au début du siècle passé a été emprunté à un système australien d'enregistrement des terres institué par le fameux Acte Torrens !

C'est pour rendre compte de la réalité des dynamiques foncières locales que les auteurs ont progressivement abandonné la référence aux droits fonciers dits coutumiers, pour s'intéresser aux pratiques foncières locales. Le concept de pratiques foncières locales postule qu'au niveau local, les acteurs locaux font preuve d'une capacité d'invention permanente de nouvelles normes et d'une habilité remarquable à s'adapter à de nouveaux contextes politiques, législatifs, démographiques ou écologiques. Dans ce sens on pourrait être surpris de la réponse qui résulterait d'une investigation plus poussée autour de la question ci après : où résident les forces de la modernité foncière ?

Pour le juriste, soulever la question des droits fonciers locaux interpelle sur deux niveaux d'interprétation des pratiques. D'un premier point de vue, la question des droits fonciers locaux interroge sur la valeur et le statut des pratiques foncières locales dont ils tirent leur origine : sont-elles licites ou constituent-elles des pratiques déviantes nécessitant la mise en œuvre des sanctions idoines ? En d'autres termes, il s'agit de se demander si la légitimité des droits fonciers locaux repose sur un socle suffisamment solide de légalité foncière au niveau national. D'un second point de vue, les droits fonciers locaux interpellent particulièrement les législateurs africains sur la portée sociale mais surtout politique de pratiques foncières locales observables : se situant en général en porte à faux par rapport aux textes nationaux, ils questionnent brutalement ceux-ci par un ironique retour de bâton, à la fois sur la légitimité de législations nationales non effectives, et sur la créativité juridique dont sont porteuses des innovations locales particulièrement riches.

Si on s'attarde quelque peu sur la question de la valeur juridique des pratiques foncières locales observables sur le terrain, le problème pourrait être rapidement évacué par le juriste classique, puisque s'appuyant sur une orthodoxie pour laquelle il ne saurait être blâmé, celui-ci n'hésitera pas à déclarer hors-la-loi l'ensemble de ces pratiques qui en effet ne se fondent sur aucune base législative ou réglementaire préalable. Mais le constat du caractère illégal des pratiques locales ne change rien à la pertinence des questions qui nous préoccupent ici ; sans doute appartient-il aux juristes d'apprendre à être plus modestes dans leur croyance aux vertus transformatrices des normes juridiques en matière de changement des comportements sociaux populaires.

Face à des pratiques locales considérées comme illégales, l'attitude de l'administration locale reste cependant la prudence. Elle s'est dans beaucoup de cas par souci de maintien de l'ordre public et de préservation de la paix sociale, montrée capable de conjuguer à la fois tolérance à l'égard des pratiques locales non conflictuelles et abstention de mise en œuvre effective de législations foncière à l'égard desquelles les populations expriment une défiance à peine voilée. L'institution judiciaire quant à elle est plus intransigeante face aux pratiques foncières locales. Chargée de dire le droit, et rien que le droit, elle refuse de se placer sur de simples considérations d'équité pour accorder sa protection à des faits de détentions foncières non sou tendus par les textes en vigueur. Pourtant, très critiquable est la pratique répandue consistant pour les tribunaux à recourir aux dispositions de textes législatifs généraux (le Code Civil) au détriment des dispositions spécialisées des législations foncières sectorielles⁴⁶.

Si le droit est envisagé de manière stricte comme l'ensemble des normes établies par les autorités légales compétentes, on exclut bien évidemment les pratiques foncières locales du champ juridique pour les rejeter dans le domaine du non droit. Mais si, en partant d'une conception anthropologique, on envisage le droit⁴⁶ comme un phénomène social de régulation des comportements individuels et collectifs, on est bien obligé de reconnaître que la frontière du juridique ne commence pas aux portes de la loi⁴⁸. Les sociétés africaines l'ont bien compris en se montrant capables d'imposer des modèles de comportements à leurs membres non pas à partir de règles pré-établies, mais à travers un ensemble de mécanismes sociaux et culturels y compris les pratiques magico-religieuses⁴⁹.

⁴⁶ Au Burkina, il n'est pas rare que malgré l'existence des textes portant sur la réorganisation agraire et foncière, les juges recourent plutôt au Code Civil pour trancher les litiges fonciers ruraux qui leur sont permis. Au Niger, malgré la promulgation de l'ordonnance portant sur les principes d'orientation du Code Rural, les juges se réfèrent plutôt aux coutumes des parties. Les motivations dans les deux cas sont différentes ; mais le résultat reste le même : une paralysie certaine de la législation foncière.

⁴⁷ Le *jus*, que Pospisil distingue bien de la *lex*. Leopold Pospisil, *Anthropology of law : a comparative theory*.

⁴⁸ Voir les travaux de Norbert Rouland.

⁴⁹ Michel Alliot en particulier insiste pour les sociétés africaines sur l'importance de la notion d'empreinte sociale qui regroupe un ensemble de mécanismes tant d'incitation que de contrainte sociale (éducation, rites, croyances religieuses...) qui détermine le comportement des individus et des groupes.

Envisagés dans une telle perspective, les pratiques foncières locales ne sauraient être réduites à de simples pratiques a-légales voire illicites, se situant en marge de la sphère juridique. Au contraire, la pratique locale flirte avec les coutumes sans se confondre avec elle, tout en n'hésitant pas à emprunter à la loi de l'État sans pour autant renier ses racines populaires. Mieux, au-delà du débat sur la légalité ou l'illégalité, la véritable question que pose les pratiques foncières locales est celle de leur implication en terme de politique législative en matière foncière.

Cet ensemble de considérations générales préliminaires nous permet de poser avec davantage de clarté et de pertinence la question des conditions juridiques de reconnaissance des droits et des pratiques foncières locales. Nous partirons de l'hypothèse générale que les pratiques foncières locales méritent d'être reconnues en tant que fondement d'une existence sécurisée et d'une gestion efficace des droits fonciers locaux. Nous discuterons d'abord des pistes et modalités aux travers desquelles les tentatives de reconnaissance des pratiques foncières sont opérées avant de nous livrer à des réflexions critiques sur le devenir de ces pratiques.

I. APPROCHES PRINCIPALES DE RECONNAISSANCE DES PRATIQUES ET DES DROITS FONCIERS LOCAUX

On peut regrouper les approches de reconnaissance des pratiques et droits fonciers locaux en trois options fondamentales : l'option législative, l'option technique, et l'option contractuelle. L'option législative pourrait être considérée comme celle classique. Elle pose la question des modalités et techniques d'intégration des pratiques et des droits locaux dans les législations foncières nationales ; d'une certaine manière, elle reprend l'esprit des conventions internationales environnementales récentes relatives à la prise en compte des savoirs locaux⁵⁰. L'option technique, elle, allant au-delà de la définition des principes de reconnaissance, répond à la question des mécanismes et outils idoines pour assurer l'identification et la sécurisation des droits fonciers dans toute leur complexité et diversité locales. L'approche contractuelle présente l'originalité par rapport aux options antérieures, de résulter de l'initiative des acteurs locaux eux-mêmes. Se fondant sur la non-effectivité des législations foncières, voire la défiance à leur égard, et des limites des approches techniques, elle préconise un ajustement des modalités de protection des droits fonciers aux besoins des acteurs locaux et aux conditions des milieux locaux.

1. L'option législative

L'option législative repose sur une conception volontariste et prospectiviste des pouvoirs publics en matière de gestion des droits fonciers. Elle consiste pour les autorités compétentes à déterminer les règles du jeu foncier local en fonction des objectifs généraux des politiques de développement économique. Ainsi, la loi portant sur la réorganisation agraire et foncière du Burkina Faso, partant de la nécessité d'assurer l'autosuffisance alimentaire en milieu rural, détermine les personnes en qui sont investis les droits de propriété foncière (l'État principalement), définit les modalités de l'accès et de la mise en valeur des terres et précise la nature des droits fonciers reconnus aux acteurs locaux⁵¹.

L'option législative s'est développée selon deux modalités essentielles : une première modalité est l'héritière des législations foncières coloniales. Techniciste au plan juridique, elle poursuit l'ambition de fixer de la manière la plus exhaustive possible les règles, mécanismes et modalités de la gestion des droits locaux. En pratique, elle aboutit à des codes fonciers monumentaux, caractérisés par leur grande complexité technique et par une mauvaise visibilité des principes fondamentaux de la gestion foncière. A cette première approche, on peut rattacher les législations foncières burkinabé⁵², maliennes ou guinéennes. Une seconde modalité, plus récente et plus politique, s'attache surtout à définir les principes fondamentaux de gestion foncière, laissant la définition des mesures techniques et de détail à des textes complémentaires et d'application. A cette approche, on rattachera surtout la législation nigérienne⁵³.

⁵⁰ Voir la convention de Rio sur la diversité biologique ; convention sur la lutte contre la désertification.

⁵¹ Allant cependant plus loin qu'une simple approche foncière, le législateur burkinabé a élargi ses préoccupations à celles agraires, tendant notamment à définir les règles de l'aménagement du territoire, à poser des principes relatifs à la mise en valeur des différentes catégories d'espaces fonciers (terres agricoles, terres pastorales), et à s'attacher à la protection de l'environnement.

⁵² Notamment, dans ses versions antérieures à la réforme de 1996.

⁵³ On peut d'ailleurs se demander s'il existe des législations adoptant de manière aussi explicite l'approche de la législation nigérienne de définition de « principes d'orientation ».

L'option législative est dominée par une conception volontariste et une perception prospectiviste de la question foncière. Elle pose en définitive des problèmes de politique foncière qui, il faut le déplorer, ne sont pas soulevés et débattus par la recherche foncière à la hauteur des enjeux en cause. Les législations foncières en cause poursuivent en général des objectifs politiques non explicités⁵⁴. Le plus souvent, il s'agit de favoriser le libre accès des nouveaux entrepreneurs ruraux aux ressources foncières (à travers la généralisation de la propriété privée) en vue de favoriser l'intensification de la production rurale ; il en résulte que les droits fonciers locaux sont en général juridiquement marginalisés⁵⁵ et pratiquement sacrifiés⁵⁶.

Les législations foncières sahéniennes se positionnent davantage comme des cadres de mise en œuvre des politiques globales de développement définies par l'État. En tant que telles, ces législations soulèvent des questions fondamentales au nombre desquelles on retiendra les suivantes :

- quelle est la place des préoccupations et enjeux locaux dans les politiques globales de développement que traduisent les législations foncières nationales ?
- quels rapports de force expriment les politiques et législations foncières actuelles ? Ces rapports de forces sont-ils en situation de stabilité dans le long terme ou sont-ils susceptibles d'être remis en cause à court ou moyen terme dans le cadre des mutations foncières actuellement observables ?
- les politiques foncières prennent-elles suffisamment en compte la diversité et surtout la complémentarité des activités productives locales ? Plus précisément, n'y a-t-il pas un trop grand déséquilibre des préoccupations de politique agricole au sens strict du terme, au détriment des autres dimensions du foncier rural (notamment le foncier pastoral et le foncier de forestier) ?
- les droits fonciers locaux et les législations nationales peuvent-ils trouver un terrain fertile de rencontre hors des stratégies habituelles non dites d'élimination des premiers au profit des seconds ?

La grande faiblesse de l'option législative reste sans doute la non-effectivité des textes en vigueur. La non-effectivité des législations foncières n'est sans doute pas étrangère à la vision futuriste que s'en fait le législateur africain. Tout se passe comme si celui-ci se contentait dans le court terme de textes intellectuellement satisfaisants, rejetant dans le long terme les préoccupations de mise en œuvre effectives. Critiquant le caractère inadapté des législations en vigueur, certains n'ont pas hésité à choquer en se félicitant de cet état de non-effectivité des législations foncières, argumentant que le moindre mal était de rester non effectif.

Certes, le système démocratique n'a pas trouvé mieux que le système représentatif pour l'élaboration des textes législatifs. Mais il faut se demander si les revendications de démocratie participative en progrès dans les disciplines du droit de l'environnement ne sont pas de nature à contribuer à l'élaboration de législations foncières nationales plus adaptées, donc plus effectives. Prendre en considération les besoins réels et intérêts spécifiques des acteurs de base en les impliquant directement aux phases préparatoires de l'élaboration des législations foncières semble aujourd'hui un détour incontournable pour ceux qui ne peuvent se contenter du luxe de législations foncières élaborées pour rester non effective⁵⁷.

⁵⁴ Il est à cet égard symptomatique que les États sahéniens ne disposent pas véritablement d'une politique foncière clairement formulée par les autorités compétentes. Il peut s'agir d'une lacune de la part de ces autorités ; mais il peut s'agir aussi d'une démarche consciente, visant à brouiller les enjeux fonciers majeurs des différentes politiques de développement.

⁵⁵ La législation foncière burkinabé par exemple n'aborde la situation des droits fonciers locaux que les dispositions transitoires. De même, la législation ivoirienne reconnaît bien l'existence d'un domaine coutumier, mais le conçoit à titre simplement provisoire !

⁵⁶ En particulier, le statut de précarité juridique des droits fonciers locaux les empêche de bénéficier pleinement des dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁵⁷ Les expériences récentes d'instauration et d'élargissement d'un débat public sur le foncier au Sénégal et au Burkina Faso vont dans ce sens.

2. L'option technique

Les options techniques sont apparemment différentes des options législatives ci-dessus décrites. En réalité, elles se situent en droite ligne de leur filiation. Elles consistent principalement à considérer que le problème préalable à résoudre pour sécuriser les droits fonciers locaux est celui de la clarification de leur nature, de leur statut et de leur consistance. La clarification des droits locaux est destinée à permettre leur enregistrement à la suite d'une procédure simplifiée d'enquête et la délivrance d'une attestation constituant la preuve du droit (de propriété ou de simple jouissance). La mise en place d'un dispositif de suivi de la circulation des droits, fonciers complète le système⁵⁸.

L'approche technique présente l'avantage de permettre, si le législateur le souhaite, d'inverser le processus classique d'élaboration de la législation foncière en partant des réalités du terrain pour remonter aux principes juridiques y correspondant le mieux. La démarche tant préconisée du bas vers le haut a été celle expérimentée par le législateur ivoirien. Même si les résultats restent problématiques quant à leur mise en œuvre effective, l'objectif de départ reste appréciable : il s'agissait de permettre autant que possible une bonne articulation voire une correspondance entre les principes législatifs et les réalités et perceptions foncières relevées sur le terrain.

D'autres expériences ont cependant utilisés les plans fonciers ruraux comme cadres de mise en œuvre progressive et adaptée de la loi. C'est le cas pour le Niger où la constitution des dossiers ruraux prévue par l'ordonnance portant sur les principes d'orientation du code rural doit permettre d'accorder une protection juridique aux droits fonciers résultant des principes coutumiers, reconnus en toute égalité avec ceux résultant du droit écrit. C'est le cas aussi au Burkina Faso où l'expérience pilote de plan foncier rural devrait permettre à la fois d'expérimenter la délivrance de titres fonciers à des acteurs ruraux en zone aménagées et, d'étendre le principe aux zones de terroir traditionnel.

En permettant la délivrance de titres non contestés localement, les approches techniques apportent une contribution importante à la reconnaissance effective des droits fonciers locaux.

Elles permettent dans certaines conditions d'accompagner et de sécuriser un processus déjà en marche. Mais elles sont loin d'être la panacée en matière de sécurisation des droits fonciers locaux. Dans certains cas, la mise en œuvre des opérations de type planés foncier rural sont susceptibles d'exacerber des situations de conflits latents ou même de provoquer des conflits jusque là inconnus. Il faut redouter également, si les opérations de recensement ne sont pas effectuées avec suffisamment de précautions, les risques d'usurpation des droits fonciers par certains individus au détriment de la communauté (villageoise, lignagère ou familiale) qu'ils représentent. Enfin, semble encore non maîtrisée la question de la maintenance et de la pérennité du système. Il ne faut non plus sous-estimer les réticences à de telles approches liées d'une part à la méfiance légendaire des populations par rapport à toute innovation portée par l'administration et d'autre part aux implications financières de l'enregistrement et de la délivrance de titres.

3. Options contractuelles

L'option que l'on pourrait qualifier de contractuelle ou encore de conventionnelle se situe au carrefour des deux précédentes approches. Elle repose sur la considération que si la loi définit les règles générales gouvernant les rapports fonciers, elle n'entend pas dicter en tout, et pour chaque individu, la manière dont il peut arranger des relations foncières avec autrui. En d'autres termes, la loi foncière impose toujours des normes générales de comportements à tous, mais elle laisse toujours des espaces de liberté plus ou moins étendus à chaque individu ou groupe membre de cette communauté, qui permettent d'adapter les principes légaux généraux aux besoins particuliers.

⁵⁸ A terme, l'approche technique poursuit l'objectif de l'intégration des droits et pratiques locales avec les législations nationales en vigueur. L'expérience ivoirienne le montre bien, à travers l'élaboration de la loi foncière rurale de 1998 à partir des leçons de l'expérience de mise en œuvre du Plan Foncier Rural.

A titre comparatif, on peut rappeler que la loi fixe bien les règles du mariage, mais elle n'oblige personne à se marier ni impose le choix de son conjoint. Elle fixe bien les obligations des époux, mais n'impose à aucun couple la manière dont s'organise le détail de sa vie quotidienne. De telle sorte qu'aucun couple ne vit exactement comme un autre.

Il en est en fait de même en matière de législation foncière où la loi fixe des principes généraux relatifs notamment à l'accès à la terre, à la garantie des droits fonciers ... ; mais elle ne dicte nullement à chaque exploitant les modalités de mise en valeur de sa terre ou les types d'arrangement qu'il peut conclure avec des tiers sur son fonds. De ce point de vue, un des critères d'évaluation d'une bonne loi foncière devrait être l'étendue des espaces de liberté qu'elle confère aux différents acteurs. Ce sont ces espaces de liberté foncière, souvent peu valorisés dans la pratique, que l'approche contractuelle préconise de valoriser pour s'adapter avec toute la souplesse souhaitable, aux besoins concrets des acteurs sur le terrain. C'est en quelque sorte un véritable principe de subsidiarité foncière qu'il s'agit de promouvoir : le législateur n'interfère que dans les domaines cruciaux mettant en cause l'intérêt général, et laissant aux particuliers la liberté d'agir pour ce qui relève de leurs intérêts particuliers.

Le maître mot demeure en définitive comme en matière de liberté en général, l'équilibre : les espaces de liberté ne peuvent être ni sans limite (au risque de priver la loi de tout effet positif sur la gestion foncière locale) ni trop étroits (au risque de priver les particuliers de la flexibilité juridique nécessaire à la bonne gestion de leur bien).

Le point d'équilibre devrait s'évaluer à la fois à la lumière des principes universels (égalité justice ; paix ...) et des valeurs spécifiques que chaque société considère à certains moments comme fondamentales pour son existence et son développement (solidarité ; complémentarité ...) Dans les contextes actuels de construction des systèmes démocratiques Sahéliens nous semblent fondamentaux les principes porteurs de valeurs de justice, de paix et d'équité foncière. Il en est de même des principes environnementaux favorables au développement durables et à la participation.

Le caractère idéologiquement libéral d'une telle approche ne fait l'objet d'aucun doute. Elle offre l'avantage de mettre en cohérence les politiques foncières avec les politiques libérales de développement économiques préconisées depuis l'ère des Plans d'ajustement structurels. Comme en matière économique, l'État doit limiter ses prétentions monopolistes en matière d'appropriation foncière en laissant les acteurs privés locaux faire preuve d'inventivité et en les laissant prendre les initiatives qu'elles jugent appropriées à la gestion de leurs terres. Une attention particulière doit cependant être accordée à la protection des acteurs locaux pauvres qui ne doivent pas payer seuls le coût social des mutations en cours. L'approche contractuelle se contente dans un tel cadre de fixer les garde-fous à la liberté d'action des protagonistes de la scène foncière.

II. REGARD CRITIQUE SUR LES DIFFÉRENTES OPTIONS

Les approches ci-dessus analysées présentent des avantages et des inconvénients que leur mise en œuvre doit prendre en considération. Mais surtout, aucune de ces approches ne constitue à elle seule la réponse globale à la question de la reconnaissance et de la protection des droits locaux. Nous identifierons ici, les contraintes mais aussi les opportunités des approches de validation des pratiques locales et de reconnaissance des droits locaux.

1. Contraintes

Ce qu'enseignent les expériences de mise en œuvre de ces différentes options de reconnaissance des droits fonciers locaux, c'est qu'il ne suffit pas d'affirmer la reconnaissance des droits fonciers coutumiers pour que cela devienne une réalité.

1.1 La difficile effectivité des approches législatives

Les tentatives de reconnaissance des droits fonciers locaux par les législations nationales sont restées bien souvent théoriques, faute de mise en œuvre effective ou n'ont produit que des résultats dérisoires au regard de l'ampleur des besoins à couvrir. Le Togo par exemple a dès 1974 au travers sa loi foncière du 6 février décidé de résister au mouvement dominant à l'époque de négation des droits fonciers locaux en reconnaissant expressément les droits fonciers coutumiers. Mais cette réforme judicieuse et adaptée aux réalités locales togolaises ne se trouve pas moins

aujourd'hui dans l'impasse⁵⁹. On peut relever paradoxalement le manque d'intérêt manifesté par les paysans togolais qui ont rejeté un certain nombre de mesures technocratiques relatives par exemple à la taille des exploitations, à la mise en valeur des exploitations ou à la constitution de sociétés rurales.

Dans le même sens, la législation nigérienne, qui a affirmé la reconnaissance de tous les droits de propriété foncière quelle que soit leur origine (propriété immatriculée ou propriété coutumière) se trouve confrontée à des difficultés de mise en place et d'efficacité des institutions locales (les commissions foncières) chargées de sa mise en œuvre pratique. On peut relever comme faisant partie des contraintes à l'efficacité de ces commissions foncières un ancrage territorial trop éloigné des réalités du terrain⁶⁰, mais aussi des coûts élevés que génère leur installation et fonctionnement⁶¹.

En Ouganda, c'est la constitution de 1995⁶² et la réforme foncière de 1998 qui ont ouvert de nouvelles opportunités pour la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Pour la première fois, le droit coutumier était reconnu comme un des quatre types de régime foncier⁶³. Mais de nombreuses contraintes ont empêché les paysans ougandais de jouir de ces nouvelles opportunités politiques et juridiques. Ainsi Rose Mwebaza affirme que l'importance alarmante de la documentation exigée pour obtenir le certificat de propriété coutumière ainsi que les coûts de l'acquisition de ces certificats risque de contraindre les paysans pauvres ougandais à n'avoir de choix que celui de rester sur des terres non enregistrées⁶⁴.

On ne négligera pas la faible volonté politique des autorités administratives dans les efforts de mise en œuvre des législations favorables aux droits fonciers locaux. Soit aucune mesure pratique n'est engagée pour assurer l'application effective de la loi, soit pire, les autorités administratives et même judiciaires « par souci d'apaiser les tensions sociales sont parfois amenées à prendre des décisions allant à l'encontre de la loi⁶⁵.

1.2 Les talons d'Achille de l'option technique

L'option technique a poursuivi l'objectif de la clarification des droits fonciers locaux en vue, de favoriser le développement agricole qui résulterait des investissements sur des terres sécurisées⁶⁶. Le caractère novateur de cette approche a suffisamment été souligné, notamment en ce que pour une fois, il ne s'agissait pas de faire entrer de force les pratiques foncières locales et les droits fonciers locaux dans des catégories exogènes pré-établies, mais de « recenser les droits fonciers tels qu'ils sont perçus et reconnus par les villageois ... », avant de les consacrer ultérieurement par des processus de validation (intrinsèque) et de les garantir par l'élaboration de législations foncières rurales adaptées qui s'inspirent des expériences menées. Ces processus de « validation intrinsèque et extrinsèque » des pratiques foncières locales⁶⁷ devaient produire le système de sécurisation le plus sûr pour les droits fonciers locaux. Pourtant, dans l'expérience ivoirienne du Plan foncier rural « la contradiction ... entre le respect des pratiques locales et les exigences de modernité se retrouve tout au long de l'histoire du projet et jusque dans la loi relative au domaine foncier rural⁶⁸.

Le recensement des droits endogènes repose sur l'administration d'une fiche d'enquête dont la logique semble en porte à faux avec l'approche originelle du PFR. Ainsi, il a été souligné que le recensement des droits n'échappe pas

⁵⁹ Alinon Koffi Olulumazo. *Sécuriser les droits fonciers pour combattre la désertification : le cas du nord Togo*. Dossier IIED n°92, mars 2000, p8.

⁶⁰ Les commissions foncières ont été mises en place d'abord au niveau de l'arrondissement. Dans le cadre du processus de décentralisation actuellement en cours, les commissions foncières pourraient être redéployées au niveau des communes rurales, avec des relais au niveau des communautés de base (commissions foncières de base).

⁶¹ Depuis l'adoption des principes d'orientation du Code Rural en 1993, seules 21 commissions foncières ont été créées sur l'ensemble du territoire nigérien. Ces commissions foncières ne sont fonctionnelles que lorsqu'elles bénéficient du soutien d'un bailleur de fonds extérieur.

⁶² Qui déclare que toutes les terres appartiennent aux citoyens ougandais.

⁶³ A côté de la propriété privée du Mailo et du bail.

⁶⁴ Rose Mwebaza. *Intégration des systèmes fonciers modernes et coutumiers*. Dossier IIED, n°83, 1999, p.8.

⁶⁵ Alinon Koffi Olulumazo. Op. cit. p.9

⁶⁶ On n'a jamais pu véritablement par ailleurs établir une relation directe de cause à effet entre la détention d'un titre foncier et l'augmentation des investissements sur la terre. V. Paul Mathieu, communication à la Table ronde Ouagadougou sur « Dix ans de réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ». Non publié.

⁶⁷ Cf Volker Stamm *Plan foncier rural en Côte d'Ivoire : une approche novatrice*. Dossier IIED, n°91. mars 2000 p.3.

⁶⁸ Volker Stamm, Op. cit, p.2.

au piège de l'utilisation des catégories juridiques des droits européens d'origine romaniste. La distinction des titulaires de droits fonciers entre d'une part les « détenteurs de droits de disposition et d'autre part les détenteurs de droits d'usage » a donné lieu à de nombreuses erreurs et simplifications qui ne rendent pas justice à l'esprit du PFR⁶⁹. Ces risques de confusion juridique se trouvent aggravés par la pression des délais qui incitent chaque équipe à recenser le maximum de parcelles en un minimum de temps.

Il est également apparu que la délivrance des certificats fonciers consacrant la constatation des droits fonciers locaux pouvait être source de conflits : des risques de fraude existent, consistant pour le gestionnaire des terres communes à se faire enregistrer comme propriétaire⁷⁰.

1.3 Les incertitudes de l'approche contractuelle

On dispose de moins de matière et de recul en ce qui concerne cette dernière approche. Les approches contractuelles ou encore conventionnelles essaient de laisser l'initiative de la gestion foncière aux communautés de base et à leurs membres. Au niveau des communautés de base, il s'agit pour elles d'établir des conventions locales de gestion du foncier et des ressources naturelles à partir des enjeux existants et à travers la négociation de consensus et ententes minimum auxquels tous en principe décident de se soumettre volontairement. Au niveau des parties, il s'agit pour elles de négocier les arrangements fonciers (ou transactions foncières) nécessaires à la mise en valeur des terres.

Les conventions locales présentent l'avantage de la souplesse et de la flexibilité. Elles n'interviennent en effet que dans les domaines où la communauté considère que des enjeux particuliers nécessitent la négociation et l'institution d'un consensus minimum sur l'utilisation des ressources naturelles. Cependant, les conventions locales présentent la limite de ne s'appliquer qu'à l'égard de la communauté qui les ont établies. Pratiquement en effet, aucun moyen de pression juridique (sanction) n'existe à l'égard de celui qui décide d'agir en violation des conventions locales établies. Cela est particulièrement vrai à l'égard des personnes qui n'appartiennent pas à la communauté de base et qui n'ont donc pas participé à la négociation et à l'adoption de la convention locale. La communauté de base en effet (sauf si elle dispose de telles compétences en tant que collectivité territoriale décentralisée), ne dispose d'aucun pouvoir légal pour établir des règles locales s'imposant à tous, encore moins de pouvoirs pour sanctionner les éventuels contrevenants. L'efficacité de la convention locale repose donc essentiellement sur la force de l'empreinte sociale du groupe à l'égard de ses membres, et sur sa capacité d'intégration ou d'influence des groupes externes.

En ce qui concerne les transactions foncières, elles ont l'avantage sur les législations de jouir de l'effectivité. Les mécanismes transactionnels se créent et se répandent à la fois de manière progressive et de manière sélective. De telle sorte que dans un ensemble de terroirs donnés, ne sont spontanément utilisés par les acteurs locaux que les mécanismes transactionnels répondant à l'état d'évolution des rapports fonciers et aux besoins des acteurs concernés. Ainsi, sur de tels sites, ce sont les ventes qui feront l'objet de « procès verbaux de palabre » ; sur tels autres sites, ce sont des formules novatrices de baux ruraux qui seront conclues devant témoins et constatées par un formalisme très léger et très peu coûteux.

Les transactions foncières présentent moins de risques d'illégalité que les conventions locales dans la mesure où le système juridique sous lequel évoluent la plupart des pays africains francophones est celui de la liberté des conventions⁷¹ : pour autant que les conditions légales minimales de formation d'un contrat sont réunies⁷², les parties sont libres de négocier tous les arrangements particuliers qui leur conviendrait. On voit alors le champ extraordinaire de flexibilité et d'inventivité qui s'offre aux parties pour organiser une relation qui correspond soit aux besoins particuliers de leur relation spécifique, soit aux conditions précises du milieu local.

⁶⁹ V. Stamm, op. cit. p.11

⁷⁰ Ces mêmes situations ont pu être observées au Niger dans le cadre des opérations de recensement des droits.

⁷¹ Art. 1134 C. Civ : « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites... »

⁷² Le consentement ; la capacité ; l'objet et la cause. Art. 1108 C.Civ.

2. ...et opportunités

Malgré toutes les contraintes ci-dessus relevées, on peut affirmer que de nombreuses opportunités existent en faveur du développement des pratiques foncières locales et de la reconnaissance des droits foncières locaux.

Contrairement à la tendance dominante de l'après-indépendance, franchement défavorable à la reconnaissance des droits foncières locaux, on peut dire qu'il existe aujourd'hui une véritable mouvance en faveur d'une attitude réaliste de reconnaissance de ces droits. L'un des exemples les plus couramment cités est l'ordonnance nigérienne de 1993 portant sur les principes d'orientation du code rural dont l'article 8 écarte toute conception hiérarchique entre propriété coutumière et propriété immatriculée : « la propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit ». L'article 9 précise que « ... la propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre ». La législation ivoirienne plus récente admet l'existence mais à titre transitoire⁷³ d'un domaine coutumier. Le domaine coutumier est selon l'article 3 de la loi foncière ivoirienne constitué par « l'ensemble des terres sur lesquelles s'exercent : des droits coutumiers conformes aux traditions ; des droits coutumiers cédés à des tiers⁷⁴ ».

La reconnaissance des droits foncières locaux ne doit pas être envisagée uniquement sous l'angle de la promotion de la propriété individuelle. Elle doit s'étendre à la reconnaissance de la propriété des droits communautaires et à la reconnaissance et protection des simples droits d'exploitation. La loi ougandaise préconise à cet égard la mise en place d'associations de gestion foncière pour les droits communautaires. Il faut espérer que la doctrine juridique africaine saura s'inspirer de ces approches pour approfondir la réflexion et offrir de nouveaux mécanismes de sécurisation et de gestion foncière aux exploitants ruraux africains.

Enfin, si les expériences de plan foncier rural ont pu apparaître prometteuses dans certains contextes, il faut se garder de ruiner la crédibilité de tels outils en tentant d'en faire une application généralisée sans aucun discernement. Certains contextes foncières sont très réceptifs à des opérations de clarification foncière : il s'agit par exemple des espaces périurbains, des zones agricoles aménagées ou des zones rurales pionnières d'intensification agricole. La clarification des droits à travers la mise en place d'un Plan foncier rural y apparaît en fait moins comme une innovation technique que comme un accompagnement technique d'un processus déjà en mouvement. Dans d'autres espaces ruraux comme ceux faisant l'objet de faibles enjeux économiques ou l'objet de droits d'usage communautaire, la mise en place d'une opération de plan foncier rural serait source de déstabilisation des rapports foncières et cause de conflits potentiels.

En définitive, on doit admettre qu'il n'existe pas une piste donnée de sécurisation des droits foncières, mais un ensemble de pistes, qui doivent être utilisées et combinées judicieusement, avec discernement et précaution.

CONCLUSION

La prolifération extraordinaire des pratiques foncières locales constitue un excellent indicateur de la variété et de la profondeur des transformations qui affectent de nos jours l'espace foncier rural. Elles apparaissent de ce fait comme de véritables réponses juridiques initiées par les acteurs locaux en vue de répondre aux nouveaux enjeux dont sont porteuses les transformations en cours.

Les pratiques foncières offrent aux juristes et aux législateurs africains des pistes fécondes pour explorer les voies nouvelles de la sécurisation des acteurs locaux. L'observation et l'analyse attentive des pratiques foncières offrent l'opportunité aux chercheurs de sortir des sentiers battus en ce qu'ils renoncent à la reproduction de principes foncières coutumiers sans pour autant se soumettre à l'application des normes étatiques dites modernes.

En définitive, on peut considérer que les pratiques foncières locales en traduisant la dynamique profonde des rapports foncières et en exprimant plus justement les besoins de régulation sociale et d'ajustements normatifs sont les sources véritables de la modernité foncière de l'Afrique.

⁷³ On peut sourire du caractère transitoire conféré au domaine coutumier en se rappelant que déjà pendant la période coloniale, on avait fini par reconnaître les droits coutumiers en considérant qu'avec le temps ils finiraient par disparaître : le provisoire semble durer encore aujourd'hui.

⁷⁴ Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au Domaine foncier rural. JORCI, 14 janvier 1999.

CONDITIONS JURIDIQUES DE RECONNAISSANCE DES DROITS ET PRATIQUES LOCALES

Synthèse de l'atelier 2.1.

Animation : Amadou Keita (Université du Mali)

Rapport : Lucien Aristide Déguénon (Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, Bénin)

L'atelier s'est structuré autour de l'exposé du professeur Hubert Ouedraogo sur le thème des « conditions juridiques de reconnaissance des droits fonciers locaux et des pratiques foncières locales ». Dans son introduction, le conférencier a précisé le contenu des expressions « pratiques locales » et « droits fonciers locaux ». Pour le professeur, les pratiques locales recouvrent un ensemble de comportements initiaux fondés sur des principes traditionnels.

Les droits fonciers locaux sont des prérogatives reconnues à son titulaire, suivant des normes édictées par la coutume, et qui sont caractérisées par l'oralité, la sacralité, l'absence d'appropriation et l'inaliénabilité.

Le professeur pose la problématique de la place des droits délégués dits « coutumiers » dans l'ordonnement juridique, avant d'indiquer que c'est pour mieux rendre compte de la réalité des dynamiques foncières locales que les autres auteurs ont progressivement abandonné la référence aux droits fonciers dits « coutumiers », pour s'intéresser aux pratiques foncières locales, lesquelles postulent une capacité d'invention permanente de nouvelles normes et une habileté à s'adapter à de nouveaux contextes politique, législatif, démographique, ou écologique.

S'attardant sur la question de la valeur juridique des pratiques foncières locales, il fera remarquer que, bien que rejetées par les juristes classiques comme du non-droit, les pratiques foncières locales font souvent l'objet de la part de l'administration locale d'une attitude de prudence, par souci de maintien de l'ordre et de préservation de la paix sociale.

Il souligne que les pratiques foncières locales ne sauraient être réduites à de simples pratiques se reliant en marge de la sphère juridique ; au-delà du débat sur leur légalité ou illégalité, la véritable question qu'elles posent est celle de leur implication en terme de politique législative en matière foncière.

Selon le professeur, la réponse à la question proprement dite des conditions juridiques de reconnaissance des droits et des pratiques fonciers locaux passe par trois types d'approche :

- Une approche législative, qui repose sur une conception volontariste et prospectiviste des pouvoirs publics concernant la gestion des droits fonciers, et qui aboutirait à fixer les règles du jeu en matière de foncier local, en fonction des objectifs généraux des politiques de développement économique. Cette approche pourrait poser le problème de la non effectivité des législations foncières (exemples du Burkina Faso et du Niger) si celle-ci n'intègre pas les besoins réels et les intérêts spécifiques des acteurs à la base.
- L'approche technique, qui consiste à considérer que le problème préalable à résoudre pour sécuriser les droits fonciers locaux est celui de leur clarification, de leur nature, de leur statut, et de leur consistance.

Elle permettrait au législateur de partir des réalités du terrain pour remonter aux principes juridiques qui y correspondent le mieux.

Il cite l'exemple pilote du plan foncier au Burkina Faso, du code rural du Niger.

- L'approche contractuelle, qui permet d'adapter les principes définis par les règles générales aux besoins spécifiques locaux. Ce sont des espaces de liberté foncière que cette approche préconise de valoriser, pour les adapter

avec toute la souplesse requise aux besoins concrets des acteurs sur le terrain. C'est l'application du principe de subsidiarité en matière de gestion foncière.

Selon le conférencier, toutes ces approches présentent des avantages et des inconvénients, et aucune d'entre elles ne saurait seule apporter une réponse globale à la question de la reconnaissance et de la protection des droits locaux. Il faut admettre qu'il n'existe pas de piste unique de sécurisation des droits fonciers, mais un ensemble de pistes qui doivent être utilisées et combinées judicieusement, avec discernement et précaution.

En conclusion, le conférencier considère les pratiques foncières locales comme des sources véritables de la modernité foncière de l'Afrique, dans la mesure où elles traduisent la dynamique profonde des rapports fonciers, et expriment plus justement les besoins de régulation sociale et d'ajustement normatifs.

Les débats suivant l'exposé du professeur Ouedraogo ont permis aux participants d'enrichir la réflexion par l'échange d'expériences en cours au niveau des pays de la sous-région et le partage d'un certain nombre de préoccupations qui mettent à mal la sécurisation foncière. Ces préoccupations se rapportent, entre autres, à :

- la non applicabilité du principe de l'appartenance de la terre à l'Etat affirmé dans certaines législations ;
- la mise en rapport de la démocratie locale avec la rationalité des systèmes ;
- la résistance des instances étatiques à reconnaître les droits fonciers locaux, pourtant admis par la législation ;
- la fragilité des arrangements locaux ;
- la distinction entre droits fonciers généalogiques et droits fonciers productifs ;
- l'importance des agences de réforme des législations ;
- l'implication des pratiques foncières locales dans le dispositif juridique de l'Etat ;
- l'application des textes existants.

Ce qu'il importe de retenir est que toutes ces préoccupations s'articulent autour de deux grands centres d'intérêt, à savoir :

- la reconnaissance des pratiques foncières locales,
- l'articulation entre le droit positif et les pratiques foncières locales.

En ce qui concerne la reconnaissance des pratiques foncières locales, tous les participants s'accordent pour souligner la nécessité de trouver des mécanismes appropriés pour reconnaître officiellement les droits fonciers locaux. A ce propos, les débats ont fait ressortir deux pistes envisageables.

La première concerne l'expérience de l'incorporation du droit coutumier dans les systèmes législatifs. Cette expérience déjà en cours dans plusieurs pays, comme le Mali et le Niger, comporte le risque de faire perdre au droit coutumier sa souplesse et sa capacité d'adaptation.

La seconde piste oriente vers l'expérience du Plan Foncier Rural en cours au Bénin, en Côte d'Ivoire, et au Burkina Faso. Cette voie a suscité beaucoup d'intérêt. Il s'agit d'un plan cadastral simplifié consistant, suivant une approche participative, à recenser les droits fonciers locaux, et à en établir une documentation graphique et littérale. Il permet, entre autres, la clarification des droits fonciers locaux. De l'avis général, ce mécanisme, encore en phase pilote, pourrait constituer un outil de sécurisation foncière pour les producteurs ruraux, à condition de le mettre en œuvre avec prudence, et en prenant soin de ne pas le généraliser.

S'agissant de l'articulation entre droit étatique et pratiques foncières locales, la tendance qui se dégage est qu'il faudra combiner les trois approches développées par le professeur Ouedraogo ; à savoir que l'intervention du législateur est nécessaire pour fixer le cadre juridique global et les principes généraux de reconnaissance des droits fonciers locaux, sur la base des résultats d'une approche technique, et en laissant le soin aux communautés à la base de définir des règles spécifiques qui soient conformes à l'intérêt général et aux lois de la République. Ces règles spécifiques devront tenir compte de la décentralisation en cours dans les pays de la sous-région et intégrer les modes locaux de régulation des conflits fonciers.

En dernière analyse, toutes ces pistes se complètent dans le processus de reconnaissance des droits fonciers locaux et des pratiques foncières locales, dans la perspective de la sécurisation foncière des producteurs ruraux.

POLITIQUE FONCIÈRE ET POLITIQUE AGRICOLE

Efficienc e et équité dans la distribution des droits

Atelier 2.2., mercredi 20 mars

Politiques agricoles et politiques foncières sont liées, au sens où une politique foncière est un outil pour favoriser le ou les types d'exploitation agricole promu(s) par les politiques agricoles.

Les politiques agricoles des pays africains semblent prises dans une contradiction. D'un côté, elles veulent promouvoir une agriculture productive, avec une stratégie de modernisation (équipement, agrandissement des exploitations performantes) qui privilégie les grosses exploitations, voire les entreprises agricoles portées par des acteurs urbains. D'un autre, elles veulent lutter contre la pauvreté, assurer des revenus et garantir leurs droits aux ménages pauvres. Derrière le discours englobant sur la lutte contre la pauvreté, semblent se dissiner des choix implicites envers une agriculture de « nouveaux acteurs », comme on dit au Burkina Faso, c'est-à-dire une agriculture d'entreprise, accentuant le caractère dual de l'agriculture.

La façon dont le débat est posé semble trop souvent reposer sur une vision caricaturale de l'exploitation agricole familiale. Alors même que l'essentiel de la production est assurée par des exploitations familiales, qui ont fait la preuve de leur capacité à répondre aux incitations du marché et à intensifier (aussi bien dans des filières organisées que pour répondre à la demande urbaine), l'opposition entre « grosses exploitations performantes » et « petites exploitations familiales peu productives » fait l'impasse sur les capacités d'adaptation des exploitations familiales moyennes. La productivité de l'agriculture dépend certes des structures d'exploitation, mais aussi de l'environnement économique et des rapports de prix. En dehors de cultures spécifiques, nécessitant de gros apports en capital, les exploitations moyennes sont souvent plus intensives que les grandes. L'agriculture familiale ne rémunère pas son capital, a accès à une main-d'œuvre bon marché. Renoncer à construire un environnement économique favorable (intrants, crédits, débouchés) et laisser la production agricole aux seuls exploitants capables de faire face à des contraintes fortes d'organisation de la filière reviendrait à se priver d'une importante capacité d'accroissement de la production tout en paupérisant une partie dynamique de la population rurale.

L'objectif de cet atelier sera de débattre de façon rigoureuse de ces enjeux et de leurs incidences en termes de politique foncière. Liens entre taille et productivité, question des économies d'échelles, effets du marché foncier sur l'équité et la productivité en fonction du type de production, potentialités et limites de l'agriculture familiale, sont autant d'entrées.

QUEL AVENIR POUR LES AGRICULTURES FAMILIALES D'AFRIQUE DE L'OUEST DANS UN CONTEXTE LIBÉRALISÉ ?

Jean-François Bélières, Pierre-Marie Bosc, Guy Faure, Stéphane Fournier, Bruno Losch⁷⁵

I. INTRODUCTION : COMMENT APPREHENDER LES RECOMPOSITIONS EN COURS ?

L'agriculture en Afrique de l'Ouest fait face à un double défi : produire plus et mieux pour répondre à la croissance des besoins alimentaires et en particulier approvisionner les villes ; assurer des revenus et donc des emplois à la population rurale afin de réduire les flux migratoires et de lutter contre les inégalités et la pauvreté qui concernent d'abord les campagnes⁷⁶. Comme toutes les agricultures du monde, et à l'exception de quelques complexes agricoles et agro-industriels de type capitaliste, les agricultures ouest-africaines sont d'abord familiales. Toutefois, le questionnement de cette session porte sur le scénario dual qui tend à opposer de plus en plus une agriculture productiviste dotée de moyens de production à fort contenu en capital et intégrée aux marchés, voire à certaines firmes, et des agricultures familiales plus « classiques », relevant d'un modèle général commun et qui seraient *a priori* moins efficaces économiquement, moins aptes à affronter les contraintes et à profiter des opportunités du nouveau contexte économique et institutionnel issu du processus de mondialisation.

Notons que le titre du séminaire lui-même est ambigu, dans la mesure où il fait référence à la sécurisation foncière des « producteurs ruraux ». Or, ceux-ci correspondent à une grande variété d'exploitations agricoles, caractérisée par des différences importantes et souvent croissantes, notamment en terme de superficies disponibles et de moyens techniques, avec dans certains cas le recours privilégié voire exclusif à la main-d'œuvre salariée et un niveau d'investissement élevé. La question de la sécurisation foncière, toute comme celle de la pérennité d'accès aux autres facteurs de production, se pose à l'évidence différemment selon les situations concrètes et justifie la prise en compte des importantes recompositions en cours dans la structure même des agricultures africaines.

Ainsi, selon nous, la question centrale que doivent aujourd'hui affronter les politiques agricoles est celle de la gestion d'une segmentation progressive des agricultures ouest-africaines. En effet, les écarts sont croissants et voient l'émergence d'une minorité d'exploitations, fortement dotée en facteurs de production et en capital social, évoluant vers une logique d'entreprise et la production de biens agricoles exclusivement destinés au marché, qui s'oppose à une agriculture plus « traditionnelle », à cheval entre logiques d'autoconsommation et de marché, avec des dotations en facteurs plus inégales et plus fragiles.

En forçant le trait, les politiques libérales post-ajustement auraient même tendance à renforcer et cristalliser ce dualisme, la première catégorie relevant naturellement de tout l'arsenal des incitations liées à la promotion du secteur privé, la seconde relevant au contraire des mesures de lutte contre la pauvreté. Mais le développement d'entreprises agricoles « modernes et performantes » constitue-t-il une réelle solution aux besoins ? Aujourd'hui en Afrique, la priorité se résume-t-elle à la production de biens agricoles ? Ou l'agriculture n'a-t-elle pas aussi un rôle éminent à jouer en matière de gestion des ressources naturelles et de préservation de l'emploi ? Car quel sera le devenir des exploitations marginalisées et des populations qui en vivent, faute de secteurs d'activités alternatifs, sachant qu'en 2000 60% de la population active du continent africain est encore agricole, soit 195 millions de personnes (Losch, 2002).

Il existe donc un défi majeur en termes de politiques publiques et de dispositifs d'appui rénovés, mieux à même de prendre en compte ces « grandes masses », la réalité du nouvel environnement international et ses conséquences

⁷⁵ Cirad-Tera, programmes Agricultures familiales et Savanes et systèmes irrigués, TA 60/15, 73 rue J.-F. Breton, 34398 Montpellier Cedex 5. E-mail : belieres@cirad.fr ; Losc@cirad.fr ; faure@cirad.fr ; fournier@cirad.fr ; losch@cirad.fr.

⁷⁶ Selon la Banque mondiale (2000), 70% des pauvres vivent aujourd'hui en milieu rural.

sur les secteurs agricoles nationaux. Et, dans cette perspective, les agricultures familiales sont probablement les mieux dotées pour s'adapter à la mondialisation grâce à leur flexibilité et leur capacité d'adaptation.

1. Retour sur quelques définitions

La clarification préalable d'un certain nombre de notions et concepts est nécessaire. Mendras (1976) oppose le paysan et l'agriculteur sur quelques critères discriminants permettant de définir des idéaux-types. Certains nous semblent intéressants pour introduire notre propos : l'autonomie relative des collectivités paysannes par rapport à la société englobante qui les domine ; l'importance de l'autosubsistance chez les paysans, alors qu'elle tend à disparaître chez les agriculteurs ; une prégnance du groupe domestique dans l'organisation du travail avec une faible spécialisation des tâches chez les uns et une tendance à la spécialisation des tâches chez les autres, renforcée par l'influence prépondérante des techniques et du marché. Ces divergences peuvent être résumées dans le tableau ci-dessous

Tableau 1 : Caractéristiques comparées entre deux idéaux-types

	Paysan	Agriculteur
Autonomie de la collectivité locale	Relative	Nulle
Autosubsistance	Doublee de production pour le marché	Nulle
Spécialisation des tâches	Faible	Forte
Attribution des tâches	Groupe domestique	Technologie et marché

Il n'est pas facile de caractériser les agricultures africaines d'aujourd'hui en référence à ces idéaux-types. En effet la grande majorité d'entre elles reposent sur le groupe domestique pour la mobilisation du travail, avec un recours au travail salarié – très variable – mais qui, hormis dans les formes d'agriculture d'entreprise, reste complémentaire par rapport au travail familial. Les tâches sont plus ou moins spécialisées selon les systèmes de production mais, de manière générale, il est rare d'observer une spécialisation qui exclut toute autre production ou toute autre source de revenu para ou extra-agricole. En ce qui concerne la relation au marché, le temps des économies autarciques – qui dans les faits n'a jamais existé – est révolu et de nos jours toutes les unités de production sont à des degrés divers, mais le plus souvent fortement, reliées aux mécanismes de l'échange. Depuis les pasteurs sahéliens qui vendent leur bétail dans les pays du golfe de Guinée jusqu'aux producteurs de cacao ivoiriens qui se retrouvent en prise directe avec les multinationales de l'agroalimentaire, peu échappent aux lois de l'économie marchande par la vente de leurs produits ou de leur travail comme moyen de compléter les revenus de la famille. De plus en plus, les systèmes de production agricoles évoluent vers des systèmes d'activités complexes, à l'origine d'une palette de revenus composite, basés tant sur des activités agricoles que non agricoles et surtout le développement des transferts familiaux liés au rôle croissant et souvent majeur des migrations.

Par rapport aux idéaux-types de Mendras, la très grande majorité des agricultures africaines se situe donc dans un « entre-deux » où il est aussi difficile de parler de paysans que d'agriculteurs au sens où ce dernier les définit. Ces observations nous conduisent à préciser ce que nous entendons par agriculture familiale (Lamarche, 1991 et 1994), concept qui nous semble pertinent pour aborder les évolutions actuelles des agricultures ouest-africaines. L'agriculture familiale correspond à une forme de production qui se caractérise par le lien structurel particulier existant entre les activités économiques et la structure familiale. Cette relation influe sur le processus de décision, c'est à dire sur le choix des activités, l'organisation du travail familial, la gestion des facteurs de production et la transmission du patrimoine (Cirad-Tera, 1998). Ce type d'agriculture, qui fournit la majeure partie de la production agricole mondiale, revêt une place centrale dans les pays « des Suds » dans la mesure où il joue un rôle essentiel en matière d'emploi. Afin de tenir compte de la diversité des formes d'organisation sociale et des situations locales africaines, le recours au pluriel s'avère toutefois nécessaire ; nous parlerons donc des agricultures familiales.

Par rapport à cette définition, la notion de « producteur rural » renvoie à une réalité beaucoup plus hétérogène qui inclut d'autres formes de production. Un producteur se caractérise en effet par la mise en œuvre d'une fonction de production – pour le marché de manière implicite – sans préjuger de l'organisation que prend cette pro-

duction. On peut en effet être producteur en étant propriétaire des moyens de production et des résultats sans être directement impliqué dans le procès de production lui-même, ni résider forcément en milieu rural, et sans que l'unité familiale soit impliquée dans les activités agricoles (grâce au recours à des formes de métayage ou de salariat). Tout comme il est possible d'être producteur sans terre en ayant recours par la location de parcelles. L'utilisation de l'appellation « producteurs ruraux » peut donc, selon nous, induire des confusions ou du moins amener à mettre sur le même plan des agents économiques fort inégalement dotés en moyens de production et avec des stratégies d'action largement différentes⁷⁷. Elle ignore le clivage entre le chef d'exploitation familiale impliqué directement avec son ménage dans la production et le chef d'entreprise, parfois absentéiste du lieu de production, se préoccupant surtout (éventuellement par une gestion déléguée) du rendement de son patrimoine et de son capital investi.

2. Une différenciation induite et accélérée par la libéralisation

Le processus de libéralisation engagé en Afrique sub-saharienne (ASS) depuis la fin de la décennie 1980 se traduit par des changements structurels profonds dans la configuration des agricultures africaines⁷⁸ qui peuvent induire un accroissement des inégalités entre les différentes catégories d'acteurs au sein du secteur agricole et/ou entre les acteurs de la production eux-mêmes⁷⁹.

La croissance des asymétries entre les différents agents du secteur agricole découle directement du désengagement des États et du mouvement international de fusions-acquisitions parmi les firmes de l'industrie et du négoce, qui se traduisent par l'émergence de macro-acteurs privés dans les filières agricoles africaines et d'un rapport de force défavorable aux opérateurs locaux.

Au niveau de la production, l'environnement plus concurrentiel pour l'accès aux facteurs de production (capital et terres), la fin des « encadrements » de la production, la présence plus affirmée des firmes internationales, l'appui ciblé des bailleurs de fonds expliquent l'émergence d'une minorité d'opérateurs agricoles ou agroalimentaires privés nationaux, fréquemment positionnés sur les segments d'exportation spécialisés (par exemple fruits, produits maraîchers) ou dans les filières liées à l'approvisionnement urbain (aviculture, élevages porcin et ovin). Ces opérateurs ont généralement une base rurale mais bénéficient le plus souvent de conditions particulières qui ont permis un processus initial d'accumulation accéléré (notamment sur le plan foncier) : appartenance à des réseaux économiques et politiques, accès privilégié à l'information stratégique (interface fréquente avec les firmes, bailleurs, banques, cabinets d'audit liés aux itinéraires professionnels), accumulation dans le secteur extra-agricole et réinvestissement dans l'agriculture.

L'émergence de cette « agriculture d'entreprise » issue des recompositions économiques est suffisamment palpable et tangible pour qu'elle soit perçue comme un enjeu – en ce qu'elle préfigure un nouveau modèle agricole – par les organisations professionnelles qui sont en cours de structuration au niveau national et sous-régional. Elle pourrait préfigurer une dualisation possible de l'agriculture africaine, à l'instar de l'évolution latino-américaine, entre un petit secteur compétitif, « moderne et inséré dans les marchés » et une grande masse de ruraux marginalisés et poussés vers le secteur social (cf. Losch, 2002).

Ce mouvement est accompagné et renforcé par les bailleurs de fonds internationaux et les nouveaux credo de l'aide publique au développement (APD) qui combinent plusieurs options, non sans ambiguïtés. De façon dominante, les mécanismes de l'aide impliquent un traitement différencié des différents types d'agents économiques, selon

⁷⁷ Le débat sur les termes employés n'est pas neutre, comme en témoigne le positionnement actuel de certains syndicats agricoles français qui revendiquent le terme d'agriculture paysanne par opposition aux formes plus intensives et productivistes qui ont marqué les quarante dernières années en Europe de l'Ouest. Comme nous le verrons par la suite, en Afrique de l'Ouest, le ROPPA (Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest) revendique l'appellation « agricultures familiales », terme jusqu'alors peu usité sur ce continent, qui signifie la défense d'un certain modèle agricole face aux risques de l'intégration et de la concentration liés à la libéralisation (cf. infra).

⁷⁸ Le modèle étatique post-colonial avait maintenu la continuité avec le mode d'organisation de l'après seconde guerre mondiale, associant une grande masse d'agriculteurs – planteurs - producteurs, sans structures représentatives réelles, et une régulation par l'État. Ce mode d'organisation est profondément remis en cause par les réformes initiées dans les années 1980.

⁷⁹ La libéralisation induit une croissance du risque économique pour les agriculteurs, liée à la fin des protections de marché et des accords internationaux, des soutiens et de la coordination administrée, à l'origine d'une concurrence accrue et d'une plus grande instabilité des prix.

leur compétitivité potentielle (ou espérée !) avec – comme nous l’avons déjà évoqué – d’un côté la promotion de l’entreprise privée et de l’autre la lutte contre la pauvreté. Certains bailleurs ne semblent cependant pas renoncer à la possibilité d’une modernisation des agricultures familiales.

Une inflexion est cependant notable par rapport au registre des décennies antérieures. En effet, alors que l’époque coloniale et la période post-indépendances avaient été marquées par une idéologie de la modernisation passant par la promotion de nouvelles structures de production destinées à devenir les moteurs du changement économique et « culturel » de l’agriculture⁸⁰ – avec des succès très mitigés et beaucoup d’échecs – certains programmes s’attachent aujourd’hui à l’amélioration de la structuration interne et de l’environnement de l’agriculture⁸¹.

3. Le recours à des études récentes pour apprécier les évolutions en cours

Qu’en est-il réellement de l’efficacité économique et des capacités d’adaptation au marché des agricultures familiales par rapport aux exploitations habituellement qualifiées de « modernes » dans le discours techniciste du simple fait d’un recours plus important au capital et à la main d’œuvre salariée ? Que nous apprennent les études disponibles sur les capacités d’innovation des exploitations familiales comparées aux entreprises agricoles souvent présentées comme les éléments moteurs du changement ? De manière plus large quelles sont les conséquences de l’apparition de ces nouveaux acteurs (agriculteurs d’entreprise) sur le fonctionnement global des filières dans lesquelles ils se sont positionnés ? Concernant la dimension « sécurisation foncière », quels producteurs envisage-t-on de sécuriser et au détriment de quels autres ? Quels sont dans ce domaine les apports des études locales ?

Nous n’aborderons pas ici la relation entre propriété foncière et intensification déjà traitée par ailleurs (Lavigne Delville, 1998). Nous avons fait le choix dans cette communication de nous baser sur plusieurs cas, étudiés au cours des dernières années par des équipes du Cirad. Ces travaux mobilisent des méthodes et outils diversifiés permettant, à partir de données quantifiées, d’apprécier dans des contextes variés les capacités des agricultures familiales à valoriser leurs facteurs de production et, plus globalement, à s’engager de manière efficace dans des processus d’innovation.

Nous avons retenu à l’échelle de l’Afrique de l’Ouest deux cas portant sur des périmètres irrigués au Sénégal et au Mali. Ce choix se justifie par l’importance des interventions publiques dans la région sahélienne au cours des dernières décennies et par la dimension « modernisation » qui sous-tend ce type d’intervention qui concerne majoritairement des agricultures familiales (hormis dans le delta du fleuve Sénégal qui a vu émerger des formes d’agriculture d’entreprise, cf infra). Nous apporterons ensuite deux éclairages complémentaires succincts à travers une situation en zone cotonnière du Burkina Faso et un cas d’agriculture de plantation portant sur les dynamiques de la filière huile de palme au sud du Bénin.

Ces situations ne sont bien sûr pas représentatives de la diversité des agricultures d’Afrique de l’Ouest. Elles offrent une première analyse et un support aux discussions de l’atelier. Mais elles appellent aussi à des investissements nouveaux pour améliorer la connaissance et la représentation des changements en cours à l’échelle régionale.

4. Méthodes d’analyse

Il est difficile de proposer un cadre d’analyse simple et circonscrit des différents types d’exploitations agricoles en ASS. Comment comprendre la réalité et les dynamiques des agricultures familiales et de leurs organisations avec une approche suffisamment large pour ne pas limiter les analyses à quelques paramètres technico-économiques ? Quels éléments en tirer pour faire des propositions en termes de politiques publiques ? Et surtout, comment éval-

⁸⁰ Ce changement des structures peut s’assimiler à un mythe qui traverse les indépendances et les frontières avec une récurrence attestée par l’archéologie des interventions. On citera par exemple les différentes expériences « d’installation des jeunes » en Côte d’Ivoire, au Sénégal (opération Gopec) ou au Congo-Brazzaville (Agricongo). La coopération française a longtemps véhiculé cette vision de la modernisation (Sarraut-Woods, 1998).

⁸¹ Voir à cet égard les projets « professionnalisation de l’agriculture » du ministère français de Affaires étrangères ou encore la réforme des services agricoles soutenue par la Banque mondiale qui vise à intégrer les organisations paysannes dans la négociation et la mise en œuvre des services de recherche et de vulgarisation (Bosc et al. 2002(a)).

uer les effets des politiques mises en œuvre – et notamment les politiques foncières – sur les exploitations agricoles ?

Les différentes études de cas présentées ici illustrent quelques exemples de méthodes mises en œuvre pour appréhender les dynamiques des agricultures familiales. Néanmoins, la mesure des effets des politiques agricoles reste particulièrement délicate et constitue un véritable champ de recherche.

4.1 La difficile évaluation des effets des politiques agricoles mises en œuvre dans les situations africaines

Le premier écueil à surmonter dans l'évaluation des politiques est d'ordre conceptuel et concerne le passage de la représentation théorique des problèmes économiques à la mesure effective. Le deuxième aspect, non moins important, a trait à l'échelle d'évaluation et fait resurgir le débat classique sur les niveaux « macro » et « micro » (le « *no bridge* » étant encore souvent de rigueur). Enfin, l'importance des questions posées et leur portée en termes d'application des mesures de politique économique sont souvent sans commune mesure avec les moyens et les instruments mis en œuvre pour disposer d'une information crédible et cohérente. Le désir d'obtenir des résultats rapides, le souci de l'intelligibilité et le fort besoin de légitimité des analystes conduisent assez souvent à l'utilisation de modèles squelettiques, tant la simplification est poussée à l'extrême, pour représenter et agir sur une réalité économique dont la complexité n'est pourtant plus mise en doute.

Les démarches mises en œuvre pour évaluer les situations socio-économiques, planifier des opérations d'investissement et de développement et apprécier les effets des politiques et projets exécutés sont souvent très réductrices. Pour diverses raisons compréhensibles (liées au manque d'informations statistiques fiables, aux faibles moyens disponibles, à la complexité des systèmes de production dans lesquels le social et l'économique interagissent, etc.), la totalité des activités productives des exploitations familiales n'est pas prise en compte et, bien souvent, les analyses faites ne concernent qu'une petite partie des exploitations agricoles – celles qui sont directement concernées par le projet. Ainsi, la capacité productive et d'adaptation réelle des exploitations familiales d'un territoire est souvent sous-estimée.

Seules les exploitations familiales les plus spécialisées, notamment dans les zones où prédominent des cultures d'exportation, et celles bénéficiant d'aménagements publics, comme les périmètres irrigués, ont généralement une part importante de leurs revenus issue directement des productions agricoles⁸².

Par ailleurs, il existe souvent une certaine confusion entre les normes utilisées pour la planification des opérations – souvent optimistes, ce qui permet d'afficher des taux de rentabilité interne élevés – et les résultats technico-économiques réels obtenus par les exploitations agricoles familiales bénéficiaires des investissements. Cette confusion peut être entretenue par l'un ou l'autre, ou même l'ensemble des intervenants : rendements et prix moyens de vente surestimés pour la culture ou l'activité « principale » et à l'inverse rendements et prix moyens sous-estimés pour les cultures ou activités « secondaires ». Autant d'éléments qui induisent une spécialisation des exploitations au détriment de la diversification traditionnelle des exploitations familiales d'Afrique subsaharienne.

Les analyses classiques de filières ne permettent pas de rendre compte de la réelle efficacité économique des exploitations agricoles familiales dans un territoire donné (Hugon, 1994). Les analyses de systèmes agraires sont difficiles à mettre en œuvre car la diversité des situations est une source de complexité qui souvent limite l'analyse elle-même et finalement la production de résultats facilement utilisables (Benoit-Cattin, 1994). Il y a donc un besoin d'amélioration des méthodes d'analyse afin de mieux prendre en compte la productivité de systèmes d'activités complexes et variés, ainsi que les inter-relations entre les activités et la redistribution des revenus dégagés. Les pistes de progrès à apporter passent très certainement par la prise en compte des économies locales ou régionales (Bélières et Touré, 1999) et des nouvelles formes de coordination entre acteurs induites par la libéralisation. Le développement n'est plus essentiellement considéré comme un processus d'accumulation du capital mais plutôt comme un processus de changements organisationnels (Hoff et Stiglitz, 2000).

⁸² Certaines exceptions sont cependant patentées. C'est le cas par exemple de la moyenne vallée du fleuve Sénégal où, malgré des décennies de projets, les revenus agricoles ne concernent que de l'ordre de 15 % du revenu global du fait du poids prépondérant des revenus des migrants (Bélières et Yung, 1998).

4.2 Les méthodologies utilisées pour les études de cas

Les méthodologies utilisées dans les différentes études de cas reposent toutes sur des suivis ou des enquêtes détaillées permettant d'apprécier les performances des unités considérées (ménages, exploitations agricoles et/ou organisations paysannes) et d'analyser leur fonctionnement (analyse micro-économique). Les modes de collecte des données peuvent être différents : avec des enquêteurs dédiés, ou en impliquant directement l'un des membres de l'exploitation agricole spécifiquement formé à cette fin (cas de l'Office du Niger au Mali), ou encore dans le cadre d'actions de conseil de gestion aux exploitations. Les données collectées sont plus ou moins précises avec, par exemple, un suivi des budgets des membres des ménages basé sur le relevé des dépenses et recettes (notamment pour les cas du Burkina et du Mali). L'inventaire du patrimoine de chaque unité enquêtée et son suivi dans le temps sont également des éléments intéressants pour apprécier les stratégies des exploitants, en plus des informations classiquement collectées que sont les facteurs de production, les itinéraires techniques et les budgets d'activité. Ces enquêtes sont en général complétées ou mises en perspective par des analyses complémentaires qui permettent d'apprécier la représentativité des différents types étudiés et de valider certains résultats.

Les analyses reposent toutes sur l'élaboration d'une typologie. Celle-ci est diversifiée. Elle peut reposer sur des critères « classiques » basés sur les facteurs de production (cas du Sénégal par exemple), sur des différences de niveau et de choix techniques (cas du Burkina et du Bénin) ou sur l'identification des stratégies mises en œuvre par les agriculteurs (cas du Mali et du Bénin). L'élaboration des typologies est une phase importante de la méthodologie et de l'analyse et elle influence fortement la configuration et la qualité des résultats finaux.

La prise en compte de la complexité des unités étudiées est également variable notamment en fonction des questions et hypothèses formulées au départ. Cependant, l'analyse des stratégies et du fonctionnement des exploitations ne peut se faire sans une connaissance minimale des différentes activités et des sources de revenus, agricoles et non agricoles. Ainsi, les méthodes utilisées comportent également le plus souvent une entrée méso-économique prenant en compte les niveaux de la filière et/ou du territoire. La dimension territoriale s'avère toutefois capitale pour l'analyse car la production est « *un processus intrinsèquement situé* » (Becattini et Rullani, 1995).

Dans tous les cas étudiés, une double entrée « filière » et « territoire » a été utilisée. Au Sénégal, cette démarche a été réalisée grâce à une matrice de comptabilité sociale, qui permet une représentation partielle de l'économie régionale (Bélières et Touré, 1999).

II. LES TRANSFORMATIONS RECENTES EN ZONE IRRIGUEE SAHELIENNE

Nous allons examiner successivement les transformations récentes des agricultures familiales dans deux contextes d'agriculture irriguée en Afrique de l'Ouest : le delta du fleuve Sénégal et le delta intérieur du Niger au Mali.

1. Le cas du delta du fleuve Sénégal : la capacité de l'agriculture familiale à valoriser les facteurs de production

Parmi les tentatives infructueuses faites en Afrique sahélienne pour créer un secteur agricole « moderne » basé sur de grandes entreprises agricoles capables de dégager des excédents de commercialisation, l'aménagement hydro-agricole du delta du fleuve Sénégal constitue un bon exemple. L'évolution de l'économie agricole de cette petite région indique que la disponibilité foncière et l'accès aux capitaux ne sont pas des éléments suffisants pour l'émergence et la consolidation d'entreprises.

Les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'ajustement structurel, avec notamment la libéralisation de l'accès aux facteurs de production, ont permis de faire émerger brièvement quelques entreprises agricoles (grandes superficies, capitaux importants, entrepreneur commerçant ou fonctionnaire, recours à la main-d'œuvre salariée, etc.). Mais la plupart d'entre-elles se sont rapidement effondrées avec le resserrement du crédit et la dévaluation du franc CFA. Ce sont les exploitations familiales, de taille plus petite⁸³, qui ont pris le relais en augmentant en

⁸³ Trois types d'exploitation ont été retenus pour l'analyse caractérisés notamment par des superficies moyennes disponibles en terres irriguées nettement différentes : 1,8 ha pour les exploitations de petite taille, 9,7 ha pour les exploitations moyennes et 53 ha pour les grandes.

francs courants la valeur ajoutée de la production irriguée par une amélioration de la productivité des facteurs, confirmant ainsi que la productivité de l'agriculture dépend faiblement des structures d'exploitation – car « *il est vraisemblable que les économies d'échelle jouent un rôle négligeable en agriculture* » (Boussard, 1987) – et beaucoup plus de l'environnement économique et institutionnel (notamment en terme d'accès au capital et au marché et de rapports de prix).

1.1 La permanence des politiques de mise en valeur d'origine coloniale : à la recherche d'une agriculture moderne capable de satisfaire les besoins alimentaires nationaux.

Les puissances coloniales avaient organisé la spécialisation économique de leurs territoires coloniaux en fonction de ce qu'elles considéraient comme leurs avantages comparatifs. Cette politique se traduisait par la production et l'exportation de produits agricoles à bon marché et permettait en retour l'écoulement des produits manufacturés européens de consommation courante. De cette époque date la conception et la réalisation de grands projets d'aménagements hydro-agricoles, dont celui du delta de la vallée du fleuve Sénégal. Dans une zone très peu peuplée, dotée de capacités productives importantes en raison de la disponibilité en eau, le pouvoir colonial comptait développer par la contrainte une agriculture productive et moderne. Cette option de développement a été reprise par les gouvernements qui se sont succédés après l'indépendance (Sarraud-Woods, 1998) et l'aménagement de la Vallée du fleuve Sénégal a constitué pendant très longtemps l'option principale pour le développement agricole du pays, notamment après la crise du secteur arachidier.

Cette politique de mise en valeur s'est traduite par une artificialisation croissante du milieu avec la construction d'infrastructures hydrauliques, la réalisation de grands périmètres hydro-agricoles et la vulgarisation de techniques de production « modernes » (itinéraires techniques, matériel végétal) issues de la recherche agronomique tropicale et des acquis de l'agriculture européenne. Ce modèle de développement agricole reposant sur une mobilisation importante de capitaux comportait tous les ingrédients pour aboutir à une Révolution verte de type asiatique mais il était aussi marqué par son caractère fortement administré puisque la filière rizicole était entièrement intégrée par l'État (Bélières, 1995).

Les résultats obtenus sont toutefois restés largement inférieurs aux prévisions aussi bien en termes de superficies aménagées et de rentabilité économique des investissements réalisés que de contribution à la satisfaction des besoins nationaux en riz (Bailhache *et al.*, 1982 ; Seck, 1991 ; Randolph, 1997). Dès le début des années 1980, le modèle ne fut plus jugé viable alors même que la riziculture commerciale devenait la composante principale des systèmes de production de la zone (Le Gal, 1992). Malgré la mise en service des grands barrages et une concentration des investissements agricoles nationaux dans cette région (Duruflé, 1996), le delta et la vallée ne sont pas devenus « la Californie du Sénégal », ce qui a fait écrire à Engelhard (1991) que « *la mise en valeur de la vallée du fleuve Sénégal relève de la mythologie (le vieux 'rêve édénique') et de l'idéologie 'autosuffisante' (sortir de la dépendance et échapper au chantage alimentaire des riches, c'est produire ce qu'on consomme)* ».

La mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel et de libéralisation définies dans le cadre de la NPA (nouvelle politique agricole) en 1984, va se traduire par un désengagement progressif de l'État de la filière rizicole jusqu'à la dévaluation du FCFA (en 1994) qui va modifier ce modèle de développement sans pour autant que ce dernier soit véritablement remis en cause. Mais, par la suite, le désengagement va être « brutal » entraînant de profonds bouleversements dans la filière et dans la structure de l'économie régionale.

Le retrait de l'État a été important puisqu'il a porté sur de nombreuses activités productives et commerciales : crédit agricole, approvisionnement en intrants, gestion de l'eau et des aménagements, etc. mais aussi gestion foncière. Ses premiers effets seront spectaculaires avec une progression très forte, au début des années 1990, des indicateurs classiques que sont les superficies aménagées et cultivées, les rendements et en final la production brute.

La libération de l'économie (partielle au départ) a permis le développement rapide d'un secteur privé en amont et en aval de la production agricole, mais aussi au niveau même de la production avec de nouveaux entrepreneurs constitués en groupements d'intérêt économique (GIE) dont une bonne partie provenait d'autres secteurs d'activités (fonctionnaires, commerçants, professions libérales). Parmi les mesures les plus importantes à l'origine de cette croissance agricole figurent le transfert de la gestion foncière de l'État aux communautés rurales et une politique de crédit de masse. Deux éléments qui permettaient un accès facile aux deux facteurs de production les plus difficiles à obtenir en Afrique sahélienne : la terre proche d'une source d'eau et le capital.

Le développement d'une agriculture moderne basée sur de grandes exploitations (ou entreprises) agricoles semblait être enfin acquis et confortait l'idée que l'essentiel de la production agricole (de riz plus particulièrement) dont avait besoin le pays pour nourrir les populations urbaines pouvait être issu d'un secteur agricole moderne en opposition à un secteur « traditionnel » constitué de petites exploitations agricoles familiales encore tournées vers l'autosuffisance.

Cependant, cette « révolution agricole » générée par la libéralisation des facteurs de production s'est avérée être mal préparée et maîtrisée et elle ne durera que le temps nécessaire à... l'épuisement des crédits qui lui étaient alloués.

1.2 Une croissance agricole liée à une course à la terre « entretenue »

Ainsi, à partir de 1988, les « gros agriculteurs » et notables ruraux soucieux d'accroître leur domaine foncier et les néo-ruraux et investisseurs urbains désireux de s'engager dans une production rizicole réputée « rentable » se sont lancés dans la course à la terre. Les conseils ruraux⁸³ ne feront rien pour freiner ce mouvement d'occupation de l'espace et affecteront très largement des terres, dans certains cas au-delà des disponibilités réelles, comme par exemple dans la communauté rurale de Ross-Béthio où auraient été affectés plus de 50 000 ha de terres à aménager, de 1987 à 1991.

Mais l'affectation de terres par le conseil rural ne représente qu'une première étape puisque le bénéficiaire est tenu d'aménager pour matérialiser cette affectation, puis d'exploiter pour la conserver, la communauté rurale pouvant retirer la terre en l'absence de mise en valeur pendant trois années successives. L'attributaire doit donc financer l'aménagement, disposer d'un groupe motopompe et faire face aux frais de la culture de riz avec des charges avant récolte de l'ordre de 150 à 175 000 Fcfa/ha (avant dévaluation).

Ainsi, la course aux affectations de terres n'aurait pu se concrétiser par un développement rapide des superficies aménagées sans une grande disponibilité en capitaux et le recours à la mécanisation qui permettait l'accroissement des superficies cultivées par actif.

La crise du crédit de 1993, avec la baisse des encours et le durcissement des conditions de prêts, va clore cette période d'une croissance en définitive très « entretenue et superficielle ». La libéralisation complète de la filière après la dévaluation de 1994 marquée par la fin des prix garantis et la concurrence directe des produits du marché international réorientera la production agricole irriguée vers une intensification en main d'œuvre, en substitution aux deux autres facteurs que sont les capitaux et la terre. Et ce sont les petites exploitations agricoles familiales qui en final assureront une amélioration de la valeur ajoutée (en francs courants) de la riziculture.

1.3 L'ajustement externe et la confrontation au marché mondial

La dévaluation du franc CFA (janvier 1994) est intervenue alors que la riziculture du Delta venait d'entrer dans une phase de récession. Elle a accentué la crise en entraînant un renchérissement des intrants importés mais, en permettant à l'État d'achever la libéralisation de la filière, elle va aussi provoquer un changement profond des pratiques des producteurs vers l'intensification. Elle a également entraîné simultanément une recomposition profonde des modes de transformation, des systèmes de financement et la nécessaire prise en compte par les producteurs du critère de qualité des produits.

En revanche la libéralisation des importations, et notamment la commercialisation du riz brisé, a mis en évidence les difficultés du passage d'un système administré à un système libéralisé, puisque les plus gros bénéficiaires de la libéralisation des importations se sont avérés être non pas les consommateurs, qui auraient pourtant dû profiter d'une baisse des prix due à la faiblesses des cours internationaux, à la suppression des prélèvements par l'État et à l'apparition de la concurrence entre les opérateurs, mais plutôt les importateurs et commerçants.

1.4 La forte capacité d'adaptation des exploitations agricoles familiales au nouveau contexte

Face au double choc que constituent un ajustement extérieur — l'ouverture des frontières et la dévaluation — et un ajustement interne — la libéralisation et le resserrement du crédit — les producteurs ont su réduire leurs charges, améliorer leur productivité et ajuster leurs surfaces en fonction d'un niveau minimal de rentabilité, avant de regagner ensuite des marges de progrès.

Ces évolutions se sont faites au détriment des exploitations les moins performantes, parmi lesquelles on comptait beaucoup de grandes exploitations possédées par la catégorie des « entrepreneurs ». La libéralisation des facteurs (premier volet du désengagement de l'État) avait autorisé des comportements peu économiques, puisque la course à la terre et la captation de capitaux étaient devenues des pratiques motrices du développement de l'agriculture irriguée. La phase qui a suivi, caractérisée par la libéralisation de l'aval, la dévaluation et le transfert du risque de la Caisse nationale de crédit agricole sénégalais (CNCAS) au producteur de base, s'est traduite par une remise à niveau de la production en fonction de la rentabilité économique avec, en définitive, une amélioration de la compétitivité.

Une grande partie des entreprises agricoles fut contrainte d'abandonner les activités puisque les pertes enregistrées par les promoteurs étaient importantes. Mais ces recompositions ne furent pas sans affecter aussi la banque agricole (CNCAS) et les pouvoirs publics qui sont apparus comme les plus grands perdants.

Parallèlement, les réponses des exploitations agricoles aux mutations économiques et institutionnelles ont été marquées par :

- une amélioration de la productivité des intrants avec, par exemple, une forte réduction de la quantité d'urée utilisée (plus de 60 kg d'urée pour produire 100 kg de paddy en 1993 contre environ 45 kg en 1997) ;
- une meilleure gestion des itinéraires techniques avec notamment un respect plus strict du calendrier cultural ;
- une utilisation plus intensive de la main-d'œuvre qui permet un rééquilibrage travail / capital.

Cette évolution a permis :

- une augmentation de la production par unité de surface ;
- un accroissement (en francs CFA courants) et un assainissement du revenu global des agriculteurs avec la réduction de la part du revenu constituée à partir des impayés (crédits non remboursés et redevance hydraulique non payée) ;
- une évolution différenciée du revenu des exploitations avec une amélioration (en franc courant) du revenu des petites exploitations, un maintien pour les moyennes exploitations et une baisse significative pour les plus grandes exploitations qui étaient celles qui bénéficiaient le plus des subventions indirectes (non remboursement du crédit ou non paiement de la redevance).

1.5 Une agriculture familiale qui relance l'économie régionale

L'analyse micro-économique a été complétée par une analyse au niveau méso-économique à partir d'une chronique de matrices de comptabilité rurale (adaptation de matrice de comptabilité sociale) pour représenter l'économie locale et apprécier les flux financiers entre les différents comptes qui constituent la matrice pour une année donnée.

Les résultats obtenus font clairement apparaître la place secondaire qu'occupe l'agriculture irriguée dans l'économie rurale de la zone en terme de contribution au produit brut global (10 %) alors que les activités qu'elle draine en fournissent l'essentiel. Cela dénote de l'intégration forte de la production agricole aux marchés des facteurs en amont et des produits en aval.

L'analyse de l'évolution confirme et conforte la prédominance de la riziculture dans la formation de la valeur ajoutée agricole et du produit brut. Sa contribution à ce dernier est passée de 86 % en 1990 (soit 5,7 milliards de FCFA courants) à 93 % en 1997 (7,2 milliards de FCFA). Malgré la baisse des superficies cultivées, on observe une amélioration en francs courants de la valeur ajoutée pour les activités agricoles. Les effets d'entraînements sont en augmentation pour la riziculture. La répartition des surplus économiques est plus favorable aux exploitations agricoles et en particulier aux petites exploitations.

1.6 Des recompositions économiques et institutionnelles avec un rôle accru pour les organisations de producteurs

Ainsi, face aux resserrements de la contrainte que constitue l'accès aux facteurs, mais aussi face aux nouveaux risques amenés par l'ouverture de l'économie locale sur son environnement national et international, l'agriculture familiale a su apporter des réponses adaptées. Les grandes structures ont été éphémères, alors qu'elles profitaient le plus des subventions directes et indirectes.

Pour faire face aux défaillances des marchés, les agriculteurs, à travers leurs organisations, ont procédé de manière progressive à l'internalisation de certaines fonctions sensibles comme la production de semences ou la transformation du paddy, engrangeant ainsi des parts de marges et réduisant les comportements opportunistes de leurs clients et fournisseurs. Les organisations de producteurs ont su recentrer leurs fonctions et se structurer pour répondre aux enjeux du marché, alors qu'elles étaient auparavant – au tout début du désengagement – fortement orientées vers la recherche de rentes de position et de représentativité.

2. Le cas de l'Office du Niger au Mali : la capacité de l'agriculture familiale à répondre favorablement à un environnement incitatif

Dans le delta intérieur du fleuve Niger au Mali, le pouvoir colonial français a engagé pendant l'entre-deux-guerres la réalisation d'un grand périmètre irrigué – toujours en activité aujourd'hui – destiné à produire du coton pour les besoins de la métropole. La zone devait devenir un pôle de développement économique et social grâce à la promotion d'une agriculture modernisée et intensive calquée sur les modèles européens. De 1932 jusqu'à la fin des années 1980, la production agricole et agro-industrielle est cependant restée bien en deçà des objectifs et des attentes. Plusieurs modes de production y ont été testés au gré des politiques des gouvernements, les paysans-colons faisant en général les « frais » des nouvelles orientations prises. Pourtant, après cinq décennies d'échecs, les indicateurs socio-économiques se sont enfin améliorés, avec une croissance rapide des produits agricoles et d'élevage, supérieure à celle de la croissance démographique pourtant élevée du fait de l'arrivée de migrants.

2.1 Un succès à mettre au crédit de l'agriculture familiale

Aujourd'hui, la zone de l'Office du Niger est souvent citée comme un exemple de réussite agricole et économique, même si pour, beaucoup d'observateurs, cette réussite reste fragile. Elle produit des surplus de riz et de produits maraîchers ; l'élevage s'y est fortement développé ; les filières amont et aval se sont bien structurées ; les « exploitants » s'organisent ; etc. Cette réussite est à porter au crédit de nombreux acteurs et à une conjonction de plusieurs facteurs parmi lesquels la libéralisation de l'économie, le désengagement de l'Etat de certaines fonctions et la dévaluation du franc CFA ne sont pas les moins importants au regard des critères plus techniques comme la réhabilitation des aménagements, de nouvelles techniques culturales, des variétés plus adaptées, etc. Mais, ce succès est avant tout celui d'une agriculture familiale qui a su répondre efficacement aux améliorations de l'environnement institutionnel et économique en adoptant des modes de mise en valeur du domaine aménagé intensifs et compétitifs et en développant des systèmes de production performants basés sur une riziculture intensive en travail avec un recours important à la traction animale.

Ainsi, d'une situation de sous-exploitation des terres aménagées avec une « relative désaffection » des producteurs pour l'agriculture irriguée au début des années 1980, on est passé à une situation d'intensification croissante et d'une forte demande en terres aménagées. Comme Sourisseau et Yung (2002) l'ont montré, cette évolution est le résultat d'un changement de stratégie d'une part importante des exploitants : de stratégies défensives tournées vers la sécurisation de l'alimentation familiale et le renforcement de la cohésion sociale interne, bon nombre de producteurs sont passés à des stratégies plus offensives, avec prise de risque, caractérisées par l'engagement de dépenses d'accumulation productive. Aujourd'hui, la question posée est bien celle de l'extension des superficies aménagées avec une double nécessité : (i) poursuivre la croissance agricole régionale et nationale pour répondre aux objectifs de sécurité alimentaire et d'exportation de surplus mais aussi (ii) anticiper et enrayer la précarisation des exploitations agricoles familiales qui voient leur disponible foncier décroître sous le double effet de la croissance démographique et du caractère figé du foncier avec, à terme, une remise en question des acquis socio-économiques enregistrés ces dernières années.

Contrairement au delta du fleuve Sénégal, le désengagement de l'État n'a pas concerné le foncier. La libéralisation des facteurs ne s'est pas faite « à crédit », même si le système de financement a subi de lourdes pertes au début des

années 1990 (les impayés des producteurs⁸⁵ à travers leurs organisations étaient de l'ordre de 3 milliards de FCFA en 1994 pour environ 12 000 « familles attributaires de terres irriguées »). Des mesures ont été prises pour aller dans le sens de la sécurisation foncière des producteurs lors de la restructuration (décret de gérance de 1996) et des efforts pour responsabiliser les exploitants dans la gestion du foncier ont été faits avec, notamment, la mise en place de comités paritaires de gestion des terres.

Aujourd'hui, les options de développement de la zone sont en discussion et l'on retrouve à l'échelle de cette petite région le débat actuel sur les structures d'exploitation à promouvoir et le statut du foncier qui conviendrait le mieux pour maintenir et stimuler la croissance agricole.

2.2 Contraintes et stratégies d'adaptation des exploitations familiales

L'Office du Niger constitue un bon exemple montrant qu'il peut y avoir intensification agricole sans véritable sécurité foncière. En effet, les rendements rizicoles ont été multipliés par 2,5 en 15 ans alors que les exploitants n'avaient qu'une garantie foncière limitée, dans la mesure où la gestion des terres est assurée par un organisme public (l'Office) dont les pouvoirs d'expulsion étaient (et restent toujours) très importants.

Aujourd'hui la pérennité des exploitations est liée à leurs capacités à étendre leurs superficies en rizières. Cependant, en raison d'une relative stagnation du domaine aménagé et de la forte croissance démographique, les surfaces rizicultivées par exploitation agricole familiale ont fortement diminué : la superficie moyenne cultivée en riz d'hivernage par personne était de 0,38 ha en 1987 contre 0,22 ha/personne en 1999. Cette évolution remet en cause les capacités de capitalisation des exploitations et génère une opposition croissante des jeunes générations au modèle dominant. En effet, la concentration des revenus agricoles par le chef d'exploitation et leur redistribution raisonnée entre les actifs familiaux deviennent de plus en plus difficiles. La dynamique des surfaces agricoles en hors casiers (ie., hors zone aménagée) est révélatrice de la pression foncière et des tentatives paysannes pour y répondre.

On notera que, contrairement à de nombreuses autres situations, la productivité agricole par actif dans la zone de l'Office est plus élevée pour les grandes exploitations familiales que pour les exploitations plus petites⁸⁶. Cela s'explique par une combinaison de divers phénomènes parmi lesquels les économies d'échelle⁸⁷ jouent certainement un rôle mais qui reste secondaire par rapport à : (i) l'inégalité en capitaux (ou plutôt de l'accès aux capitaux), puisque les grandes exploitations familiales disposent d'une capacité plus importante à mobiliser des financements pour la production ; (ii) la diversification des activités à laquelle sont contraintes les exploitations de petite taille (avec des pratiques d'intensification qui restent limitées à la sécurisation des besoins alimentaires).

La diminution de la taille des exploitations entraîne des modes de gestion plus individualisés. Alors que, dans une configuration sans contrainte foncière, la transition entre générations se caractérise par un maintien du disponible foncier par actif, dans le contexte actuel toute nouvelle installation par scission des familles entraîne un morcellement des lots attribués. Le phénomène est accéléré par les difficultés du chef d'exploitation à équilibrer le système de droits et d'obligations. Les dépendants se sentant lésés sont tentés par une individualisation des tâches et un partage de l'outil de production.

Lorsque la riziculture ne suffit plus à équilibrer le système de droits et d'obligations, les chefs de famille diversifient leurs activités, principalement vers la prestation de services (battage, décorticage, pesée, etc.) où s'exerce d'ores et déjà une forte concurrence. La prise de risque devient croissante, en décalage avec l'option sécuritaire dominante, et amplifie les tensions internes aux familles. Les activités de maraîchage permettent de réduire cette tendance, notamment en offrant un espace de liberté économique aux dépendants et en complétant de manière très significative les revenus des ménages (chefs d'exploitation et dépendants). Cependant ces options s'avèrent insuffisantes en regard de l'ampleur du phénomène.

⁸⁵ Il s'agit d'une demande récurrente des exploitants de l'Office du Niger à qui, dès la période coloniale, l'administration avait fait miroiter une appropriation familiale des terres.

⁸⁶ Voir les résultats des travaux de Mariko et al. (1999), Mendes del Vilar et al. (1995), Sourisseau (2000) et Bélières et Bomans (2001).

⁸⁷ Par exemple, diminution du coût unitaire de production liée à une meilleure répartition des charges de traction animale.

Dans un souci de pérenniser les acquis et de maintenir la viabilité des exploitations agricoles familiales, il y a aujourd'hui nécessité de lever la contrainte foncière. Le principal problème n'est pas la sécurisation foncière en tant que telle mais l'accès à de nouvelles terres irriguées. Si la contrainte foncière n'est pas levée et si, dans le même temps, l'accès à la terre est soumis au seul marché, il est probable qu'une frange importante de la population agricole sera marginalisée, voire exclue, car contrainte à réduire ses surfaces. L'agriculture ne pouvant seule assurer la reproduction de ces familles, une pluriactivité défensive peut alors émerger. Dans une telle configuration, le niveau de production céréalière peut être maintenu ; mais le bilan en terme de développement socio-économique risque d'être beaucoup plus nuancé avec une croissance de la marginalisation.

2.3 Les tentatives de promotion d'entreprises agricoles.

Selon certains protagonistes du débat sur la modernisation, la contrainte principale à la croissance agricole réside dans les difficultés rencontrées par les exploitations familiales à produire des excédents compétitifs capables de répondre aux besoins nationaux en matière de sécurité alimentaires et aux perspectives d'exportations sous-régionales. Dans le cas de l'agriculture irriguée, aux handicaps pour l'intensification des exploitations familiales viennent s'ajouter les contraintes du financement des aménagements et de leur entretien et les difficultés de la gestion collective des aménagements hydro-agricoles, qui sont souvent sources de désillusions pour les bailleurs de fonds accompagnant la mise en œuvre des projets.

Pour pallier ces insuffisances de l'agriculture familiale et surtout attirer des capitaux privés dans la production agricole, la promotion et l'installation « d'entrepreneurs » ou « d'investisseurs privés » est apparue comme la solution. Mais elle a aussi ramené en première ligne la question foncière puisque les titres de propriété sont généralement la principale garantie bancaire pour les emprunts et représentent une sécurité pour l'entrepreneur.

L'expérience de promotion d'entrepreneurs agricoles a été tentée à plusieurs reprises au Mali, notamment dans le cadre du programme national d'infrastructures rurales (PNIR) financé par la Banque Mondiale. On peut toutefois s'interroger sur la réelle existence d'investisseurs privés désireux d'investir dans une activité – la production de céréales destinées à la consommation locale et régionale – pour laquelle le retour sur investissement est généralement long. Seules des aides importantes à l'investissement (taux bonifié, subvention, exonération de taxes et impôts, etc.) et la participation de l'Etat à la réalisation des infrastructures permettent d'attirer effectivement des entrepreneurs. Mais quels sont leurs objectifs réels ? Est-ce un intérêt effectif pour la production agricole ou au contraire la perspective très opportuniste d'un accès au foncier et à des capitaux publics ?

L'apparition de cette agriculture d'entreprise soulève également d'autres questions. Car si l'agriculture familiale actuelle est compétitive grâce à une intensification en travail, les entreprises n'ont, dans leur situation, d'autres alternatives que la motorisation qui permet de remplacer le déficit en main-d'œuvre par des investissements techniques. Quels seront alors les réels avantages économiques pour le Mali ? Que deviendra la compétitivité des productions vis-à-vis des concurrents sur le marché mondial ?

L'expérience d'entreprenariat agricole réalisée à l'Office du Niger dans le cadre du projet Koumouna⁸⁸ permet d'illustrer les logiques à l'œuvre et les mécanismes de décision qui ont permis une telle opération. Une première étude de faisabilité économique a été réalisée qui, bien évidemment, a démontré la rentabilité d'une production agricole mécanisée sur des fermes « modernes » de 30 ha et plus : un bon taux de rentabilité interne était attendu ! Or une relecture, ou une nouvelle analyse des données technico-économiques, faite dans le cadre de l'étude du schéma directeur de développement de la zone de l'Office du Niger met en évidence la faiblesse du modèle de production proposé. « *Les types d'exploitations agricoles modernes présentés dans l'étude apparaissent relativement fragiles sur le plan financier avec des charges de structure très élevées et des bénéfices qui reposent sur quelques spéculations à très haut produit brut (pommes de terre, oignons, bananes, gombos) dont les autres segments de filière mettront du temps à se développer : transformation, normes de qualité, débouchés extérieurs, toutes choses qui constituent des risques certains dans un contexte de développement trop rapide de ces productions. De même, la gestion de ce type d'exploitation ne peut que nécessiter de très bonnes capacités en matière de gestion ou une assistance technique spécifique à l'exploitation et surtout une bonne expérience dans l'agriculture et la commercialisation des productions. Or, l'évaluation des promoteurs qui se sont portés candidats pour le projet Koumana a montré que beaucoup d'entre eux ne remplissaient ni les critères financiers ni les critères techniques. Certains promoteurs ont même certainement des*

⁸⁸ Installation d'entrepreneurs agricoles sur une superficie de 1 800 ha sur financement Banque mondiale.

objectifs différents de ceux pris en compte dans l'étude par exemple avec des intentions de mise en métayage ou de location des terres aménagées. A titre d'exemple la comparaison de la part des superficies par spéculation dans les divers type d'exploitations avec la part des marges sur coût direct des principales spéculations indique bien la dépendance de tous les types à quelques spéculations autres que le riz et le maïs qui sont des productions stratégiques pour le Mali et qui en fait occupent la plus grande part de l'assolement » (Sogreah-Bceom-Betico, 2000).

L'exemple est typique de ce débat sur la modernisation par le changement des structures d'exploitation. A l'évidence, il est plus facile de construire des projets (et d'élaborer des politiques) basés sur des hypothèses générales et théoriques – avec des références technico-économiques bien choisies, l'hypothèse d'entrepreneurs compétents et rationnels et de marchés « parfaits » -, que d'affronter l'accompagnement du changement d'une réalité agraire autrement plus complexe, faite d'exploitations familiales diversifiées et de systèmes d'activités composites.

2.4 Mais des questions sur le statut foncier qui restent entières

Quelle que soit l'évolution du débat sur le choix des structures d'exploitation optimales, la question foncière perdure. Les mesures institutionnelles prises au cours des années 1990 – et entérinées par le décret de gérance de 1996 – vont dans le sens d'un renforcement des droits des occupants y compris des exploitations familiales. Cependant, ces réaménagements maintiennent l'interdiction de tout échange et transaction foncières entre paysans et la distribution des permis d'exploitation agricole (qui constituent le statut le plus sécurisé) tarde à se généraliser. En raison de la très forte pression foncière, de nombreuses pratiques « parallèles » se développent en dehors du cadre légal défini par l'Office du Niger. Plus ou moins tolérées par l'Office, elles restent illégales et peuvent entraîner l'éviction des exploitants qui les mettent en œuvre.

Parmi ces pratiques, les locations annuelles, « officialisées » par des contrats informels devant témoin ou tout simplement par un accord oral, sont les plus répandues et concernent une part non négligeable des superficies⁸⁹. Depuis la fin des années 1990, un « marché des attributions » s'est développé. Il correspond à des ventes de parcelles dont la concrétisation s'effectue souvent sous couvert d'une séparation de famille avec changement du nom d'attributaire auprès de l'Office du Niger. Ainsi, en 2000, une parcelle d'un hectare pouvait se négocier jusqu'à près de 1 million de FCFA sur les casiers nouvellement réhabilités

Les enjeux sont donc importants. Pour de nombreux acteurs, les extensions indispensables ne pourront être réalisées qu'avec une participation croissante aux investissements, allant de la simple contribution « renforcée » à la prise en charge complète pour les « grands privés ». Parallèlement, les modes d'organisation ont évolué et de nouveaux acteurs sont apparus (communes rurales, syndicats) ; les organisations les plus anciennes se professionnalisent. Mais la situation reste bloquée avec une grande divergence entre les règles officielles et les pratiques effectives sur le terrain : développement du marché foncier parallèle ; fonctionnement défectueux des comités paritaires par manque d'organisation des usagers.

Les voies d'évolution restent à définir et les expériences indiquent qu'il n'existe pas de recette miracle (MAE, 1998). La prudence doit être de mise et privilégier la prise en compte des structures sociales existantes. Des études permettant de comparer les conséquences des différentes solutions ou options possibles en terme d'impacts, d'efficacité et d'équité sociale apparaissent comme un préalable. L'information produite pourrait alors être mise au service du débat public qui reste indispensable pour arbitrer les choix sur l'accès et la gestion d'un facteur de production et d'un bien patrimonial qui est au cœur du projet de société.

III. DES ECLAIRAGES COMPLEMENTAIRES

L'exemple de la riziculture irriguée en zone sahélienne apporte un éclairage utile sur les dynamiques de développement et de recomposition des agricultures familiales. Mais les changements en cours méritent d'être éclairés par d'autres situations révélant les contrastes des contextes locaux.

⁸⁹ Selon une enquête réalisée en 2000 sur un échantillon de plus de 3000 exploitations agricoles de toute la zone Office du Niger les modes de faire valoir indirects concernaient 9 % des superficies et 15 % des parcelles (source URDOC 2001).

Nous évoquerons tout d'abord le cas des zones cotonnières, la production de coton étant l'une des principales ressources de bon nombre des pays d'Afrique de l'Ouest. Dans certains pays comme le Burkina Faso, les agricultures familiales impliquées dans la production de coton ont montré une réelle capacité à valoriser les ressources locales. Nous évoquerons ensuite la situation particulière des régions côtières marquées les dynamiques spécifiques liées à la pratique des cultures pérennes, caractérisées par une occupation du sol dans la longue durée (de 10 à 40 ans). Les enjeux économiques liés à ces filières, qui ont à un moment ou à un autre «porté» le développement de la plupart des pays côtiers d'Afrique de l'Ouest, sont importants. Dans la situation actuelle, des évolutions rapides sont visibles, liées à la baisse des cours sur les marchés internationaux ou à la relance de la consommation dans certains pays. Nous examinerons le cas de la production d'huile de palme au Bénin, où un programme de relance de la plantation remet en question l'organisation générale de l'ensemble de la filière.

1. Le cas de la zone cotonnière du Burkina Faso : la capacité d'ajustement des exploitations familiales

Au cours des décennies 1970 et 1980, dans la zone ouest du Burkina Faso, le développement de la culture du cotonnier a entraîné une différenciation des exploitations agricoles en fonction de leur capacité à intégrer cette culture dans leur système de production (Bigot et Raymond, 1991). Cette différenciation a ensuite été accentuée (Faure, 1994) du fait des conditions de développement favorables accordées aux exploitations qui avaient adopté la nouvelle culture (accès au crédit d'équipement et de campagne). Ainsi, en 1989, approximativement 35 % des exploitations disposaient de la traction animale (Schwartz, 1991) et environ 500 possédaient un tracteur (soit moins de 1 % des exploitations). Des études récentes montrent la pérennité de ce modèle de développement, même si la nouvelle crise de la filière cotonnière fait émerger des interrogations (Pigé, 2000 ; Rebuffel, 2002).

Les actions et projets de développement ont toujours souhaité s'appuyer sur les exploitations les plus importantes en superficie ou en équipement pour promouvoir le développement agricole en arguant de l'impact de leurs résultats techniques et économiques sur la production. Or de nombreuses études se fondant sur une approche micro-économique (suivi des activités agricoles, analyse des recettes et des dépenses, élaboration d'indicateurs technico-économiques, etc.) montrent au contraire (cf. tableau 2) que les exploitations les plus performantes sont généralement celles qui savent valoriser au mieux les ressources locales comme la main-d'œuvre familiale et la traction animale (basée sur des intrants locaux).

Tableau 2 : Structure et résultats technico-économiques en fonction du niveau de mécanisation

	Un Tracteur	Au moins 2 paires de bœufs	Une paire de bœufs	Culture manuelle
Nb de cas étudiés	25	15	15	17
Nb de pers/exploitation	31.2	15.3	9.9	7.9
Surface totale (ha)	34.8	15.9	9.2	3.8
Surface/personne (are)	112	104	93	48
Travail total/personne	88	89	77	40
Travail total/ha	79	86	83	84
Revenu monétaire agricole FCFA	1.018.000	436.000	312.000	71.000
Revenu mon. agric. FCFA/ha	29.000	27.000	34.000	19.000
Revenu mon. agric. FCFA/personne	33.000	29.000	32.000	9.000
Revenu mon. agric. FCFA/j de travail	372	320	407	223

Données : campagnes 1990/91 et 1991/92, 12 exploitations par village (Faure, 1994)

Le revenu monétaire agricole s'accroît fortement avec le niveau de mécanisation justifiant l'engouement pour la traction animale ou la motorisation. Mais, force est de constater que, si le revenu monétaire par personne s'accroît à partir du moment où le paysan dispose d'une paire de bœufs, il n'évolue guère quand l'exploitation possède plusieurs attelages (absence d'économie d'échelle) ou quand celle-ci est motorisée (difficulté à rentabiliser les équipements lourds). Ces constats sont renforcés en prenant en compte le nombre de jours travaillés.

Enfin, les exploitations en culture manuelle ou en traction animale peuvent supporter plus facilement les évolutions défavorables de l'environnement économique en acceptant une rémunération plus faible de leur travail. A contrario, les exploitations motorisées sont plus sensibles aux risques en ayant des charges fixes plus importantes (remboursement des emprunts d'équipement, entretien du matériel) ainsi que des charges variables plus élevées (carburant, main d'œuvre salariée). Les évolutions en dents de scie de la production cotonnière observées au cours des vingt dernières années illustrent la capacité des petites et moyennes exploitations à identifier des stratégies alternatives quand le prix du coton est insuffisamment rémunérateur alors que de nombreuses exploitations motorisées sont contraintes à vendre leur tracteur pour faire face à leurs dettes.

2. Le cas de la filière palmier à huile au Bénin : changement technique, nouveaux acteurs et différenciation agricole

La filière palmier à huile a eu historiquement une grande importance au Bénin. Elle a fourni la quasi-totalité des recettes d'exportation du pays pendant près d'un siècle (entre le milieu du XIX^{ème} et le milieu du XX^{ème} siècles). Hausse de la concurrence internationale, difficultés de gestion d'une production industrielle uniquement étatique et dégradation de la pluviométrie sont venues entraver son développement à partir des années 1950. Ces contraintes sur l'offre, renforcées par la forte croissance démographique locale (hausse de la demande), se sont traduites par une érosion radicale des exportations.

L'arrêt des investissements de l'État dans la filière à partir de 1974 a rayé le Bénin de la liste des principaux exportateurs africains ; mais l'huile de palme figure toujours parmi les produits de base de l'alimentation béninoise, et le nombre d'acteurs impliqués dans la filière reste de toute première importance. Parmi ceux-ci, les artisanes transformatrices d'huile de palme sont les plus nombreuses. Elles assurent, avec des procédés artisanaux entièrement manuels et une main-d'œuvre familiale, les 4/5 de la couverture du marché local (Fournier *et al.*, 2001).

Dans un contexte de forte pression foncière dans toute la zone favorable à la culture du palmier (sud du pays), l'accès des femmes à la propriété foncière est cependant des plus réduits et, traditionnellement, l'approvisionnement en matière première des artisanes est assuré en quasi-totalité par des exploitants familiaux ayant intégré des palmiers (naturels) dans leur système de culture (à la différence des plantations en culture pure encouragées par les projets de modernisation).

Au début des années 1990, l'État béninois a décidé d'intervenir à nouveau dans la filière, mais avec une approche tout à fait différente : la gestion publique de grosses unités de transformation industrielles ayant montré ses limites, celles-ci sont alors privatisées et de petites exploitations privées sont encouragées. Cet appui repose sur la diffusion de plants de palmiers sélectionnés, à un prix subventionné, par des pépiniéristes privés agréés par l'État et sur la conception et la promotion de petit matériel de transformation.

Le programme de diffusion de plants de palmiers sélectionnés a été mis en place à partir de 1993. Il a connu un rapide succès : la part de la palmeraie sélectionnée privée dans la production nationale, qui n'était que de 3 % en 1995, passera à près de 20 % en 2005, égalant ainsi celle de la palmeraie industrielle (*op. cit.*).

Les planteurs privés de palmiers sélectionnés sont quasi-uniquement des hommes. Ce sont des agriculteurs familiaux ayant fait un choix de spécialisation (30 %), mais aussi des fonctionnaires à la retraite (16 %) ou des commerçants cherchant à se diversifier (19 %)⁹⁰. Ils adoptent généralement une même stratégie, très différente de celle des agriculteurs familiaux « traditionnels » qui possèdent des palmiers naturels : ils se spécialisent (alors que les productions des agricultures familiales restent diversifiées) et cherchent à étendre le plus possible leurs plantations.

⁹⁰ Enquête dans les sous-préfectures de Pobé et d'Adja-Ouéré (mai 1999).

Grâce au développement du marché foncier, ces nouveaux planteurs parviennent à acheter des parcelles qu'ils ne consacrent qu'au palmier. Les superficies plantées, qui restent actuellement faibles (un planteur sur deux a moins de 5 ha) sont ainsi en augmentation rapide.

Ces planteurs privés apparaissent comme de nouveaux acteurs dans la filière. Dans un premier temps, cette évolution a servi les intérêts des artisanes, les quantités de matière première offertes par les planteurs augmentant. Mais ces nouveaux planteurs sont de plus en plus nombreux à s'intéresser à la transformation. Depuis une dizaine d'années, les organismes de développement appuient la diffusion du matériel de transformation (presses et malaxeurs), en insistant sur l'accroissement des performances techniques. En augmentant considérablement la productivité horaire (triplement), la mécanisation permet d'augmenter les bénéfices réalisables au cours de la transformation ; ceux-ci peuvent s'avérer substantiels, surtout si des capacités de stockage existent, permettant alors de revendre la production en période « creuse ».

Dans plusieurs pays de la sous-région (Ghana, Cameroun, Nigeria, ...), le développement des ateliers semi-mécanisés est déjà bien entamé. Au Bénin, ce mouvement n'a touché jusqu'à présent que les plus gros planteurs, mais il est probable qu'il se développe, car ce matériel peut être rentabilisé sur des exploitations de taille relativement modeste⁹¹ et son prix de vente est en baisse. Les « nouveaux planteurs » apparaissent de plus comme un corps de métier bien structuré, disposant d'organisations assurant la diffusion des savoirs et des informations, à l'inverse des artisanes. Ces dernières méconnaissent largement ce matériel. Elles ne s'y sont jamais intéressées, les volumes de matière première traités par chaque artisane étant toujours restés faibles⁹².

Ainsi, la transformation de leur production par les planteurs eux-mêmes entraînera des risques d'exclusion de la filière pour les artisanes et l'évolution prévisible du secteur révèle combien un programme de développement incitant à l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs en amont de la filière peut ainsi avoir des conséquences sur l'aval.

Mais les recompositions de la filière n'ont pas qu'une incidence sur le secteur de la transformation. Elles influent aussi sur les stratégies foncières puisque les nouveaux planteurs, quelle que soit leur origine, adoptent des stratégies offensives d'accès à la terre. Les changements en cours traduisent ainsi une « dualisation » progressive au sein des planteurs de palmiers : une « agriculture d'entreprise » émerge en parallèle des agricultures familiales, avec un risque élevé d'accaparement des nouvelles opportunités de croissance.

IV. QUELQUES PISTES DE REFLEXION

1. De très fortes capacités de réponse des agricultures familiales africaines

Les exemples présentés, choisis dans des situations contrastées, montrent les avantages compétitifs des agricultures familiales en matière de valorisation des facteurs, de réponse aux signaux des marchés et d'adaptation aux changements rapides du contexte économique et institutionnel. En situation de contrainte et d'ajustement, ce sont les petites exploitations familiales du Delta du Sénégal qui obtiennent de meilleurs résultats économiques alors que les grandes unités de production, dont le développement reposait sur des crédits non remboursés, sont en difficultés. Dans la zone cotonnière au Burkina Faso, ce sont les exploitations moyennes avec un seul attelage qui valorisent le mieux les facteurs de production. En revanche, le cas du Bénin montre les risques de dualisation du secteur agricole par la mise en œuvre de projets de modernisation conçus sans référence aux modalités de fonctionnement du secteur et qui se traduit *in fine* par un processus massif d'exclusion des femmes d'une activité où elles jouent un rôle-clé.

Ce constat des capacités d'adaptation et de l'efficacité économique des exploitations familiales – même si le nombre de cas référencé ici demeure bien évidemment limité eu égard à l'extrême diversité des situations ouest-

⁹¹ L'achat d'un pressoir-malaxeur se justifie pleinement selon Fournier dès lors que les quantités annuelles traitées dépassent 70 t de régimes / an, ce qui peut être obtenu avec 7 ha de palmiers sélectionnés. Si le mouvement de concentration des facteurs de production se poursuit, il pourra être rentabilisé par bon nombre de planteurs.

⁹² Les artisanes travaillant pour la plupart individuellement (avec l'aide de la main-d'œuvre familiale), aucune d'entre elles n'a un volume de production suffisant pour amortir un achat de matériel.

africaines – rejoint les analyses existantes sur les capacités d'adaptation des exploitations familiales dans d'autres contextes et d'autres continents.

2. La nécessité de documenter les évolutions des situations agricoles

Cependant, pour aller au-delà de ce premier constat, il conviendrait de définir de nouvelles références sur les évolutions récentes des agricultures familiales africaines en dehors des zones sur lesquelles on dispose d'informations, comme c'est le cas des zones irriguées ou de cultures d'exportation (coton ou cultures pérennes).

Les référentiels disponibles sur les agricultures ouest-africaines reposent sur des études détaillées de situations (monographies, études de terroirs, recherches ou études conduites dans le cadre d'interventions publiques) qui sont souvent datés et périmés du fait de la rapidité des changements survenus dans l'environnement économique des exploitations familiales et de l'instabilité qui le caractérise. Les investissements de la recherche sur la connaissance de ces situations ont par ailleurs tendance à se réduire.

Le besoin en information sur ces questions est pourtant important. Des demandes sont formulées par des organisations professionnelles agricoles qui cherchent à construire leur argumentaire en faveur de la promotion de l'agriculture familiale. Ce genre de références paraît également stratégique pour les agences d'aide mobilisées sur la lutte contre la pauvreté, mais qui dans le même temps désertent le secteur agricole et rural (Fida, 2001), faute de propositions suffisamment étayées par des analyses fiables. Dans ce débat, la recherche peut formuler des propositions et en appelle à une relance de travaux en profondeur sur les nouvelles formes des agricultures familiales, leurs modalités d'insertion sur les marchés et plus largement sur les nouvelles formes de la ruralité. Ces champs de recherche nécessitent de mobiliser des moyens *ad hoc* et notamment une collaboration renouvelée entre agences d'aide, ONG, États, recherche et universités.

En effet, les évolutions récentes montrent dans certains cas la place réduite qu'occupe l'agriculture dans les revenus des ruraux (cas de la zone de Matam dans la Vallée du fleuve Sénégal, cf. Bélières et Yung, 1998). Ainsi, c'est souvent la place du rural dans les stratégies familiales qu'il conviendrait de revisiter en prenant en compte les ramifications familiales et leurs stratégies, qui dépassent souvent le cadre sénégalais et intègrent des revenus issus des migrations longue distance. Ces changements conduisent à l'émergence d'une économie familiale d'archipel entièrement nouvelle et largement inexplorée. Dans les zones où les revenus agricoles sont encore significatifs, la question du renouvellement des représentations se pose également ; car la saturation foncière pousse à des stratégies en dehors de l'agriculture. Le milieu rural conserve alors une fonction d'accueil et de « filet de sécurité » tout à fait déterminant dans les stratégies familiales.

Il est essentiel de pouvoir disposer d'informations actualisées de manière régulière sur ces évolutions qui concernent tous les types de structures agricoles. Certains des « nouveaux acteurs » ont parfois été étudiés récemment dans une perspective socio-anthropologique, en tant que médiateurs dans les processus de développement par exemple, mais, sur le plan économique, peu de travaux sont consacrés aux entrepreneurs agricoles. Il est pourtant indispensable d'éclairer ce type d'acteur afin de pouvoir comparer au plan économique les diverses formes d'agriculture en présence. Ces producteurs se structurent en associations afin de promouvoir leurs intérêts et générer des biens et services collectifs destinés à favoriser le développement de leurs exploitations à travers une implication dans l'élaboration des politiques publiques (cas des entrepreneurs agricoles produisant de l'huile de palme regroupés dans l'APPHO ou des exploitants-entrepreneurs réunis au sein du Groupement des exploitants agricoles au Bénin).

Les risques de la dualisation dans le secteur agricole sont bien réels, comme le montre le cas béninois. Si ces dynamiques n'atteignent pas les dimensions qu'elles ont en Amérique latine, il n'est pas encore trop tard pour poser la question au niveau du débat public. Est-il souhaitable en effet d'en arriver en Afrique à des situations comparables à celles de certains pays d'Amérique latine, où agriculture familiale et agriculture d'entreprise sont gérées par deux ministères séparés ? C'est pourtant ce qui est observé au Brésil, où coexistent un ministère de l'agriculture consacré de fait aux grandes exploitations, souvent agro-exportatrices, et un ministère du développement agricole dédié aux exploitations familiales. Les outils de politique agricole, tels que l'appui à l'irrigation, les services techniques, le crédit agricole, la formation professionnelle des agriculteurs, sont alors l'enjeu d'affrontements politiques permanents et de fréquents blocages. Ce dualisme fait également obstacle à une gestion intégrée des ressources au plan territorial.

3. La délicate question de la sécurisation foncière

Il est bien évident que la sécurisation foncière est impérative pour garantir une stabilité des investissements, y compris ceux qui relèvent du cycle annuel de production. Cette question complexe a été abordée de façon nuancée dans le cadre des travaux du groupe de travail « Foncier, ressources naturelles et développement » du ministère français des affaires étrangères.

La notion de sécurisation foncière ne doit pas se fonder sur la seule appropriation privative des terres au sens occidental du terme. Les cas présentés ici montrent que, même dans des cas de sécurisation foncière imparfaite (précarité relative des colons de l'Office du Niger, absence de propriété privée des terres au Burkina), des processus d'intensification peuvent se produire. Aller au-delà, formaliser et intégrer de fait dans le marché ce facteur de production – qui est bien plus qu'un simple facteur de production mais aussi un bien patrimonial à forte composante sociale et culturelle – entraîne nécessairement le développement de structures de propriété foncière inégalitaires. Sécuriser certains producteurs par le jeu du marché revient nécessairement à en « insécuriser » d'autres, qui vont alors se trouver le plus souvent contraints de vendre leurs parcelles puis ensuite de quitter le secteur agricole. La structure de l'emploi en Afrique le permet-elle aujourd'hui ?

La sécurisation peut cependant accompagner un mouvement de modernisation. Dans l'histoire des sociétés rurales, les processus ont souvent été concomitants. Mais la question centrale est dès lors le choix du type d'exploitation familiale que le corps social souhaite promouvoir – et par conséquent de ceux qu'il accepte de voir disparaître. De tels arbitrages, tout comme la mise en place concrète des processus et procédures de « régulation foncière », ne peuvent être réalisés en dehors des agriculteurs familiaux et de leurs organisations. Il apparaît plus que jamais nécessaire sur ces questions, comme sur toutes celles touchant aux autres composantes des politiques publiques concernant le secteur agricole, que les organisations représentatives du monde agricole et rural puissent être associées aux débats. Mais, pour éviter une concertation « alibi », définie souvent de manière unilatérale et asymétrique par les pouvoirs publics (ou les bailleurs de fonds), il convient en préalable de renforcer les capacités d'analyse et de proposition des organisations paysannes et professionnelles.

112

4. La place et le rôle des organisations paysannes et rurales dans les débats sur les politiques publiques

Dans la plupart des pays africains, les organisations paysannes, agricoles, rurales, professionnelles se sont considérablement renforcées au cours des années 1990. Valorisant leurs acquis antérieurs (très inégaux), elles ont utilisé l'espace d'initiative ouvert par le désengagement de l'État et la démocratisation (même restreinte) de la vie publique. Les dynamiques fédératives (régionales ou sectorielles) se sont intensifiées et elles ont débouché dans des délais relativement brefs sur des coordinations nationales, puis sous-régionales (comme le ROPPA, déjà cité), (Bosc *et al.*, 2002 (b)). Quelle que soit leur appellation, les organisations paysannes et rurales se structurent autour de deux enjeux : la création et la gestion de services à l'agriculture ; et la représentation et la défense des intérêts des agriculteurs.

Les organisations paysannes et rurales affirment de plus en plus clairement leur option en faveur de la promotion des exploitations familiales. Elles multiplient les prises de parole et les initiatives et s'imposent souvent comme des acteurs et des partenaires des discussions de politique agricole. Ainsi, il convient de noter que, depuis deux ou trois ans, le débat agricole porté par les organisations paysannes en Afrique s'est approprié et intègre le concept d'agriculture familiale, globalement ignoré auparavant (alors qu'en Amérique latine il est utilisé depuis plus de trente ans), comme moyen de cristallisation et de représentation d'un type d'agriculture en opposition au modèle d'agro-business. Cette vision s'appuie sur une perception globale du rôle de l'agriculture dans la société, productrice non seulement de biens alimentaires marchands, mais assurant aussi de nombreuses autres fonctions économiques, sociales et environnementales : sécurité alimentaire, emplois, gestion des ressources naturelles, aménagement du territoire, etc. Cette perspective rejoint les débats en cours en Europe sur le thème de la multifonctionnalité et du développement rural (voir par exemple la nouvelle loi agricole française ou le second pilier de la politique agricole commune de l'Union européenne).

La connaissance des évolutions en cours au niveau des exploitations familiales représente pour les responsables de ces organisations un enjeu de première importance au moment où ils sont de plus en plus sollicités par l'Etat et par les bailleurs de fonds pour donner leur avis sur les formes de l'intervention publique dans le secteur agricole. Cette information est stratégique, mais elle suppose cependant que les organisations soient en mesure de définir leur position vis-à-vis des formes d'agriculture familiale qu'elles souhaitent promouvoir. Ce type de réflexion est actuellement peu répandu au niveau des responsables des organisations. Il fait cependant l'objet de travaux de recherche-action conduits en Afrique, en Amérique latine et en Chine (Mercoiret *et al.*, 2000). En Afrique, il oriente le cycle international de formation par alternance « Université paysanne africaine », lancé en 2001, destiné à former des leaders d'organisations à la réflexion et à l'analyse stratégique (APM, 2000). Néanmoins les besoins en formation sont considérables et seul un engagement fort des bailleurs de fonds et des pays du Nord pourrait mobiliser les moyens nécessaires pour relever un tel défi, central pour le devenir des agricultures africaines.

BIBLIOGRAPHIE

- Allen D.W. et Lueck D., 1997. « Pourquoi les exploitations familiales sont-elles prédominantes dans l'agriculture ? ». *Revue d'Économie du Développement*, n°2, p. 15-38.
- APM Afrique, 2000. *Plaquette de présentation de l'Université paysanne africaine*. APM, Yaoundé.
- Banque mondiale, 2000. *Combattre la pauvreté. Rapport sur le développement dans le monde*. Washington DC.
- Becattini G., Rullani E., 1995. « Système local et marché global. Le district industriel ». In Rallet A. et Torre A. (Ed.), *Économie industrielle et économie spatiale*. Paris, Association de Science Régionale de Langue Française – Economica, pp. 172-192.
- Benoit-Cattin M., 1994. « Logiques paysannes et modélisation des systèmes productifs. L'autofourniture alimentaire en question ». In Benoit-Cattin M. (Ed.), *Economie des politiques agricoles dans les pays en développement. Les fondements microéconomiques*. Paris, Revue Française d'Économie, pp. 83 – 121.
- Boussard, J.-M., 1987. *Économie de l'agriculture*. Paris, Economica.
- Bosc P.-M., Eychenne D., Hussein K., Losch B., Mercoiret M.-R., Rondot P., Mackintosh-Walker S. 2002 (a). *The role of rural producers organisations (RPOs) in the World Bank rural development strategy*. Rural Strategy, Background paper # 8, World Bank, Rural development family, Washington DC, 160 pages.
- Bosc P.-M., Berthomé J., Losch B., Mercoiret M.-R., 2002 (b). Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines. De la protection sous tutelle à la mondialisation. A paraître dans le n°285 de la RECMA, juillet 2002, 15 pages.
- Cirad-Tera, 1998. *Agricultures familiales. Atelier de travail, 2 et 3 février 1998*, Montpellier, Cirad, 72 pages.
- Fida, 2001. *Évaluation de la pauvreté rurale en Afrique de l'Ouest*. Fida, Rome.
- Haubert M. (dir.), 1997. *Les paysans, l'Etat et le marché*. Publications de la Sorbonne, Paris.
- Hoff K., Stiglitz J.E., 2000. « Modern economic theory and development ». In Meier G. M. et Stiglitz J. E. (Ed.), *Frontiers of development economics. The future in perspective.*, Washington (USA), The World Bank, pp. 389 – 459.
- Hugon P., 1994. « Filières agricoles et politique macro-économique en Afrique Sub-Saharienne ». In Guillaumont P. (Ed.), *Économie des politiques agricoles dans les pays en développement. Les aspects macro-économiques.*, Paris, Revue Française d'Économie, pp. 83 – 121.
- Lamarche H., 1991. *L'agriculture familiale. Une réalité polymorphe*, tome 1. L'Harmattan, Paris, 304 pages.
- Lamarche H., 1994. *L'agriculture familiale. Du mythe à la réalité*, tome 2. L'Harmattan, Paris, 300 pages.
- Lavigne Delville P., 1998. « Sécurité foncière et intensification ». In *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* P. Lavigne Delville (Ed.), Paris, Karthala et Coopération française, pp. 264 – 292.
- Losch B., 2002. « La multifonctionnalité face aux défis des agricultures des Suds : une perspective de refondation des politiques publiques ? ». Colloque SFER La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques, Paris, 21-22 mars 2002, 23 pages.
- MAE, 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.
- Mazoyer M., Roudart L, 1998. *Histoire des agricultures dans le monde. Du néolithique à la crise actuelle*. Seuil.
- Mendras H., 1976. *Sociétés paysannes*. Armand Colin
- Mercoiret M.-R., Munoz J.P., Minla Mfou'ou, Berthomé J., Bosc P.-M., 2000. *Les organisations paysannes face aux défis de la mondialisation*. Tome 1 Mise en œuvre de la première phase du projet fédérateur de recherche-action-formation. RIAD, APM, FPH, CIRAD.
- ROPFA, 2001. *Note à l'attention du Président de la commission de l'Uemoa*. Conclusions de l'atelier régional sur la politique agricole de l'Uemoa, Ouagadougou, 2, 3 et 4 octobre 2001, 5 p.
- Sarraut-Woods J., 1998. « La politique française de coopération en matière de développement rural. Des certitudes à la dérive ». In *Observatoire permanent de la coopération française, Rapport 1998*, Karthala, Paris, pp 47-94.

BIBLIOGRAPHIE SÉNÉGAL

- Bailhache R., Funel J.M., Mbaye A., Bonnefond P., Caneill J., Raymond C., Jamin J.Y., Ormancey, 1982. *Evaluation économique de l'aménagement de la rive gauche du fleuve Sénégal*. Rapport Général. CCCE et Ministère français des relations extérieures, Paris, 199 p.
- Bélières J.-F., 1995. « Difficultés de mise en place d'une alternative libérale à un modèle de développement de type révolution verte administrée et moderne. Le cas de la riziculture irriguée dans le delta du fleuve Sénégal ». In *Succès et limites des révolutions vertes*. Journées de la Mission d'Economie et Sociologie du CIRAD., Montpellier, Mai 1997, 46 – 59,
- Bélières J.-F. , Yung J.-M., 1998. *Etude des conditions de mise en valeur des périmètres irrigués dans le département de Matam. Tome 3 : structures économiques et place de l'irrigation dans la stratégie des acteurs*. Cirad-Tera, Montpellier , 95 p. + annexes.
- Bélières J.-F. , Touré E.H.A., 1999. *Impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture irriguée du delta du Sénégal*. Thèse en Economie du développement agricole, agro-alimentaire et rural, Ecole nationale supérieure agronomique de Montpellier, Montpellier, 593 p. + annexes
- Durufflé G., 1996. *Tendances, contraintes et perspectives de l'agriculture sénégalaise*. Document de réflexion stratégique. 104 p.
- Engelhard, P., 1991. « La vallée “ revisitée ” ou les “ Enjeux de l'après-barrage ” cinq ans plus tard ». In Crouse B., M. P. and S. S.M, *La vallée du fleuve Sénégal : évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements (1980-1990)*, Paris, Karthala, pp. 46-79.
- Le Gal P.Y., 1992. *Le delta du fleuve Sénégal : une région en pleine mutation*. Cirad-Sar / ISRA, Montpellier.
- Randolph T.F., 1997. *The economics of rice production in Sénégal*. Background paper for the DAI rice sec-tor study. Draft. DAI/WARDA., Bouaké, Côte d'Ivoire, 87 p.
- Seck S.M., 1991. « Sur la dynamique de l'irrigation dans la vallée du fleuve ». In Crouse B., M. P. and S. S.M, *La vallée du fleuve Sénégal : évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements (1980-1990)*. Paris, Karthala, pp. 17-43.
- Seck T.A., 1997. *Vision à moyen et long terme pour la réactualisation du PISA. Stratégies et objectifs*. Université Paris I. Paris, 85 p.
- Yung J.M. , Zaslavsky J., 1992. *Aperçu sur les stratégies des producteurs et des organisations paysannes dans le delta du fleuve Sénégal*. Cirad-Sar / CCCE, Montpellier, 84 p.

BIBLIOGRAPHIE MALI

- Bélières J.-F., Sourisseau J.-M., Jamin J.-Y. , Kuper M., 2002. « Le statut foncier. Une appropriation difficile des terres aménagées ». In Bonneval P., Kuper M. et Tonneau J.-P. (Ed.), *L'Office du Niger grenier à riz du Mali. Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Montpellier – Paris, Cirad/Karthala, pp. 222 – 226.
- Jamin J.-Y., 1994. *De la norme à la diversité : l'intensification rizicole face à la diversité paysanne dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger*. Institut national agronomique de Paris-Grignon, Paris, 398 p.
- Mariko D., Chohin-Kuper A. , Kelly V., 1999. *La filière riz à l'Office du Niger au Mali : une nouvelle dynamique depuis la dévaluation du FCFA*. Institut d'économie rurale (IER) et Institut du Sahel (INSAH). Bamako, 37 p.
- Mendez del Villar P., Sourisseau J.-M. , Diakité L., 1995. *Les premiers effets de la dévaluation sur les filières riz irrigués au Sahel. Le cas du Mali*. IER/CIRAD., Montpellier, 183 p.
- Sourisseau J.-M., 2000. *Les stratégies de diversification des revenus sur les grands aménagements hydro-agricoles sahéliens. Les cas de l'Office du Niger au Mali et du delta du fleuve Sénégal*. Ecole doctorale. Analyse et techniques économiques avancées., Université de Paris X – Nanterre UFR Sciences économiques, gestion, mathématiques et informatique., 593 p. + annexes
- Sourisseau J.-M., 2002. « La pertinence du modèle paysan. Les risques d'une réorientation radicale des modes de mise en valeur ». In Bonneval P., Kuper M. et Tonneau J.-P. (Ed.), *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali. Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Paris – Montpellier, Karthala – Cirad, pp. 233 – 237.
- Sourisseau J.-M. , Yung J.-M., 2002. « Les stratégies paysannes. L'adaptation des exploitations aux changements économiques et institutionnels ». In Bonneval P., Kuper M. et Tonneau J.-P. (Ed.), *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali. Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Paris – Montpellier, Karthala – Cirad, pp. 184 – 189.
- SOGREAH/BCEOM/BETICO, 2000. Rapport 2 phase 1B : *Mise en valeur. Etude du schéma directeur de développement pour la zone Office du Niger*. Office du Niger. Ségou (Mali) Mai 2000. 42 p. + annexes.
- SOGREAH/BCEOM/BETICO, 2001. Rapport 6 phase 1B. *Rapport principal : Ebauche de scénarios de développement à moyen et long terme. Etude du schéma directeur de développement pour la zone Office du Niger*. Office du Niger. Ségou (Mali) Avril 2001. 139 p.

BIBLIOGRAPHIE BURKINA FASO

- Bigot Y., Raymond G., 1991. *Traction animale et motorisation en zone cotonnière d'Afrique de l'Ouest du Burkina Faso*, Montpellier, France, CCIRAD-SAR, coll. Documents Systèmes Agraires, No 14, 95 p.
- Faure, G. 1994. « Mécanisation, productivité du travail et risques : le cas du Burkina Faso », *Economie rurale*, No 219, janvier-février 1994, pp 3-11.
- Pigé J., 2000. *Typologie de fonctionnement des exploitations agricoles de la zone cotonnière ouest du Burkina Faso. Principes méthodologiques, modalités de mise en œuvre, critères d'élaboration, présentation des types de fonctionnement mis en évidence*, SOFITEX-CIRAD, Bobo-Dioulasso, 56 p.
- Rebuffel P., 2002. « Fonctionnement, trajectoire et typologie des exploitations en zone cotonnière ». *Cahiers de l'Agriculture*. 12 p., (à paraître).
- Schwartz A., 1991. *L'exploitation agricole de l'aire cotonnière burkinabé : caractéristiques sociologiques, démographiques et économiques*. Paris. France. ORSTOM. 88p.

BIBLIOGRAPHIE BÉNIN

- Fournier S., 2002. *Dynamiques de réseaux, processus d'innovation et construction de territoires dans la*

production agroalimentaire artisanale. Etudes de cas autour de la transformation du gari de manioc et de l'huile de palme au Bénin. Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Versailles / St-Quentin-en-Yvelines, 325 p. + annexes.

- Fournier S., Ay P., Jannot C., Okounlola-Biaou A. et Pédé E., 2001. *La transformation artisanale de l'huile de palme au Bénin et au Nigeria*. Editions du Cirad, collection Alisa, Montpellier, 94 p. + annexes.
- Fournier S., Muchnik J. et Requier-Desjardins D., 2001. « Enjeux et contraintes du développement de la filière huile de palme au Bénin : une approche par les systèmes agroalimentaires localisés ». In : *Actes du colloque international « Un produit, une filière, un territoire »*, Université Toulouse-le-Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales, 21-23 mai 2001, 15 p.
- Jannot C., 1996. *Panorama de la filière palmier à huile au Bénin*. Document interne, Doc. CP-510, Cirad, Montpellier, 54 p. + annexes.
- MDR, 1994. *Filière palmier à huile*. Document de travail, Ministère du Développement Rural, Direction de l'Analyse, de la Prévision et de la Synthèse, Cotonou (Bénin), 22 p. + annexes.
- Rouzière A., 1995. *Etude des mini et micro-huileries de palme en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Document interne, n° CP-793, Cirad, Montpellier, 109 p. + annexes.

POLITIQUE FONCIÈRE ET POLITIQUE AGRICOLE: EFFICACITÉ ET ÉQUITÉ DANS LA DISTRIBUTION DES DROITS

Synthèse de l'atelier 2.2.

Animation : Mahamadou Zongo (GRAF/IRD/Université de Ouagadougou)
Rapport : Anne Floquet (CEBEDES)

Les travaux de groupe qui ont suivi l'exposé de J.-F. Bélières sur « Agricultures Familiales en Afrique de l'Ouest : quel avenir dans un contexte libéralisé ? » ont permis à un très grand nombre de participants d'exposer leur expérience, mais cet exposé a été de ce fait bref. Qu'ils veuillent bien ne pas me tenir rigueur si j'ai mal traduit leur pensée ou oublié certaines contributions et se sentent incités alors incités à coucher sur papier leurs expériences et interrogations pour de prochains débats.

1. Quels types d'agricultures promouvoir: agriculture familiale versus entreprise agricole ?

Tout comme le présentateur, les participants au séminaire ont plutôt défendu l'idée que l'agriculture familiale était productive quand elle était placée dans un contexte économique favorable, souvent même plus que les grandes entreprises capitalistes, et qu'elle était beaucoup plus résistante aux chocs économiques et économiques, entre autre en raison des relations de coopération intra-familiales. Les organisations professionnelles plaident pour que les politiques agricoles, plutôt que de contribuer à la marginalisation des petites exploitations, visent à renforcer ces dernières et à réduire leur vulnérabilité dans différents contextes. Enfin, l'évaluation des performances des divers types d'exploitations, en terme d'efficacité et de durabilité, permettrait de mieux juger de l'impact et de la pertinence des politiques.

Or, quelques expériences montrent que certains Etats cherchent à nouveau à promouvoir une agriculture de grandes entreprises. C'est en particulier le cas dans la Vallée du Sénégal où l'Etat cherche à faire financer par le secteur privé des aménagements qu'il ne peut plus prendre en charge, ou à l'Office du Niger au Mali. Dans les deux cas, de surcroît, des environnements écologiques favorables attirent de nombreux producteurs venus des zones de culture pluviale appauvries, qui cherchent alors à s'installer dans des conditions souvent moins favorables que les premiers venus. Deux thèmes se sont alors superposés : les inégalités internes quand des néo-ruraux et des entreprises agricoles s'accaparent des espaces à aménager, mais aussi les inégalités régionales entre des zones d'agriculture pluviale à haut risque et des zones aménagées à grands frais.

Les questions politiques concernant les zones irriguées se posent donc en terme d'allocation régionale de fonds publics et d'équilibre du développement régional, en terme de promotion sélective de divers types d'exploitations plus ou moins grandes (le « laissez faire » étant en soi une politique qui favorise la concentration) et en terme d'équité dans l'accès aux parcelles aménagées. Plusieurs intervenants ont eu à déplorer l'absence d'évaluation comparée des coûts et impacts des politiques promouvant respectivement des agricultures d'entreprises plutôt que des exploitations familiales d'une part, et des politiques accentuant le développement des zones à fort potentiel ou au contraire visant un rééquilibrage régional.

Pourtant les agricultures familiales font preuve de plus de flexibilité et de capacité de réorientation après les crises et bouleversements des contextes économiques. L'exemple du Nigeria a ainsi montré qu'après le boom pétrolier, les agricultures familiales se sont reconverties des productions d'exportations vers les productions vivrières à commercialiser localement et ont répondu à la demande locale croissante et à l'augmentation des prix, si bien que la crise alimentaire si souvent prédite par les experts n'éclata pas, bien que les importations de produits végétaux aient provoqué un tassement des prix. Les grandes exploitations qui s'étaient constituées durant la période précédente

par contre n'auraient pas résisté aux chocs. Bien sûr, cette flexibilité a ses limites si elle s'exerce au détriment du renouvellement du capital de l'exploitation.

Certains intervenants ont refusé une vision trop dualiste. L'agriculture d'entreprise, ici la palmeraie sélectionnée et les ateliers de transformation équipés qui l'accompagnent, peut aussi avoir des effets d'entraînement sur les petites exploitations qui l'entourent et qui vont louer les équipements pour continuer à exercer leur activité, ou qui vont se positionner sur des segments spécifiques du marché, différents des entrepreneurs.

Les organisations paysannes tentent d'influencer les politiques pour protéger les agricultures contre des importations intempestives. En Guinée, les organisations de chaque filière et chaque zone organisent une assemblée générale annuelle et font remonter leurs problèmes avant de les transmettre au gouvernement. Elles ont ainsi pu stabiliser les prix en obtenant une réduction des importations des vivriers et maraîchers en obtenant de l'Etat une surtaxation à certaines périodes de grande production intérieure. Les organisations se structurent au niveau de l'espace UMEOA et c'est ainsi que le Réseau des Organisations Professionnelles et Producteurs Agricoles d'Afrique de l'Ouest, créé en 2000, préconise des amendements aux propositions de l'Union Monétaire Economique d'Afrique de l'Ouest (UMEOA) en terme de renforcement du Tarif Extérieur Commun pour développer un espace régional permettant le développement de l'agriculture et plaide pour que le droit à une souveraineté alimentaire soit négocié devant les instances internationales. Selon un de ses responsables, une meilleure connaissance des facteurs affectant la vulnérabilité et la résistance des exploitations dans les différentes régions de l'UMEOA permettrait aux organisations paysannes et à leur réseau de mieux influencer les politiques agricoles.

2. Politiques foncières, sécurisation et développement de l'agriculture familiale

L'insécurité foncière prend plusieurs formes et provoque divers effets pervers. Or, une des premières constatations est que les politiques foncières basées sur le « laissez faire » sont souvent un facteur d'insécurité foncière. Mais il en est de même pour de nombreuses interventions étatiques qui ont suscité elles aussi une forte insécurité.

Absence de politiques foncières et insécurité foncière

Dans certaines zones de migration, les nouveaux migrants sont si peu incités à s'installer et investir qu'ils avancent sans cesse sur de nouvelles terres. Dans la région de Mopti au Mali, l'insécurité foncière a poussé des migrants à s'installer dans une réserve forestière : en moins de dix ans, plus de 60 hameaux se sont installés. Au Bas Bénin, en zones péri-urbaines, les droits de propriété comme d'usage qui ne sont pas basés sur l'achat sont de plus en plus précaires. Or, devoir acheter une partie de son exploitation pour pouvoir cultiver avec un minimum de sécurité signifie l'immobilisation sur de nombreuses années d'une partie considérable de l'épargne générée, qui est alors détournée de l'investissement productif. Le cas est particulièrement grave en zones péri-urbaines où la terre est à la fois facteur de production agricole, caisse d'épargne et de retraite pour les citadins et objet de spéculation pour ceux capables d'attendre l'expansion des zones bâties. Avec la « privatisation » du foncier, les paysans aisés sont obligés d'acheter des terres, vivent pauvres et meurent riches tandis que les autres disparaissent et deviennent salariés, parfois même sur les fermes de ceux auxquels leurs pères ou eux ont vendu la terre.

Intervention par appropriation étatique et insécurité

Au Cameroun, l'Etat a brouillé les règles coutumières, en vigueur au niveau des villages, en y superposant les Ordonnances de 1974 et 1976 où il s'attribuait les terres vacantes et permettait l'obtention de titres fonciers. Favoriser l'appropriation individuelle faisait alors partie intégrante d'une politique de promotion de l'agriculture d'exportation, et donc de l'agriculture de plantation. Ces titres profitent surtout aux néo-ruraux, parmi lesquels beaucoup de fonctionnaires et des entrepreneurs ruraux. *Les « étrangers » se font attribuer des terres par les autorités coutumières et selon les règles coutumières et un beau matin, vous trouvez une clôture derrière votre case : ils se sont fait attribuer un titre foncier sur leur ferme...* Ce phénomène d'appropriation par des néo-ruraux, qui a démarré il y a 25 ans s'accompagne parfois de la transformation des autochtones en salariés agricoles sur les fermes. Il provoque un sentiment de frustration et éveille des revendications de restitution des terres coutumières.

Au Nigeria, l'Etat s'était approprié des droits sur les terres soit disant vacantes grâce au Land Use Act. Aujourd'hui, dans un contexte de conflits fonciers souvent violents, faut-il abroger le Land Use Act purement et simplement, ou

l'amender pour lui permettre de prendre en compte les besoins des producteurs sans terre. Comment profiter de ces transitions pour promouvoir la planification de l'affectation des terres entre les différents groupes d'usagers souvent en conflit et pour prendre en compte les besoins des producteurs futurs, en créant par exemple une réserve foncière. Enfin, peut-on concilier le Land Use Act et la reconnaissance des pratiques coutumières d'allocation des terres?

Sécurisation précaire par le titre foncier

Plusieurs interventions ont mis en évidence que si le titre peut sécuriser, les politiques et la valeur même de ces titres changent.

La fixation des limites et la consignation par écrit des relations contractuelles dans des registres devant des comités locaux reconnus semblent réduire l'incertitude et répondre à un besoin dans les zones très densément peuplées où les conflits sur les limites entre propriétaires sont légion et empoisonnent (*stricto sensu*) la vie sociale et où les contrats entre propriétaires et exploitants sont fréquemment dénoncés par les premiers, qui craignent des tentatives d'appropriation de la part des seconds à la moindre initiative (installation de Mucuna par exemple). Dans les zones rurales du sud Bénin, les plans fonciers ruraux (PFR) et les conventions qui les accompagnent rencontrent un écho beaucoup plus favorable que dans le nord. Le coût des conflits y est en effet devenu lourd.

Par contre, l'exemple de la Côte d'Ivoire qui avait développé beaucoup de plans fonciers ruraux montre que la sécurisation par le titre a des limites. Moins de dix ans plus tard, une loi sur le domaine rural est votée qui vise à encourager la privatisation par l'immatriculation. Les « détenteurs de droits fonciers impliquant une appropriation de la terre » sont invités à faire reconnaître ces droits pour obtenir un certificat foncier, base d'une immatriculation individuelle. Cette immatriculation se fera par étape et dans un premier temps, des Comités Villageois de Gestion Foncière délivreront les certificats fonciers individuels ou collectifs, suite à une enquête foncière et des levées topographiques. La mise en application devrait démarrer dans une zone pilote. Les instigateurs de la loi déclarent avoir ainsi tiré les leçons de l'expérience PFR. Mais le contexte politique a changé, et la loi sur le domaine rural réserve la propriété foncière aux Ivoiriens.

Enfin un exemple venu d'Amérique Latine a confirmé la précarité des titres du fait des grands changements politiques qui les remettent en cause.

3. Qui gère la terre : Etat, communes, coutumes ou marché comme agents de régulation et d'allocation

Le débat de la privatisation des terres du domaine national anime particulièrement la vie politique au Sénégal : doit-on privatiser le domaine national, en laisser la gestion aux Conseils Ruraux qui affecteront les terres, ou opter pour une formule mixte. Depuis 1996, l'Etat dispose d'un document de base en vue d'une réforme du domaine national. Il s'agit du Plan d'action foncier du Sénégal. Ce document, qui vise l'ajustement de la loi sur le Domaine National, fait l'objet depuis 1997 d'un grand débat public autour de trois options: privatiser le domaine national, conserver le *statu quo* sur le domaine national et sa gestion par les Collectivités Locales, et une option mixte. Face au choix des trois options du Plan d'Action Foncière, une série d'ateliers ont été organisés pour que les Collectivités Locales puissent consulter leurs élus et leurs associations de base.

Face à cela, les organisations paysannes s'inquiètent. La privatisation pourrait bien profiter essentiellement à de grandes entreprises, et accélérer le morcellement des exploitations familiales en unités foncières de taille réduite. Le statut quo permet aux communautés rurales de gérer les terres du domaine national, de les attribuer à des exploitants et de les reprendre pour les affecter à d'autres. Entre privatisation et affectation par une autorité publique, même décentralisée, les OP cherchent une autre voie. Le *Conseil national de concertation et de coopération des ruraux* (CNCR), fort de ses trois millions de membres, a lancé un processus de consultation de sa base des différentes régions, avec la volonté délibérée de prendre en compte les spécificités des régions et de leurs règles coutumières. Des consultants ont été chargés de former une équipe de responsables paysans qui sont partis faire des enquêtes et des analyses dans les régions. Plus de cinquante rapports sont ainsi remontés et ont été analysés et restitués lors d'ateliers pour élaborer des propositions paysannes. Le processus est original mais des participants

ont reproché à ses animateurs d'avoir plus compté sur du lobby en direction des Ministères et Coopérations que sur un débat national pour faire émerger des propositions novatrices.

La création à l'instigation d'organisations paysannes de nouvelles institutions est manifeste avec les expériences de fora en zones agropastorales. Ces fora, qui sont souvent créés après des conflits dramatiques entre agriculteurs et éleveurs, servent de lieu de négociation entre les usagers. Il en émerge des comités multipartites chargés d'étudier et gérer les situations conflictuelles. Vu l'importance des transhumances transfrontalières, une structuration d'instances de concertation à l'échelle régionale est envisagée.

4. Conclusion

Il faut remarquer qu'il n'y pas eu de débats controversés en tant que tel, mais plutôt une multiplicité d'expériences rapportées. Alors que les lois des années 70 et 80 édictaient de grands principes pour permettre une appropriation et une régulation étatique des terres censées contrebalancer les « égoïsmes », réaffecter les terres à ceux qui en ont besoin, favoriser la mobilité, etc. pour quelques années plus tard préconiser le désengagement de l'Etat et la main invisible de la régulation par le marché, aujourd'hui, c'est au niveau des face à face entre acteurs ayant des intérêts divergents et s'exprimant de façon conflictuelle que les institutions se construisent, au niveau local ou supra-local, parfois au niveau communal mais peu au niveau national. La diversité des expériences – chartes et conventions, plans et codes divers –, la multiplicité des acteurs impliqués – associations locales, organisations professionnelles, maires, ONG –, la tentative de construction par le bas, « la politique des petits pas », contrastent avec la relative incapacité à en tirer des lois qui permettent de sortir des imbroglios juridiques que constituent les lois dans beaucoup de pays.

Les questions fondamentales d'efficacité et d'équité des situations foncières sont ainsi traitées « au coup par coup », mais les discussions de fond ne sont-elles pas alors escamotées ? Certains participants ont rappelé que traiter de ces questions, qui constituent des enjeux forts d'équité et de citoyenneté, nécessite des visions politiques. Ces questions ressortent au coin de petites phrases : « *de quel droit interdire à un paysan du sud du Sénégal l'accès aux terres irriguées* », et d'interrogations sur le bien-fondé de la concentration des investissements de l'Etat sur quelques régions à haut potentiel et quelques exploitations.

Des espoirs sont mis sur la décentralisation, qui peut permettre de créer des instances étatiques de proximité et, permet, comme au Mali, de légitimer des contrats et conventions locales. Mais cela ne doit pas faire oublier les enjeux d'équilibres régionaux et d'équité.

FORMALISATION DES DROITS, INFORMATION ET MÉDIATIONS FONCIÈRES

Nouveaux savoir-faire et nouveaux métiers

Atelier 2.3., mercredi 20 mars

Les nouvelles approches de la sécurisation foncière impliquent de nouveaux savoir-faire et de nouveaux métiers : identification des droits, traitement de l'information foncière et maintenance des systèmes d'information; enregistrement des transactions, savoir-faire en médiation patrimoniale ou en appui à la négociation, expertise foncière au service des projets et des collectivités territoriales, voire notaires ruraux, etc.

L'objectif de cette intervention serait de pointer ces enjeux, de caractériser ces nouveaux métiers, et d'ouvrir le débat sur les modes de formation et sur les modalités d'exercice de ces nouveaux métiers. En effet, ces savoir-faire peuvent relever d'élargissement de compétences d'acteurs public ou privés déjà en place, ou bien de nouveaux métiers. Certains relèvent de la fonction publique (maintenance des systèmes d'information foncière), d'autres peuvent relever de prestataires privés (opérations d'identification des droits et d'établissement des plans fonciers, « notaires ruraux », etc.), avec des questions de compétences, de fiabilité, de confidentialité de l'information, et de pérennisation économique du métier. En particulier, les opérations d'identification des droits, type PFR ou établissement des certificats fonciers, posent le problème d'un besoin concentré de grand nombre d'équipes, qui n'ont plus lieu d'être une fois la mise en place achevée.

La question des médiateurs environnementaux, et plus largement des compétences socio-foncieres pouvant aider les collectivités territoriales, les projets ou les communautés locales à négocier et formaliser leurs accords devra aussi être abordée.

Enfin, ces nouveaux métiers posent la question des dispositifs de formation, aptes à assurer une formation à ces nouveaux savoir-faire, et plus largement, à assurer que l'ensemble des acteurs intervenant dans la question foncière (juristes, géomètres, agronomes, etc.) partagent une vision commune de la problématique foncière et de ses enjeux.

NOUVEAUX SAVOIR-FAIRE ET RÔLES DANS LE CADRE DE LA GESTION ALTERNATIVE DES CONFLITS LIÉS AUX RESSOURCES NATURELLES

Cas du Sahel burkinabé

*Boureima DRABO*⁹³

I. INTRODUCTION

Dans les pays sahéliens, la gestion des ressources naturelles se heurte à de nombreuses contraintes. Ces contraintes sont surtout d'ordre socio-politique et institutionnel. Il en résulte des conflits de plus en plus nombreux et graves entre les différents utilisateurs de ces ressources. Pendant ce temps, les mécanismes de gestion des conflits, aussi bien moderne que traditionnel, connaissent des dysfonctionnements et sont très peu opérationnels. La paix sociale et le progrès s'en trouvent menacés dans les terroirs.

Depuis quelques années des procédures alternatives de gestion des conflits, sont apparues dans les pays du Sahel. Ces procédures qui ont été appliquées avec succès dans des pays du Nord (États-Unis dans les années 70), visent à amener les personnes impliquées dans les conflits à négocier directement ou par l'assistance d'une tierce personne des solutions acceptables pour l'ensemble des parties. Elles sont basées sur des principes qui privilégient le maintien des relations sociales et la prise en compte de l'ensemble des intérêts en jeu dans la recherche de solutions. A travers ces modes alternatifs de gestion des conflits, l'on arrive parfois à des effets que n'aurait jamais pu produire une décision administrative ou juridique.

Dans le contexte particulier du Sahel Burkinabé, la gestion alternative des conflits commence à prendre de l'essor. A la faveur de la mise en œuvre de l'approche gestion des terroirs, des mécanismes et outils de gestion de conflits ont été définis par les communautés. L'exercice de la gestion alternative des conflits requiert un dispositif spécifique de développement de capacités des acteurs (nouveaux et anciens). Il a donné lieu à l'apparition de nouvelles fonctions ou responsabilités dans le paysage des terroirs.

A travers l'expérience du projet PSB / GTZ, l'une des composantes du Programme Sahel Burkinabé⁹⁴ (de lutte contre la désertification et la pauvreté), nous essaierons :

- de décrire des mécanismes alternatifs de gestion des conflits,
- d'en dégager les acquis et,
- de poser quelques questions relatives aux nouveaux rôles et savoir – faire y afférents.

⁹³ PSB/GTZ, BP 280 Dori, Burkina Faso, E-mail : psb.gtz@fasonet.bf

⁹⁴ Le Programme Sahel burkinabé est un programme multi-donateur de lutte contre la désertification et pour le développement de la région du Sahel Burkinabé. Il a été conçu en 1986 sur la base des conclusions d'analyse tirées des interventions précédentes de la coopération Germano-burkinabé dans la région ; les actions étant jugées trop sectorielles et donc limitées pour faire face à la crise écologique engendrée par les sécheresses catastrophiques de 1969 à 1973 et 1984/85. Avec son approche globale, le PSB s'inscrit dans la stratégie régionale du CILSS et applique la politique nationale de lutte contre la désertification (PNLCD).

II. EXPERIENCES DU SAHEL BURKINABE DANS LE DEVELOPPEMENT DE LA GESTION ALTERNATIVE DES CONFLITS

1. Sahel Burkinabé et conflits fonciers

Le Sahel Burkinabé se caractérise par une diversité culturelle et ethnique. Cette diversité se traduit par une multitude de systèmes sociaux, de régimes fonciers, de langues, et parfois de systèmes de production agricole.

C'est une région à vocation agropastorale où coexistent des populations sédentaires agro-pasteurs et éleveurs. Elle regorge de ressources naturelles non moins importantes. Il s'agit de ressources comme les sols dunaires à potentiel agricole, les mares à hautes potentialités pastorales, les bas-fonds qui des zones stratégiques aussi bien pour l'élevage que pour l'agriculture, les cures salées, les zones pastorales dont les vertus des espèces herbacées sont éprouvées.

La dégradation accélérée des ressources naturelles, conséquences des sécheresses de 72 et 84, d'une concurrence de plus en plus accrue autour des ressources et de l'absence de mécanismes de suivi et contrôle a contribué à entraîner les populations dans un processus de paupérisation continue.

Aujourd'hui l'exploitation des ressources naturelles au Sahel Burkinabé est de moins en moins paisible. L'insécurité foncière et la concurrence accrue dans l'utilisation des ressources naturelles génèrent des conflits de plus en plus graves.

Les conflits qui éclatent sont de plusieurs natures. Ils mettent en opposition généralement agro-pasteurs et éleveurs. Les causes des conflits sont multiples et sont généralement liées aux dégâts de champs (plus de 80 % dans 111 villages dans la zone d'intervention du projet). Les enjeux majeurs ou les causes cachées tournent principalement autour de la maîtrise de l'espace, des terres utiles.

2. Mécanismes alternatifs de gestion des conflits

Le projet s'inscrit dans un processus d'apprentissage autour de la gestion locale et concertée des ressources naturelles. L'apprentissage unit à l'école de la gestion des ressources naturelles, populations, services techniques, autorités, projet et personnes ressources.

Cette approche met un accent particulier sur :

- la recherche de l'entente entre les communautés par rapport à l'utilisation des Ressources Naturelles;
- le renforcement du partenariat entre acteurs;
- l'appui au développement des capacités de négociation des populations;
- le renforcement et la valorisation des compétences locales des hommes et des femmes.

L'approche de gestion des conflits adoptée par le projet, est basée sur la recherche action impliquant différents acteurs (populations, projets, ONG, ST, autorités politico-administratives et autres personnes ressources).

Les stratégies développées s'inspirent des pratiques traditionnelles aujourd'hui perturbées ; il s'agit notamment :

- de l'édiction de règles sous le contrôle des djoros (chefs de village) et les amono 'okal (les chefs de canton), détenteurs du pouvoir foncier, en collaboration avec des conseillers, qui jouaient un rôle clé dans la prévention des conflits. Ils sont de plus en plus relégués au second plan du fait de l'altération considérable de leur pouvoir.

■ des modes de règlement à l'amiable assurés jadis par ces derniers dans leurs zones d'influence. Autrefois, les djoros assuraient efficacement le maintien de la paix sociale.

A partir d'une évaluation de ces savoirs – faire, des axes de stratégies ont été définis par les terroirs avec le concours du projet. Il s'agit pour :

■ la prévention des conflits

- *De la définition de conventions locales de gestion des ressources naturelles.*

Ces conventions locales sont des règles consensuelles dont l'élaboration est conduite par les populations avec l'accord bienveillant des autorités et des services techniques investis par l'État pour gérer les ressources naturelles au niveau local. Elles ont un double rôle : la prévention des conflits et la sauvegarde des ressources naturelles.

Le processus d'élaboration de la convention privilégie la recherche de légitimité. En effet l'élaboration des règles se fait de manière ascendante (commence par le niveau hameaux et quartiers). Cette approche permet à l'ensemble des populations concernées de se reconnaître à travers les règles qui sont adoptées. La légitimité de la convention locale constitue le gage de son application.

- *De l'élaboration et la mise en oeuvre de schémas d'aménagement des terroirs.*

Ces schémas ont pour but de redéfinir les vocations de chaque type de zone à partir de visions communes de développement. Cet instrument permet d'atténuer l'interpénétration anarchique entre les zones pastorales et agricoles, source de beaucoup de conflits.

■ la résolution des conflits

- Mise en place ou renforcement **de cadres locaux de gestion des conflits.**

Ces cadres regroupent généralement un noyau de 3 à 7 personnes choisies par les populations à une échelle inter villageoise pour faciliter ou promouvoir la négociation entre parties en conflits. Les cadres locaux de gestion des conflits mis en place sont affiliés aux organes inter villages de concertation autour de la gestion des ressources naturelles.

3. Compétences requises et nouveaux rôles dans le cadre de la gestion des conflits

L'émergence de mécanismes alternatifs de gestion des conflits a entraîné l'apparition de nouvelles fonctions ou rôles. Nous présentons ci – après les différents types de nouvelles compétences dans le cadre des expériences (et réflexions prospectives) de gestion alternative des conflits :

■ Les médiateurs locaux

Ce sont des personnes qui se constituent ou choisies pour faciliter la négociation de solution entre partie en conflit.

Dans le cadre de l'appui du projet, après le choix de personnes ressources paysannes par les communautés, un programme de renforcement des capacités de ces médiateurs locaux a été initié de commun accord et mis en œuvre.

Ce programme concerne principalement :

- l'analyse d'une situation conflictuelle
- les techniques de médiation
- la rédaction de procès verbaux

Les médiateurs locaux sont généralement de personnes jouissant d'une grande notoriété au sein de leurs communautés (Chefs de villages, Imams, responsables de groupements...). Certaines d'entre elles facilitaient avec plus ou moins de succès la résolution de conflits fonciers dans leurs sphères d'influence.

■ Les para juristes

Le para juriste se définit comme étant une personne qui jouit d'une autorité certaine, largement imprégnée de la trame socioculturelle de son milieu et qui facilite principalement la diffusion du droit auprès des populations. Il utilise également des techniques de résolution de conflits pour aider des parties en conflits.

Les connaissances devant être maîtrisées par le para juriste sont entre autres:

- les notions de base du droit
- les informations essentielles sur les procédures de règlement d'un litige
- les techniques d'animation.

La nécessité de ce type de compétences se fait sentir avec acuité. L'ignorance des textes et procédures judiciaires posent d'énormes problèmes aux paysans lorsqu'ils ont affaire à la justice. L'institution d'une telle fonction demande tout de même le montage d'un dispositif conséquent de formation.

■ Les conseillers (juridiques) en foncier rural

Au-delà de l'information et du règlement à l'amiable des conflits, l'appui direct aux partenaires techniques, aux populations et administrations locales dans le cadre de l'élaboration des conventions locales, s'impose. En effet l'élaboration des conventions locales est une approche dérogatoire.

Pour éviter que les conventions élaborées ne partent à l'encontre des dispositions réglementaires et législatives, il est recommandé de faire recours aux compétences de spécialiste en droit foncier rural. L'apport de cette expertise dans l'élaboration des conventions dans la zone d'intervention du projet a été déterminant. Il a permis une harmonisation des points de vue des acteurs autour de certaines questions ou des divergences majeures étaient apparues. Malheureusement ces spécialistes ne sont pas légions.

4. Des effets des mécanismes alternatifs en expérimentation

Les expériences de gestion alternative de conflits au Sahel Burkinabé sont à leur début. Il serait hasardeux de tirer des conclusions sur leur impact. Cependant l'on peut relever les premiers effets constatés à l'issue de la mise en place des instruments ci dessus décrits. L'on enregistre dans 111 villages repartis en 17 pôles⁹⁵ dans la zone d'intervention du PSB/GTZ:

■ La diminution sensible des conflits liés aux ressources naturelles.

Dans les pôles en expérimentation, l'on note une baisse moyenne de plus de 75 % (par exemple dans le pôle de Kishi – Beiga , 60 conflits en moyenne avant la convention locale GRN contre 10 conflits après, soit 82 % de diminution).

■ L'augmentation du degré d'autonomie des populations dans la gestion des conflits.

L'administration gère à présent à Kishi Beiga seulement 21 % des cas de conflits en moyenne par an contre 71% avant la mise en place de mécanisme de gestion alternative de conflits.

⁹⁵ Ensembles de villages regroupés autour d'objectifs communs de gestion des ressources naturelles notamment clés (mares, bas fonds, zones pastorales...). Ces pôles sont constitués en moyenne de 4 à 12 villages.

■ **La très forte diminution des dépenses liées à la gestion des conflits.**

Pour toujours le cas de Beiga, cette diminution à été de 90 % en moyenne après la mise en vigueur de la convention locale (de 500 000 CFA en moyenne par an à moins de 50 000 FCFA).

III. REFLEXIONS GENERALES SUR LES NOUVEAUX ROLES ET COMPETENCES A DEVELOPPER DANS LE CADRE DE LA GESTION ALTERNATIVE DES CONFLITS

A la lumière des expériences menées au Sahel Burkinabé en matière de processus alternatifs de gestion des conflits, des pistes de réflexions suivantes (en partie relevées par les acteurs) peuvent être formulées :

■ Au-delà de quelques modules de formation conçus dans le cadre des mécanismes alternatifs de gestion des conflits, quel type de dispositif de formation faut-il mettre en place pour soutenir le développement harmonieux des capacités des acteurs dans la gestion alternative des conflits, et à quels niveaux ?

Quelles adaptations peut – on envisager au niveau universitaire ou dans les écoles de formation, pour soutenir l'émergence de nouveaux profils qui collent mieux aux besoins spécifiques de sécurisation foncière rurale?

■ Comment assurer la pérennité de certaines fonctions ou savoir – faire nouveaux lorsqu'ils ne reposent que sur le bénévolat ?

■ Quel soutien peut–on apporter au secteur privé dans le cadre de la promotion des nouvelles fonctions ?

■ Quelle est la pertinence de la légalisation des dispositifs alternatifs de gestion des conflits, ces dispositifs étant efficaces malgré leur caractère informel (mais qui de ce même fait, sont très fragiles) ?

IV. CONCLUSION

Les mécanismes alternatifs de gestion des conflits ne sont pas une panacée mais constituent une avancée significative dans la dynamique de gestion effective des ressources naturelles dans nos pays.

Il est aujourd'hui impérieux de poursuivre la recherche de voies nouvelles pour parvenir à une gestion foncière paisible et efficace des ressources dont nos pays regorgent encore. Les législations de nos pays sont restées assez éloignées des préoccupations majeures des populations en matière de gestion des ressources foncières.

Les expériences menées à ce propos au Sahel Burkinabé sont assez encourageantes tant les résultats atteints sont significatifs. L'émergence de nouveaux savoir-faire et rôles doit bénéficier d'une attention beaucoup plus soutenue des politiques ; car ils constituent les leviers indispensables au développement des nouveaux mécanismes de gestion des ressources foncières.

Il nous semble de ce fait important d'envisager à court et moyen termes :

- La réalisation dans nos pays d'études beaucoup plus ciblées sur l'émergence des nouveaux savoir – faire et rôles de sorte à pouvoir en cerner tous les enjeux ;
- Le lancement de recherches – action sur les stratégies alternatives de gestion foncière et les moyens de leur validation dans le cadre des processus de décentralisation en cours ;

BIBLIOGRAPHIE

- Banzhaf M., Drabo B. Mobilité et gestion de terroir – cas du Programme Sahel Burkinabè. In : *Vieh & Fisch*, Eschborn : GTZ, 1996.
- Barry H., *Les conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales au Sahel Burkinabè*, Rapport d'étude. Dori : PSB-GTZ/PSB-Pays Bas/PRASET : 1996.
- Diallo I., G. *Évolution des systèmes de production et de l'organisation de l'espace dans la zone d'intervention du PSB/GTZ*. Rapport d'étude Dori : PSB/GTZ, 1997.
- Drabo B ; Dabire T., *Expériences du PSB/GTZ dans l'appui à l'élaboration des conventions locales de gestion des ressources naturelles de Kishi Beiga*, PSB/GTZ, 2002.
- Kalmogo, R., *Étude de systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales dans la zone de Kishi Beiga*. Dori Burkina Faso : PSB /GTZ 1997.
- Kambou B., *Étude sur la gestion alternative des conflits. Résultats des enquêtes dans la zone d'intervention du PSB-GTZ*. Rapport. Dori : PSB-GTZ, 1997.
- Ouedraogo H., *Appui à l'élaboration des règles internes de gestion des ressources naturelles à Beiga*. Rapport d'étude. Dori : PSB/GTZ 1999

SÉCURISATION FONCIÈRE ET NOUVELLES PRATIQUES, NOUVEAUX MÉTIERS

*Jacques Gastaldi*⁹⁶

Quels métiers pour une gestion foncière sécurisant les ruraux ? Le sujet qui nous est confié relève d'une gageure. Nous devons à la fois tenir compte des dispositifs, des moyens, de l'organisation existants et par ailleurs des perspectives liées à des développements que nous pressentons ou que nous ne connaissons pas. Donc nous sommes à la fois en phase d'analyse et en phase de prospective.

I. LES EXIGENCES DE LA SECURISATION FONCIERE

On a beaucoup dit de la sécurisation foncière en tant que moyen de garantie de créances sur les biens des personnes. Nous croyons que ce concept est singulièrement réducteur et que les ressorts humains en regard de la terre, des biens, de la propriété sont autant de facteurs fondamentaux dans les attitudes qu'il convient de relever par rapport à la propriété.

Ecartons l'hypothèse où la propriété n'existe pas. La volonté intime de transmettre à sa descendance un patrimoine chèrement acquis s'avère sociologiquement d'une telle force qu'elle oriente les humains vers la recherche et la détention de droits réels.

En la plupart des pays développés ou en voie de développement existe soit un droit positif, soit une tradition de par lesquels le bien est transmissible ; et ce droit relève alors soit d'un individu soit d'une entité sociale, famille, communautés faites de personnes proches les unes des autres et dont les intérêts sont gérés ensemble.

Mais alors qu'en est-il de la protection de ce droit, c'est-à-dire de sa reconnaissance sociale, de sa garantie, y compris par l'État ?

II. LE CONTENU DE LA PROPRIETE

Ce serait simple si le droit de propriété se présentait comme une entité dépouillée de tout autre contenu qu'un droit principal, unique.

Or nous savons qu'il est toutes sortes de démembrements du droit de propriété, toutes sortes de limitations soit contractuelles soit relevant de la nécessité publique. Il est également des modalités très complexes dans l'exercice des successions. Il est aussi des formes très diversifiées dans les modes, règles et conventions d'usage de la terre. La moindre n'est pas la distinction qu'il convient souvent de faire entre la propriété, la possession et l'usage.

Il faut déterminer les attributs actifs de la propriété, dont la plupart du temps le caractère dit absolu se trouve atténué par des exigences résultant de l'utilité générale. Ainsi les servitudes, les limitations de l'usage des sols, les expropriations.

Les conventions d'ordre privé font qu'elles génèrent toutes sortes de droits réels, tels l'usage, l'usufruit, le droit de disposer temporaire, le droit de planter sur le terrain d'autrui, la servitude de passage et toutes autres conditions d'exercice convenues entre un propriétaire et un utilisateur. Une forme des plus courantes est celle de la location, dont les modalités sont plus ou moins libres ou plus ou moins encadrées par les règles coutumières ou les dispositions légales.

En ce qui concerne les modes successoraux, nous savons que différentes règles sont appliquées suivant les Pays (partage, primo héritage, parts réservataires, réserves d'usage ou de disposition, règles concernant les mineurs ou les incapables etc...).

Le droit de la propriété, en raison même de l'importance de celle-ci au cœur des êtres, fait que ses composantes humaines et économiques donnent matière à un besoin de régulation sociale, encadrée par la coutume ou par la loi – au demeurant la loi est tout naturellement et bien souvent héritée de la coutume. C'est même là, pourrait-on dire, une condition de sa pertinence pour les citoyens.

Ainsi, le premier dispositif est celui d'un code civil, d'un code foncier, d'un code des droits publics, et de toutes règles régissant les actes portant sur la propriété (par exemple la nature et les modalités des enquêtes publiques lorsque l'intérêt général conduit à porter atteinte aux droits).

Dans les Pays où ces codes (ou ensembles de lois et de règlements) n'existent pas, il y a évidemment lieu de recenser les usages, de les conserver ou de les moderniser, de les adapter à la demande sociale et économique. On peut se demander si des adaptations locales sont acceptables ou nécessaires, selon la forme de l'organisation de l'État.

Un second dispositif, non moins important, réside dans l'organisation de la justice compétente en matière de propriété. Quelle est alors la nature des tribunaux, quelles sont les voies d'appel, quelles sont les voies d'exécution des jugements ? Y a-t-il aussi compétence pour des tribunaux administratifs ? Il en est ainsi lorsque la puissance publique intervient, dans le cadre d'occupations temporaires, d'expropriations, de servitudes d'utilité publique par exemple.

Dans ce contexte, à quels conseils et appuis peut faire appel l'intéressé ? N'y a-t-il pas, pour éviter les procédures, des formes organisées ou spontanées, de médiation ou d'arbitrage ?

Un troisième dispositif ressortit à l'organisation même de l'État et aux formes décentralisées de celui-ci. Préférerait-on une administration centralisée ou au contraire une décentralisation plus ou moins poussée de l'État. Une tendance actuellement s'affirme, celle de collectivités locales détentrices de pouvoirs d'organisation et de programmation, notamment en matière d'aménagement ; le corollaire en est une décentralisation fiscale, assurant des ressources à l'administration locale, notamment pour investir.

III. D'OU LA NECESSITE DE METIERS OU DE NOUVEAUX METIERS

Les droits existants, les règles qui les régissent, relevant pour l'essentiel des principes locaux, ou coutumiers, la première démarche est d'ordre sociologique eu égard aux ressorts liés à la terre, à son inscription dans les rapports sociaux locaux, tant au niveau familial que par rapport aux autorités et pouvoirs qui jouent un rôle dans la régulation foncière. Les droits détenus par un individu ou un groupe l'ont été par un certain nombre de procédures, qui fonde leur légitimité. Il peut s'agir d'héritage, du droit du premier occupant, de celui de l'occupant permanent et de bonne foi. Il peut s'agir d'achats, d'échanges ou de contrats de diverses natures.

Lorsque la recherche des origines, des fondements de la situation en place, de l'analyse des compétitions, des arbitrages précédents se rapporte à la terre, seule une approche historique, géographique et humaine peut révéler les différents ressorts du comportement. D'où la nécessité de bénéficier de l'entremise du sociologue et de compétences spécifiques en matière d'analyse socio-foncière.

Lors d'enquêtes foncières, la pertinence des catégories d'analyse est fondamentale, tant pour refléter la réalité locale, sans la transformer de façon induue à travers des grilles de lecture inadéquates, que pour instaurer un climat de confiance avec les ruraux. Des compétences socio-foncières sont donc fondamentales pour l'identification des droits fonciers.

La topographie, d'ordre purement technique, évolue ainsi que toutes les techniques. Il y a lieu de déterminer l'objet des travaux topographiques, et parallèlement de fixer le cadre économique des moyens financiers et humains. Fondée sur une approche parcellaire, elle a parfois du mal à prendre en compte les autres formes de structuration de l'espace comme les réseaux de transhumance.

En règle générale, l'identification des droits fonciers nécessite des plans à grande échelle, précis et lisibles par les intéressés. A ce titre il s'avère inopportun de ne pas disposer de photographies aériennes, soit à titre seulement fig-

uratif, soit à titre géométrique. L'image est hautement précieuse pour le dialogue avec la population, afin que chacun reconnaisse son bien et que ceci facilite l'identification des limites.

Une large gamme de techniques est aujourd'hui disponible. De la planchette au GPS en passant par les stations automatiques numériques, de la photogrammétrie analogique à l'orthophotoplan, chaque technique peut s'avérer constituer le compromis recherché entre le résultat et le coût.

L'outil informatique s'avère de plus en plus usité, car il permet d'associer en une figuration unique tant les données topographiques que les données littérales résultant de l'identification des droits. S'il facilite considérablement la réalisation des cartes et la gestion de l'information foncière, il va souvent de pair avec une moindre accessibilité des informations pour les ruraux.

Le juriste, pour sa part, doit posséder toutes les compétences nécessaires à la juste identification des droits, leur nature et leur étendue. Il doit constamment se référer aux règles qui ont présidé à la création et à la mutation des droits, ainsi que, s'il y a lieu, à la coutume, laquelle est souvent précieuse pour la paix sociale. Le juriste est appelé à peser les droits en présence, jusqu'à l'ultime constat qui peut être fait d'un nécessaire appel à la justice.

De fait, le sociologue, le topographe, le juriste sont nécessairement en devoir de travailler ensemble, leurs interventions se complétant pour que soient établies la nature et l'étendue des droits. Chacun de ces métiers, somme tout classiques, doit être capable de situer ses savoir-faire propres par rapport à une vision globale, interdisciplinaire, de la question foncière. Ce qui renvoie au contenu des formations dont les uns et les autres bénéficient.

Le notaire ou tout autre agent ayant compétence pour dresser les contrats, constater les héritages, conseiller les parties, exerce sa profession de manière omniprésente lorsque la propriété est en cause. C'est un juriste, au service des acteurs, qui sait donner forme légale aux contrats que ces derniers passent entre eux. Ses archives, actuelles et celles à venir, constituent le conservatoire de la propriété, des droits réels et des droits personnels.

La question se pose, selon les Etats, du statut des notaires – public ou privé – de son monopole, de sa compétence territoriale, du caractère obligatoire ou non de son entremise dans les contrats. Autant de questions que tout Etat doit résoudre. De même, les notaires n'existant à l'heure actuelle que dans les capitales, et essentiellement pour les affaires urbaines, la question se pose du type d'acteur susceptible de remplir ce rôle en milieu rural, et des modalités selon lesquelles il pourrait le faire.

Le conservateur foncier s'analyse en parallèle avec le notaire. Selon le régime adopté pour la production des droits, par exemple l'inscription obligatoire ou non de ceux-ci dans un document public et officiel, voire judiciaire, selon la valeur juridique conférée aux contrats, se pose la question de l'existence et des prérogatives du conservateur foncier.

La question s'examine également en fonction de l'existence ou non d'un cadastre et de la concordance de ses énonciations avec celles détenues par ailleurs dans la documentation technique (bornages privés) ou juridique (notaires, conservateurs fonciers). La question de l'échelle géographique de l'organisation d'un tel service se pose, avec un arbitrage entre la centralisation (sans doute plus économique en termes de personnel et de matériel) et la proximité du public.

Tout ceci constitue de réels sujets de débat sur le thème de la création ou non des métiers dont nous faisons mention et sur le rôle assigné à chacun.

La mise à jour appelle en soi un ou plusieurs nouveaux métiers. Il s'agit de la mise à jour permanente ou périodique de toutes les énonciations topographiques et juridiques élaborées pour l'identification et la sécurisation de la propriété. C'est un problème essentiel. Tout investissement consacré tant par les individus que par l'État pour l'établissement de la documentation première impose l'évidente nécessité qu'il soit accompagné des moyens à cet objet.

Est en conséquence soulevé le débat fondamental relatif au choix du mode de documentation foncière, duquel dépend étroitement le coût de la mise à jour. Une précision topographique élevée, non évidemment indiscutable, impose des opérations de maintenances coûteuses par ses matériels et ses opérateurs. Un bornage généralisé impose non seulement son coût de par sa précision mais aussi sa maintenance en cas de division par exemple. Il

peut apparaître à ce sujet qu'une prise en charge par les voisins pour opérer eux-mêmes selon des politiques locales constitue une démarche suffisante. La question se pose aussi de la prise en charge du coût de la sécurisation de la propriété par l'État ou par les partenaires.

Il y a donc lieu, quelle que soit la solution à cette dernière question, d'organiser un réseau de responsables de la mise à jour, à l'échelle le plus souvent de la collectivité locale, disposant du pouvoir d'être informé des mutations et ayant en outre qualité pour transmettre les informations de l'espèce à l'institution ou aux institutions dépositaires de la documentation de base. L'informatisation du réseau de documentation est un outil précieux pour la sécurisation des données et la rapidité de leur transmission.

L'évaluateur. La considération ci-dessus conduit à introduire la notion de valeur du bien, tant pour ce qui est des garanties qu'il présente que pour ce qui est d'une éventuelle fiscalité, en tous cas d'un dispositif d'autofinancement d'un cadastre ou d'un registre foncier.

En toute circonstance : location, achat, prêt, assurance, choix d'un investissement incorporé au foncier, appréciation des potentialités de production, la mission de l'évaluateur peut s'avérer indispensable. Celui-ci en outre pourra être appelé en raison de ses connaissances dans les domaines de la pédologie, de l'hydraulique, de la foresterie.

Il y a donc bien en ce domaine un interlocuteur nécessaire à une économie moderne. On peut penser qu'il s'agit d'une profession libérale, mais rien n'empêche que des organisations professionnelles agricoles ou d'usagers urbains puissent s'organiser en ce sens.

L'administration doit aussi s'alimenter de nouveaux spécialistes. Le contrôle de la collecte des données, leur sécurisation, la mise en forme des instructions techniques, la prescription d'une organisation institutionnelle, l'organisation et le suivi de la mise à jour, autant de fonctions et par conséquent autant de besoins – qu'il convient d'optimiser – en matière administrative. Un des rôles dévolus aux pouvoirs publics consiste non seulement à veiller à la régularité des opérations, mais aussi à leur publicité. Des phases de consultation de la population doivent être organisées, selon les rythmes et les lieux qu'il convient de déterminer ; l'information doit être organisée tant au sujet des règles de base que des modalités pratiques et des consultations. Des documents pédagogiques sont très généralement nécessaires et appréciés par la population (affiches, réunions d'information, audiovisuels, journaux, radio).

Pour chacune de ces fonctions, se pose la question de l'échelle géographique pertinente, des choix de modes opératoires, du statut et des modalités de rétribution des acteurs qui les remplissent. A partir du moment où les façons classiques de les remplir ne sont accessibles qu'à une frange limitée de la population (pour des questions de distance physique, de coût, de connaissance, etc.), cette réflexion est essentielle à mener, à partir d'une analyse pragmatique des situations foncières et de l'identification des rôles essentiels. Des adaptations significatives, en matière de simplification, de réduction des coûts, de fonctionnalité, seront sans doute des conditions.

Des activités de formation s'imposent pour tous les métiers et toutes les fonctions ci-dessus évoqués.

Ce qui suppose un réseau de formation – on peut penser qu'il soit inter-Etats – faisant appel, selon les matières et les spécialités, aux universités, aux écoles, organismes professionnels. Ce réseau doit répondre à la demande à toutes fins : administratives, techniques, juridiques et à tous niveaux : techniciens, cadres, ingénieurs, administrateurs. Bien entendu, la formation de base autant que la formation continue doivent être assurées. Les modalités de recrutement, la reconnaissance des diplômes doivent être organisées.

La spécialisation disciplinaire de la formation est ici un handicap, à partir du moment où elle ne favorise pas – quand elle ne va pas à l'encontre – d'une compréhension des situations foncières vécues par les ruraux. Une certaine pluridisciplinarité, fondée sur une capacité à comprendre les systèmes fonciers locaux, paraît indispensable.

Pour ce qui ressortit à la fonction publique, l'accès à celle-ci est généralement réglementé et, s'il y a lieu, les profils de postes répondant à notre problématique auront à être établis.

La question doit être posée de la reconnaissance d'une profession privée de géomètres experts, ayant compétence en matière technique et juridique, formés aux besoins de l'élaboration des plans fonciers, registres fonciers, cadastres. Une telle profession présentant la qualification requise serait prestataire de services sous le contrôle des services publics. Une réflexion complémentaire doit s'instaurer à propos des ONG, des limites de leurs compétences, de leur rôle auprès de la population.

IV. LE ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES

La décentralisation administrative, débutée ou en cours de préparation dans de nombreux pays d'Afrique de l'ouest, crée des collectivités territoriales disposant de fonctions potentiellement importantes en matière de gestion foncière. Ce sont des instances proches des citoyens. Leur rôle mérite d'être défini, par rapport au rôle de l'État, en matière de gestion du domaine, d'aménagement local, d'avis ou de décision dans les procédures.

On sait que la maîtrise du foncier est nécessaire à tout aménagement requérant une aire spatiale ; dès lors, à l'occasion de l'identification de la propriété, des conventions peuvent être passées entre les collectivités et les particuliers pour la mise en œuvre de tous ouvrages (voirie, hydraulique, protection des sols, aires collectives à des fins publiques etc.). Élaborer un corpus fonctionnel de procédures permettant de telles conventions fait partie des mesures d'accompagnement de la décentralisation. Pour exercer leurs prérogatives, préparer les aménagements hydrauliques ou foncier, les aider dans la formulation des conventions, les nouvelles communes peuvent avoir besoin de mobiliser des appuis en matière d'analyse socio-foncière ou de rédaction des conventions, appui qu'elles doivent être capables de mobiliser malgré leurs faibles moyens financiers.

V. EN DEFINITIVE

Malgré des similitudes historiques, humaines et administratives, il appartient à tout Pays – au surplus en se confrontant aux expériences des autres – de déterminer, en toute souveraineté :

- les principes législatifs régissant le droit de propriété, ses attributs, ses limitations eu égard aux principes constitutionnels,
- l'organisation des pouvoirs publics et celle des organismes et professions privées responsables de la sécurisation de la propriété,
- les modalités d'élaboration et d'enregistrement des contrats,
- les caractéristiques techniques des plans définissant les biens fonciers et les modes opératoires y afférents,
- l'organisation des phases de mise à jour des documents ainsi que les voies de recours en chacune des phases conduisant à l'officialisation des données constitutives de la propriété.

En certains pays, ces règles et modalités paraissent stabilisées ; les voies de l'informatisation sont cependant encore génératrices d'évolutions, au moins sur le plan technique et sur celui de la circulation des données posant le problème de l'accès à tous publics.

- En tout pays qui doit adopter les principes répondant à ses besoins, on retiendra une considération essentielle: celle du coût des moyens nécessaires au regard de tel ou tel concept d'organisation, de précision juridique technique et administrative, (mise à jour comprise), ceci en considération des moyens budgétaires et humains à court et à long terme, que les principes adoptés vont générer, dans le cadre d'un bilan global des richesses de la Nation. La volonté de sécuriser l'ensemble des ruraux, et non seulement une petite élite, va de pair avec un souci d'efficacité dans l'intervention publique et de pragmatisme dans les solutions proposées.

FORMALISATION DES DROITS, INFORMATION ET MÉDIATIONS FONCIÈRES: NOUVEAUX SAVOIR-FAIRE ET NOUVEAUX MÉTIERS

Synthèse de l'atelier 2.3.

Animation : Vincent Basserie (PAEPA)

Rapport : Florence Lasbennes (MAE Mali)

Les travaux du groupe ont été introduits par la communication de Boureïma Drabo présentant les « Nouveaux savoir-faire et rôles dans le cadre de la gestion alternative des conflits liés aux ressources naturelles (Cas du Sahel Burkinabé, projet PSB / GTZ Dori) ».

Les échanges et débats qui ont suivi ont permis aux participants du groupe de travail de faire part de leurs propres expériences et réflexions sur les savoir-faire mobilisés dans le cadre des approches actuelles de sécurisation foncière.

I. LES NOUVEAUX SAVOIR-FAIRE IMPLIQUES DANS LES EXPERIENCES ACTUELLES DE SECURISATION FONCIERE

Les nouveaux savoir-faire identifiés à la lumière des expériences des participants sont les suivants (il ne s'agit donc pas d'un inventaire exhaustif) :

1. Les médiateurs

Les médiateurs ont un rôle de facilitateur dans les processus de négociation entre parties en concurrence concernant l'usage et le contrôle des ressources naturelles et foncières. Ils peuvent rédiger les procès verbaux.

Ils interviennent particulièrement dans le cadre des expériences de gestion alternative des conflits ou d'élaboration de conventions locales (ou codes locaux) de gestion des ressources naturelles.

2. Les para-juristes

Le para-juriste a été défini par Boureïma Drabo comme étant « une personne qui jouit d'une autorité certaine, largement imprégnée de la trame socioculturelle de son milieu et qui facilite principalement la diffusion du droit auprès des populations ».

Il intervient en complément des médiateurs dans le processus de négociation pour la résolution d'un conflit et informe les populations sur les procédures judiciaires et le contenu des lois relatives à la gestion des ressources naturelles et foncières.

3. Les conseillers juridiques en foncier rural

Ces conseillers ont une connaissance approfondie des dispositions législatives et réglementaires relatives au foncier et à la gestion des ressources naturelles.

Ils ont un rôle d'appui – conseil au service des populations, projets, collectivités décentralisées et services techniques afin que les conventions locales de gestion des ressources naturelles n'aillent pas à l'encontre du cadre législatif national.

4. Les enquêteurs

Ils interviennent dans le cadre d'opérations d'identification des droits fonciers, de type Plan foncier rural (PFR).

5. Les géomètres

Ils sont assermentés et interviennent également dans les dispositifs de type PFR et dans les systèmes cadastraux pour relever les limites des parcelles.

NB : Plusieurs configurations existent au sein des dispositifs PFR :

- géomètre expert foncier qui joue à la fois le rôle de l'enquêteur et du géomètre au sens propre,
- combinaison d'enquêteurs qui participent avec les villageois au tracé des limites sur le terrain et de géomètres qui ont un rôle purement technique (relevé des limites au GPS et bornage).

6. Les cartographes, techniciens et informaticiens

Le traitement et la gestion de l'information géographique mobilisent leurs compétences (Systèmes d'Information Géographique, Systèmes d'Information Foncière).

Sans être détaillé, le cas important des intermédiaires entre « vendeurs » et « acheteurs » de terres a été mentionné.

II. CARACTERISATION DE CES NOUVEAUX SAVOIR-FAIRE

1. Compétences techniques

Ces nouveaux métiers se caractérisent par des compétences techniques précises liées à chaque fonction.

Ces compétences n'ont pas été décrites précisément pour chaque nouveau savoir-faire identifié mais les éléments de caractérisation suivants ont été soulignés (particulièrement dans la communication de Boureima Drabo) :

Métier	Compétences et capacités
Médiateur	Capacités d'analyse d'une situation conflictuelle Maîtrise des techniques de médiation +/- capacités pour la rédaction de procès verbaux
Para-juriste	Connaissance des notions de base du droit Maîtrise des procédures judiciaires de règlement d'un litige
Conseiller juridique en foncier rural	Maîtrise des dispositions législatives et réglementaires relatives à la gestion des ressources naturelles et foncières
(Commissaire) enquêteur	Maîtrise des techniques d'enquête foncière
Technicien des systèmes d'information géographique	Maîtrise de l'outil SIG

Si certains participants ont eu tendance à distinguer d'une part les savoir-faire affiliés au domaine de l'anthropologie et d'autre part, les compétences techniques liées à l'information géographique, la nécessité d'une réelle pluridisciplinarité des équipes intervenant dans les processus de sécurisation foncière a toutefois été soulignée. Cependant, l'absence d'un référentiel théorique commun à tous les intervenants limite cette pluridisciplinarité à une juxtaposition de compétences et de savoir-faire.

2. Objectivité et légitimité des intervenants

La nécessaire fiabilité des informations relevées et la qualité des interventions sont liées aux compétences techniques des intervenants, mais elles renvoient également aux questions d'*objectivité* et de *légitimité* de ces nouveaux acteurs.

L'importance de ces deux caractéristiques est évidente mais les moyens de les garantir font l'objet de profonds débats.

En particulier, les médiateurs et les para-juristes doivent être objectifs par rapport à la situation sur laquelle ils interviennent (pas de parti pris) et légitimes aux yeux des parties en présence. Cette double exigence soulève le problème de leur origine : doivent-ils être issus du milieu pour être légitimes ou être étrangers pour garantir leur impartialité ? De plus, un système de contrôle par les parties en présence doit pouvoir s'exercer sur les mécanismes de médiation pour rester légitime aux yeux des populations.

Les différentes approches en cours expérimentent plusieurs montages possibles et mettent en évidence certaines dérives potentielles ou avérées.

Dans le cadre du PSB/GTZ du Burkina Faso, l'objectivité de la médiation est garantie par un dispositif à plusieurs niveaux : un cadre de concertation inter-villages, composé de représentants de tous les groupes en présence, délègue la fonction de médiation à un noyau de plusieurs personnes choisies en fonction de leur notoriété au sein de leur communauté et ayant des compétences reconnues en matière de « facilitation de résolution de conflits ».

Par contre, l'expérience nigérienne de formation de para-juristes souligne les difficultés de contrôle des dispositifs de médiation par les populations. Les para-juristes ont en effet contribué à donner une certaine légitimité « moderne » aux chefferies de canton qui les ont utilisés comme secrétaires pour rédiger des « petits papiers » lors de transactions foncières par exemple. De fait, ces para-juristes n'avaient alors aucune légitimité aux yeux des populations pour jouer un rôle de médiateur dans les processus de négociation.

La question de l'origine des médiateurs et des mécanismes de médiation est particulièrement cruciale dans les situations de concurrence inter-communautaires. Dans les zones d'afflux nouveaux de pasteurs ou de migrants, il n'existe pas de mécanismes de médiation entre autochtones et allochtones. Il est alors important, non seulement d'identifier les personnes pouvant être légitimes aux yeux de toutes les parties en présence, mais également d'harmoniser les règles de médiation ou de règlement des conflits propres à chacune des parties.

Enfin, les risques d'utilisation des processus de négociation de règles locales comme instrument d'exclusion ne doivent pas être négligés. Les résidents peuvent en effet utiliser l'outil de la convention locale pour entériner une gestion exclusive des ressources naturelles qu'ils veulent éviter de partager avec les transhumants par exemple (cas évoqué en zone Mali-Sud).

En conclusion, on peut simplement retenir que les questions d'objectivité et de légitimité des médiateurs et autres intervenants dans les processus de négociation sont à envisager au cas par cas en fonction du contexte social et politique. Une analyse fine de la composition et des rapports entre les groupes sociaux en présence s'avère indispensable. Et une attention particulière doit être portée à l'intégration des groupes minoritaires dans les structures et dans l'ensemble du processus de médiation.

3. Statut des intervenants

Ces deux caractéristiques primordiales (légitimité et objectivité) renvoient également à la question du statut, privé ou public, de ces différents acteurs.

Ce point a été illustré lors des débats par les choix différents opérés au sein des dispositifs de Plan foncier rural au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire.

En Côte d'Ivoire, l'expérience PFR a d'abord été mise en œuvre par l'État. Tous les intervenants (commissaires enquêteurs, géomètres, topographes) relevaient du service public. Ensuite, un choix raisonné de privatisation partielle a modifié cette situation : les opérations de levée ont été confiées à des opérateurs privés mais l'identification des droits demeure dans le domaine du service public.

Au Burkina Faso, toutes les opérations sont effectuées par des opérateurs privés, ainsi qu'au Bénin où ce sont des bureaux d'étude et/ou des ONG qui réalisent le plan foncier.

Sur ce point encore, il n'existe évidemment pas de situation « idéale » à promouvoir. Cette question du statut des intervenants dans les opérations de sécurisation foncière renvoie à des débats et à des choix politiques concernant le rôle de l'État.

Cette question du statut est tout aussi importante en ce qui concerne les fonctions de médiateurs. Les expériences actuelles conduisent à se demander si les capacités internes des communautés à s'autoréguler n'ont pas été surestimées, comme l'illustrent les exemples de conventions locales de gestion des ressources naturelles plus exclusives qu'intégratives. L'État étant le garant du bien public, il est important qu'il s'implique dans ces dispositifs de médiation pour éviter notamment les dérives déjà notées vers l'exclusion. Cet aspect dépasse largement le cadre des débats de ce groupe de travail, renvoyant à la complexe problématique de la légitimité de l'État aux yeux des populations.

III. MOBILISATION DE SAVOIR-FAIRE EXISTANTS ET FORMATION DE NOUVELLES COMPETENCES

La question de la formation de ces nouveaux intervenants est cruciale, mais elle ne doit pas être abordée uniquement en termes de formation « académique » ou de compétences à créer. En effet, plusieurs intervenants ont souligné et illustré le fait que certains de ces savoir-faire correspondent à des compétences existantes qu'il est nécessaire de redécouvrir et de valoriser.

Ainsi, les nouvelles technologies mobilisée notamment dans les SIG ne doivent pas faire oublier ou négliger les réseaux d'informateurs existants au sein des communautés pastorales. En effet, l'état des pâturages ou la localisation et le remplissage des points d'eau sont des informations dont les pasteurs ont constamment besoin et pour lesquelles ils utilisent des réseaux, évidemment informels, d'informateurs très performants. Ces informateurs sont « formés », souvent par des processus d'initiation, et ils utilisent tout un savoir local adapté aux besoins. Ces compétences ne doivent pas être sous-estimées face aux nouvelles capacités technologiques. Au contraire, il est important et urgent de mieux connaître ces métiers traditionnels et de les reconnaître en les valorisant et en les intégrant au sein des dispositifs d'information géographique.

De même, la fonction de médiateur est dévolue à des « hommes de caste » dans certaines ethnies. Un tel cas a été relaté par le maire de la commune de Bancoumana au Mali : les Niamakala sont des hommes de caste spécialisés dans la médiation en cas de conflit entre Malinkés. Leur rôle est reconnu et légitime aux yeux des populations. Toutefois, l'existence d'autres voies de recours en cas de conflits (administration, justice) a fortement affaibli le poids des Niamakala en offrant la possibilité aux parties en conflit de les contourner en espérant pouvoir influencer le jugement. Face aux limites du système judiciaire, le conseil communal cherche aujourd'hui à revaloriser cette fonction de médiation coutumière.

Outre ces savoir-faire « coutumiers », un certain nombre de compétences techniques existent mais sont sous-utilisées aujourd'hui. Ainsi, au Burkina Faso, le problème n'est pas tant de former des géomètres, compte tenu de l'existence de cabinets d'expertise performants, mais de savoir comment les mettre au service des collectivités décentralisées en milieu rural qui n'ont pas les capacités techniques et financières de les utiliser.

Ces exemples montrent l'existence de savoir-faire qu'il faudrait mieux connaître et chercher à valoriser et éventuellement renforcer et compléter pour les intégrer dans les nouvelles approches de sécurisation foncière. Ils rappellent également que les questions de formation doivent être abordées de manière globale en intégrant la problématique de la mobilisation des compétences créées.

Cependant, ces compétences existantes ne couvrent pas tout le champ des savoir-faire nécessaires aux nouvelles approches de sécurisation foncière. La formation technique de nouveaux intervenants s'avère donc indispensable.

Une réflexion sur la formation nécessite toutefois des études prospectives très approfondies sur les besoins en compétences actuels et futurs, en fonction des dispositifs de sécurisation foncière mis en place par les différents pays.

Le nombre de personnes à former pour un métier précis peut être relativement limité pour un pays. Aussi, la question du regroupement de certaines formations dans des institutions sous-régionales a été abordée.

Il n'est toutefois pas systématiquement nécessaire de créer de nouvelles institutions, il en existe un certain nombre (exemple de l'Institut polytechnique rural de Katibougou au Mali) qu'il faudrait revitaliser en proposant de nouveaux modules de formation, voire en retravaillant sur l'ensemble des programmes ou en inventant de nouveaux cycles.

Les participants au groupe de travail ont tenu à souligner que la formation technique d'intervenants spécialisés ne suffit pas. Les paysans et les collectivités décentralisées doivent être informés et formés sur les dispositifs de sécurisation foncière pour pouvoir participer au choix du dispositif à mettre en place, à sa mise en œuvre et au contrôle des interventions des techniciens spécialisés.

De même, l'administration est appelée à jouer des rôles nouveaux et à évoluer dans ses modes d'intervention, ce qui nécessite une réflexion spécifique sur leur place dans les dispositifs de sécurisation foncière et sur la formation, initiale et continue, des agents des services techniques et administratifs de l'État. Cependant, la moyenne d'âge relativement élevée des fonctionnaires dans la majorité des pays de la sous-région soulève le problème de la pertinence et de l'efficacité des formations qui leur sont destinées. Cette problématique est cruciale, mais elle dépasse largement le cadre des réflexions sur les dispositifs de sécurisation foncière.

La formation concerne donc une gamme large et variée de métiers et de publics.

Les profils de ces nouveaux métiers et des publics à former doivent être caractérisés de manière plus précise afin de mieux cerner les besoins de formation, et ceux-ci doivent être mis en relation avec l'offre existante à l'échelle de la sous-région.

D'importantes perspectives d'innovation en termes de formation existent donc et méritent d'être approfondies. Les études qui pourraient être menées sur ce sujet doivent nécessairement être accompagnées d'un important lobbying auprès des bailleurs de fond, pour lever leurs réticences à s'engager dans une réflexion et des actions sur le long terme qui peuvent être coûteuses.

IV. CONCLUSION

Le groupe de travail sur les nouveaux savoir-faire et nouveaux métiers impliqués dans les dispositifs actuels de sécurisation foncière a permis d'initier une réflexion qui mérite d'être approfondie. Les débats ont notamment démontré la nécessité de mieux caractériser l'existant, en terme de compétences et de dispositifs de formation.

De plus, il est important d'élargir la problématique en intégrant les besoins d'information et de formation générale qui doivent permettre à l'ensemble des parties-prenantes, et en particulier aux utilisateurs des ressources naturelles et foncières, de participer au choix et à la mise en œuvre des dispositifs de sécurisation foncière. Le partage d'une connaissance générale revêt en effet une importance stratégique pour éviter ou limiter les dérives liées à la confiscation des dispositifs par une élite au détriment des acteurs directement concernés.

POUR DES DÉBATS PUBLICS SUR LES CHOIX DE POLITIQUE FONCIÈRE

Session plénière, jeudi 21 après-midi

Les choix de politique foncière ont des incidences fortes en termes économiques et sociaux, en particulier pour les premiers concernés, les agriculteurs et les éleveurs du pays. Ils engagent le pays pour une durée importante. Permettre un débat sur ces choix, associant les différents acteurs concernés, et en particulier les ruraux, concernés au premier chef, est une façon de garantir une légitimité aux orientations prises par l'État. Le débat démocratique, citoyen, ne se limite pas à l'Assemblée nationale, et les différents corps intermédiaires, organisations professionnelles, élus locaux, chercheurs, Ong, etc. peuvent légitimement prétendre y contribuer.

De plus, les organisations paysannes, les élus locaux, les agents de l'administration territoriale, les Ong ou les projets intervenant en milieu rural, disposent d'un capital d'expérience important, tant sur les pratiques foncières, sur les enjeux effectifs à l'échelle locale, que sur des réponses pragmatiques aux enjeux vécus par les acteurs. Dans un contexte où l'adéquation aux réalités locales est un déterminant crucial de l'effectivité de la loi, de tels débats sont des opportunités pour faire émerger des propositions novatrices, et d'améliorer la pertinence et l'effectivité de la législation. Ils permettent aux décideurs et au législateur de mieux prendre la mesure des situations sur lesquelles la loi souhaite agir.

Mais comment mettre en œuvre de tels processus ? comment prendre acte de la diversité des acteurs ? Il n'y a bien sûr pas de réponse standard à ces questions : les processus dépendent des enjeux. Les lieux sont multiples, institutionnalisés ou non. Cette session vise à un partage d'expérience autour de ces questions, à partir de quelques expériences, parmi de nombreuses autres, qui en illustrent quelques facettes :

Les *Journées Nationales du Foncier*, organisées chaque année par le Groupe de Recherche-Action sur le Foncier, association qui rassemble les chercheurs, consultants, cadres de l'administration concernés par le foncier ;

Le *Réseau de Réflexion sur la Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles en 5^e région du Mali*, réseau régional rassemblant élus locaux, organisations paysannes, Ong et agents de l'État ;

Le débat animé par la FUPRO (*Fédération des Producteurs du Bénin*) sur le projet de Code foncier au Bénin ;

L'expérience du CNCR (*Conseil National de Concertation des Ruraux*) et de l'APCR (*Association des Présidents de Conseil Rural*) au Sénégal.

LES JOURNÉES NATIONALES DU FONCIER AU BURKINA FASO

Un forum annuel de débat public sur le foncier

*Saïdou SANOU*⁹⁷

I. INTRODUCTION

L'idée des Journées Nationales sur le Foncier (JNF) est issue du programme triennal d'activités du GRAF adopté en février 2001. Les JNF s'inscrivent précisément dans l'axe de capitalisation des expériences en matière foncière qui comporte plusieurs dimensions : le point des actions menées, la discussion et l'analyse des actions en cours et l'application d'une approche comparative des expériences de gestion foncière dans la sous région.

L'ambition de départ consiste à l'organisation et l'institutionnalisation d'une rencontre scientifique nationale annuelle consacrée aux questions foncières. Ces journées devaient aussi permettre d'élargir le débat foncier à l'ensemble des acteurs de la scène nationale : organisations paysannes, autorités coutumières, décideurs nationaux, chercheurs, ONG, partenaires au développement, etc.

L'expérience des JNF au Burkina est donc récente. La première édition a eu lieu à Ouagadougou du 30 novembre au 1er décembre 2001. Notre présentation consistera alors à tirer les leçons de cette 1ère édition ; dans la mesure où nous n'avons pas suffisamment de recul pour mesurer les impacts que les JNF ont produit.

Notre intervention se structure autour de quatre points :

- Les objectifs des JNF ;
- L'organisation et le contenu de la 1ère édition ;
- Les difficultés et contraintes observées ;
- Les perspectives d'institutionnalisation des JNF.

II. LES OBJECTIFS DES JNF :

Pour le GRAF, l'objectif général des journées nationales sur le foncier est de créer un espace d'expression, de débats et d'échanges entre les personnes travaillant sur les questions foncières au Burkina Faso.

Les objectifs spécifiques suivants sont visés :

- Faire prendre conscience aux décideurs et aux citoyens, de la place centrale des questions foncières dans la problématique du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté ;
- Faire connaître les résultats des recherches et études foncières menées par les membres du GRAF ;

- Informer largement les différents acteurs publics et privés concernés, des enjeux fonciers majeurs et susciter la réflexion et la discussion sur les grandes orientations de l'État en matière de politique et de législation foncière;
- Contribuer à la définition de politiques orientées vers le développement durable et la lutte contre la pauvreté ;
- Faire reconnaître et positionner le GRAF comme institution nationale compétente en matière de politique et de législation foncière.

Ainsi, plusieurs résultats sont attendus de l'organisation des JNF :

- Une meilleure considération est accordée aux questions foncières dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement et de gestion des ressources naturelles ;
- Les résultats des études et travaux de recherche sur le Burkina Faso sont portés à la connaissance du public et des décideurs ;
- Les différents acteurs sont plus conscients des enjeux que revêtent les questions foncières pour chacun d'eux ;
- Un débat national est instauré sur les options de la politique foncière et des contributions sont faites à l'élaboration d'une politique foncière adaptée aux réalités nationales et locales ;
- Le GRAF est mieux connu de ses partenaires nationaux et internationaux potentiels.

III. CONTENU ET ORGANISATION DE LA PREMIERE EDITION DES JNF

Le format adopté pour la 1ère édition se structure à plusieurs niveaux :

- *Une exposition permanente de documents sur le foncier ;*
- *Une conférence publique sollicitant l'intervention d'un décideur national*
- *Un panel foncier sur différentes problématiques foncières ;*
- *Des forums fonciers mettant en débat plusieurs questions d'intérêt.*

L'exposition de 2001 a été animée principalement par deux (2) projets de développement : le PSB-GTZ et le PFR GANZOURGOU. Une table de presse fut tenue par la FAO et le GRAF et le CEDA ont exposé plusieurs documents sur le foncier, la gestion des ressources naturelles et le développement durable.

La conférence publique a porté sur le thème de « la politique agricole et ses implications foncières ».

Le panel foncier a permis de revisiter plusieurs problématiques : les problématiques foncières en Afrique de l'Ouest, la pertinence de la RAF et ses textes d'application par rapport aux exigences de gestion des ressources naturelles, la RAF et les enjeux de la gestion foncière urbaine.

Enfin, les fora fonciers ont mis trois (3) principales questions en débat :

- Les questions foncières et les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ;
- L'attribution et la gestion des parcelles urbaines ;
- Les pistes pour une réforme foncière adaptée et efficace au Burkina Faso.

En réalité, la conférence publique permet d'interpeller les décideurs, le panel foncier est une occasion de présenter les résultats des études et recherches entreprises sur le terrain et enfin, les fora fonciers sont une opportunité pour engager le débat sur des questions jugées pertinentes pour les principaux acteurs.

En termes de résultats atteints, les motifs de satisfaction sont nombreux au terme de cette 1^{ère} édition des JNF :

- Une *participation quantitative et qualitative (diversifiée) du public* tout au long des deux jours qu'a duré la manifestation : décideurs, organisations paysannes, techniciens de structures diverses, chercheurs, étudiants, etc.
- Un *appui technique et financier de plusieurs structures et institutions partenaires* : le CILSS (Mission allemande d'appui), le Projet d'appui à l'élaboration des politiques agricoles (Coopération française), le Programme national de gestion des terroirs.
- Un *important corpus documentaire disponible* à travers les différentes communications faites lors des journées. Ce corpus a été enrichi à travers les discussions menées et mérite d'être valorisé.

IV. DIFFICULTES ET CONTRAINTES OBSERVEES

Ces difficultés sont nombreuses et elles tiennent à des raisons d'ordre différent. Nous en citerons les plus importantes.

La préparation et la tenue de cette manifestation ont souffert de la disponibilité et de l'implication active des membres du GRAF. Les responsabilités que plusieurs occupent au sein de leur institution et les multiples déplacements auquel les membres sont soumis ne facilitent pas leur mobilisation constante et effective.

Bien que les travaux aient été rehaussés de la participation du Ministre déléguée chargée du développement économique et que de la présence de participants venus du Mali, du Ghana et du Togo, il convient de noter les points d'insatisfaction suivants :

- Le Ministre de l'agriculture sollicité pour la conférence publique n'était pas disponible car en mission en dehors du pays ;
- Les autorités coutumières n'ont pas participé aux JNF quoique invitées comme les autres acteurs ;
- La participation des organisations paysannes a été jugée assez faible.

S'agissant de la gestion du temps, elle a été mauvaise en général ; ce qui n'a pas permis de consacrer le temps nécessaire aux débats dans le cadre des forums. Plusieurs participants sont repartis frustrés de ne pouvoir exprimer leurs points de vue.

Au vu de ces contraintes, les leçons suivantes méritent d'être tirées :

- L'organisation des JNF ayant été voulu et pensé par le GRAF, les membres de cette structure sont ceux principalement chargés de les faire vivre et perdurer. Il convient donc qu'ils se rendent disponibles et mettent en place *des dispositifs et modes de responsabilisation adaptés*. Cette responsabilisation doit inclure une prise en charge financière de la tenue des JNF.

1. La participation maximum des acteurs impliqués dans la décision et l'application des politiques foncières suppose la préparation conjointe des JNF avec ces partenaires. D'où la nécessité de réfléchir à un *dispositif commun de pilotage de ces journées* et assurer ainsi leur implication effective.

- La 1^{ère} édition des JNF a montré qu'il faut faire beaucoup plus preuve de *professionnalisme dans l'organisation pratique des rencontres*. La gestion du temps et la désignation préalable des responsables de session en sont des dimensions importantes.

V. LES PERSPECTIVES D'INSTITUTIONNALISATION DES JNF

En vue de l'institutionnalisation du processus engagée, plusieurs pistes méritent d'être explorées :

- La valorisation de chacune des éditions des JNF par la *préparation et la diffusion des actes*. Cela inclut le fait de garder les contacts avec l'ensemble des acteurs qui a participé aux journées.
- La *construction des JNF à venir à partir des résultats des travaux antérieurs* (idée de continuité et de tentative de traiter les différentes questions soulevées et à résoudre).
- Compte tenu de la pluralité juridique et la multiplicité des acteurs stratégiques en matière foncière, les décideurs nationaux, les coutumiers et les organisations paysannes doivent nécessairement être partie prenante du processus en cours.
- Le foncier, au Burkina Faso, a des spécificités locales dont il faut tenir compte dans les forums nationaux à venir. La préparation du panel foncier, par exemple, devrait contribuer à rendre compte de ces spécificités. Cela pourrait nécessiter la tenue de rencontres régionales ou locales préparant les JNF.

LE RÉSEAU GDRN5 ET L'INFLUENCE DES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Le projet de loi portant sur la Charte pastorale au Mali

*Aly Bacha Konaté*⁹⁸

I. INTRODUCTION

Le présent document présente l'expérience du Réseau GDRN5 en matière d'influence du projet de loi portant charte pastorale en République du Mali. Nous voudrions faire partager cette expérience avec tous ceux, notamment les organisations de la société civile (ONG, Associations paysannes, etc.) qui ont pour cette mission difficile de promouvoir une gestion durable des ressources naturelles renouvelables affectées par un dispositif législatif et réglementaire plutôt complexe et peu approprié.

Le présent texte est organisé comme suit :

- une description sommaire du contexte socio-politique de la gestion des ressources naturelles qui malgré la décentralisation et la démocratisation, reste marquée par l'inadaptation des textes et des politiques et la quasi-absence de participation des populations dans les prises de décision;
- une brève présentation du Réseau GDRN5 : genèse, structuration, objectifs ;
- une étude de cas d'influence des politiques de gestion des ressources naturelles : le projet de charte pastorale au Mali ;
- un aperçu sommaire sur les procédures classiques de formulation des politiques et textes de lois pour aider le lecteur à comprendre le fonctionnement du système ;
- et enfin des conseils et des leçons pratiques pour aider le lecteur à mieux se positionner dans le processus d'influence des politiques.

Le mérite de cette expérience, transférable dans d'autres contextes, revient au collectif des membres du Réseau GDRN5 et de leurs partenaires dont l'IIED. Que tous ceux, notamment les députés de la région de Mopti, qui ont bien voulu accompagner de près ou de loin le Réseau GDRN5 dans le processus, trouvent l'expression de notre profonde reconnaissance.

II. CONTEXTE

La région de Mopti couvre une superficie de 79017 km². Elle est peuplée de 1 409 000 habitants (Recensement 1995) caractérisée par une grande diversité ethnique. Administrativement, elle est découpée en 8 cercles, 103 communes rurales et 5 communes urbaines et compte 2038 villages. Du point de vue climatique, la région est à cheval sur la zone sahéenne et la zone soudanienne-nord marquée par un régime aride et une grande diversité de RN (forêts, eaux de surfaces, terres agricoles et faunes aquatiques).

⁹⁸ Réseau Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles Mopti BP 31 Sévaré, Mali ; Tel :Fax (223) 420 398 ; E-mail : alybacha@spider.toolnet.org ; alybacha@hotmail.com

Dépendante de la pluviométrie, l'économie de la région repose essentiellement sur le secteur rural (agriculture, élevage, pêche, exploitation forestière) qui occupe plus de 80% de la population. Les différents systèmes de production (agriculture, élevage, pêche) sont imbriqués et très dépendants les uns des autres.

Le dispositif législatif et institutionnel national en matière de gestion des ressources naturelles, d'inspiration occidentale, est peu efficace et ce pour plusieurs raisons :

- l'inaccessibilité, la complexité et la multiplicité des textes ;
- la non prise en compte conséquente des diversités et spécificités locales ;
- l'insuffisance de leur cohérence avec les pratiques locales;
- la non-participation des populations à leur conception ;
- le manque de cohérence entre les textes ;
- la faiblesse de la société civile suffisamment.

Ces contraintes sont exacerbées par l'absence de cadre juridique et institutionnel dans le domaine clé de l'économie nationale du Mali qu'est l'élevage. Les politiques de développement sont encore influencées par des perceptions négatives du pastoralisme, concrétisées par l'absence d'une législation pour réglementer et protéger les espaces pastoraux. La vision sectorielle du développement et l'insuffisance d'approche cohérente dans la formulation des politiques et stratégies ont très souvent conduit à des échecs dus à une faible implication des acteurs à la base.

La décentralisation, qui vise à transférer compétences, ressources et pouvoirs à des collectivités territoriales dont les membres sont démocratiquement élus, est toutefois en train de modifier la situation, s'inscrivant dans une série historique spécifique (crise des années 1980-90, événements de 1991, Pacte national, Conférence nationale, États généraux du monde rural).

A la différence du passé où l'État détenait le monopole exclusif de la gestion des ressources naturelles (GRN), les collectivités territoriales décentralisées, les organisations et associations paysannes disposeront désormais de droits en matière de prise de décision de GRN. Conformément aux dispositions du code des collectivités (loi n° 95-034) et de la loi n°96-050 portant principe de constitution et de gestion de domaine des collectivités territoriales et modalités d'organisation des activités qui s'y exercent, les collectivités seront responsables de la gestion, de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de l'équilibre écologique de leur terroir. Le cadre opérationnel de la mise en œuvre de la décentralisation a déjà été fixé par l'esquisse du schéma d'aménagement du territoire (ESAT, 1995) et les avants projets des schémas régionaux d'aménagement, de développement (AP-SRAD, 1997). Pour accompagner le processus de décentralisation, l'État entreprendra des séries de relecture et de réformes institutionnelles, législatives et réglementaires. Au nombre de ces réformes, il faut signaler la loi portant charte pastorale, qui comblera un vide juridique en matière de gestion des ressources naturelles.

Face au défis de la décentralisation (manque de préparation des acteurs de la société civile et de élus, déficit d'information et d'éducation, exclusion de certaines catégories – femmes, pasteurs – des prises de décision locales, absence de mécanismes garantissant la participation des populations), certains acteurs, notamment les ONG telles que le Réseau GDRN5, sont appelées à jouer un grand rôle d'information, d'organisation des populations et d'influence des politiques.

III. LE RESEAU GDRN5 : “ POUR UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES EN 5^{EME} REGION DU MALI”

Les éléments catalyseurs de la naissance du Réseau GDRN5 sont les opportunités offertes par la décentralisation et la démocratie. Pour combler les insuffisances en matière de formation et d'échanges d'information dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, le Réseau a été créé en 1994 suite à la volonté de trois ONG⁹⁹ de conjuguer leurs efforts. Le Réseau naissant a attiré l'attention des ONG de la région impliquées dans la gestion des ressources. Le Réseau compte aujourd'hui 24 ONG nationales et internationales et associations impliquées dans la gestion des ressources naturelles ; son but de promouvoir l'émergence d'une gestion durable des RN en 5^{ème} Région à travers les objectifs suivants :

- influencer les politiques locales, voire nationales en matière de gestion des ressources naturelles ;
- renforcer les capacités techniques et organisationnelles des membres et de leurs partenaires en gestion des ressources naturelles ;
- aider les membres et leurs partenaires à appuyer la gouvernance démocratique et décentralisée des ressources naturelles;
- aider les membres et leurs partenaires à appuyer l'émergence d'institutions communautaires et intercommunautaires.

A la différence des réseaux classiques, le Réseau GDRN5 a vu le jour pour répondre à un besoin de mieux conjuguer et articuler les efforts de ses membres. A ce titre, il est léger, flexible et ouvert, fonctionnant à travers trois instances:

- l'Assemblée Générale (AG) : organe suprême de prise de décision constituée de l'ensemble des membres. Elle se réunit ordinairement une fois par an ;
- le Comité Stratégique (CS) : composé de 7 membres élus, le CS est l'organe délibérant pour les décisions, les orientations et le suivi du Réseau. Il se réunit ordinairement 4 fois par an ;
- la Structure de Tutelle (ST) élue par le CS, elle est la « personne morale et juridique » du Réseau. A ce titre, appuyée par un secrétaire permanent (coordinateur à plein temps), elle est l'organe d'exécution du suivi des activités du Réseau, assure le suivi de la gestion administrative et financière et le contrôle financier. En dehors du Coordinateur salarié, les membres des différents organes ne sont pas rémunérés.

Les ressources du réseau proviennent des contributions de ses membres et de leurs partenaires externes. Ses activités centrées sur la formation de ses membres, l'information (émissions de radios), la réflexion (ateliers, études, publications) ont permis d'atteindre les résultats suivants :

- les formations reçues ont amélioré les expertises des membres et de leurs partenaires qui de plus en plus mettent l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des institutions paysannes à mener des programmes cohérents de gestion des ressources naturelles ;
- le Réseau entretient des rapports privilégiés avec des programmes nationaux et internationaux en matière de gestion des ressources naturelles et est impliqué dans leur mise en œuvre;
- des alliances stratégiques ont été créées et renforcées avec les députés, les départements ministériels et des organisations internationales;

⁹⁹ Il s'agit de SOS Sahel GB Bankass, de CARE-Mali Koro et de NEF-Douentza.

- un cadre de concertations périodiques entre les députés et le Réseau GDRN5 a été mis en place pour le suivi des activités de gestion des ressources naturelles en 5^{ème} Région. ;
- l'espace d'échange du Réseau s'est élargi où de trois membres fondateurs, le Réseau compte plus de 25 membres de nos jours ;
- les produits (études de cas, expériences, rapports et actes d'ateliers, etc.) du Réseau sont cités dans des publications nationales et internationales
- le Réseau a exercé des influences sur des politiques en matière de gestion des ressources naturelles notamment sur les textes de loi relatifs à la gestion des ressources forestières et la charte pastorale.

IV. LE RESEAU GDRN5 ET L'INFLUENCE DES POLITIQUES DE GRN : CAS DU PROJET DE CHARTE PASTORALE AU MALI

1. Quelques éléments historiques du projet de loi portant charte pastorale au Mali

Le projet de charte pastorale est le fruit d'un long processus piloté par le Ministère du Développement Rural (MDR) à travers la Direction Nationale de l'Aménagement et de l'Équipement Rural (DNAER) avec l'assistance technique et financière de la FAO¹⁰⁰. La logique qui sous-tend l'élaboration d'une loi sur le pastoralisme remonte aux années 1990 face à l'absence de législation réglementant les ressources pastorales ; la gestion de celles-ci se trouvant dispersées dans d'autres textes législatifs et réglementaires¹⁰¹.

Les étapes ayant marqué le projet de loi portant charte pastorale sont :

- 1995 : le Service en charge de l'Élevage a présenté à la FAO une requête pour le financement d'une étude sur les pratiques locales de gestion des ressources pastorales
- 1996 : déblocage des fonds par la FAO pour financement de la requête
- Juillet 1997 : élaboration des termes de référence et de la méthodologie de la collecte des données par la DNAER et la FAO
- Mars 1998 : élaboration des outils de collecte des informations et choix des sites
- Mai-Décembre 1998 : inventaire des normes et coutumes en matière de foncier pastoral dans sept zones¹⁰²,
- Avril 1999 : présentation des résultats de l'inventaire des normes et coutumes sous forme d'ateliers régionaux. Cette phase a impliqué dans une moindre mesure les organisations de la société civile, notamment les pasteurs et leurs diverses formes d'organisations,
- Juillet 1999 : élaboration de l'avant projet de charte pastorale discuté et validé par un atelier national. Tout comme les ateliers régionaux, l'atelier national était peu représentatif des organisations de la société civile. Par ailleurs, non seulement le temps imparti pour les discussions et la validation de l'avant projet de charte était très insuffisant aussi, l'avant projet de charte pastorale présenté au cours de l'atelier, intégrait peu les résultats de l'inventaire des normes et coutumes ayant servi de base à son élaboration.

¹⁰⁰ TCP 6716

¹⁰¹ On peut citer entre autres la loi portant sur conditions de gestion des ressources forestières, le Code de l'Eau, les Accords et Conventions Internationaux sur la Transhumance, etc.

¹⁰² Les sept zones sont : le Sahel occidental, le Delta Central du Niger, le Gourma, la vallée du Niger, la région de Kidal, la zone des lacs, et la zone de Sikasso-Koulikoro-Ségou où l'agro-pastoralisme domine dans un contexte marqué par l'extension continue des surfaces cultivées occupées par des cultures de rente.

- Février 2000 : appui du PRGCRN¹⁰³ au Réseau GDRN5 pour l'organisation d'un atelier¹⁰⁴ d'analyse de l'avant projet de la charte pastorale
- Octobre 2000 : après consultation du CESC, adoption du projet de charte pastorale par le Conseil de Ministres et transmission à l'AN pour délibération et adoption. L'accès au projet de loi portant charte pastorale a été facilité grâce à la vigilance des députés du Comité de suivi du Réseau GDRN5 qui ont demandé au Réseau GDRN5 de leur faire des propositions d'amendements.
- Octobre 2000 : sur demande des députés du Comité de suivi, organisation d'une première séance d'écoute du Réseau GDRN5 par la Commission Développement Rural et de l'Environnement de l'Assemblée Nationale. En des raisons des préoccupations, des contradictions et des ambiguïtés soulevées par le Réseau GDRN5, la Commission Développement Rural et de l'Environnement décida le report de l'adoption du projet de charte pastorale à la session parlementaire d'avril 2001. Elle a demandé au Réseau GDRN5 de formuler des propositions d'amendements du projet de loi et de leur faire parvenir avant leur prochaine session parlementaire.
- Janvier 2001 : anticipation de la session de l'AN par la convocation de la session extraordinaire parlementaire de l'AN pour adoption du projet de loi portant charte pastorale. Encore grâce à la vigilance des députés du Comité de suivi du Réseau, une deuxième séance d'écoute du Réseau GDRN5 a été organisée par l'AN élargie à toutes les commissions où l'essentiel des débats et discussions ont porté sur les propositions d'amendements du projet de charte pastorale.
- Février 2001 : adoption du projet de loi portant charte pastorale, signature et promulgation par le Président de la République ;
- Juillet 2001 : Une des premières dans l'histoire des procédures réglementaires¹⁰⁵, des organisations de la société civile vont être sollicitées pour l'élaboration de propositions de décrets d'application de la loi pastorale. Ainsi, sur initiative de la DNAER, sollicitation du Réseau GDRN5 par la DRAER Mopti pour élaboration de proposition de décret d'application de la loi portant charte pastorale.

2. Démarche stratégique du Réseau GDRN5 pour influencer les politiques

L'influence des politiques en matière de GRN s'inscrit dans la logique des activités des membres du GDRN5 qui sont assez souvent confrontés à des difficultés d'appui des institutions communautaires de base, en raison des ambiguïtés, des incohérences et des contradictions entre les textes de loi de GRN. C'est ainsi que depuis 1998 le Réseau GDRN5 s'est assigné comme objectifs non seulement de renforcer les capacités de ses membres et de leurs partenaires, mais aussi d'influencer les politiques pour leur meilleure adaptation aux réalités de terrain. Ayant concerné essentiellement les textes de loi relatifs à la GRN et le projet de loi portant charte pastorale, les activités du GDRN5 en matière d'influence des politiques ont consisté :

¹⁰³ Co-exécuté par IIED et SOS Sahel GB, le PRGCRN (Programme Régional de Gestion Conjointe des Ressources Naturelles), est né depuis 2000 et intervient dans 4 pays en Afrique qui sont Mali, Niger, Soudan, Ethiopie). Au Mali, ses partenaires sont : NEF, PAGE et GDRN5

¹⁰⁴ Ayant regroupé ONG, Associations socio-professionnelles (d'éleveurs, d'agriculteurs, etc), députés, Services techniques d'État, l'atelier était animé par Brigitte Thebaud (spécialiste des questions pastorales au Sahel).

¹⁰⁵ Au Mali, l'élaboration des décrets d'application (domaine "régalien" de l'Etat) relève exclusivement du pouvoir exécutif et est généralement assurée par les technocrates et les juristes du département concerné. Les projets de décret sont soumis – à travers le SG/G – au Conseil des Ministres pour adoption, avant d'être signés par le Président ou le Premier Ministre sans pour autant passer par l'AN.

Activités	Objectifs	Acteurs (Responsables)
1. Recherche et collecte des textes de loi de GRN et projet en cours	Disposer des informations nécessaires suivant le cas	Membres GDRN5
2. Analyse des textes de loi, études de cas terrain sur pratiques locales de GRN	Pré-identifier les forces et les faiblesses suivant les cas	Membres GDRN5 + Consultants externes
3. Invitation d'institutions nationales (DNCN, AN) pour visites sur terrain	Comprendre les réalités et les écarts entre pratiques et les textes de loi	Membres GDRN5
4. Organisation ateliers d'analyse des textes de GRN et de la charte pastorale	Identifier les forces et faiblesses des textes	Membres GDRN5 + Consultants + partenaires + Société Civile+ Services techniques régionaux
5. Publication et diffusion rapports et actes des ateliers d'analyse	Informers les acteurs sur les résultats ateliers	Membres GDRN5
6. Mise en œuvre stratégie d'influence		
6.1 Mise en place comité suivi recommandations ateliers	Assurer le suivi des résolutions et recommandations ateliers	Membres GDRN5 + Députés + partenaires
6.2 Identification alliés stratégiques (députés, membres gouvernement, OI, chefs de services, ...)	cibler les niveaux d'influence des décisions	Membres GDRN5
6.3 Organisation réunions périodiques comité suivi	Mettre au point l'état d'avancement du suivi : problèmes de blocages et des propositions à donner pour la suite du processus	Membres GDRN5 + Députés + partenaires
6.4 Formulation et diffusion des propositions d'amendement de la loi auprès des alliés	Informers les alliés des propositions	Membres GDRN5
6.5 Organisation et animation conférences/débats sur le projet de charte avec commissions de l'AN et les alliés stratégiques	Expliquer et justifier les arguments proposés et outillés les députés	Membres GDRN5 + Députés comité suivi + partenaires
6.6 Reformulation de proposition d'amendement du projet deuxième écoute a l'AN	Idem	Membres GDRN5 + élargis aux 8 commissions de l'AN
6.7 Négociations interparlementaires	Influencer les groupes parlementaires et le gouvernement	Députés Comité suivi
6.8 Organisation atelier d'élaboration de proposition de décret d'application de la charte pastorale	Poursuite du processus d'influence	Membres GDRN5 + Services techniques régionaux + Société civile

3. Quelques difficultés rencontrées

Certaines pesanteurs d'ordre externe ont émaillé la démarche du Réseau. Il s'agit entre autres de :

- la rétention de l'information, la faible ouverture et de transparence des institutions nationales en charge de l'élaboration des politiques, en ce sens que la dernière mouture du projet de charte pastorale n'a pas l'objet de débats publics avec d'être transmise à l'AN ;
- le faible niveau de formation des élus à l'AN et leur faible capacité d'analyse des textes de loi qui leur sont soumis. Ceci étant dû non seulement à leur profil de formation, mais aussi à la faiblesses des ressources humaines (expertises) que l'État met à leur disposition ;
- la forte influence du Gouvernement sur les décisions de l'AN due au fait que les deux institutions appartiennent majoritairement au même parti politique détenant le pouvoir ;
- la faible capacité d'organisation des organisations de société civile ayant limité le poids du Réseau en matière d'influence;

4. Quelques résultats et acquis

En dépit de ces difficultés, les résultats atteints au terme de ces activités ont été entre autres :

- l'espace d'écoute et d'échange du Réseau s'est beaucoup élargi tant sur le plan national qu'international ;
- le Réseau a renforcé et développé de nombreuses alliances stratégiques au niveau national et international ;
- le Réseau a influencé certains comportements, des politiques et des lois (textes de loi de GRN, charte pastorale);
- les produits (études de cas, expériences) du Réseau sont cités dans des publications et séminaires nationaux internationaux ;
- grâce à la confiance née, le Réseau a été sollicité par les députés de Mopti et la Commission Développement et de l'Environnement de l'Assemblée Nationale à analyser le Code Domanial et Foncier¹⁰⁶ et à évaluer les difficultés d'application des textes législatifs et réglementaires en matière de GRN.

Quelques constats de l'atelier d'analyse de l'avant projet de loi portant charte pastorale en République du Mali

Les forces

- la reconnaissance du pastoralisme, de la mobilité et des autres stratégies spécifiques au pastoralisme (Art 1, 2, 4) ; la reconnaissance de la place importante de l'élevage "à côté" de l'agriculture dans l'économie nationale. Ce qui laisse anticiper une approche véritablement équitable des deux types d'activités, surtout en ce qui concerne les conditions de sécurisation des droits (cf. exposé des motifs).
- la vision lointaine de développement pastoral durable et non pas une simple stabilisation de la situation actuelle des pasteurs que l'on sait être très précaire dans certaines régions.
- la reconnaissance de la pression agricole exercée sur les ressources pastorales (points d'eau et pâturages en particulier), au point où la charte se présenterait presque comme une loi visant à protéger les pâturages contre les défrichements agricoles.
- le principe de la concertation entre les usagers et les acteurs de développement.
- la gestion des conflits est établie au niveau local (article 59, 60, 61).
- la reconnaissance de la contribution importante du secteur de l'élevage aux économies nationales et locales.

¹⁰⁶ Pris sous forme d'ordonnance en Mars 2000, le Code Domanial et Foncier n'est toujours par ratifié par l'AN.

Les faiblesses

- de façon générale, le projet de charte donne une vision assez compartimentée de la réalité de terrain tendant à séparer les groupes (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs...), les activités (agriculture et élevage en particulier), et les ressources (espaces pastoraux, espaces agricoles).
- Article 3, 27, 31, 32, 33 : ne donnent aucune précision sur les "bourgoutières communautaires" et "bourgoutières privées", suscitant ainsi des confusions et interprétations. Par "bourgoutières privées", faut-il entendre parler des pâturages naturels où les droits de propriété réservés aux "Jooro" sont considérés selon la loi comme un acquis. En outre le traitement spécial accordé au "bourgou" reste ambigu car, il s'agit là d'un pâturage naturel au même titre que les pâturages de la zone exondée. Dès lors pourquoi, le "bourgou" doit faire l'objet de taxation alors l'accès aux autres pâturages naturels reste libre ?
- Article 28 : est ambigu par rapport aux dispositions de l'article 29 de la loi 96-050 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités. Le projet de charte pastorale indique que l'accès aux pâturages libre et gratuit. Par contre, la loi 96-050 stipule que « les collectivités territoriales sont en mesure de percevoir des redevances sur les pâturages.
- Article 42 : ne précise aucune mesure spécifique relative à l'implantation des puits privés alors que ceux permettraient à des "individus nantis" de susciter des velléités, de contrôler, de s'approprier des pâturages environnants et d'exclure les autres pasteurs.
- Article 48, 49 et 50 : Le projet de charte adopte une démarche aménagiste reposant en grande partie sur l'élaboration de schéma et de plans d'aménagement. Le principe d'une reconnaissance de la mise en valeur sur la base de l'occupation habituelle et prolongée est en contradiction avec le principe même de la mobilité, si des communautés doivent quitter temporairement (par exemple plusieurs années), leurs zones habituelles par suite d'une sécheresse ou tout autre événement aussi déterminant. Dans ces cas, la charte a ignoré la notion de terroirs d'attache sur lesquels des droits prioritaires sont reconnus en tout temps (cas des systèmes nomades en particulier).

En outre, les schémas d'aménagement classiques consistent à compartimenter les espaces (agricoles, pastoraux, etc.), à circonscrire les mouvements, et à fixer des normes d'exploitation et de gestion (capacités de charge). Toute chose contraire aux principes de l'élevage pastoral basé sur : la mobilité des animaux, l'interpénétration des espaces, la négociation des droits d'accès entre producteurs, la variabilité et la dispersion des ressources, l'instabilité des équilibres écologiques. Ainsi, il est impossible d'assigner les pasteurs sur des pâturages strictement limités parce que cela suppose la maîtrise parfaite de tous les paramètres de production de la biomasse et des conditions d'abreuvement. Or en dehors des zones privilégiées comme le Delta du Niger, l'extrême variabilité et instabilité des ressources naturelles au Sahel (du fait des aléas climatiques), ne peut pas permettre leur maîtrise. Des leçons des expériences réalisées au Sénégal (voir : *Thebaud B, Grell, Miehé S : Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le Nord du Sénégal*. IIED Dossier No 55) ont mis en évidence qu'au lieu des aménagements modernes, la mobilité des animaux est non seulement le fondement de l'efficacité du système pastoral au Sahel, mais aussi contribue au maintien des équilibres écologiques.

- Article 56, 57, 58: on relève des ambiguïtés dans l'article 72 de la loi 95-034 portant Code des Collectivités territoriales.

La seconde fait obligation aux maires de consulter les conseillers de villages, fractions et de quartiers pour l'organisation des activités pastorales, tandis que le projet de charte pastorale indique que «les collectivités territoriales doivent gérer les ressources pastorales avec la participation des organisations de pasteurs et en concertation avec les autres utilisateurs des ressources naturelles ». Aussi le privilège accordé aux organisations de pasteurs prête à confusion et comporte des risques potentiels de conflits de compétences entre celles-ci et les collectivités territoriales. En effet la loi 96-050 stipule que "l'organisation des activités pastorales est réglementée par les organes délibérants de collectivités territoriales en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents conformément aux lois et conventions." Mais le projet de charte pastorale privilégie la collaboration entre les collectivités territoriales et les organisations de pasteurs sur les questions liées aux activités pastorales.

V. LA PROCEDURE CLASSIQUE DE FORMULATION DES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.

Au Mali, comme dans d'autres pays de tradition juridique francophone, le processus de formulation classique des politiques est long et complexe et comprend de nombreux « va et vient » dans les coulisses du Gouvernement. Il peut être résumé ainsi:

- suite à des situations (crises ponctuelles, déficit juridique...) des études et des réflexions sont menées par le département ministériel et les services techniques devant aboutir à l'élaboration d'un avant projet de loi. Facultativement, cette étape implique dans une moindre mesure des personnes ressources et des éléments de la société civile ;
- l'avant projet de loi élaboré est envoyé au Secrétariat Général du Gouvernement (SG/G) placé sous la responsabilité du Premier Ministre. Le SG/G convoque des réunions interministérielles pour études et amendements du projet de loi. Si le projet de loi concerne la vie économique et sociale du pays le Conseil Économique Social et Culturel (CESC) peut être consulté. La dernière mouture du Projet de loi est soumise aux Conseils des Ministres¹⁰⁷ pour examen et adoption. Avant d'être transmis à l'AN, le projet de loi est transmis à la Cour Suprême ou à la Cour Constitutionnel pour un contrôle de légalité et de constitutionnalité ;
- le projet de loi ainsi adopté par le Conseil des Ministres est transmis à l'Assemblée Nationale (AN) pour délibération et adoption. Le bureau de l'AN mandate une commission pour étude. Avant son adoption, la dite commission organise des séances d'écoute des ministres, de personnes ressources pour avis sur le projet de loi. Ensuite, la commission donne son avis (avec des amendements proposés), qui est soumis à la plénière de l'Assemblée Nationale pour délibération et adoption ;
- le projet de loi ainsi adopté et voté par l'AN est transmis au Président de la République pour promulgation et signature ;
- la loi ainsi promulguée est renvoyée au SG/G pour enregistrement et publication ;
- après sa promulgation, la loi doit faire l'objet des textes d'application (décrets, arrêtés, ...) déterminant la manière dont le Gouvernement (l'exécutif) assure sa mise en œuvre. L'élaboration des textes d'application relève exclusivement de l'exécutif qui peut réglementer de façon « unilatérale », sans se référer à l'AN ou à d'autres instances de représentation.

VI. QUELQUES LEÇONS ET CONSEILS PRATIQUES POUR MIEUX INFLUENCER LES POLITIQUES

Il n'y a pas de formule consacrée en matière d'influence des politiques de gestion des ressources naturelles. Mais pour une meilleure efficacité, certains principes doivent guider notre démarche, en amont comme en aval du processus.

1. En amont

Il s'agit des étapes portant sur l'élaboration du projet de loi par les services techniques et le cabinet du département ministériel concerné avant son adoption par le Conseil des Ministres. Au Mali, vu la grande influence du Gouvernement sur l'AN, il est difficile (même pour l'AN) de changer le projet de loi, une fois celle-ci adoptée par le Conseil des Ministres. Voici quelques principes permettant de mieux influencer le processus :

- bien se positionner en exploitant au mieux les canaux d'information auprès des ministères et autres institutions républicaines (SG/G, AN, CESC, ...) sur les textes et politiques en cours d'élaboration ou de traitement ;

¹⁰⁷ Les ministres ne sont pas élus.

- rechercher et bien identifier des alliances stratégiques (membres du gouvernement, députés, directeurs nationaux, ONG, Organisations internationales, etc.) et développer des liens avec elles ;
- faciliter et promouvoir les échanges et les concertations avec les acteurs tant à la base qu'avec les décideurs pour intégrer leurs préoccupations ;
- élargir son champ d'intervention auprès de certaines institutions républicaines telles le CESC, le Haut Conseil des Collectivités (HCC), l'Association des Municipalités du Mali (AMM), les conseillers techniques des départements ministériels dans ses travaux ;
- susciter et alimenter les débats et exploiter au mieux tous les canaux d'informations (journaux, radios, télé, cassettes, etc.) ;
- développer des synergies avec des intervenants externes (ONG, OI) engagés dans l'appui à la GRN ;
- mener périodiquement des évaluations sur les pratiques locales et l'application des textes de loi pour mettre en évidence les écarts et les contradictions ;
- instituer des cadres périodiques d'échanges et de concertations avec les institutions républicaines en charge de piloter le processus de formulation et d'élaboration des politiques et des lois ;
- aider et ou appuyer les élus alliés à rédiger des propositions de textes d'autant que, la loi les reconnaît cette prérogative.

2. En aval

Il concerne le projet de loi adopté par le Conseils des Ministres jusqu'à sa promulgation par le Président de la République en passant par l'AN. Cette phase concerne aussi la mise en œuvre du texte de loi.

- mener des études et des concertations à la base (groupes d'intérêt, villages, communes, etc.) pour comprendre leurs points de vue et avoir leur soutien ;
- bien cibler le groupe à influencer ;
- bien s'informer et avoir une bonne maîtrise des textes ;
- organiser des ateliers de réflexion et d'échanges avec les alliés stratégiques et les partenaires pour analyser les forces et les faiblesses des textes ;
- utiliser les médias (journaux, radios, etc.) pour la diffusion des faiblesses des textes dans les langues nationales;
- visiter et faire visiter le terrain aux responsables (membres du gouvernement, députés, directeurs nationaux, bailleurs de fonds, etc.) afin qu'ils comprennent les écarts et les contradictions entre les pratiques locales et les textes ;
- faire prendre des engagements par les alliés et leur demander régulièrement des compte-rendus ;
- encourager le suivi évaluation des textes en vigueur. La restitution de ces évaluations donnera l'occasion d'impliquer des acteurs nationaux dans la réflexion et d'apprécier le degré auquel le texte parvient à résoudre le problème pour lequel il a été élaboré;
- organiser des ateliers-débats entre les élus parlementaires et les représentants des structures locales de GRN. De tels ateliers permettront à ceux qui subissent les conséquences des lois de « confronter » ceux qui ont voté les lois. Inévitablement, les élus feront l'évaluation des textes et leur efficacité ;

- à travers les relations avec les institutions républicaines et les départements ministériels, soulever la problématique du suivi-évaluation des politiques actuelles ;
- susciter des réflexions avec la société civile pour pousser le Gouvernement à faire accompagner les projets de lois par leurs projets de décrets d'application.

VII. CONCLUSION

L'expérience malienne en matière de gestion des ressources naturelles montre qu'il est illusoire de croire qu'un code ou une loi puisse s'appliquer facilement et de manière légitime à l'ensemble d'un pays caractérisé par une forte diversité ethnique et culturelle d'une part et d'autre part par la diversité des RN. Dans ce cas, n'est-il pas logique que, dans l'élaboration des politiques, la gestion de certaines affaires locales dont celle des ressources naturelles soit réglée au niveau local (commune, village, etc.) en fonction des réalités, l'État se limitant alors à fixer les grandes lignes et les orientations ? Ainsi, les conditions pour l'élaboration d'une bonne politique de gestion des RN, notamment les ressources pastorales, doivent obéir à un principe de subsidiarité entre l'État, les Collectivités Territoriales et les communautés (villages, associations, etc.) à la base d'une part, et d'autre part à la bonne articulation entre les règles locales ou coutumières et les textes de loi modernes.

Or la formulation des politiques de gestion des ressources naturelles reste l'apanage de l'exécutif qui fait peu d'efforts pour impliquer les acteurs véritablement concernés (la société civile). Leur exclusion ou leur faible implication dans les prises de décision se trouve autant aggravée par le faible niveau d'organisation de la société civile et les pesanteurs sociales et économiques telles l'analphabétisme, que par la sous-information et la pauvreté qui minent profondément les sociétés. L'inadéquation entre les textes de loi et les pratiques quotidiennes de gestion des ressources naturelles, l'absence de confiance réciproque entre le pouvoir exécutif et les populations vont persister aussi longtemps que les acteurs à la base seront cantonnés en marge des prises de décisions.

Si les opportunités offertes par la décentralisation sont réelles, devant permettre aux collectivités territoriales et aux communautés rurales de mieux s'impliquer dans la gestion de leurs propres affaires, il demeure que les 90% de la population malienne n'arrivent pas à bien se positionner pour saisir et exploiter les opportunités. Le chemin à parcourir pour assurer une gestion durable des ressources naturelles est encore long et complexe.

Ainsi, loin de se substituer aux collectivités territoriales et aux communautés de base dans le processus d'influence des décisions, il est du rôle et du devoir des ONG de plaider leurs causes pour assurer un développement et une gestion durable des ressources naturelles. A ce titre, plusieurs actions collectives et concomitantes s'imposent aux ONG :

- la poursuite de la formation et l'information des collectivités territoriales et des communautés de base ;
- l'appui à la construction d'une société civile forte, dynamique, représentative et capable de poser ses problèmes et de revendiquer ses droits ;
- l'appui à la mise en place de concertations et de négociations inter-communautaires et entre l'État et les collectivités territoriales ;
- l'appui au processus de transfert de compétences aux collectivités dans le domaine de la gestion des ressources naturelles ;
- le développement des alliances stratégiques et le lobbying tant au niveau local que national ;
- l'appui au suivi et à l'évaluation périodique des politiques et des lois pour leur adaptation.

Bibliographie

- PRGCRN (GDRN5-SOS Sahel GB-IIED) : Atelier d'Analyse du projet de loi portant charte pastorale en République du Mali, Rapport Final, Mars 2000.
- République du Mali : Loi N ____/AN-RM portant loi pastorale en République du Mali : Recueil de l'inventaire des normes et coutumes en matière de foncier pastoral. MDR-FAO, Juillet 1999.
- : Loi et Décrets de la Décentralisation. MDRI, Mars 1999.
- Plan National d'Action Environnementale et Programmes d'Actions Nationaux de la Convention Contre la Désertification (PNAE /PAN-CID), ME, Mai 1999.
- Thebaud B., Grell H., Miede S. : *Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le Nord du Sénégal* . IIED Dossier No 55, 1995
- Winter M. : *La formulation des politiques en matière de gestion des ressources naturelles*. PRGCRN (GDRN5-SOS Sahel GB-IIED), Nov 2000.

POUR DES DÉBATS PUBLICS SUR LES CHOIX DE POLITIQUE FONCIÈRE

Synthèse de la table ronde

Animation : Bara Gueye (IIED)

Rapport : Pierre-Yves Le Meur (IRD, UR REFO)

I. LE GDRN5 ET LE PROJET DE CHARTE PASTORALE (Ali Bacha Konate, Réseau GDRN 5^{ème} Région, Mali)

Ali Bacha Konate précise à destination de ses collègues maliens qu'il faut voir cette présentation non pas comme une critique mais plus comme une contribution à un processus en cours.

1. Genèse de l'initiative et implication du réseau

Le réseau a participé en 1999 à l'atelier national de validation du projet de charte pastorale. Et a fait les constats suivants : les participants n'ont pas disposé du temps nécessaire pour étudier les documents traités ; le projet a été adopté à la hâte, le travail ayant été fait en trois jours ; le débat était hautement technique, il y avait une faible participation des organisations de la société civile, notamment les organisations de pasteurs (les 2/3 des 100 participants appartenaient aux services gouvernementaux) ; les représentants de la société civile invités n'étaient pas assez représentatifs et légitimes.

Sur la base des constats précédents, il a fait passer un message aux décideurs, à savoir que le projet de charte n'a pas été participatif et était peu adapté aux réalités rurales :

- la charte a été conçue initialement document d'orientation mais on est tombé dans le piège d'un code, allant trop loin et laissant peu de marge de manœuvre aux particularités et spécificités locales ;
- le projet de charte avait une vision compartimentée de la réalité rurale, tendant à séparer les groupes (agriculteurs et éleveurs), les activités et les ressources ;
- il existe des contradictions entre certaines lois en cours (décentralisation) et certaines dispositions de la charte ;
- la démarche aménagiste prônée par la charte est trop souvent contraire aux principes de la mobilité, dans un contexte de ressources très incertaines et instables.

Au delà de l'ambition participative, il y a eu en fait une procédure classique de formulation des politiques de gestion des ressources naturelles au Mali. Je vais ici illustrer les insuffisances, et montrer comment les acteurs locaux sont exclus des prises de décision

■ La formulation est initiée par les services techniques des ministères qui effectuent les premières études ; il n'y a pas d'institutionnalisation de l'évaluation des textes de loi et de leurs besoins d'adaptation face à un contexte changeant, on part toujours des situations de crises qu'on essaie de gérer comme on peut, on joue par à-coup dans le processus de formulation des politiques ; les projets sont initiés de manière ponctuelle.

- il y a une faible participation des populations à cette étape de réflexion et de formulation ;
- les consultations se font à la hâte ;

- la transparence est assez faible à ce niveau ;
- Quand l'étude du projet de loi est faite, elle est envoyée au Secrétaire Général du gouvernement (qui dépend de la primature) ; il organise des réunions interministérielles pour adopter le projet, et là encore il y a une faible transparence et faible participation des éléments de la société civile.
- Après adoption par le Conseil des Ministres, le projet de loi est envoyé à l'Assemblée Nationale pour délibération et adoption. L'Assemblée étudie le projet, organise des séances d'écoute avec les ministres et des personnes ressources telles que des ONG. La lacune à ce niveau consiste en une faiblesse des moyens financiers et humaines pour vraiment analyser à fond le projet de loi.
- La loi adoptée par l'Assemblée est envoyée au Président de la République pour promulgation. La limite que nous voyons ici est que le Président dispose de pouvoirs exorbitants parce que la Constitution ne l'oblige pas à suivre toute cette procédure : il peut prendre des lois par ordonnance sans avoir à passer par l'Assemblée Nationale.

2. La démarche stratégique du réseau pour influencer le processus de formulation de la charte pastorale au Mali

Notre action a connu six grandes étapes :

- collecte des textes de lois et des projets en cours ;
- analyse et étude des textes de loi, études de cas sur les pratiques en cours ;
- invitation d'institutions nationales telles que la Direction Nationale de la Conservation de la Nature et l'Assemblée Nationale pour visiter les terrains et voir les écarts entre les textes de loi et les pratiques ;
- organisation d'un atelier d'analyse de la charte avec les services techniques et des organisations de la société civile pour évaluer ensemble les forces et les faiblesses du texte ;
- publication des actes de l'atelier pour informer tous les acteurs de ces analyses ;
- mise en œuvre de la stratégie d'influence.

Celle-ci a suivi elle-même sept étapes.

- mise en place d'un comité de suivi des recommandations de cet atelier (incluant des députés de la région de Mopti) ;
- identification d'alliés stratégiques au sein des organisations internationales et du gouvernement pour mieux cibler notre action ;
- organisation de réunions avec tous ces acteurs pour mettre au point un programme de suivi de la charte ;
- invitation du réseau à une séance d'écoute à l'Assemblée Nationale par la Commission de développement rural et de l'environnement en charge du projet de loi pour expliquer et argumenter sur les incidences et les problèmes liés à cette loi ;
- organisation d'un atelier régional de réflexion sur l'élaboration de propositions d'amélioration de projets de textes de loi, à la demande de la Commission du développement rural de l'Assemblée (dans la mesure où les députés ne disposent pas eux-mêmes des compétences et de l'expertise) ;

- seconde séance d'écoute du réseau élargie à toutes les commissions de travail de l'Assemblée en vue de l'adoption du projet de loi, suivie de négociations parlementaires (rôle actif du comité mis en place par le réseau pour influencer les différents groupes parlementaires, travail qui se poursuit encore)
- élaboration de propositions de décrets d'application de la charte (il y a moins de 6 mois).

II. LE GROUPE DE RECHERCHE ACTION SUR LE FONCIER (GRAF) ET LES « JOURNEES NATIONALES DU FONCIER » AU BURKINA FASO (Saïdou Sanou)

Saïdou Sanou présente une expérience burkinabé située à l'échelon national et non plus seulement régional : il s'agit des journées nationales du foncier. L'idée est issue du programme triennal d'activités du GRAF, Groupe de recherche et action sur le foncier du Burkina, adopté en février 2001. Les journées s'inscrivent dans l'axe de capitalisation des expériences en matière foncière, axe qui comporte plusieurs dimensions.

L'ambition de départ était l'organisation et l'institutionnalisation d'une rencontre scientifique nationale annuelle, consacrée aux questions foncières. Ces journées devaient aussi permettre d'élargir le débat foncier à l'ensemble des acteurs de la scène nationale, organisations paysannes, autorités coutumières, décideurs nationaux, chercheurs, ONG, les partenaires du développement. L'expérience est récente. La première édition a eu lieu fin 2001 et il s'agit ici d'en tirer les premières leçons (on manque de recul pour en mesurer l'impact réel).

Les objectifs de ces journées peuvent s'énoncer ainsi :

L'objectif général de ces journées est de créer un espace d'expression des débats et des échanges entre tous les acteurs travaillant sur les questions foncières au Burkina Faso. Plus précisément, elles visent à faire prendre conscience aux décideurs et aux citoyens de la place centrale des questions foncières dans la problématique de développement humain durable et de lutte contre la pauvreté ; faire connaître les résultats de recherches et d'études foncières menées par des membres et des non-membres du GRAF ; informer largement les différents acteurs publics et privés des enjeux fonciers majeurs afin de susciter la réflexion et la discussion sur les grandes orientations de l'État en matière de politique et de législation foncières.

Ces journées ont été structurées en quatre niveaux :

- une exposition permanente organisée lors de ces journées, à partir de documents existants sur le foncier
- une conférence publique par un décideur national
- un panel foncier sur différentes problématiques foncières
- des forums mettant en débat plusieurs questions.

La conférence publique a porté sur la politique agricole et ses implications foncières.

Le panel foncier a permis de revisiter plusieurs problématiques foncières en Afrique de l'Ouest, en particulier la pertinence de la Réorganisation Agricole et Foncière (RAF) au Burkina Faso par rapport aux exigences de gestion des ressources naturelles et aux enjeux de la gestion foncière urbaine.

Le forums fonciers ont permis de discuter trois grandes questions :

- Les questions foncières et les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté
- L'attribution et la gestion des parcelles urbaines

– Les pistes pour une réforme foncière adaptée et efficace au Burkina Faso

1. Résultats et perspectives

En matière de résultats, on peut souligner une participation quantitative et qualitative très diversifiée, pendant les deux jours de la conférence (décideurs, organisations paysannes, techniciens de structures diverses, chercheurs, étudiants, etc.), et un appui technique et financier de plusieurs partenaires institutionnels : le CILSS (à travers la mission allemande d'appui), le PAEPA (Projet d'appui à l'élaboration de politiques agricoles) de la Coopération Française, le Programme national de gestion de terroirs (PNGT).

Parmi les difficultés, notons les problèmes de disponibilité et d'implication active des membres du GRAF (en tant qu'initiateur des JNF) insuffisantes (autres activités, mobilité) et l'absence du Ministre pour la conférence publique (en déplacement).

Pour les années à venir, construction sur les résultats des travaux antérieurs (idée de continuité, de traiter les questions soulevées au cours des éditions précédentes)

– Compte tenu de la pluralité juridique et de la multiplicité des acteurs stratégiques en matière foncière, les décideurs nationaux, les chefs coutumiers, les organisations paysannes, etc. doivent être impliqués et partie prenantes du processus en cours ; le GRAF doit faire en sorte que les journées soient organisées conjointement avec leurs représentants.

– Tenir compte des spécificités locales dans les journées à venir, en particulier dans la préparation du panel foncier : si l'on veut obtenir l'implication et l'input des organisations paysannes, il serait intéressant de préparer à l'avance, à partir de la base avec ces organisations afin que cet input soit visible lors du forum national.

III. LA FEDERATION DES UNIONS DE PRODUCTEURS DU BENIN ET LE PROJET DE CODE RURAL (Jacques Bonou, Vice-Président du ROPPA¹⁰⁸, Secrétaire Général de la Fupro Bénin)

La Fédération des unions de producteurs du Bénin a mené des actions par rapport aux difficultés foncières rencontrées par les paysannes et paysans. Il faut noter la particularité du Bénin, en termes de filières porteuses depuis l'indépendance, et qui ont occupé des surfaces importantes dans les zones riches du sud du pays (palmier à huile, café). À partir du désengagement de l'État, il a été question que la population puisse prendre elle-même en charge sa destinée, à travers ce que l'État avait investi, à travers les plantations de palmiers à huile, les caféières. Cela a amené des difficultés foncières. Au même moment, il était important que les organisations de producteurs se structurent pour mieux renforcer leurs capacités et devenir de véritables interlocuteurs.

C'est face à ces enjeux que la Fédération des unions de producteurs du Bénin (FUPRO) est née en septembre 1994. En 1995, le gouvernement béninois a prévu d'organiser une table ronde sur le secteur rural. On y a invité les organisations paysannes comme observateurs. Comment peut-on organiser une telle rencontre pour décider au nom des organisations de producteurs, alors que l'État se désengage ? Une lettre de déclaration de politique agricole de l'époque précisait pourtant bien les rôles respectifs de l'État et du secteur privé. La FUPRO s'est positionnée par rapport à ce texte.

La FUPRO a pris l'initiative d'un premier forum paysan à Parakou. Les premières réactions suite à ce forum étaient d'aller à la table ronde du secteur rural, mais en tant que participants, et en faisant remonter de la base tous les problèmes fonciers. Il y avait des problèmes liés à la reprise de la gestion des palmeraies que l'État a rétrocédées aux producteurs, avec l'appui des coopérations étrangères (suisse, française) (destruction de plantations, morts

¹⁰⁸ Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles.

d'hommes, contestations foncières). Si une table ronde doit se tenir sur le secteur rural, cette question ne doit pas être occultée. Lors du premier forum, le gouvernement a été interpellé à ce sujet, et les organisations paysannes ont finalement été invitées comme participants à la table ronde.

Avant même de se prononcer sur l'avant-projet du code foncier rural, il y avait déjà eu ce « cri d'alarme » de la part des organisations de producteurs pour attirer l'attention du gouvernement sur ces aspects. Le gouvernement en a pris bonne note et la FUPRO estime devoir se prononcer sur les chapitres de l'avant-projet concernant les producteurs. Pour ce faire, la FUPRO a invité les experts ayant contribué à l'avant-projet, et d'autres personnes ressources travaillant déjà avec eux, pour un programme de travail de 2 semaines. Lors d'un premier atelier de 3 jours de vulgarisation, les experts devaient expliquer les contenus du texte et en particulier le vocabulaire technique. La seconde phase a été décentralisée au niveau des six unions départementales (UDP) qui constituent la FUPRO Bénin (elles-mêmes composées d'union sous-prélectorales rassemblant au total 4.500 groupements villageois).

Il est souhaitable que ce type de procédure soit étendue à tous les pays. Il faut signaler que le désengagement de l'État s'est fait à un moment où les sociétés civiles n'étaient pas du tout préparées. Nous sommes obligés d'aller avec le vent, et face à cela, de prioriser certains aspects. Lorsque l'on nous dit parfois que nous ne sommes pas allés à la base, pas fait tel ou tel travail, il faut considérer que jusqu'aux années 1990, plus de 80% de la population ont systématiquement été écartés des processus de décision et que l'on nous demande tout d'un coup de nous prendre en charge. Ce processus doit être étendu aux différents pays membres du ROPPA, avec l'aide des cadres, des coopérations et des experts, dans la mesure où les États n'ont plus les moyens de prendre en charge ces politiques.

IV. LE CNCR (CONSEIL NATIONAL DE CONCERTATION DES RURAUX) ET LE DEBAT SUR LE PLAN D'ACTION SUR LE FONCIER AU SENEGAL (Lamine Sonko, CNCR)

159

L'expérience présentée est une expérience d'influence des politiques par une catégorie d'acteurs qui sont les producteurs, qui savent ne pas être responsables au premier de l'élaboration des politiques publiques. Il est clair dans la plate-forme des organisations paysannes que la formulation des politiques relève de l'État central. Un second principe d'autonomie dit que sur les questions qui intéressent le monde rural, l'État ne peut pas connaître nos problèmes mieux que nous mêmes. C'est donc entre ces deux principes qu'il y a nécessité de négocier pour arriver à des résultats pertinents, car correspondant à nos besoins et aussi au contexte non exclusivement agricole et au cadre de vie légal. L'expérience de formulation de la politique foncière rentre dans ce cadre et sera analysée sous cet angle.

Il s'agit ici d'essayer de montrer en quoi les producteurs peuvent exprimer leur propre position et participer à des plates-formes de discussions avec d'autres acteurs. À partir de 1995, lorsque l'État a lancé le processus, un comité de pilotage a été créé dans lequel les producteurs étaient représentés. Ce processus a été mené par un cabinet privé recruté pour ce travail, et dans toutes les régions, ce cabinet a convoqué les différents acteurs pour discuter du problème du foncier, en faire un diagnostic et proposer une série de recommandations. Après un an, un Plan d'action foncier a donc été élaboré, qui comportait un certain nombre de scénarios :

1. On garde un *statu quo*, c'est-à-dire une loi sur le domaine national affirmant que les terres appartiennent essentiellement à l'État, et qui donne certains pouvoirs de gestion aux collectivités décentralisées, mais on sait que le pouvoir traditionnel fonctionne ;
2. Une situation intermédiaire où l'État déconcentre un peu plus ses fonctions de gestion, et transfère à ses collectivités locales des pouvoirs de gestion qui peuvent être transformés en propriété privée ou en droit d'usage ;
3. Une troisième situation où on privatise : ceux qui ont des ressources achètent, font des transactions qui sont reconnues et sécurisées.

Arrivés à ce résultat (nous étions dans le comité de pilotage), nous avons vu que ces propositions sont importantes, que la participation à ce comité ou la convocation par un cabinet privé sont insuffisantes, et qu'il faut donc un mandat supplémentaire. Il y avait l'opportunité d'une rencontre annuelle avec le chef de l'État pour faire le point

sur toutes les questions qui intéressent la ruralité, les élus locaux et les producteurs. Au cours de l'une de ces réunions en 1996, nous avons dit que nous pensons que les propositions faites par l'administration à l'issue du travail du cabinet sont insuffisantes pour pouvoir prendre une décision et légiférer dans ce domaine. Nous avons besoin de remettre ces propositions sur le terrain. Cela a été accepté, que les différentes catégories d'acteurs puissent construire leurs propositions de façon autonome.

Nous nous sommes bagarrés pour que ceux qui ont la légitimité, c'est-à-dire les élus locaux, aient à leur tour les moyens d'aller consulter leur base. Nous les avons donc appuyés pour mobiliser de l'argent et nous avons mis à leur disposition un certain nombre de ressources techniques, pour qu'ils convoquent à l'échelle des collectivités locales toutes les catégories d'acteurs pour discuter des opportunités. Nous avons exigé des collectivités locales, de mettre dans chaque région au moins dix représentants des organisations paysannes que nous avons pris le soin de sélectionner (filiales, femmes). Au cours du travail de prospection et de formulation des élus locaux, nous avons chaque fois en marge de ces réunions, regroupé les 10 représentants des organisations paysannes pour leur demander quelles étaient leur perception des débats en cours, les insuffisances, les points qu'ils auraient souhaité discuter, et la perspective qu'ils auraient eux-mêmes souhaité imprimer à la discussion sur la réforme sur le plan d'action foncier.

Au terme de cette consultation par les élus locaux, il y a eu un atelier national qui leur a permis de choisir la seconde option « mixte » : « l'État nous rétrocède les droits de gestion, mais nous, nous pouvons gérer en propriété ou en droit d'usage ». Ils ont aussi demandé à l'État un travail important en termes de réhabilitation et de valorisation foncières, de délimitation des domaines des collectivités locales, et en termes de meilleure adéquation du contexte juridique dans la mesure où c'est eux qui vont gérer les domaines.

C'est à partir de là, en connaissance des positions de l'État et des élus locaux, que nous avons dit que nous allons mener notre propre réflexion. Elle a commencé il y a un an et demi. La première étape a été l'étape de conscientisation, qui est longue : elle a de fait commencé en 1995. Il a fallu discuter régulièrement avec les responsables du CNCR pour les inviter à suivre de près ce qui se passe en la matière, au point où ils en sont venus à prendre conscience des enjeux autour de cette question. À partir de là, un conseil d'administration se réunit et discute de l'engagement, pour que le conseil ait mandat à traiter de cette affaire, avec un certain d'orientation. Cette réunion s'est tenue, l'État était présent, ainsi que les responsables des collectivités locales ; certaines ONG partenaires ou acteurs dans le domaine du foncier ont été invitées. Le mandat a été donné de faire le travail et on discuté des séquences :

1. Consulter les gens à la base.
2. Monter un système d'influence des politiques (députés, gouvernement, chef de l'État) pour que nos intérêts soient pris en compte.

La *première séquence* a été confiée à des experts qui sont en même temps des alliés (Oussoubi Touré pourra en parler) ; il s'agit ici de formuler les propositions des paysans par rapport à la réforme foncière, et pour cela, il faut toujours maintenir le principe de leur autonomie : ils ne peuvent peut-être pas analyser, chaque paysan est dans son coin. Nous avons demandé à 3 consultants, experts dans ce domaine, en collaboration avec le groupe de pilotage sélectionné par le conseil d'administration, de former un groupe de paysans qui à leur tour vont aller dans leurs différentes régions et discuter avec les gens. Cette expérience a été très intéressante dans la mesure où les consultants savaient qu'il ne leur revenait pas d'aller eux-mêmes collecter l'information auprès des gens, mais qu'ils devaient, dans la mesure du possible, transférer un certain nombre de capacités en termes de perceptions de ce que les gens vivent, en termes de premières analyses des conflits, des difficultés, des pratiques. Une formation au niveau national a été faite. Ensuite, il y a deux cas où les consultants se sont retrouvés dans deux zones agro-écologiques différentes avec les groupes de paysans qui devaient faire l'analyse pour construire une grille d'analyse du foncier en tenant compte des connaissances que les consultants ont des zones et des expériences de gestion foncière. Cette grille a été appliquée par les paysans selon leur timing (ce qui aura une incidence sur le déroulement du processus). 50 à 60 rapports sont remontés des régions, et les consultants vont bâtir une analyse régionale sur la base de ces rapports. Les produits de l'analyse régionale vont être soumis à des ateliers régionaux, permettant une confrontation des points de vue parfois divergents des paysans en matière foncière. Il vont inviter à ces ateliers les autres acteurs, élus locaux, ONG, opérateurs privés. L'idée, c'est qu'il y ait une confrontation, car nous sommes conscients que, pour bien négocier avec l'État, nous devons bien comprendre les intérêts des autres. Ce

travail va être finalisé dans un séminaire national où les différentes problématiques régionales vont être mises en commun, les spécificités vont être ressorties, et le conseil d'administration du CNCR donnera un mandat de négociation. C'est la première séquence au terme de laquelle on peut penser qu'on a des propositions paysannes et un dossier pour discuter avec tous les autres acteurs nationaux sur la réforme du foncier.

La *deuxième étape* va être très intéressante dans le contexte actuel d'alternance au Sénégal. Dans notre expérience, nous avons pu construire avec notre ancien gouvernement, dans un processus de négociation, mais avec l'appui de bailleurs de fonds externes, une relation directe, mais qui ne mettait pas en exergue les autres instruments législatifs : on n'utilisait pas beaucoup l'Assemblée Nationale, les ministères, on avait beaucoup accès à la haute administration, aux ministres, au chef de l'État à travers des mécanismes réguliers, des discussions tous les trois mois, une rencontre annuelle avec le président de la république, et à notre demande, on rencontre ministre.

Dans le futur nous allons plus passer par les élus, l'Assemblée Nationale, et à cet égard, l'expérience de la 5^{ème} région du Mali est extrêmement intéressante.

Deux ou trois grandes leçons du processus :

- Tout d'abord le coût. Pour arriver à formuler, on a besoin de gens qui ont une perspective un peu plus haute que les espaces où vivent les agriculteurs, donc on a besoin de consultants. Toutes ces réunions sont encore très chères, donc on a besoin d'appuis. Il ne suffit pas de dire de venir aux gens, les mandats doivent être pris, et ça coûte. L'expérience a été soutenue par la Coopération française (46 à 50 millions) avec un blanc-seing de l'État qui a vu l'intérêt de l'expérience.
- Tout au long du processus, il y a eu des déplacements et parallèlement au travail sur le foncier, on a fait un travail sur la vision qu'on avait de l'agriculture avec notre gouvernement (1995-96) pour les amener à accepter que l'agriculture familiale est celle qu'il faut privilégier dans les 10 ou 15 prochaines années ; en même temps, le ministre de l'agriculture commençait par dire que cette décision ne dépendait pas de nous mais de l'UMOA. On s'est tout de suite rendu compte que même pour ces questions foncières, il faut aller à l'UMOA. On s'y est mis pendant la même période. On ne peut pas régler la question d'abord à l'échelon local puis national, il n'y a pas d'approche linéaire ; c'est un processus très complexe et il faut être à l'affût, il faut avoir une capacité d'être présent : les gens de l'UMOA nous disaient ici vous n'avez pas votre place dans l'institution, il a fallu se bagarrer pendant une semaine pour qu'ils acceptent de nous laisser la salle de conférence, d'avoir des bureaux, de toucher aux ordinateurs...
- Une expertise comme celle présente dans cette réunion va être sollicitée. Nous n'avons pas toujours les moyens, mais nous avons une attente claire : les producteurs travaillent, ils n'ont pas toujours la capacité de mettre en place les systèmes pour quantifier, analyser et suivre. Pour suivre quelles sont les stratégies que les gens développent par rapport au foncier, entre autres la migration vers des zones à haute potentialité en Afrique.

V. DEBAT

Sten Hagberg (Université de Uppsala) : Une chose est très intéressante dans les 4 exposés et mérite d'être soulevée. Dans la présentation d'Ali Bacha Konaté, on a vu que les acteurs impliqués étaient le président et l'Assemblée Nationale, on n'a pas vu vraiment l'implication des producteurs ; au Bénin, on a vu comment les organisations paysannes ont refusé cette exclusion, ils ont touché directement les responsables pour être impliqués, et le cas du Sénégal montre l'importance d'avoir des liens directs avec le sommet de l'État. Au Burkina, on dit souvent qu'il faut avoir des bras longs. Et il est intéressant de voir que ces associations ont eu des bras longs, mais qu'est ce ça nous enseigne pour la décentralisation, qu'est ce que ça nous enseigne pour le cas de l'alternance. Cela veut dire que pour les maliens, c'était peut-être mieux de toucher Konare directement au lieu de passer par ces différentes structures régionales, locales, etc. Ce qui est intéressant avec tous ces exposés et avec ces journées, c'est comment impliquer les décideurs et les chefs coutumiers. Un décideur devait donner une conférence, on essaie encore d'établir des relations avec le sommet. Cela nous donne des raisons aussi bien de saluer cette expérience, que de s'inquiéter un peu : en quelque sorte, cela veut dire que la société ne marche pas s'il faut avoir des bras longs pour avoir une influence.

François Picard (Intercoopération) : Ce qui m'a frappé dans les 4 cas, c'est l'absence des partis politiques. À aucun moment, on ne parle de contacts avec eux, même si on a effleuré le cas de l'alternance au Sénégal. On a l'impression d'être encore dans des situations où finalement c'est des partis-État avec une confusion ou une symbiose entre le pouvoir politique, l'administration, etc. On ne semble pas sorti de cette situation ce qui explique peut-être aussi la longueur des bras qu'il faut avoir, et en fait les messages, on n'a pas l'impression qu'il y ait une réception ou un travail, que ce soit dans l'opposition ou dans les partis qui sont au pouvoir, pour relayer justement, et porter c'est message ; c'est extrêmement frappant dans les 4 interventions.

Adama Camara (Amicale des maires du Mandé) : Je suis le maire de la commune de Bancoumana et président de l'Amicale des maires du Mandé. Le statut de maire fait que nous sommes des représentants des partis politiques d'abord, parce qu'on entre par la porte de la politique ; ensuite tu es officier de police judiciaire comme représentant du procureur, nous sommes aussi des officiers de police administrative, donc nous aidons l'administration à la bonne exécution des lois qui sont mises en place ; ensuite nous sommes les représentants de la population, parce que ce sont eux qui votent pour nous. Donc chaque fois qu'il y a des problèmes, nous sommes les premiers concernés. Au niveau du Mandé, comme il y avait énormément de problèmes, nous avons créé une amicale, c'est-à-dire que nous sommes regroupés (16 communes). Le problème le plus brûlant était le problème foncier, alors nous avons organisé un atelier pour essayer de parler du foncier. Il y avait plus de 100 participants, dont 50% étaient les propriétaires terriens, les ruraux quoi, ensuite il y avait les services de la conservation de la nature au Mali, le représentant du conseil des cercles du Mali, le représentant de l'AOPP, l'Association des organisations professionnelles paysannes, les représentants de l'APCM, donc toutes les couches étaient représentées. Cet atelier a duré 3 jours. Le premier jour, les gens étaient un peu crispés parce qu'il y avait de la méfiance, le second jour, ils ont commencé à être un peu dégourdis, et le troisième, je crois que les gens ont commencé à parler. Mais ce qui est sûr, c'est qu'il y a beaucoup plus de non-dit que de dit. Lors de cet atelier, nous avons essayé de faire une analyse en partant de l'insécurité foncière pour pouvoir trouver des solutions. On a identifié 12 problèmes et 18 causes à l'insécurité, pour lesquelles il a été trouvé 13 solutions, dont certaines très importantes, telles que la réhabilitation des valeurs traditionnelles ; je le dis parce qu'il y a des tribunaux qui n'arrivent pas à régler des problèmes que nous réglons avec ces valeurs. Il faut aussi créer un cadre de concertation entre l'administration, les communes et la société traditionnelle dont font partie les propriétaires terriens, et aussi les services techniques de l'État. Après cette réunion, un conflit violent (avec mort d'hommes) a été réglé auquel l'administration n'avait pas trouvé de solution.

Oussouby Touré : Juste une observation sur l'expérience sénégalaise : ce que Lamine Sonko décrit, c'est qu'ils ont emprunté un raccourci pour influencer le processus de prise de décision. Mais ce qui apparaît, c'est que les acquis sont absolument fragiles, parce qu'ils ne se fondent pas sur un rapport de forces construit à l'intérieur du pays. Lamine a dit, c'est l'appui des bailleurs de fonds qui a été déterminant. La stratégie c'est d'ouvrir des contre-feux à Bruxelles, à Washington, à Londres. Le gouvernement va pour négocier un dossier, les bailleurs le renvoient en lui disant il faut aller discuter avec tes paysans, te mettre d'accord avec tes paysans, élaborer des propositions acceptées par tes paysans pour qu'on puisse examiner le dossier. Le gouvernement développe alors une stratégie de séduction et de ruse, il accepte, ouvre des portes, mais revient dessus dès qu'il le peut. L'alternance l'a prouvé de façon tout à fait éloquent : il y a eu des acquis avec l'ancien régime, au lendemain de l'alternance, ils ont eu le sentiment avec la remise en cause de ces acquis, qu'ils étaient pénalisés, parce qu'on leur a reproché au moment du choix d'être majoritairement du côté de l'ancien régime. C'est le sentiment que beaucoup de responsables du mouvement paysan ont eu, et aujourd'hui encore, il y a des difficultés. On n'est pas parti des acquis pour les élargir et les renforcer, on est obligé de se battre pour obtenir certains acquis qui avaient déjà été engrangés. La question de la construction d'un rapport de forces est tout à fait déterminante, sinon, ça devient un travail de Sisyphe, on gagne, c'est remis en cause, il faut repartir à zéro.

Jean-François Belières (CIRAD-IER Mali) : Je ne pense pas que le problème important soit « d'avoir les bras longs » ou pas. Dans les quatre présentations qui ont été faites, j'ai l'impression qu'il y a deux modes d'influence complètement différents : d'un côté, on a des groupes agissant comme des groupes de pression, d'un autre côté, on a des organisations qui existent ou qui se sont constituées à cette occasion là. Il y a donc deux modes d'intervention complètement différents avec des démarches complètement différentes. D'un côté, si on prend les organisations, elles existent, elles ont un certain degré de représentativité que je ne veux pas discuter, elles ont un certain nombre de niveaux d'intervention dans l'État, dont je fais abstraction là. Le problème qui me semble intéressant, c'est que ces organisations, à un moment on les a appelées pour venir légitimer une orientation de politique agricole, et ces organisations se sont trouvées devant un problème qui était : comment faire d'une part pour répondre à ce qu'on

nous demande, est-ce que ce qu'on nous propose est bon ou mauvais, même si certains avaient déjà un certain nombre de positions, et comment faire pour consulter la base, avec des problèmes à la fois d'organisation, des problèmes d'expertise, de transfert de l'expertise, et derrière tout ça, comment on s'organise pour avoir l'avis de l'ensemble des producteurs d'un pays, avec ce gros problème, évoqué surtout dans le cas du Sénégal, de la diversité ? On a du mal à demander à un producteur d'une région de se positionner en prenant en compte des réalités qu'il ne connaît pas ailleurs ; et là le Sénégal a fait des propositions d'organisation, on a regroupé, on a formé, etc. Je trouve toutes ces démarches intéressantes, la problématique de la mobilisation de l'expertise et de l'appropriation de cette expertise. À l'inverse on a de l'autre côté deux groupes – mais je me trompe peut-être – qui se sont constitués et qui fonctionnent plus en groupes de pression, c'est-à-dire qui disposent déjà des experts, qui disposent déjà par rapport à des orientations déjà proposées, de leurs propres résultats d'analyses et études, et qui trouvent des moyens pour fonctionner de manière différente, qui organisent la mobilisation de l'ensemble des acteurs pour discuter, pour infléchir les orientations, avec une forte entrée recherche, semble-t-il, dans le cas du GRAF. Ces deux modes d'intervention et d'influence me semblent intéressants. On a l'impression d'un côté (Bénin et Sénégal) qu'on a été surpris – j'exagère, je caricature – par la problématique, et qu'on a eu du mal à l'anticiper, donc il a fallu réagir derrière en mobilisant beaucoup de moyens, et de l'autre côté, on a l'impression que les deux groupes font surgir les problèmes, et donc bénéficient de cette sorte d'avance, d'anticipation sur les propositions à faire. Si on mélangeait les deux, ce serait intéressant, comme l'a dit Mr. Sonko qui était très intéressé par l'expérience du GRAF. Je trouve que la combinaison des deux est très intéressante, à la fois constituer des groupes de réflexion et de mobilisation des données, d'influence en allant sensibiliser un certain nombre d'acteurs qui vont prendre des décisions, et préparer la consultation.

Bagna Djibo (AREN Niger) : Je remercie ceux qui ont présenté les études de cas, mais j'ai quelques questions par rapport à mon ami du Mali, au sujet du code pastoral. Dans tout le processus, quelle a été la position des éleveurs, parce qu'il s'agit de la non-prise en compte des problèmes des éleveurs. On sait que les éleveurs sont généralement passifs, il y a eu des luttes en direction de ces éleveurs. Est-ce que eux, ils ont apporté un appui à ces responsables d'organisations ? La deuxième question, toujours au Mali : quelle a été la position du bailleur de fonds. Parce que, généralement, quand on élabore des codes, c'est toujours un partenaire qui est derrière ça. Est-ce que vous l'avez rencontré ? Quelle a été sa position ? Par rapport à l'exposant du Burkina, il s'agit d'une journée nationale du foncier, j'ai voulu aussi là savoir comment les paysans se sont organisés pour participer à ces journées. Est-ce qu'ils s'organisent au niveau de la base pour désigner les participants, ou bien c'est l'État qui désigne les participants ? Deuxièmement, je voudrais savoir que deviennent les résultats de ces journées. Est-ce que chaque année il y a une évaluation de la journée précédente, ou bien on revient chaque année sur les mêmes choses ? Par rapport à mon ami Jacques Bonou : il y a eu une table ronde, ils ont participé. Est-ce qu'ils ont participé parce qu'ils ont menacé, ou l'État a senti la nécessité de les impliquer ? Je voudrais savoir aussi pourquoi ils ont adjoint aux experts d'autres personnes ressources : c'est parce qu'ils n'avaient pas totalement confiance dans les experts de l'État ou bien parce qu'ils avaient senti qu'il y avait des gens dont il fallait aussi avoir la position ? Par rapport à mon ami Lamine, je voudrais savoir quelle est la stratégie qui a été développée pour qu'ils puissent convaincre la Coopération française de mobiliser ce fond qui leur a permis d'organiser ces ateliers, surtout que l'on sait que la Coopération française est vraiment exigeant quand il s'agit de finance. Je voudrais aussi demander, cela s'adresse aux quatre, quel a été le niveau des autorités et le niveau d'influence des producteurs mêmes. Tu peux engager une procédure qui n'est pas bien conçue par les producteurs eux-mêmes : comment les gens sont arrivés à mobiliser ces producteurs pour qu'ils adhèrent aux propositions ?

Diène Ndiobo (DAPS, Ministre de l'Agriculture et de l'Élevage, Sénégal) : Je voulais féliciter les quatre exposants sur les expériences qui nous ont été présentées. On voit bien la dichotomie entre le Bénin qui n'a aucun appui, qui se réveille pour faire face à un avant-projet de loi qui venait de lui être soumis ; nous avons le Mali qui rentre dans un canal classique, mais qui n'a pas utilisé suffisamment tous les moyens de recours pour faire repousser un projet, parce que même s'il est en face d'un État, même s'il est en face d'un recours classique, je suis sûr et certain qu'au niveau de l'administration malienne, il y a des voies qui permettraient tout de même de repousser des échéances. Du côté du Burkina et du Sénégal, il ont bénéficié d'appuis. Je m'étendrai plutôt sur le cas du Sénégal. Le CNCR a bénéficié du Projet d'appui à la concertation État-Profession agricole. Ce qu'on peut dire dans le cas du CNCR, et qui est très intéressant, c'est que non seulement c'est un programme qui a été négocié entre l'État et le gouvernement français, mais le volet qu'ils ont demandé eux, ils l'ont mené avec toute l'autonomie requise, sans intervention aucune de l'État. Ils étaient responsables techniquement et financièrement de ce qu'ils doivent faire de ce programme. Le seul commentaire que je peux faire à ce niveau, parce que nous allons vers une évalu-

ation de ce programme du 2 au 10 avril, la Coopération française va revenir pour discuter du second FSP, le problème que je souligne est qu'ils n'ont pas suivi le programme au rythme de la cadence du projet, et ça, c'est quand même une défaillance qu'il faut concéder au CNCR. Peut-être ne sont-ils pas suffisamment outillés pour pouvoir mener des projets. Même l'État connaît des problèmes, encore moins un CNCR qui vient de rentrer dans un processus où on lui donne des fonds pour justement utiliser tous les éléments de recours possibles pour avoir une capacité de négociation forte face à l'État, et il n'était pas exclu, dans le cadre de ce volet foncier, de recourir à des expertises de partis politiques. Ils étaient libres de faire tout ce qu'ils veulent par rapport à la démarche qui était souhaitée. C'est qu'il a expliqué : laissons les maires nous dire ce qu'ils pensent, nous connaissons la position de l'État, après nous allons décliner notre position. Mais je pense que tout cela a été fait dans un rythme assez lent, de telle sorte qu'ils risquent, peut-être demain, soit de se retrouver parce qu'il n'ont pas eu le temps ou il n'y a pas eu suffisamment de fonds pour leur permettre poursuivre sur leur lancée. Je crois qu'il va falloir qu'ils aillent vite s'ils veulent profiter sur second FSP.

Kalifa Diakitè (Commissariat au développement institutionnel, Mali) : Je serai indulgent avec Mr. Ali Konate parce qu'il l'a demandé depuis le début de son intervention, mais comme je représente l'administration ici, je voudrais dire que dans le processus de la décentralisation, il y a eu des textes qui étaient en cours, mais le principe de décentralisation a voulu que ces textes puissent se conformer au principe de décentralisation. Donc depuis les événements de mars 1991, il y a eu déjà la mise en cause du code domaniale et foncier. Le code domaniale et foncier prend en charge l'ensemble de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Lorsque les principes de la décentralisation ont été mis en place, il y a eu à déterminer les domaines des collectivités. Pour l'élaboration de ces textes de constitution et de gestion des domaines des collectivités, on avait besoin des textes précédents pour pouvoir dégager une politique. À ce moment, la carence de l'existence d'un code pastoral s'est fait sentir. Mais depuis 1995, on a eu à réfléchir, et les différents acteurs ont participé à l'élaboration de la loi 96-050. Dire que les populations n'ont pas participé, comme certains sont en train de le dire... Elles ont bel et bien participé à l'élaboration du code, mais, comme il l'a dit, la représentativité de ceux qui ont participé n'était pas suffisante ou pas correcte : je peux être d'accord avec lui. Sinon l'APECAM, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, a bel et bien participé et a été consulté au moment où l'Assemblée Nationale devrait se saisir des textes, au même titre que GDRN5.

Christophe Sawadogo (Burkina Faso) : Je vais donner une autre petite expérience du Burkina, à savoir que la Réorganisation agraire et foncière a maintenant plus de 15-16 ans au Burkina, et à la dernière révision, juste avant cette révision, avec le collègue Hubert Ouédraogo, nous avons organisé ici une table ronde sur 10 ans de RAF, où nous avons eu la chance de pouvoir bénéficier de contributions des pays amis dont le Sénégal et le Niger, mais en ce qui concernait le Burkina, le souci était de faire l'évaluation des aspects négatifs ou inapplicables de cette RAF, et ce pourquoi je signale l'expérience, c'est que nous avons la participation du député de l'époque qui avait en charge déjà le projet de nouvelle révision du document et Hubert pourra peut-être apprécier comment les résultats de cette table ronde ont influencé les dispositions de la nouvelle révision du document.

Unu Odigie Didi (Nigerian LawReform Commission, Nigeria) : Je suis très heureux d'avoir l'opportunité de parler. J'ai écouté les quatre présentateurs, et il me semble que chaque activité, chaque effort, pour aboutir à une réforme foncière, se passe dans « des poches » isolées dans le sens où il n'y a pas de lien entre toutes les activités, avec par exemple que fait « a » quand « b » fait ceci et « c » fait cela. Donc, on trouve qu'il n'y a pas d'uniformisation entre les buts à atteindre et un accord concerté sur ce qui est demandé. De plus, j'ai trouvé, comme pour le cas du Bénin, que ce qui était produit était trop technique, donc ils doivent assister les gens. Donc il me semble qu'il y a peut-être le besoin d'un organe qui prendrait en charge la réforme et qui y porterait un regard sans passion, de façon à ne pas trop emprunter au gouvernement ou être sous influence, de façon à être capable d'effectuer réellement une réforme, pour que quoi qu'il fasse, à travers la consultation, y compris de chaque fermier même si il est un enfant, de façon à rencontrer réellement leurs souhaits, et ensuite être capable de présenter cela au gouvernement de n'importe quel pays ; une large participation de tous [...] ceci est compris.

Balobo Dicko (Sexagon, Mali) : Je remercie Ali pour son exposé sur la charte pastorale. Je suis d'accord avec lui que les gens n'ont pas participé, il y avait une faible participation. Si on dit la chambre d'agriculture, tout le monde connaît le problème de la chambre d'agriculture au Mali : ce sont des fonctionnaires qui nous représentent. Si on dit la charte, on voit que ce n'est pas les intéressés qui ont participé activement et les gens ne voulaient pas ça. La chambre, ce sont des fonctionnaires de l'État qui sont là-bas et qui représentent des paysans, on dit la chambre

est représentée. C'est ça, ce qu'il a dit est vrai, et en tant qu'organisation professionnelle, nous on adhère à ce qu'ils ont dit.

Ali Bacha Konaté : Par rapport à l'intervention de Mr. Picard et de son prédécesseur qui estiment qu'ils ne perçoivent pas tellement l'intervention des producteurs dans le processus d'influence, je le concède, mais ce que j'ai oublié de dire en introduction, c'est que nous, réseau GRN5, nous avons vraiment pris le train en marche, parce qu'il n'y avait pas d'autres options, d'autres opportunités. Nous sommes intervenus à un moment où le document avait déjà été adopté en Conseil des ministres. Donc d'une manière ou de l'autre, nous avons essayé autant que possible, même si j'ai dit quelque part que les représentants de certaines organisations de la société civile n'ont pas cette légitimité et représentativité nécessaires, nous avons autant que possible fait un travail au niveau de la base qui a consisté à discuter avec certains groupes organisés pour remonter l'information. Par rapport à l'absence des partis politiques, c'est toujours la même chose, mais je voulais également rappeler que je n'ai pas fini mon exposé : je ne sais pas pour les autres pays, mais au Mali, le gouvernement a une très forte influence sur l'Assemblée Nationale qui est constituée en grande majorité du parti au pouvoir. Le jeu devient subtile et un peu dangereux. Du point de vue de la position des éleveurs, au niveau supérieur, il n'y a vraiment pas eu ce débat public auquel tout le monde s'attendait, donc la façon dont nous nous sommes impliqué dans le processus a fait que nous n'avons pas mené assez de concertations à la base, mais nous avons quand même essayé de faire l'effort nécessaire de consulter des personnes ressources, des représentants d'organisations d'éleveurs, pour intégrer leurs préoccupations. L'avis des bailleurs de fond là-dessus, bon, ce n'est pas un bailleur qui nous a poussé dans ce processus, ou qui rentre en droite ligne dans nos objectifs d'influence des politiques.

Jacques Bonou : Mr. Djibo a posé deux questions précises : est-ce que c'est par pression que les organisations paysannes ont pris part comme participants à la table ronde sur le secteur rural ? Est-ce parce qu'on ne fait pas confiance aux experts qu'on a adjoint des personnes ressources ? Au niveau de la table ronde, c'est une pression : on avait été invité comme observateurs, mais nous n'avons pas compris comment on peut décider encore à cette étape-là pour nous et à notre place. Donc ça a été vraiment une pression où on a menacé de faire descendre les bœufs à Cotonou. C'est suite ça que moi qui vous parle, j'ai reçu une invitation en tant qu'observateur. Alors le lendemain, ça a été changé par participant. Ça veut dire qu'on a pris part et puis, des déclarations d'engagement par les partenaires nous ont remises, pour spécifier désormais comment les partenaires vont appuyer la société civile. Concernant le fait que nous avons adjoint des personnes ressources de notre choix aux experts, c'est que nous avons un rythme de travail avec certaines personnes que nous avons estimé étant de notre courant et qui nous accompagnent, et donc c'est pas qu'on ne fait pas confiance aux experts, mais c'est parce que d'abord, les experts sont les experts en la matière, mais il y a aussi les vulgarisateurs qui sont avec nous, et ils vont pouvoir nous renseigner et continuer à vulgariser après que les experts auront fini leur travail. Voilà donc le processus qui nous a amené à adjoindre les personnes ressources, tout ceci dans le cadre du transfert de compétences que l'État n'a pas pu exécuter.

Saidou Sanou : Je vais répondre sur deux points essentiels. Concernant l'utilisation des résultats, il s'agit d'une première édition des JNF et donc, en termes d'impact et d'influences des décideurs, on ne peut pas encore savoir. En termes de leçons, il est important que les prochaines journées se construisent sur la base des résultats et des enseignements tirés des éditions précédentes ; ça veut dire que si on organise une prochaine édition, il faut construire sur la base de ce qui a été fait précédemment. Deuxièmement, concernant la participation des producteurs, il faut préciser que l'État, les décideurs n'ont rien à voir avec le choix des participants des organisations paysannes. C'est un rapport direct d'invitation du GRAF à ces organisations paysannes pour participer aux journées. Maintenant, liberté est donnée aux organisations paysannes de choisir leurs délégués aux Journées nationales du foncier, mais j'ai précisé que, du point de vue de la participation des organisations paysannes à cette première édition, on a noté une participation peu active. Pour les éditions à venir, il serait intéressant de trouver une autre forme pour les accompagner dans la préparation à leur participation aux journées, pour qu'il y ait un input additionnel lorsqu'ils arrivent au niveau national.

Lamine Sonko : Première réponse, c'est l'État qui a aidé à la mobilisation des ressources financières parce qu'il y avait un projet au niveau de la Coopération française qui n'était pas très chaude pour inscrire le CNCR, mais comme l'État a dit il faut inscrire le CNCR, là ils ont donné un sérieux coup de main vis-à-vis du bailleur de fonds. Je veux revenir sur les réflexions suivantes. (1) Sur la construction d'un mécanisme institutionnel, quelle que soit sa neutralité ou son expertise : au Sénégal, nous avons connu le Groupe de réflexion stratégique, qui est un mécanisme

que l'État avait mis en place avec l'aval des bailleurs de fonds, pour pouvoir faire ce genre d'analyse, conduire sur le terrain des... Tous les choix ont été faits par l'État. Nous, quand on s'est opposé à certains types d'approches et de choix, l'État a dit non, c'est moi qui décide. Nous ne sommes pas de prime abord favorables à ce genre de choses. Le premier niveau, c'est qu'il faut qu'on soit là-dedans, qu'on nous laisse dire ce qu'on veut, et qu'on se batte dans le jeu du pouvoir et du contre-pouvoir. C'est un champ qu'il faut qu'on ouvre très fortement. (2) À la question de comment on peut faire rencontrer les plates-formes qui sont des utilisateurs réels, c'est-à-dire qui sont intéressés, parce que toutes les décisions vont être prises vont leur permettre de transformer leur vie, et les plates-formes comme celles-là, ils font des travaux, et leurs résultats peuvent ne servir à rien du tout. Je pense que l'opportunité du réseau est intéressante. Le réseau Landnet quand il a été ouvert, nous, on avait pensé que, dans les différents pays, il devait être un peu cette caverne dans laquelle on peut toujours poser des problèmes et avoir un certain nombre d'expériences, de résultats. Donc peut-être que cette piste est à renforcer, quelles sont les relations qu'il faut développer entre les collectivités locales, les organisations de producteurs, l'État, en tant que personne intéressée, et les cadres de réflexion, qui peuvent réfléchir et donner des papiers qui ne servent à rien dans la transformation. (3) La troisième question, c'est l'analyse qu'on fait par rapport aux mécanismes par lesquels on interpelle le pouvoir, et cette question est extrêmement importante. Nous sommes dans des États qui ne sont pas tout à fait construits. Il ne faut pas nous voir à la lumière des grands textes sur la démocratie, les structures institutionnelles, etc. Le problème, c'est qu'on nous regarde avec ces lunettes. L'activité d'influence politique impose qu'on joue à plusieurs niveaux. On ne peut pas être dans les villages, parler au chef de village, et penser que c'est fini. On sait ici qu'un ambassadeur français a beaucoup plus d'importance souvent que le parlement, mais il faut jouer là-dessus. C'est un jeu de réalité, nous ne sommes pas dans le papier, nous sommes dans la réalité. Donc nous, nous avons essayé de parler aux sociétés civiles européennes à travers des organisations professionnelles d'abord, qui ont parlé à leurs représentants politiques, on a parlé à des bailleurs de fonds, parce que dans ce groupe, vous avez quelquefois des gens qui ont des visions éclairées, c'est des complicités que nous avons développées ; et pour toucher le président de la république, je vous dis, c'est pas qu'on est venu taper à la porte, parce qu'il y a eu une audience chez le ministre qui a duré six mois avant qu'on ne voit le président de la république. On a dû aller à Louga, là où il est né, passer par son oncle, et lui parler. Et le jour où il nous a reçus avec le gouvernement, qu'est ce qu'il a dit ? On m'a dit que vous venez casser la baraque, je me rends compte que vous faites des propositions qui vont nous permettre d'avancer, et je joue le truc avec vous. Et c'est ça qui est important, nous devons reconstruire nos États, et la fonction de l'administration n'est pas toujours très intéressantes dans ce domaine là. L'administration est un filtre qui est souvent très, très négatif dans la construction du jeu politique.

TABLE RONDE FINALE

Jeudi 21 mars après-midi

Nous avons demandé à quatre personnes, un chercheur, un représentant d'organisation paysanne, un représentant d'une institution publique, et un bailleur de fonds de nous dire les trois points qu'ils reteniront suite à ce séminaire et qu'ils voulaient nous faire partager.

Animation : Jean-Pierre Chauveau, IRD
Compte rendu : Pierre-Yves Le Meur (IRD REFO)

Oussouby Touré (Sociologue, Appui Conseil WEP, Sénégal)

1. Les débats ont été riches et féconds, en particulier par rapport aux enjeux de la décentralisation. On a le sentiment à l'issue de ces journées d'une meilleure perception des nouveaux défis, des enjeux de pouvoir, enjeux liés à la gouvernance locale, enjeux économiques, et aussi de leurs implications, également de toute la problématique concernant entre autres les articulations entre les différents espaces et échelons d'intervention, et aussi entre les processus de décentralisation et d'intégration sous-régionale. Ce dernier thème, en liaison avec la réflexion sur les politiques foncières n'a toutefois pas véritablement été mis sur la table. C'est dommage parce que l'UMOA a initié dans son espace une réflexion sur les perspectives d'élaboration d'une politique agricole commune : la dimension foncière ne me semble pas suffisamment prise en compte pour des raisons que les uns et les autres devinent. Je pense pourtant que l'on ira pas loin si on ne se décide pas à aborder réellement cette question.
2. Les préoccupations, partagées avec certains collègues concernent une articulation à promouvoir entre les expériences de gestion foncière engagées sur le terrain, les visions autonomes des différents groupes d'acteurs interpellés par ces problématiques foncières et les résultats des travaux des chercheurs. Au delà de la nécessaire définition de ces articulations, trois remarques. (1) En termes de recherches, des investigations importantes existent, mais la mesure de l'impact des politiques foncières pose des problèmes méthodologiques non encore résolus. Les pays servent un peu de laboratoire : on reproduit des expériences sans prendre en compte les enseignements qu'il faudrait en tirer pour définir des jalons permettant de progresser et d'apporter des ajustements. (2) On constate une faible visibilité des institutions de recherche africaines. On ne sait pas très bien ce qu'elles font alors mêmes qu'il existe chez elles des programmes de recherche sur le foncier. Quels sont leurs résultats ? Il faudrait que le GRAF et des réseaux similaires établissent des passerelles plus solides avec les institutions de recherche de l'Afrique de l'Ouest. (3) Enfin, à partir de la dynamique impulsée par ces rencontres, il faudrait probablement renforcer les plate-formes qui existent dans les pays, les mécanismes et les forums de débat portant sur les questions foncières au niveau national, car cela permettrait de disposer d'« inputs » pour alimenter la réflexion sur les politiques foncières et d'élargir la vision des différents groupes d'acteurs. Cette exigence me paraît d'autant plus forte que les décideurs conservent souvent une vision tout à fait « biaisée » des réalités foncières : il faut œuvrer à une compréhension approfondie de la complexité des situations, avant d'aller plus loin dans la mise en œuvre opérationnelle des projets élaborés par exemple dans le cadre du NEPAD.

Kalifa Diakité (Commissariat au développement institutionnel, Mali)

1. Le lien entre décentralisation et foncier est essentiel, présent partout même si c'est sous des formes différentes et à des niveaux différents d'avancement du processus de décentralisation. Partout on assiste à des formes d'anticipations des processus de décentralisation par rapport au foncier. Il faut continuer dans le sens de la décentralisation et de la déconcentration en appuyant les processus de transfert effectif des compétences, alors même que les textes les prévoyant existent déjà. Il faut remédier à cela et aller plus loin en identifiant ces compétences et les modalités de leur transfert, et en laissant les collectivités territoriales assumer effectivement ces compétences. Ensuite, ces compétences sont liées à des contraintes : tout transfert de compétence est concomitant à un transfert de ressources. Il faut prévoir des mesures d'accompagnement, de la part des États et des partenaires, pour renforcer les capacités des collectivités et ainsi les aider à assumer ces compétences.

2. La reconnaissance et la valorisation des droits coutumiers est très importante, se traduisant par l'élaboration d'outils tels que les Plans fonciers ruraux et les cadastres. Dans la gestion des ressources naturelles, nous avons dit que l'organisation de cette gestion se fera par les services techniques, les collectivités territoriales, les organisations socio-professionnelles, conformément aux législations et aux conventions locales, ce qui prend en compte les droits coutumiers. Pour la reconnaissance de ceux-ci, il faut définir des critères d'identification et améliorer les outils (plans fonciers, plans cadastraux) pour aboutir à des délimitations consensuelles des communes : on en effet souvent interpellé sur le fait qu'on a créé des communes sans limites. Il faut reconnaître que la gestion du foncier est tellement délicate que vouloir créer par décret des limites, c'est mettre à feu et à sang les États. Nous avons des outils capables de mettre les acteurs en relation, de pouvoir dégager des terroirs consensuellement, acceptés par les différentes communes limitrophes, avec un plan de développement cohérent qui peut être juxtaposé avec ceux des communes voisines (dans le cas des pistes de transhumance, il y a ainsi une certaine cohérence entre les schémas d'aménagement des communes limitrophes). Il existe partout des programmes de gestion des ressources naturelles disposant des outils nécessaires, mais il faut « délimiter sans décréter » aux échelons villageois et inter-villageois, et donc aller lentement. Lorsque des communes sont prêtes, elles saisissent l'Assemblée nationale qui fait procéder à la délimitation.
3. Les démarches des groupes de réflexion réunissant en particulier des organisations paysannes et non gouvernementales influencent les politiques publiques : Souvent, c'est l'État qui se dit « je vais me décentraliser », « je vais donner une partie de mes missions aux collectivités territoriales », l'État devient le maître d'ouvrage, l'initiateur de l'ensemble de ces transferts. Il s'agit d'une décentralisation descendante où l'État a accepté de donner des pouvoirs à des entités reconnues et qui ont une autonomie financière et de gestion, et la personnalité morale. Mais il existe des instances autonomes socio-professionnelles qui se sont organisées, qui gèrent leurs compétences, et qui doivent relever des collectivités locales, ainsi d'une manière horizontale et peuvent se fédérer aux niveaux communaux et supra-communaux. L'espace que va créer la rencontre entre la décentralisation descendante et la décentralisation ascendante est l'espace de dialogue. Il appartient aux autres partenaires de la décentralisation de renforcer ces organisations socio-professionnelles pour utiliser cet espace et constituer un contrepoids face aux abus potentiels des collectivités territoriales et de l'État. C'est là où la société civile doit accompagner mieux le processus de décentralisation. Quelle perspective ? Pouvoir le renforcement des capacités de tous les acteurs intervenant dans le foncier, notamment les organisations socio-professionnelles, pour la participation et la prise en charge des décisions. Concernant la reconnaissance des droits coutumiers, celle-ci est insuffisante : il faut définir les critères et élaborer les outils capables de faciliter leur reconnaissance. Je crois, pour terminer, que ce forum est un forum très important qu'il faut renforcer et faire perdurer.

Jacques Bonou (FUPROBEN/ROPPA)

1. Au nom du ROPPA (Réseau des organisations paysannes et professionnelles agricoles), nous tenons à saluer les organisateurs de cet atelier. Nous avons formulé des propositions au niveau de la politique agricole commune, avec un point fort sur l'aspect foncier. Toute proposition allant dans le souci de sécuriser le foncier rural doit faire l'objet d'une certaine explicitation : il s'agit de voir les réflexions que nous menons et dans quel espace nous les menons, quel aussi est le niveau de réflexion de la population pour laquelle nous sommes en train de réfléchir. Par rapport aux conclusions, on constate par exemple au Togo un manque de compétences des producteurs, face au désengagement de l'État, et alors même que nous menons un combat pour rechercher notre identité, renforcer nos capacités, être de vrais interlocuteurs, pour pouvoir montrer aux autorités que nous sommes à hauteur de dire ce que nous pensons. Cette réflexion varie d'un pays à l'autre, et aussi en fonction de la volonté politique de s'ouvrir à la large majorité de producteurs ruraux, c'est-à-dire les paysannes et les paysans.
2. Les conclusions de cet atelier doivent être plutôt vues comme des conseils à poursuivre au niveau de chaque pays pour nourrir des ateliers à mener dans chacun d'entre eux. Nous avons pu écouter des expériences très variées et mais il faut retourner au niveau national (par exemple quand on pense aux questions souvent violentes des relations entre agriculteurs et éleveurs). Le ROPPA a par ailleurs fait des propositions à l'UMOA : elles ne pourront devenir effectives que si un travail de lobbying est mis en œuvre en alliance avec les cadres, mais sans que ceux-ci se substituent aux paysans. Nous souhaiterions que les initiateurs de cet atelier puissent continuer à soutenir l'action du ROPPA qui est présent dans dix pays, et des autres organisations professionnelles en particulier par l'organisation d'ateliers nationaux, pour que les décideurs puissent nous prendre en considération.

Philippe Ospital (MAE)

1. En préalable, il faut noter que la France est un bailleur de fonds de dimension modeste en plus d'une autre spécificité, à savoir l'existence de deux bailleurs de fonds français, le MAE et l'AFD, avec des tâches bien établies : j'espère que vous les connaissez. Second point, je suis venu en tant que non-spécialiste de la question foncière, pour voir ce qui se dit, ce qui se passe, en quelque sorte « prendre la température ».
2. Mon premier sentiment est un sentiment de frustrations, par rapport à mes réflexes de bailleur de fonds : avoir des réponses types aux problèmes types. Or il n'y a pas de réponse standard en matière foncière, qui fonctionnerait dans tous les pays, chacun a sa problématique foncière propre ; en plus les situations locales sont elles-mêmes des combinaisons complexes de droits modernes et coutumiers. Il y a en plus un phénomène de mode qui permet aux bailleurs de fonds d'avoir bonne conscience, c'est les femmes. La problématique de la femme a été abordée ici, c'est très bien, mais je me rends compte de que dans ce domaine en liaison avec le foncier, il y a réellement quelque chose à faire. Je me dis alors qu'il serait peut-être bon de faire des études comparatives dans différents pays ouest-africains : pourquoi le comité de réflexion franco-britannique ne travaillerait-il pas là-dessus ? Ensuite, si la base est largement représentée dans ce séminaire, il est à regretter un manque de décideurs, ce qui amène à ce poser des questions en termes de demande précise et explicite et de volonté réelle d'avoir une politique foncière bien déterminée. Si il en est ainsi, ce travail ne sert pas à grand chose.
3. Il a eu au sein de ce séminaire quelques réflexions sur l'implication des bailleurs de fonds. Le rôle de bailleurs de fonds dans un pays est d'aider ce pays à définir des politiques, à la rigueur à les mettre en œuvre, mais je ne crois que son rôle soit d'imposer des schémas pré-établis, et encore moins de faire des interventions à tel ou tel niveau pour faire passer des projets, d'autant plus qu'ils promeuvent depuis un certain temps déjà des démarches participatives. La prise en compte de la base est de plus en plus parmi les objets et les attentions des bailleurs de fonds. En conclusion, en matière foncier en Afrique de l'Ouest, il faut s'inscrire dans la durabilité pour tous les acteurs concernés, y compris pour les bailleurs, en particulier concernant leurs financements. Ensuite, une prise de conscience doit avoir lieu au niveau politique, au niveau des administrations centrales, des administrations décentralisées et des usagers du foncier, tous ceux concernés par la question de l'accès à la terre.

CONCLUSIONS

Jeudi 21 mars après-midi

Le séminaire « Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux » avait pour objectif de restituer des résultats récents de recherches et d'expériences de terrain, en matière de sécurisation foncière. Pendant ces 3 jours, environ 80 personnes, chercheurs, décideurs, responsables d'organisations paysannes ou élus, d'une dizaine de pays d'Afrique de l'ouest, ont explicité la notion de sécurisation foncière, et débattu des approches nouvelles susceptibles de contribuer à une sécurisation foncière des producteurs ruraux. Dans son discours, Mr le Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture a insisté sur l'importance de la politique foncière pour le développement durable de l'agriculture. La session plénière initiale a montré pourquoi cet enjeu de sécurisation émergeait, dans le contexte économique et institutionnel des années 90, qui, avec la libéralisation économique, l'ajustement structurel, les processus de démocratisation et de décentralisation administrative, marquent une rupture profonde avec le contexte post-Indépendances. Avec la globalisation, de nouvelles évolutions de grande ampleur se dessinent. Dans ce contexte, travailler sur les règles au sein desquelles se jouera la compétition pour la terre est d'autant plus essentiel. Les négociations entre État, organisations paysannes, dont nous avons discuté quelques exemples, dessinent l'invention de nouvelles pratiques démocratiques, associant organisations de la société civile et expertise au débat sur ces choix de politique agricole et foncière.

Sécuriser les producteurs s'affirme comme un enjeu fondamental, en termes économique, social et aussi en termes de citoyenneté. Cela pose des questions d'institutions, c'est-à-dire de règles et d'autorités, qui soient à la fois légales et légitimes, aptes à assurer une certaine régulation dans des contextes sociaux et économiques en évolution rapide. Pour cela, il est nécessaire de rompre avec le dualisme juridique issu de la période coloniale, et qui continuait, jusque dans les années 80, à fonder les politiques foncières. Quels que soient les objectifs de l'État à long terme, partir d'une reconnaissance des droits et institutions locales semble une dimension incontournable. Une gestion « locale » de la terre et des ressources, donnant plus de responsabilités aux populations et à leurs représentants (élus ou associations locales). Ce qui ne signifie pas une négation de l'État et de son rôle dans la régulation foncière, mais la remise en question d'un certain mode d'intervention publique : l'État ne peut prétendre gérer directement le foncier ; il doit définir les règles du jeu, préciser les procédures autorisant une certaine autonomie locale dans les règles et leur mise en œuvre.

Il n'y a pas de lien mécanique entre titre et sécurité foncière. Les demandes en termes de sécurisation dépendent des acteurs et des contextes. Il y a aussi des demandes contradictoires, il n'est pas toujours possible de sécuriser tout le monde : même si des stratégies « gagnant-gagnant » peuvent souvent être mises en place, il y a parfois des choix à faire.

Depuis une dizaine d'années, les évolutions dans les différents pays d'Afrique de l'ouest sont impressionnantes : décentralisation administrative en préparation ou effective révisions des législations, expériences de terrain novatrices, ont déjà profondément transformé le contexte. Nous avons identifié quatre grandes approches de la sécurisation foncière, qui sont en cours d'expérimentation, à des degrés divers. Des approches qui partent d'une entrée différente (les droits d'appropriation ou d'exploitation, les règles, les autorités, les transactions) et qui se sont souvent diversifiées, ont évolué. Sept groupes de travail ont débattu de ces approches, et d'enjeux transversaux. Des sessions libres ont permis d'approfondir d'autres enjeux. Les restitutions de ces groupes nous ont permis de partager l'état actuel des connaissances et des expériences.

Quelles conclusions générales peut-on en retirer ? D'abord, en termes de politique agricole, la contribution des agricultures familiales à la sécurité alimentaire nationale, à l'approvisionnement des villes, aux exportations agricoles est confirmée, de même que leurs dynamismes et leurs capacités d'adaptation. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de place pour une agriculture d'entreprise, mais les États se priveraient d'un important levier productif et de distribution de revenus s'ils ne soutenaient pas leur agriculture familiale. La sécurité foncière en est bien une condition indispensable, mais n'est qu'un des éléments de la construction d'un environnement économique et institutionnel porteur : accès au crédit, aux informations, aux marchés ne doivent pas être oubliés. D'autre part, dans la majorité des cas, nous disent les organisations paysannes, la reconnaissance des régulations locales suffit, pourvu que les possibilités de les contourner en utilisant certaines procédures légales soient supprimées.

La reconnaissance et la sécurisation des producteurs ruraux sur le plan foncier recouvre en effet plusieurs niveaux:

- d’abord et avant tout, reconnaître de façon positive l’existence des régulations locales sur les espaces qui ne relèvent pas du domaine privé de l’État ou de terres immatriculées ; et éviter les dispositions qui, en permettant d’immatriculer de la terre sans qu’elle ait été acquise au préalable selon des procédures locales, d’aménager des terres sans négociation préalable avec ceux qui détiennent des droits, d’arbitrer sur des conflits sans prendre en compte les critères locaux de légitimité, contribuent à susciter et attiser des conflits ;
- en clarifiant les principes généraux (en termes d’équité, de citoyenneté, etc.) que l’Etat entend défendre, et qu’il réaffirme en même temps qu’il délègue des responsabilités effectives aux populations et leurs représentants, dans une logique de subsidiarité ;
- en clarifiant les modalités de passages entre espace de la régulation locale et espaces régulés par le titre ;
- en articulant mieux articuler les procédures d’arbitrage et de résolution de conflits, en explicitant que le recours à l’administration ou à la justice est un recours en cas de contestation d’arbitrage local, en particulier par rapport aux principes avancés par l’Etat ;
- en ouvrant des espaces pour une validation légale d’arrangements et compromis locaux, dans le respect de la législation.

Les débats des ateliers permettent un premier bilan sur les différentes approches, leurs avancées, leurs limites aussi. Sans revenir sur les comptes-rendus que nous venons d’entendre, quelques éléments semblent émerger assez clairement :

- expérimentées depuis le début des années 90, les Plans fonciers ruraux posent un certain nombre de questions de fond, sur leur capacité à prendre en compte des systèmes agraires diversifiés, fondés sur une pluralité de modes d’exploitation du milieu ; sur les enjeux en termes de maintenance de l’information. Enfin, nulle part la démarche n’est encore allée jusqu’à la délivrance des certificats, ce qui laisse encore en suspens la question de leur impact effectif en termes de sécurisation ;
- l’approche par les transactions répond à des enjeux effectifs des évolutions foncières, à des pratiques émergentes de rédaction des contrats. Contribuer à les encourager, tout en précisant les clauses indispensables à expliciter pour éviter les ambiguïtés, semble une voie prometteuse, mais il y a encore peu d’exemples concrets, il y a débat sur le degré de formalisation à promouvoir ;
- pour les ressources renouvelables, qui relèvent de droits de prélèvements partagés par différents groupes sociaux, un enjeu essentiel est de préciser les règles d’accès et d’exploitation, avec des systèmes effectifs de surveillance et de contrôle. Loin de devoir tout codifier, il y a en général quelques aspects cruciaux à stabiliser : accès aux points d’eau, tronçons de couloirs de pâturages, par exemple. L’approche des conventions locales montre des exemples très riches de travail d’explicitation et de négociation des règles, entre ruraux et avec l’administration. La reconnaissance par l’État de ces conventions semble indispensable pour qu’ils puissent être effectifs ;
- à tous ces égards, la décentralisation administrative semble une opportunité fondamentale. Non pas tant parce que la commune serait toujours l’espace pertinent de gestion des ressources, mais bien parce que les conseils ruraux, au Mali en particulier, ont reçu délégation explicite par l’État d’un pouvoir de définition des règles. Le fait que les élus puissent édicter des conventions locales, reconnues par l’État et ayant force de « lois locales » dès lors qu’elles respectent la législation, ouvre un espace énorme pour construire une validation publique de règles adaptées et reconnues.

Il est un point sur lequel nous voudrions insister : il faut sortir des raisonnements dualistes, qui opposent droit de l’État et droit coutumier. La fonction du droit dans une société est de refléter un état de la société et des rapports sociaux, et de définir des normes pour l’avenir. Aujourd’hui, les agricultures sont plurielles, les régulations foncières sont essentiellement locales, selon des pratiques et des règles hybrides. C’est de cela qu’il faut partir, et construire

des modes originaux de régulation foncière, qui articulent principes locaux et dispositif juridique et institutionnel public, qui apportent des réponses concrètes aux problèmes vécus par les ruraux et soient évolutifs.

Les approches discutées au cours de ce séminaire se situent clairement dans cette logique. Elles ne sont pas exclusives les unes des autres, et on peut penser qu'un dispositif effectif empruntera, dans des combinaisons variables, à ces différentes approches. S'il y a aujourd'hui consensus sur la nécessité de partir des réalités foncières locales, il demeure cependant un débat très fort entre deux options fondamentales :

- l'une, que l'on pourrait qualifier de « logique d'incorporation », part d'une reconnaissance des droits locaux pour les incorporer au sein d'un dispositif public, à travers la délivrance de certificats fonciers ;
- l'autre, que l'on pourrait qualifier « d'articulation », considère qu'une codification ou un enregistrement systématique n'est ni possible ni souhaitable, qu'une autonomie durable dans la définition des règles est à la fois possible et souhaitable. L'enjeu est dès lors avant tout de construire des articulations entre modes de régulation foncière.

Il y a derrière ces deux options des choix politiques différents, sur ce que doivent être les rapports entre État, sociétés rurales, pouvoirs locaux. Au delà de telles positions de principes, il y a aussi des questions de pertinence (eu égard à la diversité des situations agraires et foncières), et aussi de priorité et de durée (entre ce qui est visé à terme et les enjeux d'aujourd'hui, les premières étapes à travailler). Des questions sur la faisabilité pratique également, les tenants de la 1ère approche considérant qu'une approche contractuelle ne peut être qu'un pis-aller, une étape, et les autres s'interrogeant sur la capacité des États à assurer, de façon fiable et durable, la maintenance de systèmes d'information foncière à l'échelle du territoire.

Il ne nous appartient pas de trancher. Cela relève avant tout des choix politiques, dans des pays qui ont chacun leur trajectoire politique et institutionnelle. Dans des pays en démocratisation, la légitimité de la revendication des ruraux pour peser sur ces choix est évidente, et les expériences de contributions à la définition des politiques que nous avons discutées ce matin le montrent bien. En tous cas, l'ensemble de ces expériences dessine à notre sens l'espace actuel des débats de politique foncière, au sein duquel demeurent une large gamme de choix. De plus, les approches nouvelles discutées ici sont encore en processus, et nous n'avons pas de recul suffisant pour pouvoir en maîtriser tous les tenants et aboutissants. A cet égard, il semble indispensable de se donner les moyens de suivre et d'analyser les expériences en cours, d'en réaliser des bilans approfondis, de poursuivre les occasions d'échange et de confrontations.

Décloisonnement entre les pays et les disciplines, recherche appliquée, capitalisation d'expériences, échanges et mises en débats : c'est cette démarche qui a produit les résultats que nous avons débattu, et il nous semble que c'est dans cette optique qu'il faut poursuivre, en dialogue avec les gouvernements, les élus et les responsables d'organisations paysannes. Formaliser les savoir-faire nouveaux rendus nécessaires par ces nouvelles approches de la sécurisation foncière, les diffuser, est aussi un objectif à poursuivre.

Nous espérons que ce séminaire a été un moment fort dans ce sens, qu'il permettra à chacun de repartir avec une vision plus claire des enjeux et des avancées, des contacts à poursuivre, des outils de travail, pour continuer à avancer vers un plus grande sécurisation de l'ensemble des producteurs ruraux en Afrique de l'ouest.

Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux

Pour les producteurs ruraux, la sécurité des droits sur la terre et les ressources naturelles est un enjeu économique, mais aussi de paix sociale et de citoyenneté.

Au cours des années 90, la compréhension des questions foncières en Afrique a beaucoup évolué, de nombreuses expériences de terrain ont tenté de réduire le décalage entre lois et pratiques, de sécuriser les producteurs, de mieux gérer les conflits fonciers. Avec des orientations diverses, beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest se sont engagés dans des processus de réforme de leur législation sur la terre et les ressources naturelles. Le temps était venu de restituer et mettre en débat élargi ces résultats.

Durant trois jours, quelque quatre-vingts responsables de politiques foncières, représentants d'organisations paysannes, chercheurs, élus locaux, se sont réunis à Ouagadougou pour examiner les résultats des recherches récentes et d'expériences concrètes, débattre de la notion de sécurisation des droits fonciers, préciser les approches susceptibles d'améliorer la situation des populations rurales. Restituant les contributions et les débats de ce séminaire, cet ouvrage offre à toute personne concernée par les questions foncières une vision d'ensemble des enjeux, des acquis et des débats en cours.

Prix : 21 euros

Mai 2003

ISBN : 2-86844-134-3

Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret)
211-213 rue La Fayette
75010 Paris, France
Tél: 33 (0)1 40 05 61 61
Fax: 33 (0)1 40 05 61 10
Email: gret@gret.org
Site internet: www.gret.org