

# Bulletin de liaison

numéro 26, septembre 2001

Retour au foncier

Laboratoire d'anthropologie  
juridique de Paris  
Directeur : Étienne Le Roy



ISSN 0297-908 X  
Université Paris I  
9, rue Mahler  
75181 Paris Cedex 04

Retour au foncier

*Directeur de publication*  
Étienne Le Roy

*Comité de rédaction*  
Geneviève Chrétien Vernicos  
Jacques Larrue  
Jacqueline Le Roy  
Bertille Manganguéla  
Caroline Plançon



## SOMMAIRE

Éditorial <i>Étienne Le Roy</i> .....	5
Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers <i>Alain Rochegude</i> .....	13
Actualité des droits dits « coutumiers » dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'océan Indien à l'orée du XXI <sup>e</sup> siècle <i>Étienne Le Roy</i> .....	33
Actualité des politiques foncières en Afrique Australe : le cas du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud <i>Pascal Maire-Amiot</i> .....	53
La question foncière à Madagascar dans la thèse de Sigrid Aubert <i>Bertille Manganguéla</i> .....	79
La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar <i>Frank Muttenzer</i> .....	91
Analyse de la nouvelle loi de 1998 au regard de la réalité foncière et de la crise socio-politique en Côte d'Ivoire. <i>Aline Aka</i> .....	127
Légitimation, paradoxe et contradictions du caractère « public » du foncier en Afrique : du monopole foncier de l'État à la décentralisation des ressources foncières <i>Moustapha Diop</i> .....	141

## LE FONCIER DANS LES THESES RECENTES DU LAJP

Note de lecture de la thèse de Mahamoudou Saïd « Dynamique séculaire de sécurisation foncière par une approche spontanée de “gestion patrimoniale” aux Comores »

*Caroline Plançon*. . . . .163

Le foncier-environnement : un outil juridique pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables – le cas du delta intérieur du Niger (notes de lecture sur la thèse d’Olivier Barrière)

*Ghislaine Moulai*. . . . .181



## ÉDITORIAL

### RETOUR AU FONCIER. L'AFRIQUE NE PEUT CONTINUER A SOUS ESTIMER SES PRIORITES ENDOGENES

Dans sa contribution au présent bulletin, Alain Rochegude évoque un « retour du foncier » en Afrique, c'est-à-dire l'apparition en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle de nouvelles problématiques dans le domaine des politiques publiques qui remettent la question foncière au centre des débats politiques et des démarches réformatrices.

Rappelons pourtant que ce retour **du** foncier est pour les chercheurs du Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris un nécessaire retour **au** foncier que nous avons souhaité soit par nos travaux internes dès la fondation du laboratoire soit par ceux développés dans le cadre de l'association pour la Promotion des Recherches et Études Foncières en Afrique (APREFA) fondée en 1987 précisément pour remplir cet objectif qui paraît donc atteint.

Ainsi l'ancien président que je suis et A. Rochegude, son actuel président, devrions nous en féliciter et pourrions prétendre « passer la main » tant il est vrai qu'il y a quelque chose d'ingrat à se spécialiser sur le foncier et à suivre le fabuliste qui disait « cent fois sur le métier remettez votre ouvrage ». Cent fois si ce n'est plus, nous avons attiré l'attention des apprentis sorciers sur les contraintes incontournables tant de la logique juridique que des priorités politiques et de l'originalité de la question foncière en Afrique où ne peuvent être transposées des solutions exogènes sans de profondes adaptations. L'Afrique ne peut donc continuer à sous estimer ses priorités endogènes, et en particulier la question de l'illégitimité des politiques foncières poursuivies depuis la colonisation.

Si nous avons été parfois écoutés nous n'avons pas toujours été entendus, tant il est vrai que certaines réalités ne sont pas toujours audibles, concevables ou même pensables par certains acteurs qui se contentent facilement des solutions toutes faites proposées par l'expertise internationale.

Le foncier actuel, par la diversité de ses régimes particuliers (Le Bris, Le Roy, Mathieu, 1991) comme par la nature des montages juridiques adoptés ressemble à un puzzle gigantesque dont on ne connaît ni la configuration actuelle ni les potentialités à venir. Il heurte donc tant les attentes des hommes politiques soucieux

de solutions uniformes que les interprétations fondées sur une démarche cartésienne ou sur le principe aristotélicien de l'opposition des contraires.

Pas plus qu'elle n'est réductible à la propriété privée, la question foncière n'est susceptible de réponses univoques et uniformes, sans doute parce qu'elle doit affronter la redoutable dimension de la complexité des sociétés.

La découverte de cette complexité et ce qu'elle implique pour la recherche ont été, pour l'anthropologie du Droit, les cadres les plus heuristiques de la fondation de notre démarche en tant que recherche scientifique couplée à des problèmes de recherche appliquée, donc en tant que démarche pragmatique. Rétrospectivement, et comme je le souligne dans ma propre contribution, la complexité du foncier nous a obligé à penser la complexité de la société, de toute société dois-je souligner car il faut faire céder les illusions évolutionnistes, en abordant ces rivages très peu fréquentés dans les écrits francophones qui se nomment pluralisme et dialogie. Si je n'ai plus maintenant l'ambition de concevoir une présentation du droit africain à la manière de ce que j'avais théorisé dans mon *cours d'histoire des institutions d'Afrique noire* (Brazzaville 1973, 1<sup>er</sup> ed. 1972), j'éprouve toujours le souci de rendre compte de la structure globale de la société que le Droit vient habiller. Dans cette perspective, qui est celle du *jeu des lois* (Le Roy, 1999), c'est bien le foncier et sa mise en forme par l'analyse matricielle qui ont permis de faire un saut qualitatif à la recherche pour aboutir plus de vingt ans après au concept de multijuridisme, donc à un cadre analytique apte à recevoir et à interpréter le puzzle dont je parlais tantôt. Pour qui en douterait encore, la contribution de Christoph Eberhard (Eberhard, 2001) à la revue *Social and Legal Studies* devrait lever quelques réticences et compléter largement le puzzle.

Mais la prise en compte de cette complexité ne concerne pas seulement les sociétés africaines dont nous parlerons dans ce bulletin. Nous avons sollicité Henri Ollagnon pour qu'il nous présente les principaux concepts d'une analyse patrimoniale qui concerne d'abord la gestion des ressources naturelles en France. Sans doute a-t-il finalement été absorbé par d'autres travaux. Nous aurions pu également commenter la thèse de doctorat en anthropologie, soutenue en juin 2001 à l'université de Paris 1 par Olivier Evrard, portant sur les conceptions foncières des sociétés montagnardes du nord-Laos et en particulier la relation entre le foncier et la construction des identités individuelles et collectives.

De façon très significative, c'est le même type de problématique qui structure la non moins remarquable thèse de sociologie soutenue à Paris X, portant sur le foncier dans le Pacifique sud, spécialement l'archipel des îles australes, thèse présentée par Tamatoa Bambridge (Bambridge, s.d.). Il illustre non seulement que le foncier est un marqueur-clé de l'identité collective mais aussi que la négation des conceptions originales aboutit toujours à un « effet boomerang » : chassez les variables endogènes elles réapparaîtront d'une manière ou d'une autre, au risque de torpiller toute démarche réformatrice.

C'est en tous les cas un tel effet que l'on peut observer dans les contributions qui ont été réunies par le comité de lecture (que je remercie à nouveau pour sa disponibilité et pour son dévouement).

Comme précédemment, il a fait appel à des contributions extérieures et à des recensions de thèses de doctorat récemment soutenues sur le sujet et mettant en évidence une unité de point de vue en se référant à l'anthropologie du Droit mais aussi une diversité conceptuelle et analytique.

Si la notion de décentralisation est relativement fédératrice, on notera que l'écologie et le droit de l'environnement sont privilégiés par Olivier Barrière, critiqués par Saïd Mahamoudou et finalement que Sigrid Aubert leur préfère, pour fonder un droit à l'environnement, la notion de droits de propriété intellectuelle, notion pleine de promesses et sur laquelle nous travaillons en commun même s'il faut faire l'effort de dépasser la présence, quelque peu polluante, de la notion de propriété dans une formule maintenant consacrée à l'échelle internationale.

Mais, l'unité de ce bulletin sera trouvée dans un autre domaine, plus substantiellement anthropologique puisqu'il met l'accent sur des régulations qui sont peu ou pas identifiées par les protagonistes mais qui structurent cependant les rapports fonciers de l'Afrique du début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Usant d'une terminologie marquée par le pluralisme, comme il se doit pour un tel sujet dont j'ai déjà dit l'extrême diversité, les contributions soulignent, à côté d'un *logos*, droit des normes entendu comme un droit substantiel (auquel seul nous accordons généralement, dans les pays occidentaux, le qualificatif de Droit), l'émergence d'une *praxis*, d'un droit des procédés et des procédures ou droit processuel. A. Rohegude le dénomme droit d'agir. Dans ma contribution j'emploie l'expression du droit de la pratique en reprenant le thème du volume 40 de la revue *Politique africaine* de 1990, consacré au droit et à ses pratiques.

Ce bulletin met donc en évidence, de manière spontanée et plutôt comme un *folk law*, l'apparition d'un nouveau champ de recherche que nous devons considérer comme un *topos*, un point de vue. Il offre une perspective nouvelle sans nécessairement condamner les points de vue antérieurs, pluralisme oblige.

Au lieu de focaliser notre attention exclusive sur le jeu normatif et spécialement sur la place des concepts de propriété, de patrimonialité ou de domanialité dans les politiques foncières, nous devons ouvrir notre démarche à ce que l'ensemble des acteurs font de ces dispositifs comme autant de ressources pour l'action, selon le principe du *jeu des lois* (Le Roy, 1999).

À la prise en compte des « logiques » déterminant les « règles du jeu » nous devons adjoindre la pratique qui est non seulement la seconde dimension de la recherche mais qui contient en son sein une dimension essentielle pour l'efficacité des démarches proposées, la légitimité des interventions et des intervenants.

Il y a là, nous dit A. Rohegude, « une mutation juridique en cours, la production d'un nouveau système de Droit »...

Réconcilier la légalité contenue dans le droit normatif et la légitimité qui s'est réfugiée dans le droit processuel au terme d'un siècle de colonisation puis de néo-colonisation apparaît dans l'ensemble des contributions comme une exigence majeure des politiques à promouvoir.

C'est dans cette perspective que je propose donc de lire les contributions.

Alain Rohegude ouvre le bulletin en présentant les contraintes juridiques inhérentes au foncier et les principes selon lesquels les réformes du droit de la terre ont été menées depuis le début de la colonisation. Ces rappels, à la fois historiques et conceptuel sont suivis de ma propre contribution où j'analyse la place réservée aux droits dits coutumiers dans les politiques foncières, entre tendance abolitionniste et pragmatisme. J'y rappelle le rôle, capital en matière de théorisation du champ foncier, au sens de P. Bourdieu., de l'analyse matricielle des rapports fonciers, analyse qui a permis d'échapper au seul tropisme de la propriété pour entrer dans la logique des acteurs.

Puis nous découvrirons sous la plume de Pascal Maire-Amiot une application de cette problématique au Zimbabwe et en Afrique du sud. Le Zimbabwe pour avoir sous estimé l'incidence de la légitimité de certains intervenants s'est rapidement englué dans l'idéologie enfermant ce pays, qui était le grenier de l'Afrique australe, dans un conflit généralisé où l'héritage rhodésien, fort compliqué, n'est plus que prétexte à règlement de comptes politiques. Par compte, l'Afrique du sud a, jusque maintenant, évité de fermer le jeu et usé de la dynamique des conflits pour rendre pratiquement compatibles des principes qui paraissaient ne pouvoir l'être conceptuellement. Lors de mon voyage d'études au milieu des années quatre-vingt-dix j'avais été séduit par cette approche qui semblerait, malheureusement elle aussi, guettée par le sectarisme et l'idéologie.

Nous abordons ensuite trois études de cas de réformes foncières actuelles, à Madagascar, en Guinée et en Côte d'Ivoire.

Le dossier malgache est d'une grande richesse et fait actuellement l'objet d'un suivi scientifique par les chercheurs du LAJP en liaison avec le CIRAD-forêt. Il aborde ici la relation entre la gestion patrimoniale et les politiques forestières avec successivement la présentation de la thèse de doctorat en droit de Sigrid Aubert et un rapport de terrain de Frank Mutenzzler qui fut un de mes étudiants de l'Académie européenne de théorie du Droit et dont je suis la thèse de doctorat pour l'université de Genève.

Les deux travaux ne portant pas sur les mêmes régions et se situant à des périodes différentes de l'expérimentation de la loi dite GELOSE de 1996, dont il sera fréquemment question dans le bulletin, ne sont pas strictement comparables.

La présentation de la thèse de S. Aubert par Bertille Manganguéla nous permet d'entrer dans le paysage juridique et ce texte sera ainsi introduit le premier. Puis le texte plus ardu de Frank permettra d'entrer dans la compréhension des difficultés à concevoir une réforme foncière et l'importance de ce droit des pratiques où peuvent être résolues bien des contradictions.

Étant à la fois juge et partie, observateur et conseiller pour avoir inspiré la démarche patrimoniale en 1995, je laisse au lecteur la possibilité de se faire une opinion à la lumière de ces deux textes ouvrant à de possibles prolongements dans le bulletin.

La Guinée qu'aborde Moustapha Diop, dont j'avais suivi la thèse préparée à l'Université Paris 8 sous la direction de mon collègue et ami Pierre Philippe Rey se situe dans l'entre deux de ces tendances.

Le droit normatif y est propriétaire, donc favorise les exclusions et l'individualisme mais il est largement contrebalancé, au moins sur le Fouta Djallon par un droit des pratiques beaucoup plus consensuel et aménageant les représentations de la terre odologiques (l'odologie est la science des cheminements) et topologiques (la topologie est la science des implantations), représentations que nous apprendrons à mieux apprécier car c'est dans ce contexte que s'opèrent les métissages qui assureront la légitimité du système qui se met en place.

La Côte d'Ivoire défraie la chronique depuis deux ans. La loi foncière de décembre 1998 a été un détonateur qu'analyse Aline Aka tout en considérant les dimensions politiques et économiques de la crise où le foncier est un « exposant » de toutes les contradictions antérieures, en prenant le terme 'exposant' au sens algébrique pour exprimer la puissance à laquelle un conflit peut être élevé.

On se demandera si la tentative qui est ici faite de reconnaître les droits coutumiers pour récupérer la légitimité qui y était associée n'est pas perçue comme une manœuvre de récupération dans un contexte où la référence à « l'ivoirité » pollue tout le dispositif.

Enfin viennent deux comptes rendus de thèse. Le compte-rendu de thèse est un genre difficile où il ne s'agit pas de se prendre pour le jury de soutenance mais de se mettre à la place du lecteur pour lui indiquer ce qu'il pourra tirer de tels travaux.

Caroline Plançon est juriste et travaille sur le droit foncier urbain au Sénégal. Avec la thèse de Saïd Mahamoudou, elle aborde une lecture anthropologique de pratiques rurales dans l'océan indien, aux Comores précisément, avec la distance scientifique de bon aloi et une certaine connivence. Elle fait partager au lecteur une des idées de Saïd selon laquelle il n'est pas besoin de prétendre opérer une réforme substantielle aux Comores puisque *de facto* et de manière centenaire les paysans anjouanais ont déjà trouvé et appliqué les formules de la gestion

patrimoniale dont il s'agit maintenant d'assurer la légitimité en formalisant ce droit de la pratique par un « droit d'agir ».

C'était une idée assez comparable qu'on trouvait au terme de la thèse de droit soutenue en 1996 par Olivier Barrière et dont rend compte Ghislaine Moulai. Cette thèse très riche construite autour d'un nouveau concept, le foncier-environnement et de la notion d'espace-ressource a déjà fait l'objet de publications, par l'IRD qui a recruté Olivier ou par l'APREFA (Le Roy, Karsenty, Bertrand, 1996). G. Moulai écrit au terme de sa présentation « partant des réalités locales, les juges seraient conduits, par leurs décisions, à créer un droit flexible à la manière de la *common law* ».

Mais, pourquoi, en recherchant cette flexibilité souhaitée, pencher du côté de la *common law* et ajouter de l'extragénéité ? Ne devrions-nous pas revenir à un de nos pères fondateurs, le doyen Carbonnier et à son *flexible droit* (Carbonnier, 1995) pour trouver dans les pratiques des acteurs et dans les logiques qu'elles contiennent la solution à nos problèmes ?\*

Étienne Le Roy

---

\* NB : Les lecteurs qui souhaiteraient être informés de la thématique de nos travaux et/ou participer au prochain bulletin pourront trouver les informations nécessaires en consultant, à partir d'octobre 2001, le site <http://www.dhdi.org>.

## **Bibliographie**

BAMBRIDGE Tamatoa, s.d., *Les revendications foncières dans l'archipel des îles australes, pluralisme normatif et culturel dans le Pacifique sud*, Thèse de sociologie, Université Paris X, à paraître.

CARBONNIER Jean, 1995, *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 8<sup>e</sup> ed. (1<sup>e</sup> ed. 1969).

EBERHARD Christoph, 2001, « Toward an Intercultural Legal Theory: The Dialogal Challenge » *Social and Legal Studies*, 10-2, 172-201

EVARD Olivier , 2001, Émergence de la question foncière et relations interethniques au nord laos, mobilités, rapports à la terre et organisation sociale dans quelques villages thaïs et khmou'rook de la vallée de la Nam Tha, thèse pour le doctorat en anthropologie Université Paris 1.

LE BRIS, Émile, LE ROY Étienne, MATHIEU Paul, 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala.

LE ROY Étienne, KARSENTY Alain, BERTRAND Alain, 1996, *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.

LE ROY Étienne, 1999, *Le jeu des lois, une anthropologie 'dynamique' du Droit*, Paris, LGDJ.

*Politique africaine*, 1990, « Le droit et ses pratiques, », volume 40.









## **FONCIER ET DECENTRALISATION**

### **Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers**

Alain Rohegude

Enjeu de multiples débats et conflits, objet de multiples réformes législatives et/ou réglementaires, le « Foncier », depuis quelques années, avait ensuite un peu été mis de côté, notamment dans le cadre des projets financés par l'extérieur. Cette attitude était dictée par l'extrême difficulté d'aborder efficacement le sujet et surtout, d'obtenir des résultats, du moins conformément aux attentes les plus classiques du Nord, largement fondées sur l'établissement d'un droit de propriété, individualisé, formalisé. Cette situation a progressivement évolué, et l'on constate depuis quelque temps le retour du Foncier. Cette démarche a été largement pervertie par les confusions opérées à l'occasion d'interventions de non spécialistes de la question, ni même des règles juridiques, qui, compte tenu d'autres expériences et formations, ont pensé pouvoir apporter une contribution au sujet. Sans vouloir constituer un monopole pour le juriste spécialisé, il s'agit simplement de rappeler que chaque spécialité a ses exigences, ses techniques, son vocabulaire. Si chacun peut souhaiter, à juste titre apporter sa pierre à l'édifice, notamment en termes de compréhension des milieux et des situations, il faut aussi savoir mesurer les limites d'un exercice qui a eu pour effet de justifier de multiples fausses interprétations de vocabulaire et donc de concepts juridiques.

Le Foncier qui nous intéresse ici n'est pas le qualificatif qui légitime la diversité des accès au sujet, mais le substantif juridique, signifiant l'ensemble des concepts et des règles applicables à la terre, à son usage, mais aussi aux produits qui y sont normalement rattachés, par exemple les immeubles bâtis, les cultures, le pâturage. De ce point de vue, tout ce qui touche à l'appartenance et au contrôle de l'accès à la terre est évidemment essentiel. Jusque là largement limitée, du moins en Afrique, à une confrontation de deux acteurs, l'État d'une part, les personnes privées d'autre part (qu'elles soient physiques ou morales), la question foncière est aujourd'hui relancée par l'émergence, de plus en plus affirmée depuis les années 90, des acteurs public locaux, à la faveur des processus de décentralisation liés à la démocratisation. Le droit de la terre, les droit sur les terres, qui, ensemble, constituent le Foncier, apparaissent donc comme un enjeu essentiel de répartition des pouvoirs en même temps que de légitimité des acteurs publics. Le monopole de l'État est-il remis en cause ou devrait-il l'être ? Telle est la question fondamentale qui est ici posée.

Pour y répondre, il faut d'abord procéder à un état des lieux, avant d'aborder quelques propositions d'analyse et éventuellement de solution. Dans quelle mesure les dispositifs de décentralisation prévoient-ils la constitution d'un domaine propre à la collectivité locale, dans quelle mesure reconnaissent-ils à celle-ci une responsabilité et des compétences dans la gestion des terres, en milieu urbain ou rural, autant de questions essentielles qui se posent aujourd'hui, et qui renvoient nécessairement à une clarification ou, à tout le moins, à une interrogation sur les concepts fondamentaux du foncier que sont le domaine, public ou privé, la propriété, et plus généralement, la terre en tant que bien.

## I. - L'ETAT DES LIEUX : LE FONCIER NON DECENTRALISE

D'une étude menée il y a maintenant un peu plus de deux ans<sup>1</sup>, il est ressorti clairement que de manière générale, la question de la terre, dimension incontournable de la vie politique en Afrique, n'était pas vraiment prise en compte dans les dispositifs institutionnels relatifs à la décentralisation, sauf dans quelques pays. Cette situation, qu'il convient d'illustrer quelque peu, est l'occasion de rappeler les enjeux forts du sujet. Autrement dit, il s'impose de bien identifier l'importance du Foncier dans la décentralisation, ce qui suppose que soient examinés les deux termes de la question : d'une part, la décentralisation, ici considérée à travers un certain nombre de processus africains ; d'autre part, le « Foncier », envisagé à la fois en tant que tel et comme dimension possible de la décentralisation.

### A - Les caractéristiques de la décentralisation dans les pays africains

L'étude mentionnée précédemment a porté sur une quinzaine de pays, essentiellement francophones, mais aussi, à titre comparatif, anglophone (Ghana), et lusophone (Cap-Vert). Nous nous intéresserons ici plus particulièrement aux pays francophones,

lesquels se réfèrent à un système juridique largement normatif, inspiré du « modèle » de décentralisation « à la française ».

Cette approche juridico-administrative apparaît comme posant de multiples problèmes.

#### 1 - Un modèle « standard » : la décentralisation « à la française »

Comme on vient de l'indiquer, la plupart des pays anciennement colonies françaises, se sont inspirés, dans leur démarche de décentralisation, du système mis en place dans l'ancienne métropole. La concordance du vocabulaire, des concepts, des procédures, des références, en atteste largement. D'une certaine manière, on peut dire qu'il y aurait là une sorte de standard. C'est ainsi que pratiquement tous les pays se réfèrent à la *commune*, laquelle pourra être, selon le cas, non qualifiée ou qualifiée d'urbaine ou de rurale. Le détail en soi n'aurait pas d'importance, s'il n'avait pas d'influence, souvent, sur les statuts fonciers et domaniaux. Cette commune, niveau de base (ou échelon de base, selon les variantes locales), est toujours une circonscription territoriale, même si certains textes la qualifient de locale. Autrement dit, partout la commune est avant tout un découpage administratif redéfini juridiquement, et doté des attributs de la collectivité décentralisée, à savoir la personnalité morale, l'autonomie financière, les compétences spécifiques, un territoire, un nom.

Le système est souvent à plusieurs niveaux : par exemple au Mali, on trouve depuis le bas vers le haut, la commune (urbaine ou rurale), le cercle, la région et le district de Bamako (assimilé à une région particulière). Si la commune ou la communauté rurale (Guinée, Sénégal, par exemple), correspondent au niveau de base, la région est fréquemment désignée comme l'échelon intermédiaire en charge de l'aménagement du territoire, de la planification économique régionale. Son organisation institutionnelle

<sup>1</sup> Les résultats de cette étude réalisée par l'auteur du présent article, ont fait l'objet de deux publications en mars 2000 : *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du centre*, et, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; Fiches pays*. Une version anglaise de la première publication qui est la synthèse de l'étude, existe également. Les résultats de l'étude ont été présentés en mars 2000 à Cotonou, dans un séminaire récemment publié : *Décentralisation, foncier et acteurs locaux ; Actes de l'Atelier de Cotonou (22-24 mars 2000)*.

en fait bel et bien une collectivité territoriale supplémentaire, dont les compétences et la légitimité politique devraient s'articuler harmonieusement avec celles du « local »<sup>1</sup> et celles de l'État. Cet exercice apparaît très difficile partout, même s'il faut constater que la région est souvent mise en attente, faute de moyens pour l'organiser et la faire fonctionner. Dans le cas du Sénégal, elle vient même d'être purement et simplement mise entre parenthèses<sup>2</sup>. Les pays qui se contentent d'un seul niveau de collectivités décentralisées sont rares ; pour l'instant le Bénin (qui met seulement en œuvre sa décentralisation)<sup>3</sup>, et le Cameroun (depuis 1977)<sup>4</sup>, en sont représentatifs.

---

<sup>1</sup> Le terme **local** est très souvent utilisé pour qualifier la collectivité du niveau inférieur, par opposition au *régional* ou au *national*. Plus précisément, il semble opportun d'utiliser *local* pour qualifier ce qui est identifié comme rattaché précisément à un lieu donné.

<sup>2</sup> Un conseil présidentiel tenu à Dakar, début mars, a en effet pris la décision de suspendre la décentralisation régionale, considérée comme inutile et impossible à financer en l'état actuel des choses.

<sup>3</sup> Dans le cas du Bénin, il s'agit d'un choix institutionnel délibéré, fondé sur le souci de mener à bien cette opération de transferts de compétences au niveau local. L'hypothèse d'un autre niveau, régional par exemple, n'est pas exclue, mais il ne sera examiné qu'au vu des résultats de l'implantation des communes.

<sup>4</sup> Le Cameroun dispose en effet de communes urbaines depuis 1974 (*Loi n° 74-23 du 5 décembre 1974, portant organisation communale, ensemble ses divers textes modificatifs*), qui sont dotées de l'essentiel des caractéristiques des collectivités décentralisées. Il faut cependant remarquer que les communes les plus importantes sont dotées d'un statut particulier, soit celui de communauté urbaine, et placées sous l'autorité d'un délégué du gouvernement qui détient les prérogatives et responsabilités de l'exécutif local. Des travaux sont en cours depuis plusieurs années pour instaurer une véritable décentralisation. Ils ont abouti à un projet de texte qui donnait la première place aux régions,

## 2 - Des collectivités publiques dénuées de légitimité

Il faut bien constater que malgré les efforts de certains pays, le découpage administratif territorial en collectivités de divers niveaux qui se superposent aux circonscriptions administratives (ou parfois les remplacent), pose d'énormes problèmes de légitimité. Les nouvelles personnes morales publiques constituent des entités qui semblent tout aussi artificielles qu'a pu (ou que peut) le paraître l'état africain né de l'Indépendance. Les frontières administratives sont calquées sur celles des circonscriptions de l'État ; les compétences apparaissent comme un simple transfert de celles de ce dernier.

Surtout, l'ensemble de ce système décentralisé repose sur une équivoque fondamentale, celle de la référence communale. Dans le cas français qui a largement servi de modèle (sinon de source de textes à copier)<sup>5</sup>, la commune avait sa propre légitimité historique, antérieure au processus de création de la circonscription administrative communale de la Révolution, qui devait ensuite se voir progressivement restituer une part de sa souveraineté en tant que communauté d'intérêts. La décentralisation dans le cas de la France a donc surtout consisté à redonner le pouvoir à des entités locales dont la légitimité était demeurée forte, malgré l'omniprésence de l'État. Dans le cas de l'Afrique qui nous intéresse ici, il n'en est

---

ce qui a provoqué le retrait du projet. Celui-ci est aujourd'hui de nouveau en chantier.

<sup>5</sup> Cela s'explique en particulier par le fait que dans nombre de pays, des assistants techniques français ont été postés pour appuyer l'élaboration de ces textes. Or il s'agissait le plus souvent de sous-préfets ou de secrétaires généraux de préfecture qui n'avaient que très rarement une réelle connaissance du contexte local. En outre, les responsables africains en charge du dossier ont généralement tendance à se référer aux mêmes textes qui se rattachent à une culture administrative qui est un peu la leur.

rien, ne serait-ce que parce que la commune n'y a pas d'existence historique (sinon à l'extrême rigueur, les quatre premières sénégalaises). La commune est partout découpée selon des normes technico-administratives qui n'ont rien à voir avec la légitimité locale, en particulier exprimée à travers la possibilité d'exercer des compétences intéressant directement les usagers.

Même le Mali n'y échappe pas. Pourtant, dans ce pays, on a pris grand soin de ne pas s'enfermer dans une logique topographique, territoriale. La démarche retenue pour identifier les communes a consisté à procéder, pendant un très long délai de temps, à des enquêtes, à des discussions, pour essayer de créer des regroupements de villes et/ou de villages qui aient un sens, qui traduisent une volonté de travailler ensemble. Les élections communales ont eu lieu sur cette base. Mais force est de constater que depuis que les communes existent, il faut constamment en ajouter de nouvelles à la liste, pour des raisons multiples et diverses, mais qui tiennent souvent autant à des questions d'exercice des compétences partagées qu'à des questions d'affinités personnelles, individuelles et collectives.

Autrement dit, la décentralisation apparaît aujourd'hui très largement comme une déconcentration plus ou moins « habillée » d'une autonomie locale qui paraît très limitée faute de base certaine de légitimité, aussi bien politique que fonctionnelle. L'énorme problème des ressources qui vient s'ajouter à ce déficit de crédibilité institutionnelle ne fait évidemment qu'amplifier le problème.

Pour terminer ce portrait un peu critique, il faut encore indiquer que partout, les communautés de vie réelles, opérationnelles, que sont les villages et autres communautés traditionnelles, sont largement ignorées par les textes. Ceux-ci ne leurs reconnaissent dans le meilleur des cas qu'un statut de circonscription administrative de base. Par exemple, au Mali, comme dans beaucoup d'autres pays, le village est l'unité admi-

nistrative de base dans le milieu rural, alors que le quartier est son équivalent dans l'univers urbain. Dans les deux cas, il peut y avoir un conseil ou une autre instance plus ou moins représentative, mais elle n'a qu'une fonction consultative auprès du responsable administratif, chef de village ou de quartier, dont la nomination est de la compétence de l'autorité administrative.

La définition des compétences locales devrait pourtant jouer un rôle essentiel dans ce paysage. Au premier rang de ces compétences, devrait se trouver le « foncier » au sens large de ce terme, c'est-à-dire incluant outre la terre, les ressources naturelles que celle-ci supporte. Il est en effet en même temps un enjeu politique fort et une des données fondamentales de la vie locale. Mais comme on va le voir, là encore, il existe un fossé entre les attentes et les réalités, peut-être en raison, au moins en partie, des carences signalées ci-dessus des processus de décentralisation.

## **B - Les caractéristiques du « Foncier »**

Pour mieux cerner l'ampleur et les modalités de la question foncière en milieu décentralisé, il est nécessaire de rappeler d'abord ce que représente le « foncier », un terme largement utilisé, voire galvaudé, parce que banalisé sans respecter nécessairement sa signification juridique, qui devrait pourtant en être la base.

### *1 - Le « foncier », un concept juridique multidimensionnel*

Le terme Foncier renvoie à des multiples enveloppes juridiques, correspondant à autant des statuts, sinon de procédures, dites domaniales ou foncières, qui généralement, aujourd'hui, sont toutes conçues pour être situées au regard du droit de propriété. La présentation de cette diversité est la condition nécessaire d'une mise en perspective utile et juridiquement fondée de la question foncière dans la décentralisation.

Les enveloppes juridiques sont celles du domaine public (de l'État, des collectivités publiques décentralisées, voire dans certains pays d'établissements publics), du domaine privé des personnes publiques, du domaine privé des personnes privées qu'elles soient physiques ou morales, des terrains occupés ou revendiqués sans document écrit, et enfin des terrains vacants et sans maître.

Ces enveloppes peuvent se regrouper en deux grandes catégories : celles qui se rattachent à la propriété foncière et celles qui se rattachent aux règles domaniales. C'est ainsi que les règles domaniales vont regrouper celles qui sont relatives au domaine public, celles qui sont relatives au domaine privé, dans la mesure où celui-ci est composé de dépendances non encore soumises au régime de droit commun de la propriété foncière<sup>1</sup>, et celles applicables aux terrains dont l'incertitude du statut ne peut les rattacher qu'au domaine privé des personnes publiques<sup>2</sup>. Celles relatives à la propriété

foncière regroupent les autres, celles appropriées au nom de personnes privées ou au nom de personnes publiques mais mises en valeur et utilisées pour les besoins propres de celles-ci.

Très fréquemment, ces règles peuvent aussi être organisées en deux catégories définies en fonction de leur champ spatial d'application, selon que celui-ci est rural ou urbain. Comme on l'a vu plus haut, il faut établir souvent un lien avec la décentralisation et la qualification des collectivités considérées, selon que celles-ci sont « rurales », comme les communautés rurales du Sénégal, ou « urbaines », comme par exemple certaines communes du Mali, du Burkina. Parmi les pays qui opèrent une distinction entre les deux zones, on peut citer par exemple le Sénégal<sup>3</sup>, le Tchad, le Mali, le Niger, la Côte d'Ivoire<sup>4</sup>. Cette différenciation, qui devrait correspondre à des normes techniques d'utilisation du sol et à des questions de superficie, se concrétise souvent, dans les textes, par des procédures spécifiques à chaque zone, voire par des compétences administratives de gestion différentes (c'est par exemple le cas en Côte d'Ivoire où le service en charge du Domaine urbain relève du ministère en charge de l'Urbanisme, alors que le domaine rural est géré par l'administration territoriale, relais

---

<sup>1</sup> Il s'agit des terrains non mis en valeur ou insuffisamment mis en valeur qui ne peuvent être attribués à des personnes physiques ou morales, que selon certaines procédures de transition, comme les permis d'habiter, les permis d'occuper, les concessions. Dans tous ces cas, il s'agit d'exiger la réalisation de conditions de mise en valeur, dans un délai déterminé, ces conditions étant fixées par l'administration dans l'acte administratif ou dans un cahier des charges joint. La réalisation de la mise en valeur atteste que l'occupant provisoire est digne de devenir propriétaire. Cette mise en valeur, dont la non-réalisation est susceptible d'entraîner le retrait du terrain, est aujourd'hui largement discutée, sinon remise en cause, du moins comme fondement de procédures transitoires difficiles à gérer, à contrôler, et à faire respecter si un retrait du terrain devait s'imposer.

<sup>2</sup> Il faut dire des personnes publiques, car si généralement, il s'agit de l'État (comme c'est le cas dans le code civil français), dans certains pays il peut s'agir des collectivités décentralisées. C'est par exemple le cas à Madagascar ou au Mali, sous certaines conditions.

---

<sup>3</sup> Au Sénégal, la distinction est d'autant plus importante qu'elle renvoie à la diversité des collectivités décentralisées. Les communes urbaines s'occupent des terrains urbains, placés sous un régime ad hoc, et les communautés rurales sont chargées des affectations (attributions strictement personnelles) des terrains ruraux.

<sup>4</sup> Ce dernier pays a même institué un domaine foncier rural par la *Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural* (et ses différents décrets d'application), laquelle a surtout été remarquée parce qu'elle excluait les non-Ivoiriens de l'accès à la propriété foncière en milieu rural, ne faisant ainsi que confirmer des pratiques déjà bien établies, même si non proclamées.

des Domaines rattachés au ministère en charge de l'Économie et des Finances).

Il est intéressant de noter que l'ensemble de cette diversité de statuts (ou d'enveloppes), qu'il soit question de terrains urbains ou de terrains ruraux, s'organise autour d'un objectif unique, identifier des droits de propriété, celle-ci étant considérée comme l'aboutissement normal, sinon obligé<sup>1</sup>, des différentes procédures domaniales qui correspondent à la phase conditionnelle de l'accès à la propriété.

Dans les pratiques, cet objectif de la propriété est aujourd'hui curieusement concrétisé par l'importance désormais reconnue au « papier », quel qu'il soit, émanant de quelque administration que ce soit et évoquant un lien possible entre une personne et un terrain. Au Tchad, l'attestation délivrée par le Cadastre à la fin d'un bornage est suffisante, voire le reçu correspondant au paiement des frais de cette intervention cadastrale. Au Mali, en zone urbaine, les attributaires de parcelles en permis d'habiter sont informés par une correspondance administrative dite « lettre d'attribution ». Celle-ci est devenue très rapidement, avec la bénédiction tacite de certains acteurs publics, un « papier » à partir duquel des transactions normalement liées au droit de propriété sont opérées. Au Bénin, au Congo, à la périphérie de villes comme Cotonou, Porto-Novo, Pointe-Noire ou Brazzaville, des pratiques non conformes aux dispositions légales et réglementaires font l'objet de conventions privées, soumises ensuite à une sorte d'authentification administrative, selon une procédure bien établie, permettant aux acteurs concernés de disposer d'un papier

attestant non pas d'un droit déterminé, mais de la légitimité du lien juridique nouvellement créé, établissant donc une sorte de capacité patrimoniale pleine et entière. La question ne se pose même pas de savoir si les conditions juridiques de la propriété sont réunies.

L'intérêt d'un regard sur ces pratiques est double. D'abord, il permet de mettre en évidence l'importance qui s'attache dorénavant dans l'esprit des usagers du foncier (au sens large du terme, quelle que soit la traduction juridique exacte), à avoir entre les mains un document qui établisse, non pas un droit précis, légalement défini, mais une légitimité juridique, fondant la sécurisation foncière d'une part, le « droit » d'agir d'autre part. On se trouve ici dans une démarche très pragmatique, dynamique, et non plus dans une démarche de droit normatif établi. Il y a d'évidence une mutation juridique en cours, la production d'un nouveau système de droit, décalé aussi bien au regard du droit légal jusque là en vigueur, que par rapport au droit « coutumier » encore invoqué, mais pas en tant que règle, en tant que justification personnelle d'un droit à agir.

Le deuxième intérêt de ce regard sur la démarche « papier » nous semble se situer dans le comportement des acteurs publics établis légalement, institutionnellement légitimes. Là encore, le décalage est complet entre ces pratiques et le dispositif légal. Par exemple, au Bénin, les transactions juridiques telles que celles évoquées ci-dessus, notamment les « cessions », sont régulièrement soumises à une procédure d'authentification, dont le sous-préfet va devenir l'acteur principal. Des témoins sont convoqués, un écrit rédigé, une confrontation des parties organisée, à l'issue de laquelle le « papier » qui atteste de la convention privée devient un acte visé par l'autorité administrative. Des frais sont même prélevés pour cet enregistrement qui ne dit pas son nom. On retrouve là l'interprétation contemporaine d'une disposition coloniale

---

<sup>1</sup> C'est le cas dans les pays où l'immatriculation est obligatoire après la mise en valeur constatée du terrain attribué dans le cadre d'une procédure provisoire. C'est par exemple le cas au Tchad pour les terrains donnés en concession rurale, mais il ne s'agit pas là d'un cas unique.



passée de mode<sup>1</sup>. Sauf que, et ce n'est pas le moindre des problèmes, cette pratique est généralement illégale puisque au regard de la loi de 1960<sup>2</sup>, tous les terrains non appropriés par écrit sont présumés du domaine privé de l'État. Et c'est le représentant de l'État qui valide cette démarche, illégale sans aucun doute, mais légitime au regard du « droit à agir » de celui qui vend, puisque la pratique justement a pour objet d'établir cette légitimité à agir. Personne ne se pose la question de savoir si la propriété au sens légal est constituée. Des exemples équivalents, tout aussi intéressants, faisant intervenir des acteurs publics décentralisés, peuvent être identifiés au Congo, au Niger, au Burkina, pour ne citer que quelques échantillons.

En définitive, ces démarches dont on ne sait plus très bien comment les qualifier, — elles ne sont pas légales, assurément, mais elles ne sont pas non plus informelles puisque l'administration en est sans ambiguïté partie prenante essentielle —, qui sont parfois le fait de l'administration déconcentrée de l'État et dans d'autres cas des acteurs publics locaux, posent une question fondamentale : celle de la gestion de la terre au niveau qui paraît le plus évident, celui du « local ». Il faut donc s'interroger sur ce positionnement de la compétence domaniale et foncière dans les processus de décentralisation.

## 2 - Le Foncier, le grand absent de la liste des compétences locales

Le constat fait à travers l'examen d'une quinzaine de pays, y compris anglophone et lusophone, donc de tradition juridique différente de celles des pays francophones, est sans ambiguïté : pratiquement partout, à quelques nuances qui seront évoquées ci-après, le Foncier ne fait pas partie des compétences transférées ; l'État entend conserver la maîtrise de la terre, même si des évolutions inverses commencent d'être esquissées dans certains pays.

La gestion domaniale, plus encore que le contrôle du foncier, devrait constituer la compétence fondamentale des autorités locales, en particulier celles dites du niveau de base (lorsqu'il y a plusieurs niveaux, comme au Mali par exemple), donc la commune ou la communauté rurale. Cette compétence, on l'a dit plus haut, échappe largement aujourd'hui à ces pouvoirs publics locaux. Or, le contrôle de la terre permet d'abord l'exercice des compétences de base des collectivités, par exemple l'aménagement de l'espace, la mise en place des voiries et équipements de base, les lotissements dans les zones urbaines. C'est l'argument de fonctionnalité de la question foncière. Mais la gestion domaniale permet ensuite de créer les conditions d'une meilleure disponibilité des ressources locales. Le foncier est générateur, dans beaucoup de pays, de la majorité des ressources locales de nature fiscale, en particulier les taxes foncières, les patentes. Il est aussi générateur de ressources exceptionnelles, « extraordinaires », qui sont, théoriquement au moins, destinées à financer les investissements locaux, sous la forme du résultat des ventes de parcelles dans les lotissements créés par les collectivités. Celles-ci, dans les faits, sont contraintes par les difficultés budgétaires autant que par les silences des textes domaniaux, à utiliser les ventes de terrain pour boucler les budgets courants, ce qui explique la surproduction

<sup>1</sup> Il s'agit en fait de dispositions tirées du *Décret du 15 novembre 1935, portant réglementation des terres domaniales en AOF*, dont il est fait une interprétation moderne assez souple, qui ne respecte assurément pas les autres conditions générales du décret. On ajoutera que celui-ci est supposé avoir été abrogé.

<sup>2</sup> *Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey*

de ces lotissements au regard des besoins réels, et ces croissances souvent exagérées d'occupations spatiales urbaines non mises en valeur.

Et pourtant, dans presque tous les cas, la question de la terre n'est pas évoquée dans les énumérations de compétences, même si il est recouru systématiquement à l'affirmation du principe général de compétence pour les affaires d'intérêt local, classique en droit de la décentralisation ou des collectivités locales. Et il n'est même pas possible d'invoquer l'application d'un autre principe très contemporain, celui de subsidiarité, dans la mesure où les législations ad hoc, dans les pays concernés, affirment toutes (ou presque) la seule légitimité de l'État comme maître éminent de la terre.

Cette affirmation forte de la seule légitimité de l'État comme maître de la terre, se concrétise dans la généralisation, depuis les indépendances, d'une nouvelle notion, celle de domaine national, enveloppe multi-contenus, mais justifiant toujours une idée unique : l'État est le seul acteur à pouvoir revendiquer le droit sur les terres qui ne sont pas appropriées, et à tout le moins, le seul à pouvoir en disposer même sans les intégrer d'abord dans son propre domaine. L'invention du domaine national pour affirmer le droit étatique ou le retour du domaine éminent, après toutes les critiques formulées à l'égard de ce dernier concept, ne sont qu'apparemment paradoxaux. Le nouveau législateur a rapidement compris l'intérêt de l'État à garder le contrôle à la fois de l'espace et d'une source de revenus immédiatement accessible. Dans le même temps, il fallait bien légitimer juridiquement cette prise de contrôle, souvent équivalente à celle de l'administration coloniale dans les premiers temps de la conquête. Cette validation est à la fois politique, par référence à l'idée de Nation, celle-là même que les nouveaux États étaient dorénavant censés incarner, et juridique, puisqu'elle permet dans le même temps d'arguer de la signification juridique du domaine éminent.

Cela demeure vrai même dans toutes les significations ou définitions du domaine national par son contenu. Il faut ici citer quelques-unes de ces formulations<sup>1</sup> pour illustrer notre propos.

On peut trouver cependant quelques pays qui ont amorcé un processus de « décentralisation » du droit sur les terres. Il y a par exemple le Sénégal. Dès 1964<sup>2</sup>, le Sénégal a créé son domaine national : « *Constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'État* »<sup>3</sup>. Ce domaine, il faut le souligner, n'est en aucun cas propriété de l'État, pas plus que le domaine public lui-même. Ce domaine national est plutôt une « enveloppe » juridique, permettant de gérer des terrains qui n'existent pas encore

---

<sup>1</sup> Pour illustrer cette variété des contenus du domaine national, on peut citer quelques cas. Au Cameroun, par exemple, le domaine national comprend tous les terrains qui ne sont pas domaine public, pas domaine privé, pas appropriés selon la loi, donc tous les terrains « vacants et sans maître », auxquels il faut ajouter les terrains coutumiers, sous réserve que leurs détenteurs ne puissent accéder à la propriété. Au Gabon, le domaine national inclut le domaine privé et le domaine public de l'État, plus les terrains vacants et sans maître, ce qui ne signifie pas les droits coutumiers. Au Mali, le domaine national est le cadre juridique qui accueille l'ensemble des terres classées en fonction de leur statut foncier, aussi bien public que privé, domanial que foncier.

<sup>2</sup> *Loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au Domaine national. Il faut y ajouter son décret d'application n° 64-573 du 30 juillet 1964, fixant les conditions d'application de la loi 64-46 du 17 juin 1964.*

<sup>3</sup> Cf. art. 1 *Loi n° 64-46 précitée.*

juridiquement au sens légal du terme, donc des terrains, y compris coutumiers, dont le statut n'a pas été clarifié publiquement, validé au regard des différents acteurs concernés, publics mais aussi privés, l'État ayant la responsabilité de protéger les droits légalement reconnus. L'article 8 de la loi de 1964 évoquait de manière peu précise les communautés rurales dont les seuls membres pourraient se voir affecter des terrains ruraux disponibles pour l'agriculture et l'élevage (des zones de terroir). Il a fallu attendre la loi n° 72-25 du 19 avril 1972, pour que soient mises en place les modalités institutionnelles relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement des dites collectivités. Ce texte, il faut le remarquer, n'avait pas pour effet de créer un domaine spécifique privé des collectivités en question. Il leur confiait la gestion d'une partie du domaine national, par délégation de l'État, sans permettre, de quelque manière que ce soit, un transfert de propriété ou quelque autre évolution définitive des droits sur le sol. Ce transfert au local n'était donc que relatif, d'autant que jusqu'en 1996, les décisions des conseils ruraux devaient être ratifiées par les sous-préfets.

Le Mali propose un autre cas de figure, celui d'un pays qui, en même temps qu'il procédait à sa décentralisation à partir de 1993, consacrait par une nouvelle loi la nécessité de doter les nouvelles collectivités locales de compétences domaniales et foncières<sup>1</sup>. Il faut rappeler ici qu'au Mali, il existe trois niveaux de collectivités : la région, le cercle et la commune, laquelle peut être urbaine ou rurale<sup>2</sup>. Chacun de ces niveaux peut disposer d'un domaine public et

privé<sup>3</sup>, ces domaines se définissant dans une sorte d'application de la subsidiarité, dont le moins qu'on puisse dire est qu'il n'est pas évident de déterminer les modalités d'application<sup>4</sup>. Les règles applicables à ces domaines sont celles qui régissent les domaines public et privé de l'État. Cela signifie que pour les communes par exemple, l'important devrait être de disposer d'un domaine privé qui devrait se composer de terrains titrés en leur nom, soit mis en valeur, soit non encore ou seulement partiellement mis en valeur. Ce deuxième domaine, « de transition », est évidemment celui qui, stratégiquement, est le plus important puisqu'il permet à la collectivité locale de répondre aux demandes de terrain. C'est sur lui que devrait porter la présomption de domanialité qui jusque là profitait au seul État, celui aussi auquel vont s'appliquer les procédures domaniales spécifiques, dérogoires au droit commun de la propriété. Mais la situation légale n'est pas claire sur ce point.

---

<sup>3</sup> Cf. article 12 de la *Loi n° 93-008* précitée.

<sup>4</sup> Le domaine des collectivités peut être public et/ou privé. Il comprend les biens acquis ou attribués par la loi, mais comme certaines dispositions d'attribution ne sont pas d'application évidente, le législateur ajoute un principe général d'identification des biens en fonction de « l'intérêt de... ». Il convient alors de distinguer selon les niveaux d'intérêt lesquels s'emboîtent les uns dans les autres. En effet, l'article 2 de la *Loi n° 96-050* précitée précise que « Un bien présente le caractère d'intérêt national lorsqu'il est d'utilité publique pour l'ensemble de la Nation » ; l'article 3 stipule qu'« un bien présente le caractère d'intérêt régional lorsque son utilisation intéresse plusieurs cercles... » ; l'article 4 : « un bien présente le caractère d'intérêt de cercle lorsque son utilisation intéresse plusieurs communes sises dans les limites territoriales du cercle ... » ; et enfin, l'article 5 : « un bien présente le caractère d'intérêt communal lorsque son utilisation intéresse une seule commune. »

---

<sup>1</sup> *Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.*

<sup>2</sup> Cf. l'article 1 de la *Loi n° 93-008 du 11 février 1993, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales en République du Mali.*

## II - CONCILIER LE FONCIER ET LA DECENTRALISATION

L'ensemble des constats effectués au point I ci-dessus semble justifier que la question des rapports entre le Foncier et la Décentralisation soit clairement reposée, en termes constructifs, ce qui pourrait se faire utilement selon deux axes : d'une part, celui de la redéfinition des pouvoirs locaux à partir des compétences, d'autre part, celui d'une nouvelle démarche d'identification juridique du Foncier, au sens large du terme. La logique fondamentale de cette double démarche pourrait donc consister à remettre en cause l'approche classique de l'organisation administrative de l'État (et donc de l'identification des pouvoirs publics locaux qui en découlent directement), fondée sur l'idée de hiérarchie des pouvoirs (et associée à celle de poupées russes), et en même temps, l'approche de la production du droit, étroitement liée à la précédente, et largement marquée, dans l'État Nation, par la référence au modèle pyramidal de Kelsen<sup>1</sup>.

### A - Redessiner l'organisation administrative territoriale en s'appuyant sur les compétences

La question de l'identification de la collectivité locale n'est pas nouvelle, du moins en apparence. Car les approches du sujet s'apparentent généralement à une réflexion sur la communauté (traditionnelle), consi-

<sup>1</sup> Il peut être utile ici de citer Kelsen (1962, p. 299) : « L'ordre juridique n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide ou hiérarchie formée (pour ainsi dire) d'un certain nombre d'étages ou couches de normes juridiques. Son unité résulte de la connexion entre éléments qui découle du fait que la validité d'une norme est créée conformément à une autre norme repose sur celle-ci... »

dérée comme un substrat de légitimité « nationale », presque « naturelle ». Il y aurait de quoi alimenter les pensées d'un Rousseau moderne. Mais plus généralement, cela traduit certaines réflexions récentes ou actuelles sur l'État africain. Plusieurs auteurs semblent considérer ce dernier comme un échec total en tant qu'État-Nation<sup>2</sup> et donc qu'il y aurait lieu de le remettre en cause complètement. On rappellera pour illustrer ce point l'article « *résolution polémique* » (Chabal, 1998, 108) de Mwayila Tshiyembe proposant un paradigme de l'État multinational, ainsi défini : « *L'État multinational n'est pas seulement un territoire, une population et un gouvernement. Il est surtout « la capacité collective rassemblée » par les nations et les citoyens, à un moment historique donné de leur évolution, en vue de faire face aux défis qui se posent à leur destin commun. Cette capacité collective se décline sous la forme d'un pouvoir institué, fondé sur des armistices sociaux (règles communes) afin de légitimer l'organisation politique de la société globale et son projet de société : promouvoir le progrès hu-*

<sup>2</sup> Nous ne souhaitons pas partager cette opinion trop négative. Ce n'est parce que certains politiques ont abusé ou abusent du pouvoir public qui est celui de l'État, que les services publics ne fonctionnent que de manière très limitée, que le concept même d'État est en soi critiquable. On confond encore une fois l'instrument et ceux qui en ont la charge. Un certain nombre d'États ont atteint un stade d'existence qu'il paraît quelque peu irréaliste, sinon dangereux, de vouloir remettre en cause, par delà les difficultés économiques, les défauts politiques. Le Sénégal nous en donne un bon exemple, mais il n'est pas le seul. Les tensions autonomistes ne sont pas le monopole de l'Afrique, mais sont plutôt inhérentes au concept d'État lui-même, non comme concept, mais tel qu'il résulte de l'histoire et de la manière dont il est ensuite assumé. C'est d'ailleurs pourquoi il est important, semble-t-il, d'organiser l'État à partir de la coordination de niveaux de compétences clairement assumés. Le pouvoir public local ne peut pas être le substitut de l'État, pas plus que l'ONG ou toute autre forme de société civile.

*main.* » (Tshiyembe, 1998, 119). Pour mieux comprendre cette formule, il faut rappeler encore la signification que l'auteur donne au terme nation : « *Ici, l'ethnie est la forme d'organisation sociale historique, dont la caractéristique primordiale est le couplage d'une communauté culturelle (nous et eux), avec la construction volontaire d'une société politique. Si bien que produit de la dynamique sociale et politique précoloniale, l'ethnie est une création humaine égale à la nation* » (Tshiyembe, 1998, 121).

Cette approche nous paraît excessive. L'État Nation modèle français ne s'est pas construit du jour au lendemain, même si les circonstances des guerres révolutionnaires puis napoléoniennes auraient pu y aider. La légitimité communale, celle des anciens pays et provinces, a d'abord été totalement remise en cause pour construire l'État, et ce n'est qu'ensuite que, très très progressivement, au rythme de l'élaboration de la Nation, a pu se développer de manière inversement proportionnelle un processus de décentralisation, et d'abord au profit d'anciennes légitimités communautaires (paroisses ou autres), désormais identifiées sous le nom de communes.

La logique que nous souhaitons ici proposer s'appuierait plutôt sur l'idée que la légitimité communautaire n'est pas forcément exclusivement (ou presque) à référence ethnique, mais plutôt fonctionnelle. Les mythes de fondation attestent pratiquement tous que le groupe (familial, familial élargi, etc.) qui constitue le village, qui s'étend en hameaux de cultures appelés à leur tour à devenir villages, fonctionne depuis sa création autour d'une double idée, celle de continuité humaine qui exige une continuité fonctionnelle, et celle du mythe religieux qui justifie cette continuité qui semble exiger humaine autant que religieuse. L'espace

fonctionnel communautaire<sup>1</sup>, celui dont les modalités d'accès aux différentes ressources qu'il propose sont soumises à des règles particulières dites coutumières, est défini par un droit de feu ou de hache, de défrichage, donc lié aux nécessités de production et/ou d'exploitation de ressources naturelles. Ces modalités coutumières intègrent pour leur part une large proportion de rites qui ne sont plus fonctionnels, mais religieux, destinés à concilier les exigences pratiques et la bienveillance des esprits, celui de la Terre entre autres.

C'est la part spatiale et fonctionnelle qui pourrait ici être utile, les deux dimensions étant étroitement liées pour identifier la communauté dans une légitimité désormais dissociée (ou en cours de dissociation) des pratiques religieuses, même si celles-ci continuent d'être utilisées. Cette démarche de fonctionnalité justifie probablement une dimension de légitimité collective au regard d'un certain nombre de domaines, aux implications personnelles ou collectives. Le Foncier est sans doute l'illustration la plus évidente de cette démarche. On peut y associer toutes les actions liées au Foncier considéré comme espace fonctionnel, et donc la gestion et l'exploitation des différentes ressources naturelles associées à la terre, comme l'eau, le pâturage, les fruits, le bois, etc. Les pratiques d'accès à ces différentes ressources, à commencer par le sol pour l'exploiter, se situent toutes, semble-t-il dans la logique de fonctionnalité, dans une logique d'agir, ce qui rejoint l'interrogation que nous avons plus haut concernant ce

---

<sup>1</sup> L'espace est ici opposé au territoire, considéré comme fini topographiquement, par des limites déterminées selon un processus légal. Ce territoire est classiquement une dimension obligée de la collectivité décentralisée. Même si l'espace n'est plus aujourd'hui illimité, du moins dans bon nombre de pays africains, il faudrait s'interroger sur la pertinence d'une identification fonctionnelle et spatiale à géométrie variable, ce qui ne devrait pas exclure, bien au contraire, la légitimité institutionnelle de la même collectivité.

nouveau droit en émergence dans les zones périurbaines (mais aussi dans certaines zones rurales particulièrement soumises à la pression foncière). La règle juridique définirait plutôt une légitimité pour agir, une capacité génératrice d'une liberté d'action proportionnelle, non nécessairement figée dans le cadre de droits et contrats strictement énumérés et codifiés.

C'est dans une telle logique que l'on pourrait alors identifier les acteurs, d'abord privés puis publics, ces derniers étant appelés à devenir des collectivités décentralisées. Le positionnement de celles-ci dans l'ensemble État serait alors le fruit d'équilibres définis entre les compétences établies comme légitimes de chaque niveau, à mettre en harmonie dans des espaces territoriaux qui sont la traduction du partage d'un espace désormais limité par le simple effet de la démographie et par, dans certains lieux, les contraintes naturelles (désertification, déforestation, etc.). La place de l'État demeure de ce point de vue essentielle ; celle du seul acteur capable, au moins en théorie, de dépasser les égoïsmes locaux pour imposer le partage, le souci du collectif difficilement perceptible au niveau local (exigences de bio-diversité, utilisation d'un grand fleuve ou de nappes phréatiques, etc.), l'égalité des citoyens, la sanction nécessaire quand la négociation ne fonctionne plus, etc.

Cela suscite une autre question très importante déjà évoquée plus haut : pourquoi et comment situer un nouvel acteur public local au regard de la communauté traditionnelle qui aujourd'hui est soit une circonscription administrative de base (donc sans légitimité autre qu'étatique), soit une personne privée, morale, même si non dotée de la légalité correspondante<sup>1</sup>. Il faudrait donc, mais c'est

une démarche subtile et longue, entamer ici une réflexion sur le « public » au niveau local.

L'ensemble de la question enfin devrait être examiné avec le postulat qu'il n'y a pas forcément toujours exclusivement des acteurs aux compétences multiples et diversifiées (tout ce qui touche à l'intérêt local ou régional), mais qu'il faut peut-être envisager des acteurs publics locaux, diversifiés, aux contours variables en fonction de la, ou des, compétence(s) qui leur sont reconnue(s). La communauté traditionnelle, dans la loi GELOSE de Madagascar<sup>2</sup> prend une valeur de personne morale de droit privé, qui va négocier avec une commune un contrat spécifique pour gérer l'une ou l'autre ressource naturelle sur un espace foncier prédéfini dans le cadre du contrat en question (dit *Dina*). Bien que le texte ne le dise pas, il se pose évidemment la question de savoir s'il ne serait pas plus simple de reconnaître à la communauté en question un statut de personne morale publique à la compétence spécifique limitée. D'évidence, cela serait plus logique que de considérer qu'il faut constituer une personne morale privée, à base associative ou sociétale, pour exercer des pouvoirs sur des biens qui ne sont pas nécessairement privés compte tenu des enjeux.

Enfin, concernant l'identification et donc la répartition des compétences, on pourrait sans doute s'entendre sur le fait qu'en ma-

---

trouve une démarche un peu semblable au Mali lorsqu'une communauté traditionnelle veut faire reconnaître et enregistrer des droits fonciers coutumiers collectifs. Dans les deux cas, le législateur invite la communauté concernée à se déclarer comme personne morale. Dans les deux cas d'ailleurs, le même législateur a omis de préciser à quel statut cela renvoyait. Un statut *sui generis* ? La question posée est intéressante à plus d'un titre.

<sup>2</sup> Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la GEstion LOcale SÉcurisée des ressources naturelles renouvelables

---

<sup>1</sup> Madagascar nous propose un exemple de cette approche, avec le statut fait aux collectivités traditionnelles lorsqu'elles souhaitent passer un contrat de gestion des ressources naturelles avec une commune, acteur public local reconnu. On

tière foncière et domaniale (y compris la gestion des ressources naturelles), il faudrait distinguer les responsabilités juridiques de caractère national (parce que relevant de principes constitutionnels et devant être assumées dans le sens d'une stricte égalité entre les citoyens), comme la sécurité foncière (selon des modalités à préciser, et qui ne se rattachent pas obligatoirement au droit dit de propriété), à la justice dès que le seuil des médiations et arbitrages locaux est passé, etc. ; et celles relevant plutôt des responsabilités locales, en terme de légitimité et de satisfaction des attentes, qui pourraient relever des collectivités locales, par exemple les attributions de terrains, la validation des transactions sur des terrains non encore légalisés, l'identification et la gestion des terrains vacants et sans maître.

Mais une telle démarche ne prendra pleinement son sens que dans la mesure où le droit domanial et foncier aurait lui aussi fait l'objet d'une relecture appropriée, c'est-à-dire, en corrélation avec le travail sur l'organisation des pouvoirs publics.

### **B - L'occasion de réviser en profondeur la législation domaniale et foncière**

Il ne suffit pas de proposer une évolution de la question foncière dans le cadre de la décentralisation, sous la forme d'un transfert de compétences au profit des collectivités. Cette démarche devrait aussi être l'occasion de revoir la législation domaniale et foncière. Il paraît évidemment irréaliste d'imaginer rédiger de toutes pièces un nouveau système législatif. Il semble donc plus opportun de rechercher les moyens de faire évoluer des notions aujourd'hui légalement établies, mais qui devraient être adaptées aux nouveaux pouvoirs et surtout à une démarche plus tournée vers l'action que vers la norme en tant que telle. Cela devrait impliquer l'examen des différents domaines qui, on l'a vu plus haut, constituent aujourd'hui la principale pierre d'achoppement du dispositif, puis une réflexion sur l'objectif de sécurisation au regard de la

propriété considérée comme référence obligée.

#### *1 - La redéfinition des domaines*

La question du domaine est évidemment omniprésente dans la présente démarche. Elle ne peut pas être appréhendée selon les règles et surtout l'esprit du droit français applicable à la matière<sup>1</sup>.

Pour le **domaine public**, l'administration coloniale a repris les principes généraux du droit français spécifique, en adaptant ses contenus et modalités aux conditions particulières du milieu colonial. L'identification des dépendances de ce domaine, qui s'impose à tous les autres statuts, est donc le préliminaire obligatoire de toute démarche relative à la terre, qu'elle soit publique ou privée. Le débat sur la propriété du domaine public qui a beaucoup agité les spécialistes français, alimenté la doctrine comme la jurisprudence (Morand-Deviller, 1999, 22 et s.), semble devoir être considéré ici comme un faux problème et la référence à l'évolution contemporaine du droit français n'a donc pas de sens. Le domaine public

---

<sup>1</sup> On peut d'ailleurs saisir cette occasion de rappeler que c'est à tort que l'on a, pendant si longtemps, affirmé que le droit domanial, français, se serait opposé au droit coutumier, local. De fait, l'administration coloniale a inventé et fait évoluer un ensemble de règles spécifiques, constituant un droit original, à géométrie variable en fonction de l'évolution du milieu d'application. Ce droit n'a gardé du droit français que la double référence au domaine public et au domaine privé, mais en en modifiant totalement les applications et interprétations de manière à se donner les moyens de contrôler un contexte foncier totalement différent de celui métropolitain. Les territoires coloniaux étaient, pour les administrateurs coloniaux, « vacants », « sans maître », du moins au sens d'un système de droit écrit fondé sur la propriété du code civil. Il faut donc souligner la prééminence de ce droit domanial qui, par son interprétation, était seul capable de générer des terrains susceptibles d'être appropriés privativement, selon des modalités variables.

demeure exclusivement ce domaine national incessible qu'avaient conceptualisé Pardessus et Proudhon. Composé de biens (naturels ou artificiels)<sup>1</sup> identifiés comme essentiels pour l'intérêt public ou pour les services prévus à l'usage du public, il ne saurait en aucun cas être assimilé aux biens du domaine ordinaire dont l'État (ou une collectivité par délégation) est le propriétaire. Ce maintien de la signification fondamentale du domaine, très important au regard des utilisations de celui-ci dans les pays considérés, a pour conséquence première le maintien des règles fondamentales de son régime juridique que sont l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité. Certains pays comme le Sénégal affirment d'ailleurs clairement ce statut particulier du domaine public.

On doit cependant s'interroger sur la signification « quotidienne » de ce domaine, au regard des pratiques, des interprétations. Il apparaît clairement dans la plupart de pays concernés, qu'une confusion s'opère assez généralement entre le domaine public et le domaine privé qui sont tous deux « de l'État ». Une telle perception illustre bien le système dual qui s'est structuré lors de la mise en place du domaine colonial. Le dualisme n'est pas celui relevé trop souvent entre deux systèmes juridiques qui seraient d'un côté le droit colonial écrit et de l'autre le droit coutumier. Cette perception est très largement du Nord. Le dualisme s'applique plutôt concernant le type de légitimité juridique invoqué par les acteurs. L'acteur public, État, administration, a sa règle juridique qui s'applique impérativement, « hiérarchiquement », aux dépens de la règle

privée. Celle-ci ne concerne que les seuls usagers, qui, selon le cas, seront des propriétaires modernes, nantis d'un titre foncier, et ceux infiniment plus nombreux qui continuent de recourir à leurs propres interprétations juridiques, plus ou moins traditionnelles. Ce qui compte, c'est l'identification d'un rapport juridique né de l'association entre l'acteur et l'acte, et non pas le cadre juridique de référence. Le cadre ne permet que de définir quel système de référence va l'emporter au moment concerné.

Le **domaine privé** traduit une situation parfois ambiguë en fonction de l'exigence préalable ou non d'une appropriation affirmée, représentée par l'immatriculation (ou la « registration » dans les pays anglophones, mais on trouve aussi l'équivalent dans les pays lusophones). Mais partout, l'approche de la question est largement marquée par le souci, sinon la volonté affichée de l'État, de se constituer en maître de la terre, utilisant toutes les subtilités de l'arsenal juridique pour contrôler les terres, et en particulier celles qui n'ont pas encore accédé à la vie juridique selon le droit écrit. On retrouve ici l'influence de l'administration coloniale, mais avec des motivations évidemment bien différentes.

L'administration coloniale voulait « civiliser » et « développer ». Pour ce faire, selon sa culture, la seule solution claire était la promotion du droit de propriété, par écrit, au profit de personnes juridiques physiques ou morales, capables de gérer un patrimoine. La propriété par écrit devait progressivement supplanter les droits oraux, non formellement identifiables, baptisés de manière plus ou moins discutables droits coutumiers. C'était là, la démarche de civilisation. Dans le même cheminement, l'économie jouait son rôle, par une identification patrimoniale claire, conforme elle aussi aux canons de la société occidentale en cours de « marchandisation ». L'élaboration de procédures

---

<sup>1</sup> Il faut souligner ici l'importance accordée dans les législations et réglementations coloniales relatives au domaine public. Le colonisateur a tout à la fois renforcé la distinction entre le domaine public et le domaine privé, et par ailleurs, a largement renforcé le rôle de préservation et de protection de certaines dépendances fragiles ou rares comme les ressources en eau ou forestières.



domaniales spécifiques, outre l'extension impressionnante des modes de constitution du domaine de l'État, constituent autant d'arguments pour une telle interprétation, dont la loi de 1946, sur l'obligation de la mise en valeur économique, ne sera qu'une illustration complémentaire.

Ce domaine privé, vivement contesté durant la période coloniale, a justifié dès les indépendances, des attitudes encore plus catégoriques des nouveaux gouvernements. Ceux-ci, se sont montrés encore plus soucieux du contrôle foncier. Ce comportement a trop souvent et injustement été mis sur le compte d'une certaine acculturation. Il semble bien, au contraire, que l'on doive le considérer comme une marque supplémentaire de la réinterprétation, au profit de nouveaux pouvoirs, des anciennes prérogatives de l'État colonial. A la mission civilisatrice correspond désormais l'objectif de consolidation des nouveaux États ; la terre est un enjeu de pouvoir essentiel en Afrique, et pas seulement pour sa rentabilité financière. L'enjeu économique demeure, renforcé lui aussi, comme on en trouve de multiples illustrations dans les nouvelles législations, par l'extension de la reprise du terrain, même approprié, pour défaut ou insuffisance de mise en valeur.

Cette analyse justifie sans doute aussi le fait que les gouvernements n'aient pas semblé souhaiter reconnaître des pouvoirs domaniaux réels, ni d'ailleurs éventuellement de domaines privés, aux collectivités locales, ni aux circonscriptions administratives qui parfois en tiennent lieu. Le code domanial du Mali de 1986<sup>1</sup>, illustre bien cette situa-

tion<sup>2</sup> Quelques articles seulement sont réservés à ce que pourraient être les compétences et pouvoirs domaniaux des collectivités territoriales. Celles-ci ne peuvent disposer que des seules terres que l'État veut bien leur consentir, après les avoir immatriculées à son profit. Ainsi, depuis que les processus de décentralisation se développent dans les pays africains, les collectivités demeurent-elles le plus souvent sans pouvoirs domaniaux, leur domaine propre étant généralement limité à quelques terrains détenus dans les mêmes conditions que pourrait le faire un propriétaire privé.

---

<sup>1</sup> Loi n° 86-91/AN-RM du 1<sup>er</sup> août 1986, portant Code domanial et foncier, modifiée par l'ordonnance n° 92-042/P-CTSP, du 3 juin 1992. Ce code a fait l'objet d'une « relecture » qui a abouti à un nouveau texte adopté en 2000, mais dont le contenu n'est pas foncièrement différent.

---

<sup>2</sup> Et pourtant, ce n'est pas faute d'en avoir discuté. L'auteur du présent article a participé à certaines discussions relatives au code domanial alors en cours d'élaboration. Il a lui-même soulevé la question de ces acteurs publics locaux et de leur souhaitable participation à la gestion domaniale et foncière. Il était manifestement trop tôt, même si quelques timides dispositions ont finalement été insérées dans le code en question. Il faut dire qu'à l'époque, la décentralisation n'était pas autant d'actualité et que, par ailleurs, la principale préoccupation était de savoir comment améliorer les recettes foncières de l'État dans un pays qui refusait et continue de refuser la taxe foncière.

## 2 - Propriété et sécurisation foncière : la nécessaire complémentarité

Nous arrivons ici au cœur du sujet domanial. Qu'est-ce qui compte en définitive, la terre en tant que bien juridique ou la terre en tant que support d'occupations qui doivent être juridiquement stabilisées, sécurisées ? Les enjeux sont multiples, comme les préoccupations et attentes des divers acteurs concernés. L'homme d'affaires, le banquier, pour ne citer qu'eux, ont besoin de certitude. Les traités OHADA<sup>1</sup> ne font que mettre un accent supplémentaire sur l'exigence d'un droit défini clairement, fixé avec précision, authentifié et garanti par l'État. La propriété en tant que droit déterminé, réel, peut et semble donc devoir rester un statut foncier de droit commun. Dans le même temps, pour la plupart des intervenants, la sécurité de l'occupation du terrain, pour des fins le plus souvent personnelles, d'exploitation, d'habitation, de cueillette, est l'attente essentielle. Il faut donc faire évoluer le système pour créer les conditions de satisfaction de ces diverses attentes, avec le souci de la simplicité et de tenir compte, au maximum, de la dynamique des actions plutôt que la caractérisation juridique des actes posés. Trois axes paraissent devoir être explorés, de manière corrélée : d'abord, simplifier la procédure d'inscription des droits sur un terrain immatriculé ; ensuite, proposer un mode d'établissement simplifié de la propriété ; enfin, mettre en place un système de gestion approprié des droits « coutumiers ».

<sup>1</sup> Il faut rappeler que l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique, en abrégé OHADA, est née du traité de Port-Louis le 17 octobre 1993. L'organisation a adopté le 17 avril 1997 son Acte uniforme portant organisation des sûretés. Ce nouveau texte de droit des affaires commun à 16 États membres, confirme clairement le rôle essentiel donné au titre foncier comme garantie de nature immobilière (ou réelle). Selon l'article 119, alinéa 1 de l'Acte uniforme, « *seuls les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet*

– Simplifier les procédures liées à l'immatriculation et à l'inscription

Tous les spécialistes s'entendent, qu'ils soient ou non favorables à la propriété et au système du livre foncier, sur les difficultés de ce mode de gestion du droit de propriété. Lenteur, complexité, coût, sont constamment mis en avant pour justifier le faible nombre des demandes. En fait, la plupart du temps, les difficultés en question sont surtout le fait des fonctionnaires chargés des dossiers, pour bon nombre desquels il semble urgent, pour de multiples raisons, de ne pas aller trop vite. Un terrain immatriculé est un terrain sur lequel il n'y a plus de zones d'incertitudes toujours génératrices de revenus. Les choses pourraient aller beaucoup plus vite comme le montrent bien certaines expériences devenues des pratiques<sup>2</sup>. Mais par ailleurs, des améliorations ponctuelles pourraient aussi simplifier les choses. Au moins trois pistes pourraient être explorées. D'abord, dans la quasi totalité des pays, la condition d'accès à la propriété

---

*d'une hypothèque, sous réserve des textes particuliers autorisant l'inscription provisoire d'un droit réel au cours de la procédure d'immatriculation, à charge d'en opérer l'inscription définitive après l'établissement d'un titre foncier ».*

<sup>2</sup> Au Mali, par exemple, l'Agence de Cessions Immobilières (ACI), qui est une société d'économie mixte, a mis sur le marché depuis de très nombreuses années, dans des ventes aux enchères hebdomadaires, des milliers de terrains de niveau d'équipement variable (et donc à des prix ajustés en conséquence). Ces terrains sont vendus sur la base du prix domanial plus une marge liée à l'équipement. Ils sont livrés dès réception du paiement, dans un délai maximal de six semaines, par la remise à l'acquéreur du titre foncier. Dans le même pays, il était courant jusque là d'attendre plusieurs années pour avoir un titre, dans des conditions dénoncées par la quasi-totalité des usagers. Le système, longtemps cantonné à Bamako, est en cours de généralisation dans les autres villes du pays. Il se déroule, il faut le souligner, dans le cadre d'un partenariat ACI/État/collectivité décentralisée.

est la réalisation d'une mise en valeur. Si on tient absolument à son maintien, on pourrait en faire simplement une condition de maintien du droit de propriété, autrement dit, de la sécurisation de l'accès juridique à la terre. Il suffirait dans cette hypothèse d'une clause résolutoire inscrite dans les titres lors de l'attribution de terrains neufs et d'une règle générale légale relative à toutes les occupations foncières : celle de pouvoir retirer le terrain, à l'issue d'une procédure de constat contradictoire, dès lors qu'il n'y a pas de mise en valeur appropriée. Une disposition fiscale<sup>1</sup> pourrait utilement compléter ce dispositif, en particulier dans les zones urbaines, permettant d'inciter avant de sanctionner. Les pouvoirs publics locaux devraient nécessairement être associés, sinon responsables de telles procédures, en particulier dans les zones urbaines.

Ensuite, dans un certain nombre de pays, comme par exemple le Tchad, le processus de l'immatriculation (ou de l'enregistrement des droits réels sur un terrain immatriculé) inclut toujours une phase judiciaire<sup>2</sup>. Il faut

---

<sup>1</sup> On notera que cette disposition existe dans certains pays (ou a existé), mais qu'elle est rarement utilisée de manière systématique. Par ailleurs, les taux de taxation ne sont pas réellement dissuasifs.

<sup>2</sup> Cette question de la dimension judiciaire de l'immatriculation et de l'inscription des droits a fait l'objet de beaucoup de débats dans l'administration coloniale française (mais aussi chez certains théoriciens). Pour certains, il fallait impérativement associer la justice pour valider la part juridique des actions d'immatriculation ou d'inscription ; pour d'autres, cela ne correspondait à rien dans la mesure où il n'y avait pas de contestations. Le débat a été rendu plus complexe par la double origine du système du livre foncier : d'une part, les lois prussiennes (ou système allemand), lesquelles historiquement se sont appuyées sur le tribunal pour tenir les livres fonciers, et d'autre part la référence australienne de l'Act Torrens, strictement administrative, sauf litige. Dans les colonies françaises, cela s'est concrétisé dans des choix variables selon les lieux et les moments : par

une ordonnance du président du tribunal d'instance (ou équivalent) pour autoriser l'inscription. Il est clair que cette intervention du judiciaire n'a d'intérêt que dans la mesure où des contestations ont été soulevées par la publicité foncière, et qu'il faut donc les régler. On pourrait donc imaginer supprimer cette intervention lorsqu'elle n'est pas justifiée.

Enfin, lorsque les transactions juridiques portent sur des terres domaniales appartenant à des acteurs publics (État ou collectivités), en particulier lorsqu'il s'agit de terrains nouvellement aménagés, lotis, et qu'il convient de mettre en valeur, il est évident qu'il n'est pas nécessaire de refaire toute la procédure de publicité conçue pour les transactions entre particuliers, puisque le terrain concerné se situe généralement dans une zone qui vient d'être immatriculée au nom de l'État (c'est désormais une obligation dans pratiquement tous les pays concernés par ce type d'opérations). Il faut simplement ici savoir qu'une telle approche ne rencontre généralement pas un bon accueil de la part de certains acteurs, notamment du Cadastre, qui y voient une forte déperdition potentielle de leur capacité de négociation foncière !

– Stabiliser et sécuriser les droits non écrits (coutumiers, informels, ...)

Mais il est vrai que l'immatriculation et le livre foncier ne sont pas de nature à per-

---

exemple, en Tunisie, le choix a été celui de l'immatriculation exclusivement judiciaire, par une juridiction spécialisée, (loi foncière du 1<sup>er</sup> juillet 1885) ; au Maroc (Dahir du 12 août 1913) ou en Afrique de l'Ouest (décret du 24 juillet 1906, remplacé par celui du 26 juillet 1932), l'immatriculation a été conçue comme strictement administrative ; enfin, à Madagascar, le choix a été moins définitif puisqu'en 1943, l'immatriculation est devenue mixte selon qu'il y avait ou non des difficultés, après avoir été exclusivement judiciaire (décret du 16 juillet 1897, mais par une juridiction de droit commun).

mettre de régler tous les problèmes, à commencer par ceux qui se posent aux plus défavorisés (et ils sont nombreux), notamment dans les quartiers informels ou spontanés selon l'expression d'usage localement, ou dans les zones non encore structurées. Il apparaît donc nécessaire de prévoir d'autres modalités que celles de l'immatriculation, en particulier pour les zones « fragiles » ou non encore vraiment structurées (par exemple bidonvilles), dans lesquels les « droits » ne sont pas coutumiers, s'ils l'ont jamais été, compte tenu de la manière d'occuper l'espace en négociant avec des détenteurs « modernes » de l'autorité (chefs de quartiers nommés, etc.).

L'objectif devrait être ici de sécuriser les occupants, en mettant en place une procédure de reconnaissance de la légitimité de l'occupation, donc d'une formalisation de la propriété autre que celle reconnue par la double démarche d'identification topographique du terrain par la bornage (première occasion de pressions sur l'occupant, mais aussi première occasion d'obtenir un « papier » avec les inconvénients indiqués plus haut), et de l'inscription du droit ou des droits réels juridiquement établis et vérifiés au livre foncier. Il faudrait donc envisager ici un constat simple de l'occupation, de l'identification de l'occupant, de la légitimité juridique de son positionnement, mais sans pour autant émettre un titre foncier lequel pourrait être remplacé par un certificat d'occupation valant reconnaissance du droit, sans en garantir les limites foncières, ni le caractère incontestable. Il serait naturellement possible, en s'appuyant sur ce certificat, d'évoluer vers le titre foncier, en cas de nécessité, notamment pour des besoins de crédit bancaire. Les instruments techniques actuels (cartographie polyvalente après photo-restitution, numérisation parcellaire, enquêtes RFU ou SIF, etc.) sont désormais bien rôdés et permettent de mener à bien des opérations de régularisation juridique dans un but de sécurisation, dans des délais et à

des coûts raisonnables. Il manque par contre la volonté politique et les textes qui doivent la traduire, de donner une reconnaissance juridique à des occupations ainsi établies comme légitimes<sup>1</sup>.

Cette proposition rejoint d'une certaine manière la démarche à envisager pour la stabilisation des droits dits coutumiers ou à référence coutumière. Ces derniers peuvent parfois s'apparenter à la situation, mais ce n'est pas toujours le cas.

– Élaborer une nouvelle gestion des droits dits « coutumiers »

Les droits « coutumiers » posent un sérieux problème. L'expression renvoie en effet à une multiplicité de situations, d'actes, de revendications, qui ne se réfèrent expressément ni à des lois (ou règlements), ni à des pratiques publiquement et officiellement établies (c'est-à-dire, dans des conditions qui les rendent incontestables à l'égard de tous les usagers, quels qu'ils soient), qui par ailleurs, s'appliquent généralement de ma-

---

<sup>1</sup> Il ne s'agit pas ici de pure spéculation. Les opérations ne manquent pas pour illustrer l'utilisation de tels outils. En outre, l'auteur a eu l'occasion en 1994, au Cameroun, de mener une opération de ce genre le long du couloir routier qui relie Yaoundé à Nsimalen (aéroport international). Cette zone devenait l'objet de fortes spéculations et il fallait y remédier. Un inventaire a donc été mené, en quelques semaines, portant sur quelques huit cent parcelles, par des équipes associant des personnels des administrations (notamment Cadastre et Domaines), et des contractuels privés. Cette opération a permis de recenser les limites physiques et non discutées des terrains, d'identifier les occupants reconnus comme légitimes. Environ 10 % de cas litigieux ont été relevés, dont la plupart ont pu être réglés sur place, par des discussions dans les villages concernés. Il ne manquait pour aller au bout du processus que l'établissement d'un certificat d'occupation, établissant la légitimité de celle-ci, et susceptible d'évoluer vers la propriété. Les autorités locales n'ont pas jugé souhaitable cette évolution qui pouvait remettre en cause le titre foncier. Ce qui n'était évidemment pas l'objectif ! pas plus que la conséquence obligée.

nière localisée et « personnalisée ». Il n'est donc pas surprenant de constater que ces « droits » sont variables au rythme des actes qu'ils sous-tendent, en fonction des temps, des lieux, des motivations. Des changements fondamentaux sont survenus les concernant et le temps où ils partageaient presque tous un interdit d'exo-cessibilité ou transmissibilité est manifestement terminé. Les transactions évoquées plus haut dans le présent texte, dans les zones urbaines, périurbaines, mais aussi rurales sensibles, n'en sont que des illustrations. Ces dimensions ont été rendues plus complexes depuis un certain nombre d'années par l'accent important mis sur le développement durable et sur la conservation/valorisation des ressources naturelles, renouvelables sous réserve de n'être pas surexploitées ou éliminées faute d'intérêt local. La décentralisation et la naissance de pouvoirs publics locaux ont évidemment encore accru l'intérêt de ces débats.

Il est résulté de tout cela de multiples travaux et analyses d'intérêt variable, portant sur la signification, l'interprétation, les possibles conditions de reconnaissance de ces droits. Il faut rappeler ici en particulier les travaux relatifs aux maîtrises foncières menées par le LAJP sous la direction d'Étienne Le Roy<sup>1</sup>, ceux sur la patrimonialité menés dans le même cadre<sup>2</sup>, mais aussi, dans un cadre plus administratif, le programme

sur les « droits délégués » conduit par le Comité de pilotage du Foncier rural de la direction du Développement du ministère des Affaires étrangères. Il paraît donc important de revenir sur la question et d'essayer de proposer des modalités de validation des démarches auxquelles on peut reconnaître une signification juridique, alors qu'elles ne rentrent pas dans les dispositifs instrumentaux et procéduraux.

Le seul point commun de ces actes semble consister dans la référence à des droits dits « coutumiers », du moins revendiqués comme tels. En fait, comme on l'a expliqué plus haut, il s'agit d'actes, qu'il faut bien dire juridiques puisqu'ils sont générateurs de droits et d'obligations, mais qui ne correspondent pas aux nomenclatures légales. De surcroît, la plupart du temps, ces actes portent sur des terrains (ou sur l'usage de ceux-ci), qui ne sont pas des biens juridiques, du moins au sens légal<sup>3</sup>. Il est vain d'espérer, au moins à court terme, que tous les actes fonciers portent sur des terrains régularisés juridiquement. Il est tout aussi vain d'espérer que les détenteurs de ces terrains vont se précipiter pour engager des procédures conformes à la loi. Il est sans doute encore plus vain d'espérer que les administrations (que ce soient celles locales ou nationales), responsables de la gestion domaniale et foncière soient capables (et aient la volonté) d'assurer toutes les démarches, en particulier de contrôle, qui sont

---

<sup>1</sup> Comme le rappelle É. Le Roy, dans *La sécurisation foncière en Afrique*, ces travaux ont fait l'objet de documents élaborés durant les années 70, par le LAJP, mais qui sont restés de la littérature grise. Parmi ces documents, on peut citer notamment : - Le système d'exploitation des sols en Afrique noire ; - Le système de distribution des produits de la terre en Afrique noire ; - Le système de répartition des terres en Afrique noire. La théorie de maîtrise foncière a par ailleurs été présentée dans l'ouvrage collectif *La sécurisation foncière en Afrique*, en 1996.

<sup>2</sup> La patrimonialité est exposée, de manière résumée, dans le même ouvrage sur la sécurisation foncière évoqué à la note précédente.

---

<sup>3</sup> Dans la plupart des pays, il faut rappeler que l'immatriculation est la condition d'accès du terrain au statut de bien réel, susceptible de rentrer dans le commerce juridique. En effet, cette procédure réunit deux démarches fondamentales : une délimitation topographique précise, par le bornage, et la validation de la situation juridique, autrement dit des droits qui s'exercent sur le terrain en question, de manière contradictoire et publique, pour « purger » les éventuels litiges ou contestations.

indispensables au fonctionnement légal du marché foncier.

Il est par ailleurs peut-être absurde d'essayer de généraliser des pratiques légales dont on a par ailleurs souligné les limites. Il semble donc ici plus opportun de proposer de rechercher l'élaboration d'un système juridique qui prenne plus en compte la légitimité des acteurs, non point leur capacité, mais leur droit personnel à agir de manière juridiquement acceptable. Le droit devrait donc être élaboré en se référant aux pratiques actuelles, en particulier celles cautionnées à la fois par les usagers et certains acteurs publics locaux ou représentants de l'État. Cette légitimation de droits que l'on dit souvent *délégués*, mais qui sont plutôt *dérivés*, car ils se rattachent à une tradition coutumière, apparaît comme la seule voie suffisamment dynamique et fluide pour être acceptée par les différents intervenants.

Elle suppose que l'on ne fasse plus une fixation sur le bien objet de l'acte. Le terrain en tant que tel, dûment identifié topographiquement (et donc légalement) par la procédure de l'immatriculation, ne peut pas continuer d'être le seul bien immobilier possible. Le terrain existe même si les bornes ne sont pas fixées par un géomètre privé ou public. De multiples expériences montrent bien que les occupants connaissent en général les limites de leurs parcelles contiguës, et de surcroît les bornes ne règlent pas forcément les conflits. Là encore, les exemples abondent. Le nouveau système devrait donc confirmer la légitimité personnelle ou familiale, confirmée par le temps, les pratiques et les témoignages, d'une occupation de fait, seule à même de justifier un droit à la fois réel et personnel, susceptible de fonder des transactions nouvelles. Les procédures de reconnaissance de cette légitimité sont donc à inventer ou à constater et à modéliser là où elles existent déjà.

Ces démarches devraient a priori relever du local : le quartier, le village, avec une gestion administrative au niveau de l'acteur public collectif institutionnellement reconnu. Là encore, on se trouve devant une nouvelle configuration d'élaboration du droit. La loi de l'État, dans une telle démarche, devrait en effet se conjuguer avec des « lois » locales, tout aussi légitimes et donc pertinentes, permettant une meilleure intégration des pratiques, et donc facilitant l'harmonisation progressive du droit national. La démarche française qui a consisté à remplacer les coutumes par des codes uniques, et en particulier par le code civil, est ici complètement décalée au regard des moyens, des volontés, des compréhensions et des attentes. Il n'y a pas de « projet national » d'une envergure telle qu'elle permette de dépasser les difficultés.

### Conclusion

Au terme de ce cheminement, la terre apparaît tout à la fois comme une fin et un moyen du pouvoir local. La compétence domaniale et foncière suggère que le pouvoir public local ne peut avoir de sens que s'il est en charge de celle-ci ; mais dans le même temps, ce pouvoir public local semble ne pouvoir être réellement identifié que comme étant celui qui est en charge de cette même compétence domaniale et foncière. Pour prendre un autre vocabulaire, il faut qu'il y ait une corrélation entre la légalité et la légitimité, celle-ci pouvant se décliner en diverses formes et occasions. Cette analyse ne peut déboucher qu'à une seule condition : que la compétence locale sur la terre soit déterminante d'un niveau de compétence publique, au moins pour la partie domaniale, la partie foncière, celle relative à l'authentification et à la garantie de la propriété, quelle que soit la forme de celle-ci, ne pouvant relever que de l'échelle étatique, de manière à garantir l'existence d'un droit souvent reconnu constitutionnellement, mais aussi, l'égalité entre les citoyens.

Cette proposition suggère que dans les démarches de décentralisation aujourd'hui menées, une attention plus grande soit portée à la question essentielle de la terre. Dans la même logique et en corollaire, cela suggère aussi qu'il soit tenu compte, de manière très attentive, dans les travaux de réforme ou de refonte de la législation domaniale et foncière, des paramètres de la décentralisation que sont l'identification des acteurs locaux et celle des compétences à eux reconnues. Une telle démarche n'est pas si révolutionnaire que cela compte tenu de l'état des pratiques actuelles telles qu'on les a décrites dans le texte, du moins si on considère les contenus à élaborer et l'esprit dans lequel il faut le faire. Une telle démarche peut être menée à l'occasion des processus de mise à jour des dispositifs de décentralisation (le Burkina Faso a déjà

procédé ainsi), comme des systèmes domaniaux (notamment à la faveur des projets urbains ou d'aménagement rural).

Par contre, il faut bien mesurer que pour des États dont l'unité est une exigence essentielle, toujours fragile à maintenir lorsqu'elle est enfin établie, il y a là un énorme défi. Il s'agit en effet de remettre en cause plusieurs principes d'organisation juridico-administrative : d'abord celui de la hiérarchisation normative : constitution, loi, règlement, elle-même rattachée à la hiérarchisation de pouvoirs publics détenant leur légitimité de la Constitution ou à défaut, de la loi ; ensuite celui de la nécessaire similitude entre les pouvoirs publics aux différents niveaux, dans les modes d'organisation, dans la détermination des compétences, dans la délimitation des territoires.

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CHABAL P., 1998, Introduction au texte de Tshiyembe, *Politique africaine*, n° 71, octobre 1998, p. 108

GASSE V., 1971, *Les régimes fonciers africains et malgaches ; Evolution depuis l'Indépendance*, Paris, L.G.D.J., 332 p.

KELSEN H., 1962, *Théorie pure du droit*, trad. C. Eisenmann, Paris, Dalloz.

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.

MORAND-DEVILLER J., 1999, *Cours de droit administratif des biens*, Paris, Montchrestien, 919 p.

ROCHEGUDE A., 2000a, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du centre*, PDM/Ministère français des Affaires étrangères, Cotonou, mars 2000, 107 p.

ROCHEGUDE A., 2000b, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; Fiches pays*, PDM/Ministère français des Affaires étrangères, Cotonou, mars 2000.

ROCHEGUDE A., 2000c, *Décentralisation, foncier et acteurs locaux ; Actes de l'Atelier de Cotonou (22-24 mars 2000)*, PDM/Ministère français des Affaires étrangères, Cotonou, décembre 2000.

TSHIYEMBE MWAYILA, 1998, La science politique africaniste et le statut théorique de l'État africain : un bilan négatif, *Politique africaine*, n° 71, octobre 1998, p. 119.





**ACTUALITE DES DROITS DITS  
« COUTUMIERS » DANS LES PRATIQUES ET  
LES POLITIQUES FONCIERES EN AFRIQUE  
ET DANS L'OCEAN INDIEN A L'OREE DU  
XXI<sup>e</sup> SIECLE**

Étienne Le Roy\*

Parmi les nombreux problèmes que l'Afrique doit affronter en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, la question foncière revient de manière insistante et incontournable. C'est le pivot autour duquel viennent s'agréger d'autres difficultés et c'est une sorte de transformateur de ces difficultés en conflits ou en guerres, civiles ou non. « Qui terre a, guerre a » dit un ancien proverbe français.

L'actualité de la question foncière ne prête donc pas à discussion. C'est la manière selon laquelle cette question se décline et, plus encore, les solutions proposées qui sont en débat. Depuis une trentaine d'années la recherche scientifique a perdu l'illusion de pouvoir proposer un mode cartésien d'aborder le problème et d'apporter un cadre unitaire de solution.

Redécouvrant progressivement la complexité des sociétés africaines et la très grande diversité des attentes des acteurs, les réformateurs ont été tentés depuis les années soixante-dix par des bricolages, voire même par des « bidouillages » et ce n'est que depuis le milieu de la décennie quatre-vingt-dix que l'on a redécouvert la présence de droits « coutumiers » censés être disparus

depuis longtemps et pris le risque de proposer des réformes d'envergure, parfois de véritables politiques foncières comme en Côte d'Ivoire.

Dans tous les cas observés, la prise en compte des droits « coutumiers » est un préalable à la mise au clair des choix de politique, soit qu'on les considère comme la part incontournable des pratiques d'agriculteurs et éleveurs dont il faut partir ou qu'il faut conserver voire aménager selon les cas, soit qu'il faut une fois pour toute abolir définitivement, irréfutablement.

Dans tous les cas analysés depuis un siècle pour ce qui concerne l'Afrique francophone<sup>1</sup>, la connaissance des droits « coutumiers » aurait dû être un préalable à toute intervention. Or, non seulement il n'en a rien été durant la période coloniale, ce qui sans être excusable est compréhensible, mais encore les élites africaines de la post Indépendance ont adopté les préjugés du colonisateur et très généralement galvaudé un patrimoine d'expériences millénaires au nom de valeurs développementalistes maintenant atones.

Depuis le début des années quatre-vingt, la recherche africaniste sur le foncier se bat en particulier pour faire prendre en compte cette diversité des enjeux et donc le pluralisme des solutions, ce qu'interdit la généralisation de la seule propriété privée poursuivie par les politiques foncières coloniales et post-coloniales depuis un siècle.

Mais, il faut bien le reconnaître, si l'originalité des situations contemporaines a bien été analysée, la prise en compte des droits dits coutumiers n'a pas progressé au même rythme. À cela une raison principale :

---

<sup>1</sup> La situation des pays anglophones est très parallèle, ainsi en est-il de la réforme dite « Mailo » en Ouganda au tournant du XX<sup>e</sup> siècle (François, 1998).

---

\* Directeur du LAJP.

tous les analystes, chercheurs, administrateurs ou hommes politiques, se défient d'une catégorie, le « coutumier », présentée comme un piège réactionnaire contraire à l'idéologie développementaliste. Son occultation pour des raisons idéologiques a donc pesé et pèse toujours plus sur les solutions préconisées, dans la mesure où la réalité se « venge », interfère avec les approches et finalement les vide de toute efficacité potentielle.

Cette situation me paraît justifier le retour en arrière que nous allons effectuer sur les travaux réalisés au Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris (LAJP) depuis 1965, principalement au sein du groupe d'analyses matricielles que j'animais et dont les travaux n'ont jamais été publiés par manque d'intérêt manifeste de tous, qu'ils relèvent de la recherche, du développement ou de l'édition scientifique.

Un tel manque d'intérêt explique que nous ayons suspendu certaines activités et abordé le problème par d'autres facettes, la présente publication nous offrant l'occasion d'en faire une nouvelle synthèse après celle réalisée en 1980 (Le Roy, 1983).

Nous rappellerons donc l'origine théorique de l'analyse matricielle puis nous interrogerons sur la nature de ces droits fonciers coutumiers dans la perspective d'une anthropologie du Droit prenant en compte la diversité de la production normative. Enfin nous examinerons leur présence dans certaines politiques réformatrices, au Rwanda, en Côte d'Ivoire, à Madagascar...

## I - L'INVENTION DE L'ANALYSE MATRICIELLE

On s'imagine assez mal, avec un recul d'une trentaine d'années, la créativité qui régnait dans ce qui n'était encore que le Laboratoire d'Anthropologie Juridique (LAJ). Porté par

l'air du temps, c'est-à-dire par les illusions et les mythes développementalistes de cette époque, mais aussi par une dynamique scientifique où interféraient à la fois Michel Alliot et Raymond Verdier, le prince Dika Akwa nya Bonambela et Stanislas Méloné, Pierre-Louis Agondjo-Okawé et Isaac Nguema, le LAJ bourdonnait à l'instar d'une ruche et les travaux se multipliaient.

Les mélanges en l'honneur du recteur Michel Alliot (Le Roy E. et J., 2000) en donnent une certaine idée mais, pour ce qui concerne les travaux sur le foncier, il faut souligner les apports initiaux de R. Verdier et S. Méloné, de 1963 à 1969. Sur ces bases s'est développée, dans un deuxième temps, la démarche de l'équipe d'analyse matricielle, de 1969 à 1979.

### A - La situation initiale (1963-1969)

Dans les mélanges du recteur Alliot, j'explique que la thématique générale et le programme de recherche du laboratoire tournaient à l'époque autour de « Parenté et développement » et qu'ainsi les recherches sur le foncier étaient marginales, mettant surtout en évidence le statut de la terre comme fait social total selon le concept si séduisant de Marcel Mauss.

Dans le souvenir que j'en garde, trois types de travaux vont illustrer l'approche des rapports fonciers par une mise en perspective ou une mise en contexte.

Tout d'abord Raymond Verdier qui fut le fondateur de ces travaux et l'inventeur d'un instrument scientifique, le dictionnaire d'anthropologie juridique, illustre la démarche en particulier par deux analyses où il met d'abord en relation les institutions de chef de terre et de chef de lignage (Verdier, 1965) puis où il étudie le statut de la terre et de la femme dans la pensée juridique négro-africaine (Verdier, 1968). Ensuite, Stanislas Méloné consacre sa thèse de doctorat en droit (Méloné, 1968) à décortiquer les interrelations entre la

parenté et la terre dans l'étude du développement. Cette recherche innovante aurait mérité d'être poursuivie et appliquée à d'autres terrains que le sud Cameroun si l'auteur avait cru en la fécondité de ses travaux et de ceux qui étaient menés au LAJ.

Le troisième type de recherche est mené par P.-L. Agondjo-Okawé et M. Alliot sur le droit des successions et le statut des veuves, inventant la notion de successions à cause de vie pour caractériser les pratiques africaines et permettant de mieux comprendre la transmission des statuts dans des sociétés communautaires. On va voir en effet que la notion de statut foncier va occuper une place essentielle dans les travaux ultérieurs.

Enfin, outre ces travaux internes au LAJ, nous avons déjà accès à certains travaux anglophones, en particulier à l'ouvrage *African Agrarian Systems* (Biebuyck, 1963) où l'introduction générale de l'éditeur scientifique puis la communication de Paul Bohannan (Bohannan, 1963) apportent des matériaux importants en vue de la construction d'une théorie compréhensive des rapports de l'homme à la terre.

Personnellement, je suis encore un cadet de la recherche scientifique, doctorant ayant abandonné la thématique de la parenté pour l'étude du système foncier chez les Wolof du Sénégal. Dans l'attente de mes travaux de terrain retardés par mon service militaire puis par mai 68 et ses incidences au LAJ, je rédige des notices du dictionnaire d'anthropologie juridique concernant la parenté et la terre en exploitant la littérature scientifique sous le contrôle de mon ami Mamadou Niang qui m'apprend en même temps la langue et la civilisation wolof. J'expérimente ainsi l'exploitation des concepts de la pensée juridique en préparant des « questions d'anthropologie juridique sur l'emploi du concept 'terre' » (Le Roy\*, 1969 b) dans le cadre de mon séminaire d'anthropologie juridique africaine.

En partant sur le terrain en janvier 1969 et riche des six mois de péripéties de notre mai 68, je détiens déjà, en ordre dispersé et sans le savoir, les éléments essentiels d'une analyse matricielle que l'expérience de terrain va m'amener à réunir, organiser et théoriser en 1970 (Le Roy\*, 1970 et 1970b). Ces éléments sont respectivement les **statuts** des acteurs du foncier travaillés avec P.-L Agondjo et R. Verdier, **la division tripartite des espaces** selon les modes d'utilisation de la terre (ce qui est un héritage de D. Biebuyck) et **les catégories d'espaces** ou « terres » **supports des droits fonciers**.

## **B - L'analyse matricielle des systèmes fonciers africains**

La matrice comme modèle formel à double entrée va donner naissance à une élaboration théorique originale qui est le fruit de mon expérience de terrain au Sénégal, au Cayor, dans la zone arachidière nord et de la mise en ordre corrélatrice des données foncières publiées et auxquelles je pouvais avoir accès. Plutôt qu'à rechercher une influence directe, possible mais occultée, du côté de la mathématique, de la statistique ou de l'économie, je penche actuellement pour une explication prosaïque, une série de tâtonnements dont j'ai gardé des traces sous la forme d'esquisses intégrant progressivement trois types de données, celles indiquées ci-dessus, et possédant la propriété de s'inscrire de manière répétitive dans des modèles qui seront appelés des matrices parce que reposant sur des représentations à double entrée.

La démarche que je propose et qui sera expérimentée ensuite pendant une dizaine d'années avec mes collègues du LAJ repose sur quatre affirmations centrales, posées comme des axiomes en suivant la démarche logique de André Régnier (Régnier, 1971) Je les présenterai avant d'en tirer deux conséquences.

#### Quatre axiomes

1° Les sociétés africaines sont globalement caractérisables par leur communautarisme. Celui-ci n'est pas le contraire de l'individualisme qui connote le projet des sociétés occidentales modernes, car l'opposé de l'individualisme est le collectivisme.

La proposition principale que nous formulons ici et qui n'a pas varié depuis 1970 est que si dans une société individualiste les rapports juridiques sont marqués par l'opposition cardinale entre le privé et le public (déterminante pour la compréhension de la logique à la base de notre droit de propriété), dans une société communautariste, la structuration des rapports juridiques est fondée sur la distinction entre l'interne et l'externe, éventuellement même entre endogène et exogène voire centripète et centrifuge. À cette *summa divisio* de la pensée communautaire nous avons rapidement ajouté deux explications complémentaires.

D'une part, ce qui vient de l'intérieur du groupe est toujours préféré à ce qui vient de l'extérieur : c'est le *ci biir u keur* ou *ci biir u deuk*, ce qui sort du ventre de la famille ou du village selon une expression familière des Wolof, collectée en 1969 et que Michel Alliot popularisera ensuite.

D'autre part, la pensée juridique ne distingue pas deux mais trois registres : entre l'interne et l'externe il y a les procédures que nous dénommerons en 1971 internes-externes ou d'alliance, les groupes étant à la suite d'un mariage ou d'un sacrifice unis par cette procédure tout en restant différenciés pour les autres aspects de la vie juridique. C'est le regretté Marcel Roch Nguema Mba (Nguema Mba, 1972) qui mit en évidence la présence de ce registre intermédiaire dans son travail de terrain chez les Fang du Gabon et dont on

retrouvera les incidences dans l'axiome quatre.

2° De ce fait et dans le domaine des rapports de l'homme à la terre, la vie juridique est susceptible d'être organisée en trois ensembles appelés des systèmes.

– Le système d'exploitation des sols organise les rapports internes à l'entité de référence ;

– Le système de circulation-distribution des produits de la terre organise les relations internes-externes entre des entités abordées deux à deux, la circulation du produit étant la marque matérialisée de l'alliance qui se noue ;

– Le système de répartition des terres assure la juridicisation des rapports fonciers externes au groupe.

La seule véritable difficulté de cet axiome tient à la mise en œuvre du critère de qualification : qu'est-ce qui est interne ou externe ? En effet, la plupart des communautés contiennent en leur sein des divisions et s'inscrivent dans des structures sociales plus larges. On peut donc le plus souvent, dans les rapports fonciers, considérer une communauté comme une entité dont on envisage les démembrements internes ou comme un groupe en relation avec d'autres groupes dans une entité plus large (rapports externes). Le critère dépend de **considérations stratégiques**. Selon les opportunités, on qualifiera une relation d'interne ou d'externe pour bénéficier des avantages associés et sans craindre de revenir ensuite à une autre lecture. C'est ce qui explique la difficulté à traiter, par exemple en Côte d'Ivoire, des pseudo ventes foncières, réalisées avec des étrangers, donc externes mais dans le cadre des procédures d'hospitalité, donc internes (internalisées dans un langage d'économiste). Pour des esprits européens mal informés, soucieux d'uniformité juridique et d'universalisme, de telles distinctions sont trop complexes

pour être facilement déchiffrées. Elles sont donc occultées au profit d'un langage ambigu issu du code civil : usufruit, droits d'usage, voire droit de propriété collective.

3° Le troisième axiome porte sur le contenu des systèmes juridiques ainsi identifiés dont la caractéristique principale est qu'ils sont fondés non sur des systèmes de relations unidirectionnelles comme en droit romain (du type *jus in re*) mais sur **des ensembles de corrélations relevant d'une connaissance pratique** dont ne disposent que quelques initiés, spécialement les chefs de terre, là où cette institution était connue. Nous avons appris depuis que dans des pensées juridiques plurales, le Droit naît de la réunion de trois éléments mis en corrélation deux par deux, cette unité constituant le modèle de base de la vie juridique (son monème dirait-on en linguistique). C'est ce que la démarche matricielle va exploiter pleinement.

Nous avons considéré également, pour les besoins de la recherche et pour nous rapprocher de la manière de traiter juridiquement du foncier dans la matrice conceptuelle moderne-occidentale, qu'il fallait décomposer chaque système en trois sous ensembles qui correspondent à autant de temps ou de registres d'analyse :

– Le premier niveau d'analyse est une matrice des statuts des responsables au sein de chacun des systèmes considérés. Nous nous sommes rapidement convaincu que ces statuts répondaient à des principes d'ordre ou de structures qu'il convenait de mettre en évidence pour identifier les phénomènes de hiérarchie dans les modes de contrôle sur la terre et ses produits et pouvoir comparer les réponses apportées par chaque société à chaque période donnée sans commettre d'ethnocentrismes (ou au moins en réduisant autant que faire se peut leur incidence).

– Le deuxième niveau d'analyse est le régime juridique des terres, le cœur de la démarche, mettant au clair la série de

corrélations entre statuts, modes d'utilisation et espaces (ou produits) supports des rapports juridiques. Plus spécifiquement, la matrice met en relation d'une part et sur l'axe horizontal, les modalités de contrôle foncier induites par les statuts de responsables fonciers, sur l'axe vertical et d'autre part, les modes d'utilisation des sols, des terres ou des produits. Dans les cases résultant de la transcription de ces différentes distinctions, on introduit chaque catégorie de sol, produit ou terre lorsque l'opportunité l'autorise dans chacun des trois systèmes considérés. Car et c'est là l'essentiel, **le rapport juridique ne naît que de la double corrélation entre un mode de contrôle et une catégorie de sol, produit ou espace et entre un mode d'utilisation et ces mêmes catégories. Pour qu'il y ait droit, il faut cette double « articulation » ou corrélation, le doublement de la relation étant un gage de sécurité juridique.** Le modèle matriciel, au plus simple, est du type suivant :

tableau n° 1

Représentation matricielle typique

	A	B	C
1	&		
2		§	*
3	+		

Légende : &, §, \*, + symbolisent ici des termes vernaculaires désignant des lieux, des lieux-dits ou des produits. Chacun est caractérisable par ses coordonnées matricielles. & = A/1, § = B/2, \* = C/2, + = A/3 etc. Ils peuvent se lire ainsi : si A est un mode de contrôle par découverte, B mode de

contrôle par conquête, C mode de contrôle par attribution, si 1 est un mode d'utilisation pour l'agriculture, 2 utilisation pour la résidence, 3 utilisations pour les activités de chasse, pêche ou élevage, on peut donc définir & comme un droit portant sur la terre agricole au titre de la découverte, § comme un droit portant sur une terre résidentielle au titre de la conquête et \* également comme un droit résidentiel mais au titre de l'attribution...

Extrait du *Jeu des lois*, (Paris, LGDJ, 1999, 41)

Pour donner une idée de la complexité de telles données, la matrice du régime juridique de répartition des terres chez les Wolof du Sénégal, un des supports de ma thèse de doctorat (Le Roy 1970\* : 115) contient 84 cases dont 35 contiennent effectivement des catégories de terres supports de droits fonciers passés ou présents.

– Le troisième niveau d'analyse est représenté par les « modalités d'ajustement » entre les droits fonciers, contenant tous les modèles de conduite et de comportement caractéristiques de la coutume et relatifs à la transmission des statuts des responsables fonciers, au transfert de droits selon des termes plus ou moins longs et des contraintes plus ou moins fortes, seule l'exo-intransmissibilité étant de règle, c'est-à-dire l'impensable sortie des droits fonciers hors du groupe, au profit de l'étranger, ce que le droit moderne appelle aliénation (de *alienus*, étranger). En outre, ce registre prend en considération les modalités de règlement des conflits sur la base d'une médiation ou d'un contentieux. Ce troisième niveau d'analyse fait aussi l'objet d'un tableau récapitulatif de type matriciel.

4° Enfin, un quatrième axiome pose que l'appareil juridique des sociétés africaines est plus ou moins développé et qu'ainsi toutes les sociétés ne connaissent pas la même complexité des réponses foncières, ce qui est troublant pour un esprit cartésien mais relève de l'évidence pour quiconque a un tant soit peu visité l'Afrique, d'une grande diversité.

Ce quatrième axiome reste le plus délicat à mettre en œuvre parce que son approfondissement est encore insuffisant, en dépit des efforts que j'y avais consacré dans mon cours d'Histoire des institutions d'Afrique noire, de Brazzaville (Le Roy, 1973).

Il y a là un problème qui relève plus de l'anthropologie politique que de l'anthropologie du droit et qui a été mal mené donc malmené par les pères fondateurs, Fortes et Evans-Pritchard (1940) enfermant l'analyse dans la distinction ethnocentrique des sociétés avec ou sans État. Comme la conception occidentale de l'État associe le droit au monopole de la violence physique détenue par l'État, on pouvait supposer et certains l'ont écrit, qu'il y avait des sociétés avec du droit et d'autres sans droit, pré-étatiques comme d'autres étaient prélogiques... Une fois ces questions éclaircies, on a convenu que ce sont donc les formes du pouvoir qui permettent de catégoriser les formes d'expériences et les niveaux d'organisation juridique, en suivant les travaux pionniers de Jean Poirier (Poirier, 1968).

Dans mon cours d'histoire des institutions précité, j'ai ainsi proposé quatre niveaux d'analyse :

– les sociétés à structure élémentaire où il n'y a pas de distinction entre parenté et politique et où tout le pouvoir est assuré dans le cadre de la parenté ;

– les sociétés semi-élémentaires où la distinction entre parenté et politique est opérée, mais où les fonctions politiques restent encore, sous la forme d'un dédoublement des registres, assurées dans les cadres de la parenté ;

– les sociétés à structure semi-complexe où parenté et politique sont clairement identifiées et donnent lieu à des statuts et à

des fonction identifiés dans deux registres distincts ;

– enfin, les sociétés modernes occidentales ont des structures complexes où les statuts n'ont plus de relation directe avec la parenté mais sont associés aux positions sociales, politiques, économiques, religieuses etc.

Cette terminologie, influencée par le structuralisme de Cl. Lévi-Strauss, n'est pas des plus heureuse mais, je n'ai guère cherché à la remplacer depuis, pris par d'autres tâches.

Ce qui m'intéressait était en effet de vérifier l'hypothèse tirée de cet axiome selon laquelle à chaque niveau correspondrait une complexité croissante des rapports juridiques et fonciers :

– À la structure élémentaire correspondrait le système d'exploitation des sols,

– Dans le cadre de la structure semi-élémentaire s'ajoute à l'exploitation des sols la circulation-distribution des produits de la terre,

– La semi-complexité voyait se superposer l'exploitation, la circulation et le système de répartition des terres.

Ainsi, l'exploitation des sols se retrouve dans toutes les sociétés alors que la circulation des produits n'apparaît que dans des sociétés semi-élémentaires et la répartition des terres dans les sociétés semi-complexes.

Enfin, les sociétés complexes, tentant de balayer toutes ces anciennes distinctions, organiseraient les rapports fonciers sur la base de réformes agraires, foncières ou commerciales pour soumettre ces pratiques dites traditionnelles à la rationalité du développement et de la propriété.

Le problème c'est bien que cette rationalisation moderne n'est pas advenue et

que les formules traditionnelles n'ont pas disparu, s'ajoutant les unes aux autres. C'est donc un ensemble de pratiques d'une rare complexité qui s'impose actuellement sur le terrain, mélangeant les formes traditionnelles et modernes dans le creuset plus endogène qu'exogène.

On trouvera en annexe à la bibliographie la liste des documents se rapportant à cette phase de nos travaux (marqués\*) dont j'hésite à examiner en détail les avancées et les conclusions car c'est un ouvrage entier qu'il conviendrait de rédiger.

### *1. Trois caractéristiques de la démarche*

Cette démarche repose sur une modélisation combinant la théorisation et l'expérience pragmatique, sur la base d'un volontariat de chercheurs africains et avec une portée qui permet d'augurer d'une conception non ethnocentrisme du droit africain.

1 - La modélisation des rapports de l'homme à la terre s'est inscrite dans la durée de la décennie. Initiée en 1969 avec le modèle de répartition des terres, elle est suivie en 1970 de la présentation de son cadre théorique (1970 b\*), du modèle de l'exploitation des sols (1971\*) puis en (1972\*) du modèle de circulation des produits de la terre. En 1973, est inauguré un deuxième cycle qui aboutit à une version remaniée du modèle de la répartition des terres (1973\*) puis celui de la circulation qui devient aussi de la distribution des produits (1975\*). Enfin, le modèle de l'exploitation des sols – modèle primaire en ce sens qu'on le rencontre en principe dans toute société et que c'est sur son fondement que se dégagent progressivement les deux autres modèles – va faire l'objet d'une reprise en vue d'une publication et en appliquant toutes les propriétés de la démarche théorique. Le résultat, intitulé *Le dossier agraire de l'Afrique de l'ouest*, analyse les transformations des systèmes d'exploitation sous le poids de leur

adaptation à leur environnement institutionnel et écologique et sous la pression des politiques réformatrices.

Mais aucun éditeur ne voudra publier sans d'importantes subventions (dont nous ne disposons pas) un ouvrage où la modélisation est essentielle, dont la thématique (les réformes agraires) paraît d'autant plus aride que l'Afrique de l'ouest s'enfonce alors dans la crise et dont finalement la démarche est si étrangère aux idéologies dominantes... Rebuté par tant d'indifférence, je suis prêt, en 1979, à poursuivre la recherche à partir d'un « *topos* » différent. Je profite donc de la sollicitation qui m'est faite par le ministère de la coopération d'organiser un grand séminaire sur la question foncière en Afrique, qui aura lieu en septembre 1980, pour suspendre la recherche matricielle et poursuivre les mêmes enjeux par l'étude des politiques foncières étatiques.

2 - Disons également deux mots des participants à ces programmes de recherches. Ils sont une bonne dizaine, presque tous africains, juristes ou sociologues et en formation au LAJ en vue d'un doctorat de troisième cycle. Leur collaboration s'inscrit dans les séminaires d'anthropologie juridique que j'animais annuellement. C'est donc sous la forme d'une contribution à un apprentissage pratique de la recherche africaniste que j'ai pu mobiliser leurs compétences et les connaissances acquises dans le cadre des travaux de terrain réalisés en vue de mémoires ou de thèses de troisième cycle portant le plus souvent sur d'autres sujets. En effet, pour des raisons d'image scientifique et de complexité méthodologique, Michel Alliot et moi-même n'avons pas voulu mélanger les genres et en conservant à l'analyse matricielle son caractère expérimental nous avons orienté les étudiants vers des sujets plus faciles à valoriser par la suite.

3 - Les apports scientifiques, enfin, ont une portée qu'on imagine mal maintenant car c'est une véritable théorie du droit africain qui est née de ces esquisses théoriques et qui sera formalisée dans mon *cours d'histoire des institutions d'Afrique noire*, (Brazzaville, 1973). Même si le cours ne sera pas publié (pour les mêmes raisons que pour l'ouvrage sur les réformes agraires), le fait de disposer de ce texte, de pouvoir s'y référer et de le commenter apporte un cadre théorique homogène aux divers chercheurs et sera un facteur important du recadrage de la démarche qui sera réalisé à partir de 1977 avec la mise en place d'une nouvelle équipe de recherche lors du retour de M. Alliot au LAJ devenu LAJP.

Je relève en outre quelques idées clefs relatives aux différents modèles. L'exploitation des sols est abordée autour de la notion de partage de la ressource, le partage étant par ailleurs associé au communautarisme. C'est donc toute la logique d'une organisation communautaire qui se trouve mise en évidence ici alors que nos expériences « modernes » nous en ont détourné. L'analyse du statut des produits de la terre distingue entre deux niveaux d'organisation : des réseaux de circulation qui correspondent à des fonctions de réciprocité et des réseaux de redistribution correspondant à des fonctions d'échange qui peuvent être marchands, mais où la fonction de marché n'est jamais généralisée donc n'est pas capitaliste. En fait, avant de faire connaissance avec les catégories de Karl Polanyi dans *La grande transformation* (Polanyi 1983), nous détenions déjà des clefs d'une analyse compréhensive de l'économie précapitaliste africaine. Enfin, la répartition des terres entre les groupes identifie un processus fondamental d'organisation des rapports juridiques entre les groupes qui repose sur trois temps se déduisant les uns des autres, la première occupation, la conquête et l'autorisation d'installation qu'on appellera aussi hospitalité. Ainsi, c'est cette base



chronologique (de la logique du temps) et sa logique diachronique qui apportent un mode d'interprétation incontestable de la hiérarchie des droits fonciers, donc une sécurisation foncière, comme je l'ai déjà indiqué.

### III - PRESENCE CONTEMPORAINE DES DROITS ENDOGENES

Si les vingt années suivantes sont effectivement marquées par le développement d'un autre topos, ou point d'entrée dans la recherche, et en particulier par la primauté accordée à l'étude des politiques foncières aux trois échelles, internationale, nationale et locale, la recherche sur les droits foncier « coutumiers » n'en a pas moins continué, et avec des conclusions qui poursuivent nos premières analyses.

On peut faire ainsi deux propositions.

D'une part, ce qu'on dénomme droit coutumier ne relève pas de la coutume mais de sa caricature. Ainsi, Michel Alliot et moi démontrerons dans les années quatre-vingt que le droit foncier endogène africain n'est pas dans les coutumiers juridiques et doit être recherché ailleurs.

D'autre part, et surtout, les solutions juridiques ont évolué depuis quarante ans sans pour cela aboutir à leur transformation en droits de propriété. Dans « l'entre deux » entre loi et coutume, entre bien et chose, entre propriété et usage, théorisé au début des années quatre-vingt-dix, émergent des solutions neuves, originales, dénommées « droit de la pratique » et qui prennent toutes leurs implications à la lumière de la théorie des maîtrises foncières qui fait l'objet d'une publication à part.

#### **A - La notion de droit coutumier et de coutumiers juridiques n'est qu'une falsification du droit africain.**

On doit entendre par droits coutumiers les solutions juridiques appliquées par les juridictions coloniales s'appliquant aux indigènes, solutions systématisées en un corpus juridique dont le modèle est celui de

la conception du droit du colonisateur, le code civil sur les territoires francophones, la *common law* sur les territoires britanniques. Cette systématisation est une caricature au mieux, une falsification le plus souvent des conceptions juridiques des Africains. La démonstration a été initiée dans *L'encyclopédie juridique de l'Afrique*, (Le Roy et Wane, 1982), reprise par *Enjeux fonciers en Afrique noire* (Le Bris, Le Roy, Leimdorfer, 1983 : 382), approfondie pour le symposium de l'Académie royale des sciences d'outre-mer de Bruxelles sur *La connaissance du Droit en Afrique*, (Le Roy, 1984 : 210-240) et systématisée en 1984 pour le congrès sur *la coutume* de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions (Le Roy, 1990).

Appliquant ce que Louis Dumont, à la recherche de l'idéologie moderne, dénomme « le principe de l'englobement du contraire » (Dumont, 1982 : 127 et s.), les juristes coloniaux qui ont cherché à caractériser l'expérience africaine ont considéré la coutume selon deux principes.

D'abord la coutume est une source du droit, ce qu'elle n'est pas dans sa généralité. En effet, la définition qu'offrent les Diolas de Casamance et qui me paraît avoir ici un caractère de généralité est que la coutume est manière de dire les manières de faire transmises par les ancêtres. Sans être tournée vers le passé, elle trouve dans les actes et les paroles des ancêtres les modèles de conduites et de comportements qui serviront tant de références dans l'action que de normes dans le règlement des conflits. La coutume n'est donc sanctionnable par les hommes que sous certains aspects et c'est par exagération et esprit de système que les théoriciens coloniaux ont tenu la coutume pour du Droit dans sa totalité, cette affirmation induisant un critère d'englobement autorisant à poursuivre la démonstration.

En effet, ces mêmes auteurs ont considéré cette coutume comme le contraire de la loi,

tenue par eux pour supérieure. Dès lors, aux traits positifs qui sont associés à la conception légale, étatique et moderne du droit sont, en parallèle, terme à terme, associés des traits négatifs, l'exemple du droit de propriété privée et de la prétendue propriété collective africaine décrite dans le premier texte (Le Roy et Wane, 1982) étant typiques de cette démarche.

Le principe d'englobement du contraire étant d'application très générale, c'est toute notre connaissance des expériences juridiques indigènes/endogènes qui s'en trouve remise en question. Seuls échappent à ce verdict, du côté francophone, les travaux, tels ceux de J. Vanderlinden (Le Roy, 1990) ou de D. Biebuyck (1963), basés sur l'emploi de la langue, sur la description rigoureuse à partir du terrain et sur l'anthropologie comparée.

Dès lors qu'à la même période des travaux australiens portant sur l'Afrique anglophone aboutissent à des résultats comparables et que les approches plus générales de F.G. Snyder (1980 : 260) ont relativisé les découpages précédemment opérés, c'est toute une partie de la connaissance du droit africain qui vacille et dont la relecture doit être opérée pour en vérifier la scientificité.

Rétrospectivement, c'est ce qu'on pourrait appeler l'effet boomerang du principe de l'englobement du contraire. Apparemment commode à un certain moment, l'explication s'écroule comme château de carte lorsque sa véritable nature, idéologique, est perçue.

En parallèle, Michel Alliot et moi-même nous efforcerons de produire un autre type d'explication qui conduit non seulement à redéfinir la coutume mais aussi à repenser le Droit, ni plus ni moins !

Notre recherche nous conduit non seulement à redéfinir ce qu'on peut entendre rétrospectivement comme « droit originellement africain » selon une formule de J. Vanderlinden, mais également à

caractériser les innovations « populaires » des Africains face à la loi de l'État.

### **B - Diversité et complexité des pratiques foncières de l'Afrique contemporaine**

Pour un anthropologue, «le droit n'est pas tant ce qu'en disent les textes que ce qu'en font les acteurs». Cet adage est plein de conséquences pour nous et explique que ces dernières années aient été, tant en ville que dans les campagnes, dans les relations villes-campagnes, ou pour analyser le retour à la terre des jeunes urbains, consacrées, pour partie, à forger de nouvelles catégories et à mettre l'accent sur de nouvelles réalités. L'Afrique bouge souvent plus vite qu'on ne le pense comme le soulignait Philippe Engelhard (1996). Ses innovations se suivent sans nécessairement se ressembler et ce qui est valable ici et maintenant ne l'est pas obligatoirement là-bas et plus tard. Ainsi, si les anciens montages du droit endogène saisis par l'analyse matricielle restent pertinents pour un grand nombre d'acteurs, surtout en zones rurales plus conservatrices, des inventions émergent dont je n'ai la prétention d'épuiser ni la connaissance ni l'exhaustivité.

#### *– Le droit local*

Au Sénégal, et sur la base d'enquêtes de terrain en 1976, j'avais théorisé l'émergence d'un droit foncier local qui était lié au fonctionnement des communautés rurales. On peut entendre ce droit local, en reprenant les définitions de F.G. Snyder (1980) comme un système juridique inspiré du droit traditionnel, appliqué par des collectivités mises en place par l'État qui définit les cadres et les principes en laissant aux acteurs locaux la responsabilité de les adapter selon les contextes et sous réserve de contrôle pour excès de pouvoir (voir Le Roy, 1980 :111). Dans le cas sénégalais, il s'agissait des communautés rurales qui quelques années après l'application de la réforme foncière en milieu rural avaient trouvé, comme je le rappelais en conclusion

de mon étude, un équilibre « *entre l'abstraction de la norme [et] la concrétude des situations juridiques, en associant les institutions coutumières tout en permettant finalement aux acteurs du Droit de les dépasser* » (Le Roy, 1980 : 137). L'intelligence de la politique foncière sénégalaise autorisant l'émergence d'une modernité juridique endogène ne se retrouvant pas, malheureusement, dans d'autres pays, le droit local entendu au sens précédent est loin d'avoir été généralisé. Le Burkina Faso est sans doute un des rares États francophones à avoir approfondi cette tradition du droit local avec la Réorganisation Agro-Foncière (RAF) dans ses adaptations récentes depuis 1991.

Indiquons en outre que mes travaux au Sénégal entre 1976 et 1986 m'ont conduit à signaler l'apparition d'un phénomène connexe et plein de signification : l'apparition d'une culture commune wolophone régissant les rapports sociaux et juridiques extra-étatiques et pouvant apparaître comme le support équivalent du droit commun coutumier qui, dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle, a préparé l'unification et la modernisation du Droit... à la française.

#### *– Le droit de la pratique*

Cette notion est en développement depuis le début des années quatre-vingt-dix et fut d'abord proposée comme un équivalent de la notion d'informel en économie, dans la mesure où parler d'un droit informel est un non sens tant il paraît contradictoire d'associer un négatif au terme droit qui se définit par des critères de fond et de forme. Un droit sans forme n'en est pas un. En fait, on continuait ici à reproduire la même caricature que celle qui avait conduit, durant la période coloniale, à énoncer le « référent précolonial » selon le principe de l'englobement du contraire. Ce qui ne relève pas du Droit de l'État, donc de la loi, est « informel » au regard des critères de juridicité de la culture technique que la loi

induit. Mais cette apparence d'informalité au regard de la loi ne signifie pas l'absence de toute forme, en particulier au regard des formes orales et gestuelles des expériences juridiques endogènes antérieures.

Ce que j'ai appelé « droit de la pratique »<sup>1</sup> est un ensemble de solutions prises au cas par cas, hors de l'intervention de l'État et de sa justice (mais pas nécessairement contre lui), par un acteur auquel on reconnaît l'autorité de dégager en équité un dispositif. Ce dernier servira de modèle de conduite et de comportement pour d'autres situations, et remplira ainsi exactement la fonction qu'assumait la coutume antérieurement tout en étant orienté vers le futur plutôt que vers le passé. Fort souvent, ces acteurs sont des courtiers du développement dont les interventions sont d'esprit moderne. Mais on voit aussi apparaître la chefferie traditionnelle, les autorités religieuses, parfois de grands commerçants, tous acteurs disposant de clients actuels ou potentiels qui constituent ainsi la « pratique » ou clientèle plus ou moins obligée de ces acteurs. Indiquons en outre que ce droit de la pratique est lié à la redécouverte de la voie négociée de règlement des conflits par l'ensemble des acteurs africains et que les usages politiques en sont tout à fait déterminants. Ce droit de la pratique occupe ce que Babacar Sall appelle « les espaces anétatiques » (Sall 1997) qui vont en se multipliant.

– *La réinterprétation néo-traditionnelle de la législation nationale à partir de catégories endogènes*

La confrontation entre les nouvelles législations et les conceptions endogènes tourne rarement à l'avantage des premières, en dépit des moyens matériels et idéologiques employés pour faire prévaloir

l'idéologie de la loi. Associant l'État moderne au Léviathan biblique, j'ai montré (Le Roy, 1993a) sur quelles bases s'opéraient des détournements et contournements du dispositif officiel, pouvant conduire à une réinterprétation néotraditionnelle du droit moderne. Deux catégories du droit moderne se prêtent particulièrement à cette analyse, celle de mise en valeur et celle de propriété foncière.

La notion de mise en valeur est au fondement de la transformation de concessions domaniales en droits de propriété privée. C'est en effet la condition requise, déterminée selon le contrat de bail et en principe vérifiée par une commission domaniale au terme d'un délai, pour apprécier la transformation de la valeur d'usage en valeur d'échange selon et en fonction d'investissements appréciés en argent. Dans les expériences de nombreux pays, tels la Côte d'Ivoire, la mise en valeur était devenue avant la réforme de 1998 une notion indiscernable, au mieux associée au critère traditionnel de la mise en culture et qui avait perdu l'essentiel de sa vertu comme critère ultime dans le passage à la propriété privée.

Cette propriété foncière a, elle-même, souvent perdu son sens fort de l'article 544 du Code civil, de droit exclusif et absolu, se trouvant associée dans des expressions telles que propriété coutumière, propriété publique, collective, villageoise, ou lignagère... à des catégories où il n'y a pas de possibilité d'exercer librement une aliénation, donc où il n'est pas possible de parler, strictement, de propriété.

En dépit de ces contradictions qui n'offusquent que les spécialistes, un nouveau vocabulaire, mi-traditionnel et mi-moderne apparaît pour connoter une réalité de rapports juridiques qui ne se situent ni dans la modernité ni dans la tradition mais dans un « entre deux » qui va nous occuper dans la troisième partie de l'analyse.

---

<sup>1</sup> Dans l'introduction d'un numéro de *Politique africaine* cosignée par ma collègue Gerti Hesselting (Hesselting et Le Roy, 1990).

### III - LA PRISE EN COMPTE DE CES REALITES FONCIERES PAR LES REFORMES JURIDIQUES

Les dernières pages de cet article ne permettent pas d'envisager une enquête à grande échelle, au sens des géographes, en vue d'ausculter les interventions des États en confrontant « le dit » et « les faits », c'est-à-dire les réformes et leurs applications sur le terrain.

J'avais tenté un tel travail pour la FAO en 1987 (Le Roy, 1987) avec la contrainte que la sensibilité du foncier à la dimension politique interdisait à cette organisation internationale de publier des analyses mettant en évidence des contradictions entre le dit et les faits, donc pouvant mettre en situation délicate tel ou tel État. Ainsi, dans le travail précité, toutes les rubriques concernant les problèmes liés à l'application des réformes foncières furent purement et simplement censurées.

La sensibilité au politique est donc une première contrainte qui n'interfère pas directement dans le présent bulletin, mais qui pèse sur nos informations. À moins d'aller personnellement sur le terrain (sur tous les terrains devrait-on écrire), il est exceptionnel d'avoir une documentation à jour, objective et généralisable. L'apport des dissertations doctorales de nos étudiants répond heureusement à ces contraintes<sup>1</sup>, mais les lacunes restent énormes.

Des ouvrages ayant fonction de lexique ou de thésaurus ont été publiés récemment. Le fait que j'ai été associé à leur élaboration thématique ne doit pas cacher que, pour ce qui concerne notre objet, les droits fonciers dits coutumiers, la publication reste au

mieux rudimentaire pour la *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire* (Cubrilo et Goislard, 1998) et franchement biaisée pour le *Thésaurus multilingue du foncier* (FAO, 1999). Je m'arrêterai à ce dernier ouvrage, non seulement le plus récent mais surtout le plus explicite, consacrant une page et demie à l'entrée « droit foncier coutumier » (FAO, 1999 : 151-152).

L'analyse se déroule en deux temps : d'abord une citation de R. Verdier, empruntée à l'ouvrage *Systèmes fonciers à la ville et au village* (Verdier et Rochegude, 1986), et qui est résumée ainsi : « *le foncier n'est donc pas un rapport social autonome. Et le droit coutumier qui le gère doit donc être interprété à la lumière de l'ensemble des relations sociales et des significations qui s'y rattachent* ». Ces notations sont justifiées à ceci près que ces caractéristiques ne sont pas propres au foncier « coutumier » mais à tout foncier.

Ensuite intervient la seconde phase de l'analyse : « *Notons qu'un système juridique ne peut demeurer en vigueur que si les conditions sociales qui l'ont fait naître se maintiennent* ». La citation est d'Henry Lévi-Bruhl dans son ouvrage de *Sociologie juridique* republié en 1990.

Usant de l'autorité du fondateur de l'ethnologie juridique, le rédacteur consacre alors toute la rubrique à délégitimer le recours aux droits coutumiers en exposant la thèse de l'économiste J.-P. Platteau sur « *l'inadéquation actuelle des régimes fonciers coutumiers qui entrave l'efficacité économique* ». Si le rédacteur souligne finalement les limites de cette thèse « classique » de l'économie politique, il ignore les questions débattues dans la deuxième partie du présent article, donc l'adaptabilité des droits endogènes dans des contextes que je qualifiais, il y a quelques années de « marchandisation imparfaite » (Le Roy, 1995). Ainsi, en restant victime d'un évolutionnisme qui laisserait à penser

---

<sup>1</sup> Consulter, dans ce bulletin, les trois comptes rendus qui permettent de se préparer à la lecture de ces thèses.

que le seul horizon de la transformation des droits pré-coloniaux est la propriété privée, le rédacteur (anonyme) reproduit la thématique de la « transition foncière » que nous avons directement contestée dans *La sécurisation foncière en Afrique* (Le Roy, Karsenty, Bertrand, 1996).

Peut-on échapper à une telle présentation ?

Dans les dernières pages de cet article, je vais en fait me demander ce que représente maintenant cette tentation abolitionniste du droit coutumier puis comment la conjurer en acceptant de penser une modernité authentiquement africaine.

Un nouveau programme de recherche en cours de démarrage<sup>1</sup>, associant le CIRAD et le LAJP ainsi que le FOFIFA à Madagascar, me servira de cadre de référence.

### A - La tentation abolitionniste

J'ai déjà planté le décor colonial et post-colonial dans l'introduction générale, soulignant que la généralisation de la propriété avait été justifiée au nom de deux « croyances ». La première, qui est le fait du colonisateur, est que la propriété est le signe « diacritique » (celui par lequel on reconnaît la présence) de la civilisation sous-entendue européenne, mais à l'époque la civilisation se conjugait au singulier et par là on entendait la culture du colonisateur. La deuxième croyance transmise aux élites africaines, qui se trouveront intéressées personnellement (et matériellement) à la généraliser, est que la propriété est synonyme de développement et que pas plus que nous ne pouvons refuser le

développement nous ne pouvons refuser la propriété qui en est la condition première.

Toute croyance développant ce qu'on pourrait appeler « la foi du charbonnier », c'est-à-dire une absence de remise en cause des conséquences d'une pratique dès lors qu'elle nous met en relation avec l'essence d'un phénomène, la double fonction civilisationnelle et développementaliste est rarement contestée parce que le lien avec les processus de domination est ressenti comme incontestable.

Là où l'on a pu développer une telle critique c'est dans des pays où non seulement nous avons de vieilles cultures (phénomène répandu en Afrique) mais surtout des sociétés ayant confiance dans leurs vertus endogènes et en même temps, déçues par un développement annoncé mais jamais advenu. Madagascar, mais aussi le Mali, le Sénégal, font partie d'États où l'identité nationale s'inscrit dans des héritages prestigieux rendant les constructions territoriales coloniales moins contestables et se trouve vécue comme un facteur de convergence dans des rapports fonciers éventuellement conflictuels.

Les autres États – connaissant des problèmes d'identité nationale ou déstabilisés par des conflits internes ou internationaux – recourent à la généralisation de la propriété privée, non seulement parce qu'elle correspond à une conditionnalité majeure des programmes d'ajustement structurel ou à la demande des entrepreneurs nationaux ou internationaux, mais aussi comme une formule institutionnelle susceptible de fonder ou de renforcer l'unité nationale. Face à la diversité des coutumes, la propriété présente l'avantage de sa définition unitaire : s'appliquer partout, à tous et à tout moment. Cette rationalisation représente bien un des axes substantiels de la tentation abolitionniste. Nombre d'États y ont succombé depuis longtemps : Gabon, Cameroun, Tchad, ou plus récemment :

<sup>1</sup> « Vers de nouvelles dynamiques entre loi et coutume ? Comparaison des politiques nationales de gestion du foncier et des ressources naturelles en Côte d'Ivoire et à Madagascar » Programme Coopération scientifique et recherches sur l'évolution de la vie politique, de l'économie, de la société et de la ville en Afrique, 2001-2002.

Guinée, Côte d'Ivoire et Rwanda (dans un texte en cours de discussion).

La caractéristique commune de tous ces États est que leurs régimes se veulent « forts », concentrés autour de la personne du président, bref que le modèle unitaire de la propriété se retrouve dans les autres aspects de l'organisation politique : un seul chef, un seul parti, une seule organisation territoriale, alors que les sociétés étaient et sont toujours davantage complexes et plurales.

J'évoquerai ici seulement les cas ivoirien et rwandais<sup>1</sup>.

La loi ivoirienne du 23 décembre 1998, de manière paradoxale, a reconnu les droits coutumiers pour mieux les faire disparaître. En effet, les détenteurs de droits coutumiers sont tenus dans un délai de trois ans après la promulgation de la loi, de faire valider leurs droits sous la forme de certificats qui devront être transformés en droits de propriété selon les normes et contraintes de la mise en valeur dans un délai de dix ans. En l'absence d'une telle transformation, les terrains relevant antérieurement des droits coutumiers seront reversés au domaine de l'État qui pourra les concéder, en principe à tout requérant, selon les règles domaniales classiques. C'est ainsi l'État qui bénéficiera de la procédure et deviendra non seulement le plus gros propriétaire mais le régulateur du marché foncier, déstabilisé par l'exercice du monopole étatique.

On n'oubliera pas en outre que les étrangers, burkinabé, maliens ou ghanéens, voient leurs droits sur la terre abolis et que les contrats qui les liaient aux premiers occupants dans le cadre de contrats d'hospitalité et qui étaient appelées des ventes foncières traditionnelles sont annulés. Les étrangers ne

---

<sup>1</sup> On se reportera, pour plus de détails, au texte d'Aline Aka dans ce même bulletin. Voir également le texte de M. Diop sur la Guinée.

pourront plus bénéficier que de baux à terme plus ou moins longs selon les situations locales. Tout cela au nom d'une notion, l'ivoirité, qui est une bombe à retardement !

La réforme rwandaise n'est pas encore promulguée en ce début 2001 mais la volonté exprimée par les autorités politiques de la concrétiser au plus vite est indéniable. Jouant sur des références multiples, en particulier sur la patrimonialité et la domanialité, la réforme paraît avoir pour principal objectif de renforcer l'autorité de l'État à travers la généralisation de la propriété privée. C'est finalement l'esprit et parfois les termes de la législation coloniale qui sont repris, dans un contexte où tant le souvenir des événements de 1959<sup>2</sup> que celui du génocide de 1994 servent de toile de fond. Apparemment, et comme pour le roi de France Charles X, les élites rwandaises « n'ont rien appris et rien oublié ».

Néanmoins, tant les Africains que les bailleurs de fonds devraient avoir en mémoire l'énorme gâchis écologique et économique qu'a produit la généralisation de la propriété privée associée au machinisme et aux grands projets, de Casamance au Tanganyika et qu'analysait René Dumont (Dumont, 1986). De même, ils devraient prendre en considération que plus de cent soixante-dix ans après l'introduction du code civil et un siècle après l'adoption des procédures d'immatriculation autorisant la délivrance de titres fonciers, entre un et trois pour cent du territoire des États francophones relèvent de la propriété, les données étant analogues en Afrique anglophone.

---

<sup>2</sup> Les premiers massacres de 1959 avaient provoqué l'émigration vers les pays limitrophes, spécialement l'Ouganda, de populations Tutsi qui ont fondé à la fin des années quatre vingt, le Front de Libération du Rwanda FLR qui a participé à l'arrivée à la tête de l'État ougandais de Museveni, puis a pris le pouvoir au terme du génocide de 1994.

D'où l'autre terme de l'alternative, en regardant en direction d'une modernité «à l'africaine».

### **B - Fonder une néo-modernité juridique africaine**

Ce projet n'est pas neuf. Dans l'introduction du volume 40 de *Politique africaine* (Hesseling, Le Roy, 1990), nous avons déjà mis en évidence des éléments constitutifs de ce nouveau paradigme. Tout d'abord, il se construit dans un espace particulier, l'entre deux séparant et reliant la tradition et la modernité. Ensuite, il repose sur un nouveau formalisme qui n'est plus (seulement) celui de l'oralité mais qui n'est pas le formalisme substantiel de la procédure juridique civile ou pénale. Le symbolique y tient une part essentielle et sa fonction est moins d'ouvrir des droits ou de créer des obligations que de constater un lien social ou un rapport de pouvoir, ou d'influence... Mettre en scène, mettre en rapport, ouvrir à d'autres réseaux sont des fonctions caractéristiques de formes sanctionnées autant par la pression sociale que par le recours à une juridiction<sup>1</sup>.

Ainsi, et troisième caractéristique, si la légalité est approximative, au moins au regard de la lettre des textes, le plus souvent copiés ou directement transposés de l'Occident, donc inapplicables, la légitimité doit être trouvée en dehors de l'État et de sa loi, du côté des autorités traditionnelles, religieuses ou morales...

De ce fait, les processus favorisent plus les aspects endogènes qu'exogènes tout en autorisant les réinterprétations des institutions et les innovations conceptuelles.

Parmi ces innovations, il me paraît que c'est surtout la théorie des maîtrises foncières qui est la plus expressive de cette néo-modernité africaine. Cette théorie est exposée dans l'ouvrage *La sécurisation foncière en Afrique* (Le Roy, Karsenty, Bertrand, 1996) et a fait l'objet d'une nouvelle présentation dans une communication récente (Le Roy, 2000) qui se donnait pour objectif de résoudre le problème suivant : la doctrine juridique africaniste présentait comme contradictoires et inconciliables la théorie civiliste de la propriété et les pratiques juridiques endogènes en raison des critères qui sont retenus pour construire le modèle de la propriété (la relation chose/bien, le rapport public/privé) et des définitions qui en sont données. Pourtant des catégories inconciliables dans les définitions sont conciliées dans les pratiques au quotidien, ce qui laissait supposer que les Africains usaient d'un modèle implicite qu'on devrait qualifier d'innomé. Dégager les caractéristiques de ce nouveau modèle en le situant dans l'entre deux de la loi et de la coutume, en formaliser les caractéristiques puis les modalités d'application ce n'est pas seulement faire œuvre scientifique mais c'est aussi offrir le moyen de débloquer des situations apparemment ingérables ou d'éviter des dégâts irréparables.

C'est également dans cette perspective qu'avait été abordée, en collaboration avec l'UR GREEN du CIRAD, aujourd'hui disparue, et des organismes de recherches malgaches, en particulier le FOFIFA, la gestion des ressources naturelles dans la Grande Île. La conception patrimoniale de la gestion qui avait été proposée était le résultat d'un travail de longue haleine dont la production la plus récente avait été une revue du métayage et du fermage à Madagascar en 1995. Elle avait permis de diagnostiquer le besoin de situer la réforme foncière à venir dans l'entre deux de la modernité et de la tradition. La loi GELOSE de 1996, qui porte donc sur la « GEstion

---

<sup>1</sup> L'expérience de constitution de cadastres fonciers villageois conçus et gérés par les paysans de Casamance dans le cadre d'une expérience pilotée par Ibra Ciré N'Diaye pour l'Association française des volontaires du progrès.



LOcale SEcurisée » combinait les instances administratives communales résultant de la loi de décentralisation de 1995 et les diverses communautés « locales ». Celles-ci revendiquent la responsabilité de gérer les ressources de leur terroir avec les droits et obligations afférents à un contrat engageant l'État, la province et la commune, donc associant la modernité de l'État et la tradition des communautés ou *Foko*.

Dans un tel contexte, une nouvelle procédure de sécurisation foncière a été imaginée. Moins formaliste que la procédure d'immatriculation au cadastre, elle offre des solutions qui sont dites « relatives » pour les différencier de celles qu'offrent le titre foncier et la propriété privée, réputée absolue. Pour relatives qu'elles apparaissent, ces procédures ne devraient pas moins permettre de gérer des ressources naturelles au profit des communautés locales, dans le respect de contraintes environnementales et par une maîtrise progressive des rapports au marché mondial. Les contrats GELOSE vont donc être des provocateurs d'innovation et pensons-nous, des accoucheurs d'une néo-modernité malgache, particulièrement intéressante à étudier dans l'avenir.

EN CONCLUSION, on a le sentiment que l'Afrique est, à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, face à un nouveau rendez-vous avec l'histoire, et d'abord avec l'histoire de sa propre identité et de sa « présence au monde ». Tout en récusant l'afrocentrisme qui tend de plus en plus à devenir une paranoïa des origines égyptiennes, les Africains doivent trouver un équilibre entre la mondialisation, donc la modernité et d'une certaine manière l'occidentalisation et, d'autre part, la localisation de leurs institutions dans et en fonction de leurs expériences multiséculaires. La question des droits fonciers dits coutumiers en est donc un bon révélateur en offrant l'opportunité de construire dans l'entre deux de la tradition et

de la modernité une approche originale de la vie en société.

Rappelons que le premier rendez-vous, celui du début de la colonisation, a échoué, essentiellement du fait du colonisateur, mais aussi en raison des conséquences des faiblesses africaines dues à la traite négrière qui avait « énervé », au sens littéral, les sociétés. Le deuxième rendez-vous, celui des Indépendances, a échoué pareillement, mais ici la responsabilité des élites africaines est plus largement engagée, même si le néo-colonialisme a tenu certaines sociétés ou certains acteurs en dépendance. Ce troisième rendez-vous est peut-être le dernier, la dernière chance donc avant l'américanisation et la transformation des Africains en *American Africans* pour parodier le titre *d'African Americans* que détiennent leurs frères aux USA.

Je n'ai pas de raison particulière de penser que le pari sera relevé rapidement mais de nombreux facteurs ont évolué positivement et devraient influencer sur la dynamique de la prise en compte des droits fonciers endogènes. La doctrine des bailleurs de fonds est en cours de changement, en particulier du côté de la Banque mondiale, mais aussi de la Coopération française. Des élites politiques moins prédatrices et plus responsables arrivent au pouvoir et des processus démocratiques aboutissent à des changements d'équipes, ce qui est un signe de maturité et de renforcement des identités dont je parlais ci-dessus. Enfin, les Africains eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs associations, mouvements et organisations locales (la prétendue société civile qui n'a rien de civile mais ceci est une autre histoire) sont mieux informés et plus vigilants quant aux conséquences sociales de la généralisation de la propriété privée. Un espoir se dessine donc, qu'on qualifiera en termes musicaux d'« *allegro ma non troppo* ».

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BIEBUYCK, Daniel, (ed.), 1963, *African Agrarian Systems*, London, International African Institute - Oxford University Press.
- BOHANNAN, Paul, 1963, « Land, Tenure, and Land-tenure » *African Agrarian Systems*, London, IAI-OUP, 101-110.
- CUBRILO, Miliça et GOISLARD, Catherine, *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*, Paris, Karthala-Coopération française, 1998, 415 p.
- DUMONT, Louis, 1983, *Essais sur l'individualisme*, Paris, Seuil.
- DUMONT, René, 1986, *Pour l'Afrique j'accuse*, Paris, Plon, col. Terre humaine.
- ENGELHARD, Philippe, 1996, *L'homme mondial*, s.l., Arléa, 568 p.
- F.A.O. (Food and Agriculture Organisation) *Thésaurus multilingue du foncier, version française*, Rome, 1999, 216 p.
- FRANÇOIS, Alain, 1998, *Café, Terre et Sociétés aux sources du Nil, sécurité foncière et investissements agricoles chez les planteurs de café du sud-ouest ougandais*, Thèse de géographie, U. Paris X-Nanterre, 225 p.
- HESSELING, Gerti et LE ROY, Étienne, 1990, « Le Droit et ses pratiques », *Politique africaine*, volume 40, décembre, 2-11.
- LE BRIS, Émile, LE ROY, Étienne, LEIMDORFER, François, 1983, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala.
- LE ROY, Étienne, 1973, *Histoire des institutions d'Afrique noire*, Université de Brazzaville, École de Droit, Enseignement par correspondance, licence en droit 1<sup>o</sup> années, année 1972-1973 (1<sup>e</sup> version 1972).
- LE ROY, Étienne, 1980, « L'émergence d'un droit foncier local au Sénégal », G. CONAC (ed.), *Dynamiques et finalités des Droits africains*, Paris, Economica, 109-140.
- LE ROY, Étienne, WANE Mamadou, 1982, « Introduction à l'étude des Droits non étatiques » - « La formation du Droit coutumier » - « La formation du Droit coutumier islamisé » *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, chapitre XVI volume I, l'État et le Droit, Dakar, Nouvelles Éditions Africaines, 1982, p. 353-391.
- LE ROY, Étienne, 1983, « Démarche systémique et analyse matricielle des rapports de l'homme à la terre en Afrique noire », *Le développement : idéologies et pratiques* (actes du séminaire de l'ORSTOM 1978-1981), Paris, ORSTOM, 246 p., (pp.160-178).
- LE ROY, Étienne, 1984, « L'esprit de la coutume et l'idéologie de la loi, à partir d'exemples sénégalais contemporains », J. VANDERLINDEN (ed.), *La Connaissance du Droit en Afrique*, Bruxelles ARSOM, 210-240.
- LE ROY, Étienne, 1990, « La coutume et la réception des Droits romanistes en Afrique noire ». *La coutume.*, Bulletin de la société Jean Bodin, Tome 51, 117-150.
- LE ROY, Étienne, 1992, « L'Adieu au droit coutumier », E. Rude Antoine (ed), *L'immigration face aux lois de la République*. Paris, Karthala, 20-33.

LE ROY, Étienne, 1993a, « La domestication du Léviathan, ou l'envers du Droit étatique. Trente ans de vie juridique à l'ombre de l'État en Afrique noire francophone ». Communication au colloque franco-britannique Les Afriques francophones, Oxford, avril 1988, paru sous le titre « Trente ans de pratiques juridiques à l'ombre de l'État : la domestication du Léviathan », sous la dir. de D. C. Bach et A. A. Kirk-Greene, *États et sociétés en Afrique francophone* Paris, Economica, 1993, 40-52, « Thirty Years of Legal Practice in the Shadow of the State : The Taming of Leviathan » *State and Society in Francophone Africa since Independence*, New York, St Martin's Press, 1994, 35-45.

LE ROY, Étienne, 1993b, « Un droit hors la loi ? Irrégularités et illégalités foncières dans quelques situations urbaines d'Afrique noire » : traduit en Italien, « Un diritto al di fuori della legge? Irregolarità e illegalità fondiaria in alcune città dell'Africa nera » *Storia urbana*, N° 63 « All'ombra della legge e della consuetudine : sistemi fondiari in trasformazione nelle città dell'Africa nera », p. 203-222. Version française *Annales de la recherche urbaine*, 1995, N° 66, « Régularisations de propriétés », 13-21.

LE ROY, Étienne, 1995, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », sous la dir. de Ch. BLANC-PAMARD et L. CAMBRESY, *Terre, Terroir, Territoire, les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, 455-472.

LE ROY, Étienne, KARSENTY, Alain, BERTRAND, Alain, 1996, *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala.

LE ROY, Étienne, 1999, *Le jeu des lois, une anthropologie « dynamique » du Droit*, Paris, LGDJ.

LE ROY, Étienne, 2000, « De la propriété aux maîtrises foncières, Contribution d'une anthropologie du Droit à la définition de normes d'appropriation de la nature dans un contexte de biodiversité, donc de prise en compte du pluralisme et de la complexité » *Biodiversité et appropriation, les droits de propriété en question*, Paris, 20-21 juin 2000.

LE ROY (Jacqueline et Étienne), 2000, *Un passeur entre les mondes, le livre des disciples et amis du Recteur Michel Alliot*, Paris, Les publications de la Sorbonne, mai 2000, 357 p.

MELONE, Stanislas, 1968, *La parenté et la terre dans la stratégie du développement, l'exemple du sud Cameroun*, Paris, FDSE, Thèse d'État en droit.

NGUEMA Mba, Marcel Roch, 1972, *Droit traditionnel de la terre et développement rural chez les Fang du Gabon*, Thèse 3<sup>e</sup> cycle, U. Paris 1.

POLANYI, Karl, 1983, *La grande transformation*, Paris, Gallimard.

POIRIER, Jean, 1968, « Introduction à l'ethnologie de l'appareil juridique », *Ethnologie générale*, Paris, Gallimard, la Pléiade, 1091-1110.

REGNIER, André, 1971, « Mathématiser les sciences de l'homme ? », R. JAULIN (ed.), *Anthropologie et Calcul*, Paris, 10-18.

SALL Babacar, 1997, « Les espaces anétatiques », Gemdev (ed.), *les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala.

SNYDER, Francis G., 1980, « Droit non-étatique et législation nationale au Sénégal », G. CONAC (ed), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 259-278.

VERDIER, Raymond, 1965, « Chef de terre et chef de lignage, contribution à l'étude des systèmes de droit foncier négro-africains », *Études de droit africain et de droit malgache*, Paris, Cujas, 333-359.

VERDIER, Raymond, 1968, *Terre et femme dans la pensée juridique négro-africaine*, Paris, LAJ.

VERDIER, Raymond et ROCHEGUDE, Alain, 1986, *Systèmes fonciers à la ville et au village*, Paris, L'Harmattan.

**Documents d'analyse matricielle**, par É. Le Roy

1969, (en collab. avec M. Niang) *Systèmes fonciers africains : le régime juridique des terres chez les Wolof ruraux du Sénégal*, Paris LAJP, 165 p. + biblio.

1969\*b « Questions d'anthropologie juridique sur l'emploi du concept 'terre' » *Questions d'anthropologie juridique*, en col. avec M. Alliot-Marie, Paris LAJ, 1972.

1970\* *Système foncier et développement rural : essai d'anthropologie juridique sur la répartition des terres chez les Wolof ruraux de la zone arachidière nord du Sénégal*, thèse de doctorat d'État en Droit, Paris, F.D.S.E., 283 p., tableaux, cartes et biblio.

1970\*b *Théorie, applications et exploitations d'une analyse matricielle des systèmes fonciers négro-africains*, Paris, LAJP, 115 p. annexes et tableaux, photocopié.

1971\* (sous la direction de) *Le système d'exploitation des sols en Afrique noire*, Paris, LAJP, Documents complémentaires, 117 p. annexes, multigraphié.

1972\* (sous la direction de) *Le système de distribution des produits de la terre en Afrique noire*, Paris, LAJP, 146 p., annexes, polygraphié.

1972b\* *Éléments d'une théorie des rapports de l'homme à la terre en Afrique noire*, thèse de troisième cycle sur documents (ès lettres, mention ethnologie), Université Paris VII.

1973 \*(sous la direction de) *Le système de répartition des terres en Afrique noire*, Paris, Équipe de recherche en anthropologie juridique africaine, LAJP, 170 p. Annexes.

1974\*, *Modes négro-africains de production et systèmes d'exploitation des sols, contributions économiques, politiques et juridiques à un modèle anthropologique*, Paris, LAJ, 42 p.

1975 \*(sous la direction de) *Le système de distribution des produits de la terre en Afrique noire*, Paris, LAJ, 2<sup>e</sup> édition modifiée, 153 p.

1976 (avec la participation de M. NIANG), *Systèmes fonciers africains : le régime juridique des terres chez les Wolof ruraux du Sénégal*, Paris, LAJP, 3<sup>e</sup> éd. complétée et mise à jour, 180 p. Multigraphié.

1977\*, (éditeur), *Le dossier agraire de l'Afrique de l'ouest*, Paris LAJP.



**ACTUALITE DES POLITIQUES FONCIERES  
EN AFRIQUE AUSTRALE : LE CAS DU  
ZIMBABWE ET DE L'AFRIQUE DU SUD.**

**Un paysage foncier inégalitaire et  
ségrégué par le développement séparé**

Pascal Maire-Amiot\*

La distribution spatiale des ressources foncières en Afrique australe trouve ses fondements dans le fait colonial. La dépossession des populations africaines de leurs droits fonciers – d’abord par la conquête militaire, puis par la politique de développement séparé qui fut systématisée par le pouvoir blanc – a non seulement débouché sur la création d’une situation hautement inégale sur le plan de la détention des terres<sup>2</sup>, mais elle a aussi fortement contribué à l’émergence d’un dualisme des systèmes agricoles dans l’ensemble de la région.

---

\* Doctorant en Anthropologie du Droit, Paris I.

<sup>1</sup> En Afrique du Sud, non seulement les Noirs ne pouvaient posséder ou louer la terre sur la majeure partie du territoire (cf. les lois foncières – « *Native Land Act, 27 of 1913* » et « *Development Trust and Land Act, 18 of 1936* » - confinant les Africains dans des réserves représentant 13% des terres arables) mais également au sein même des réserves dans lesquelles certains droits fonciers leur étaient octroyés, la forme que ces droits pouvaient prendre était contrôlée et limitée. La situation foncière au Zimbabwe est encore plus inégalitaire si l’on considère le fait qu’avec une population totale de 12 millions d’habitants, la population blanche représente moins de 1% et surtout que 4500 fermiers blancs occupent et détiennent environ 50% de la superficie du pays.

Une fois écartées de l’accès, du droit de posséder et de jouir des meilleures terres cultivables, les populations autochtones d’Afrique australe durent ensuite faire face à leur exclusion des marchés agricoles (Bundy, 1979). Ils ne purent par conséquent bénéficier de l’aide étatique accordée exclusivement aux fermiers blancs. Le développement d’une paysannerie africaine fut ainsi entravé dès l’origine et les paysans furent, soit réduits à devenir des travailleurs agricoles pour le compte de propriétaires blancs, soit contraints de vivre de l’économie de subsistance dans des réserves foncières. Ces réserves qui leur furent spécifiquement allouées par l’administration coloniale, dans sa quête de domination sans partage, sont connues sous l’appellation de « *homelands* » ou de bantoustans.

Bien que les conditions de la domination coloniale diffèrent d’un pays à l’autre, il est néanmoins possible de dégager des faisceaux convergents, relatifs au paysage foncier, entre le Zimbabwe et l’Afrique du Sud. Ces dénominateurs communs sont la destruction de toute économie paysanne africaine ; l’établissement de grandes exploitations agricoles commerciales, orientées vers le marché et qui sont détenues par une minorité de propriétaires blancs ; enfin, la mise en place d’un système oppressif et quasi-féodal de travail migrant au service des fermiers et des propriétaires blancs.

Les conséquences de ces politiques ségrégationnistes qui ont érigé la violence étatique comme outil de dépossession et d’exclusion foncière, se mesurent sur le terrain à l’aune des vagues de paysans sans terre qui errent à travers la région ; au chômage endémique, à la pauvreté rurale, ainsi qu’aux inégalités effroyables des conditions de vie entre blancs, noirs, métis et indiens. Ces faits directement observables dans la province du KwaZulu-Natal ou encore dans les régions du nord du Zimbabwe sont ainsi l’exact reflet des politiques d’exploitation,

d'éviction forcée et de dépossession massive orchestrées par l'administration coloniale et les régimes d'apartheid d'Afrique du Sud et du Zimbabwe.

Le processus de décolonisation a pris différentes formes selon les pays, mais probablement nul part ailleurs qu'en Afrique australe, la question foncière ne l'a autant sur-déterminé. Au Zimbabwe, la question de la redistribution des terres a donc non seulement cristallisé la lutte de libération, mais après une vingtaine d'années de réformes successives, l'État intervient encore sur l'équilibre foncier en modifiant la position détenue par une minorité blanche qui contrôle toujours les terres et les rouages de l'économie agricole. En Afrique du Sud, l'ambitieux programme de réforme foncière mis en place depuis 1994 doit encore confirmer son impact sur le paysage foncier hérité de l'apartheid<sup>1</sup>, mais aussi sur l'amélioration des conditions de vie des populations rurales vivant dans les anciens bantoustans en proie au surpeuplement, à la misère, à la dégradation des terres et de l'environnement.

Les débats relatifs à la question foncière en Afrique australe ont tendance à révéler une hostilité marquée à l'égard des politiques de redistribution des terres sur une grande échelle. Cette situation s'explique sans doute par l'influence spécifique du fait colonial et racial dans le discours foncier. En fait, le cadre conceptuel dominant qui dérive de l'idéologie coloniale et qui s'étend aux nouveaux États indépendants repose sur trois mythes : d'abord, celui de la légitimité

sociale et politique des droits fonciers détenus par la minorité blanche sur la terre dont elle s'est emparée ; ensuite, le mythe de l'efficacité économique des grandes exploitations agricoles blanches ; enfin, le mythe de la supériorité de la propriété privée et des mécanismes du marché sur des formes de tenure alternatives telles que le bail et la tenure coutumière (Lahiff et Scoones, 2000).

Un autre aspect d'ordre conceptuel apparaît déterminant lorsqu'on procède à une analyse plus fine des différentes approches de redistribution foncière dans les pays de la région. Il s'agit de la distinction entre une politique centrée sur la sécurisation des droits fonciers et la politique plus classique de redistribution des terres. Ces deux conceptions s'opposent dans la mesure où la première repose sur une vision redistributive et pacifique des droits fonciers alors que la seconde est fondée sur l'identification des besoins en terres, à des fins de survie, de développement rural et agricole. L'approche foncière en termes de restauration et de confirmation des droits fonciers historiquement vulnérables, qui est expérimentée en Afrique du Sud, est infiniment complexe car elle repose avant tout sur la médiation et la négociation. Cette approche est également controversée car sa mise en œuvre exige de résoudre dans le cadre juridique légal de multiples conflits relatifs à la superposition de pratiques foncières informelles, illégales ou résultant d'un rapport de force sur le plan local, régional et national. Ni la Namibie, ni le Zimbabwe n'ont choisi la voie strictement légale et intermédiée initiée par la République sud-africaine.

---

<sup>1</sup> La question des inégalités entre les différents types de tenure foncière est étroitement liée à la répartition inégale de la propriété foncière. Ainsi, en Afrique du Sud, 60 000 fermiers blancs contrôlent 68% des terres arables sous le régime de la propriété privée ou locatif alors que 17,4 millions d'Africains mènent une existence précaire sur 13,7% de la superficie du pays (SAIRR, 1994 :83).

En dépit ou peut-être du fait de la lenteur des progrès enregistrés par les politiques étatiques, la question de la réforme foncière et agraire n'a jamais revêtu un caractère aussi brûlant au sein des priorités politiques des gouvernements sud-africain et zimbabwéen. La crise actuelle qui sévit au Zimbabwe et qui s'exprime à travers les



mouvements d'occupation illégale des terres et le processus d'expulsion sans compensation des fermiers blancs dont se sert Mugabe à des fins de conservation de son pouvoir vacillant en est un parfait exemple.

À travers l'analyse des enjeux des politiques foncières en Afrique australe, la question qui sera abordée en filigrane tout au long de cette présentation consiste à identifier les politiques susceptibles d'apporter des solutions négociées et acceptables pour tous les acteurs du jeu foncier.

Nous analyserons dans une première partie les conditions politiques et institutionnelles d'élaboration de la politique de redistribution des terres au Zimbabwe dont l'échec patent au cours des années 1980 a conduit Robert Mugabe à opter pour une voie radicalisée de nationalisation foncière sur fond d'occupation illégale des terres. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons au « modèle » sud-africain de réforme foncière, qui accorde au processus de sécurisation des droits historiquement vulnérables une place fondamentale à travers les politiques de redistribution, de restitution et de tenure mises en œuvre depuis l'accession de l'ANC au pouvoir en 1994.

#### I - L'IMBROGLIO POLITIQUE ZIMBABWEEN DE LA REDISTRIBUTION FONCIERE

Pendant une période qui dura presque quatre-vingt-dix années, le Zimbabwe fut une colonie de peuplement dans laquelle l'aliénation de la majeure partie des terres fertiles aux colons et l'adoption de politiques agricoles discriminatoires fut le résultat de l'oppression, de la marginalisation et de l'appauvrissement des producteurs

africains autochtones<sup>1</sup>. La division raciale de la terre fut introduite dès les années 1890, avant d'être ensuite formalisée par une loi de 1930<sup>2</sup> qui dispose que la moitié des terres du pays – lesquelles se trouvaient être en fait les terres les moins propices à l'élevage et à la culture – devait être allouée à la population africaine, l'autre moitié devant être occupée par les blancs européens (Subramanian, 1996). Au moment de l'indépendance en 1980, environ 650 000 fermiers africains occupaient approximativement 49% de la terre du pays<sup>3</sup>, selon les principes régissant la tenure coutumière dans les réserves et les zones tribales régies par les trusts étatiques.

#### A - L'origine de la crise actuelle : les accords de Lancaster House

Les récentes invasions de plus de 1000 fermes, qui ont précédé et suivi les récentes élections générales, et la crainte que ces invasions puissent se généraliser à l'ensemble de l'Afrique australe, soulignent l'ampleur d'un système foncier très inégalitaire. Or,

---

<sup>1</sup> La bibliographie relative à l'histoire coloniale du Zimbabwe est très abondante. Nous citerons comme travaux de référence les ouvrages de Roger Riddell, *The Land Problem in Rhodesia*, Mambo Press, Gwelo, 1978 ; Richard Hodder-Williams, *White Farmers in Rhodesia, 1890-1965 : a history of the Marandellas District*, Macmillan, London, 1993 ; Paul Mosley, *The Settler Economies : studies in the economic history of Kenya and Southern Rhodesia 1900-1963*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983 ; Henry V Moyana, *The Political Economy of Land in Zimbabwe*, Mambo Press, Gweru, 1984.

<sup>2</sup> Il s'agit de la loi « *Land Apportionment Act* » qui, en plus de consacrer la ségrégation spatiale des terres, attribue les zones potentiellement rentables aux grandes exploitations agricoles blanches.

<sup>3</sup> 46% des terres, soit environ 18 millions d'hectares, sont possédées privativement par les fermiers blancs alors que les 5% restantes sont détenues par des africains au titre de la propriété privée, dans les zones dites « indigènes » (Bruce 1993b :28).

les racines de la crise actuelle remontent aux accords de Lancaster House signés à Londres en 1979, et qui conditionnent pour les dix années suivantes la politique foncière du Zimbabwe indépendant.

Dans les mois précédant son accès au pouvoir en 1980, le gouvernement de Robert Mugabe promet de « rétablir la justice et l'équité sur le plan de la propriété foncière » (House of Commons, 1981). Le gouvernement britannique était disposé à jouer un rôle dans cette quête politique en reconnaissant clairement la nécessité de la réforme foncière, ainsi que ses responsabilités en matière d'achat des terres et du paiement des compensations aux fermiers blancs qui étaient disposés à vendre leur propriété. Un compromis est donc conclu entre le gouvernement britannique et l'alliance du ZANU/ZAPU, par lequel les Britanniques s'engagent à financer la moitié des dépenses des programmes de redistribution, en contrepartie de la garantie du statu-quo des droits de propriété existants<sup>1</sup>. Ainsi, les propriétaires blancs qui désiraient conserver leurs exploitations et leurs terrains agricoles étaient libres de poursuivre leurs activités, sans craindre la menace de l'expropriation.

En fait, l'obligation d'obtenir le consentement préalable des parties – celui du vendeur et de l'acheteur du terrain – pour valider légalement le transfert foncier<sup>2</sup> constitue une très sérieuse atténuation de la marge de manœuvre du nouveau pouvoir. Seules les terres sous-utilisées ou sous-exploitées pouvant être requises pour des programmes fonciers de ré-allocation ou pour d'autres projets d'intérêt public, étaient susceptibles d'être acquises unilatéralement

---

<sup>1</sup> Les Britanniques ont accepté le principe de devoir contribuer à l'achat des terres en vue de leur redistribution, à hauteur de 20 millions de livres sterling en 1980.

<sup>2</sup> Il s'agit du principe « willing seller, willing buyer ».

par le nouveau gouvernement. Néanmoins, le paiement de la compensation devait s'effectuer immédiatement, au prix du marché et en devises étrangères.

Le principe du « *willing buyer, willing seller* » assorti du paiement des indemnités d'expropriation en devises étrangères constituait de ce point de vue une véritable capitulation au regard des enjeux sociaux et spatiaux que devait affronter le Zimbabwe indépendant (Julian Cobbing, 1989 : 85). Comme l'écrit Mumbengegwi, « *This agreement so compromised the character of the new Zimbabwean state that it was constrained from acting decisively in the interests of the peasants, especially over the land issue (...) Whereas during UDI the state had used the armoury of legislative, political and economic instruments in the interests of (...) the commercial farmers to the detriment of the peasants, the post-independence state found itself reduced to the role of mediator between the conflicting interests of the two agrarian classes. The commercial farmers demanded continuity while the peasants expected change* »<sup>1</sup> (Mumbengegwi, 1985 : 219).

Le gouvernement était ainsi lié aux accords de Lancaster House jusqu'à expiration de ceux-ci, en avril 1990. Il était avant tout impérieux pour l'État de poursuivre une politique de modération et de réconciliation qui soit susceptible de lui permettre d'obtenir le soutien financier de la commu-

---

<sup>1</sup> « Le nouvel État zimbabwéen fut tellement altéré dans sa nature par cet accord qu'il ne put agir de manière décisive dans l'intérêt des paysans, particulièrement sur la question foncière (...) Alors que durant l'ère de la Déclaration Unilatérale d'Indépendance (UDI), l'État fit usage de la palette d'instruments législatifs, politiques et économiques dans l'intérêt des propriétaires terriens et au détriment des paysans, l'État post-indépendant s'est trouvé réduit à jouer un rôle de médiateur entre les intérêts conflictuels des deux classes agraires. Les propriétaires terriens réclamaient la continuité alors que les paysans espéraient un changement ».

nauté internationale ainsi que la confiance de la communauté rurale blanche<sup>1</sup> qui fournit 90% des besoins alimentaires du pays.

La compréhension des enjeux de la réforme zimbabwéenne exige préalablement d'opérer une distinction entre deux champs d'intervention gouvernementale : d'abord, une intervention étatique à l'intérieur des terres régies par les autorités traditionnelles et sous l'emprise du droit coutumier ; ensuite et surtout, la phase de ré-allocation/relocation des terres qui consiste à déplacer des familles africaines ou à créer des coopératives agricoles, selon une logique de zonage, sur des terres que des propriétaires blancs auront librement vendues.

### **A - Les différentes phases de la politique de ré-allocation/relocation des terres aux ménages**

#### *1 - Les objectifs et les modalités de mise en oeuvre*

Le respect des accords constitutionnels de Lancaster House n'a pas empêché le gouvernement de fixer des objectifs ambitieux en matière de réforme agraire. Ainsi, en 1980, il fut décidé que 18 000 familles devaient bénéficier d'un accès à la terre. Cet objectif est porté à 54 000 ménages en 1982, avant d'atteindre le seuil de 162 000 en 1984 et celui de 150 000 en 1998. Au-delà de la question de la faisabilité et de la crédibilité de ces objectifs, la dimension symbolique du programme de redistribution était politiquement fondamentale pour un

pouvoir qui voyait dans son programme de ré-allocation un moyen de neutraliser une crise imminente au regard des attentes d'une population dépossédée ou ne disposant pas d'un accès à la terre. Les ménages bénéficiaires de ces programmes de ré-allocation étaient constitués pour une part de paysans pauvres vivant dans les zones traditionnelles – dans lesquelles les normes coutumières régissent la vie des communautés agraires – et d'autre part, de vétérans de la guerre d'indépendance.

La ré-allocation des terres aux ménages était ainsi perçue et conçue par le pouvoir comme un impératif politique qui pourrait favoriser la stabilité et promouvoir la croissance économique. En 1989, 52 000 ménages sont « ré-installés » et 2,7 millions d'hectares achetés par le gouvernement, ce qui représente 16% des terres agricoles commerciales blanches. En 1997, environ 70 000 familles ont pu bénéficier des programmes de relocations et sur les 3,5 millions d'hectares de terres commerciales blanches achetées, 450 000 hectares étaient encore vacants.

Les modalités de mise en oeuvre des programmes de relocation reflètent le poids des contraintes institutionnelles et la faible marge de manœuvre dont dispose le gouvernement. Le terme anglais qui désigne la nature des programmes fonciers au Zimbabwe est « *resettlement* », terme que l'on pourrait traduire par « ré-installation » ou « relocation » des familles sur un espace foncier, en général une ferme ayant appartenue à la communauté blanche. Ce choix terminologique qui ne place pas la redistribution des terres au centre du processus de la réforme foncière traduit en réalité un aspect productiviste inscrit en filigrane dans la politique gouvernementale. En pratique, la terre est achetée puis redistribuée aux paysans selon quatre modèles d'organisation. D'abord, le modèle A, qui consiste en une ré-installation/relocation de ménages individuels sur une parcelle de terrain n'excédant pas 5 ou 6 hectares. Ces

---

<sup>1</sup> Les fermiers blancs furent considérés comme des « espèces protégées » tout au long des années 1980 (Palmer, 1990 :167). En la personne de Dennis Norman qui fut ministre de l'agriculture entre 1980 et 1985 et ancien président du *Rhodesian National Farmers Union*, le puissant syndicat agricole blanc –le *Commercial Farmers' Union (CFU)*- a pu exercer une considérable influence sur les choix de la politique agricole en matière de fixation des prix, de développement et de réforme agraire.

ménages disposent également d'un droit d'accès aux pâturages gérés collectivement au niveau de l'unité villageoise. Ensuite, le modèle B qui érige la coopérative agricole comme mode d'appropriation et d'usage des terres laissées vacantes par leurs propriétaires. Le modèle C, quant à lui, est organisé autour de grandes fermes d'État, alors que le modèle D valorise l'élevage intensif sur les terres coutumières<sup>1</sup>. Bien que le gouvernement ait toujours marqué sa préférence en faveur des coopératives<sup>2</sup>, il faut néanmoins souligner qu'environ 80% des bénéficiaires ont obtenu un droit d'accès à la terre à travers la constitution de plans villageois (modèle A). Les terres achetées à travers ces programmes restent la propriété de l'État alors que les bénéficiaires détiennent simplement un droit d'occupation temporaire dont la durée de validité est fixée annuellement.

Ces plans qui furent conçus par les planificateurs du ministère de l'agriculture ne marquent pas pour autant une rupture avec la pratique coloniale. En effet, ces projets villageois semblent s'inspirer très fortement des politiques mises en œuvre au cours des années cinquante, notamment à travers l'application du « *Native Land Husbandry Act*<sup>3</sup> » dont la finalité clairement établie était

de « *contrôler l'utilisation et l'allocation de la terre occupée par les indigènes et d'en assurer un usage agricole optimal ; et de mobiliser les indigènes aux tâches visant à préserver les ressources naturelles* ». En fait, la technicité qui imprègne les modèles fonciers de ré-allocation ne remet pas en cause le mythe colonial d'une paysannerie africaine tournée vers une agriculture de subsistance, en proie à l'inefficacité, et qui s'opposerait irréductiblement à une agriculture européenne fonctionnant selon les principes et les mécanismes de l'économie de marché (Alexander, 1994 : 331). À cet égard, deux Commissions chargées de réfléchir à la réforme agraire ont très largement influencé la politique gouvernementale<sup>4</sup>, à travers la publication de deux rapports, lesquels, d'une part, valorisent la notion de zonage rural et la gestion des ressources naturelles, et d'autre part, soulignent les dysfonctionnements qui seraient inhérents aux terres régies selon les normes coutumières (la tenure coutumière, l'érosion des sols, la mauvaise gestion des ressources naturelles et humaines, notamment sur le plan d'un intérêt supposé limité de la main d'œuvre envers un modèle agricole productiviste). Dès lors, compte tenu du fait qu'aucun de ces principes tenus pour acquis depuis la domination coloniale n'a fait l'objet d'une

<sup>1</sup> Les projets de relocation de type D n'ont jamais réellement pris leur essor du fait de leur localisation dans les zones arides du Matabeland où l'armée s'était déployée contre les rebelles.

<sup>2</sup> Il répond en cela aux principes guidant l'idéologie socialiste alors extrêmement prégnante dans les cercles du pouvoir au début des années 1980.

<sup>3</sup> Cette loi qui fut promulguée en 1951 (Act No 52, Salisbury) renforce la généralisation de la propriété privée et facilite le déstockage au profit du colonisateur. Par ailleurs, toute une série de mesures visant à détruire l'activité agricole des paysans africains sont prises : limitation du nombre de têtes de bétail ; allocation de lots de terre cultivables et de pâturages au sein d'unités économiques ; imposition de la règle selon laquelle la propriété privée constitue un préalable à tout bon usage de la terre ; terres spécifiquement allouées à

la création de centres urbains et d'affaires. Cette loi fut abrogée en 1961, après qu'elle ait engendré un mouvement de résistance généralisée des noirs, notamment en milieu rural.

<sup>4</sup> Il s'agit de la Commission Ridell, constituée en 1981 et qui énonce plusieurs recommandations : la consolidation des terres arables au sein d'unités géographiquement délimitées ; l'enclosure des pâturages ; l'immatriculation des titres fonciers et l'abolition du travail migrant. En 1984, un second rapport est rendu public par la Commission Chavanduka, qui dénonce la dégradation des terres, la faible productivité de l'agriculture au sein des zones coutumières, les pratiques rudimentaires de l'agriculture, le travail migrant et qui recommande l'extension de l'agriculture intensive ainsi que des modifications des formes de la tenure.

réelle remise en cause, nous pouvons légitimement penser que les programmes fonciers de ré-allocation s'inscrivent dans la ligne des précédentes interventions technocratiques opérées en milieu rural.

Sur le plan législatif, la promulgation, en 1985, du « *Land Acquisition Act* » octroie à l'État un pouvoir exorbitant du droit commun « d'acquisition obligatoire » de la terre, moyennant compensation au titre de l'expropriation. Néanmoins, durant cette période, le gouvernement usa finalement assez peu des prérogatives que cette législation lui a conférées.

## 2 - Un bilan mitigé

Il était devenu évident, dès le milieu des années quatre-vingt, que les objectifs de la réforme foncière ne pourraient être remplis<sup>1</sup>. La question même de l'efficacité des relocations foncières était posée dans la pratique. En effet, les bénéficiaires éprouvent quelques difficultés à s'adapter à leur nouvel environnement foncier, particulièrement au regard d'un modèle théorique de relocation qui devait en principe non seulement reposer sur la capacité du fermier à cultiver à plein temps des superficies relativement importantes mais également sur un accès aisé à l'outillage mécanique agricole. Or, le cumul de deux emplois constitue une source additionnelle de revenu qui s'avère souvent indispensable à la survie des familles rurales pauvres n'ayant accès ni aux machines, ni au savoir-faire agricole.

Il faut rappeler ici que le principal objectif de la politique foncière consiste à créer une

structure agricole, des systèmes de tenure et une gestion des ressources naturelles qui soient plus rationnelles et efficaces. Face à cela, l'enjeu de la réforme foncière zimbabwéenne consiste à trouver un équilibre entre le contrôle et l'accès à la terre, en redistribuant des grandes propriétés sous-utilisées au profit de petits et moyens exploitants agricoles. Le défi foncier s'inscrit donc dans la capacité de l'État de transférer pacifiquement la terre en extirpant le fermier pauvre et « inefficace » de sa « réserve » et en transformant ce-dernier en un agriculteur performant, capable de suivre les recommandations formulées par les planificateurs et les agronomes de l'État.

En outre, les familles bénéficiaires ne disposent pas d'une sécurité foncière satisfaisante dans la mesure où elles ne détiennent qu'un permis d'occupation temporaire sur une parcelle de terre qui demeure sous contrôle étroit et direct de l'administration<sup>1</sup> (Adams, Sibanda and Turner, 1999). Par ailleurs, la relocation implique obligatoirement la renonciation au

---

<sup>1</sup> Adams, Sibanda et Turner confirment cette analyse de la manière suivante : « *In recent years, the system of settlements permits has fallen away. Names have simply been entered in a scheme register, with no record being given to the settler. The Cabinet accepted the advice of the Rukuni Commission the long term leases (minimum of 10 years with option to purchase) be issued to settlers. This proposal has yet to be introduced leaving settlers with no legal rights to remain on the schemes* » (Adams, Sibanda et Turner, 1999 : 5). (« Au cours des dernières années, le système des permis de relocation foncière est tombé en désuétude. Les noms ont été simplement consignés dans un registre renfermant les projets mais aucune certification n'a été donnée au bénéficiaire. Le Cabinet du Premier Ministre accepta le conseil émis par la Commission Rukuni au sujet de la délivrance de baux à long terme (d'une durée minimale de 10 ans, avec une option d'achat) aux bénéficiaires. Pour autant, cette proposition doit être encore présentée au parlement, et laisse ainsi les bénéficiaires des projets de relocation sans droit légal à demeurer sur les sites »).

---

<sup>1</sup> Les explications de cet échec sont multiples et parmi elles, on peut citer : la sécheresse de 1982-1984 à laquelle s'ajoutent les restrictions budgétaires engendrées par l'engagement du Zimbabwe dans le conflit mozambicain ; ou encore les conflits administratifs liés à la superposition et à la concurrence des multiples services chargés de coordonner la réforme foncière.

droit d'accès sur les terres coutumières, ainsi que l'interdiction de cumuler un autre emploi sur une autre ferme. Cette mainmise étatique s'étend jusqu'à l'absence de représentation des bénéficiaires au sein des instances locales puisque les zones couvertes par les programmes de ré-allocation ne tombent pas sous la juridiction des conseils de district. Ce contrôle étatique maintenu sur les schémas de relocation n'était pas de nature à encourager les candidatures. C'est la raison pour laquelle des compromis furent négociés au niveau local et les conditions de fonctionnement des programmes assouplies. Jocelyn Alexander souligne à cet égard : « *in practice a great deal of negotiation surrounded the enforcement of regulations in resettlement schemes, often consisting of exchanges of access to land for compliance with technical rules. People were able to play on contradictions in policies, such as those accorded chiefs and the rejection of chieftancy-based claims to land, between the populist pronouncements of politicians and attempts to exert control on the part of technical bureaucracies* »<sup>2</sup> (Alexander, 1994 : 334-335).

## C - La question des terres traditionnelles

### 1 - Les principes de la tenure coutumière

À l'impasse qualitative et quantitative de la politique de ré-allocation des terres au sein des fermes anciennement réservées aux blancs, s'ajoutent les problèmes de pression foncière et de raréfaction des terres cultiva-

bles au sein des zones coutumières. Plus de 6 millions de personnes occupent ces terres rurales pauvres que sont les zones traditionnelles. La tenure tribale ou coutumière s'étend sur 42% de la superficie totale du pays. Les ménages disposent de droits d'usufruit sur les terres réservées aux pâturages, alors que des droits d'usage exclusifs sur les terres arables sont alloués aux familles par des conseillers de districts. S'agissant des terres cultivables, le transfert foncier est seulement autorisé entre père et fils. Le transfert de la terre d'un ménage à l'autre n'est possible que lorsque la terre n'est plus exploitée depuis plusieurs années. En outre, le transfert doit être avalisé par les chefs et les conseillers, avec le consentement de la famille disposant du droit d'usage sur la terre en question. Dans un tel système de tenure, aucun cadre étatique, réglementaire ou législatif, ne vient formaliser les transferts de propriété. Bien que les chefs disposent des pouvoirs de résoudre les conflits relatifs à la terre et de sanctionner le transfert foncier d'une famille à une autre, la fonction traditionnelle d'allocation leur est retirée au profit des conseillers de districts<sup>1</sup>.

### 2 - Les tentatives étatiques d'érosion de l'autorité des chefs traditionnels

Les politiques foncières qui sont menées depuis l'indépendance dans les zones traditionnelles s'inscrivent également dans la lignée autoritaire et technocratique de l'ancienne Rhodésie coloniale. Elles visent d'abord à concentrer les populations à l'intérieur d'unités géographiques bien délimitées, à l'instar d'un modèle villageois consolidé ; ensuite, elles tentent de restructurer les activités agricoles dans le cadre d'unités économiques de base. L'extension des formes de tenure étatiques ainsi qu'un contrôle accru sur les baux, dont la finalité

<sup>2</sup> « en pratique, un grand nombre d'accommodements entouraient l'application des statuts au sein des projets de relocation foncière, et qui consistaient souvent en échanges d'accès à la terre afin de se conformer aux règles techniques. Les gens étaient en mesure de s'appuyer sur les contradictions des politiques gouvernementales, comme celles qui accordent tout autant la terre aux chefs et qui rejettent la revendication foncière basée sur la chefferie, entre les déclarations populistes de politiciens et les tentatives d'exercice du contrôle par les bureaucraties techniques ».

<sup>1</sup> Ce transfert des responsabilités est la conséquence du changement de statut des terres tribales en terres étatiques.

consiste à exclure les travailleurs temporaires, constituent les moyens d'action privilégiés de l'État pour asseoir son pouvoir sur la norme et l'autorité tribale. Le recours aux déplacements forcés des populations et la politique de démarcation des zones entre terres cultivables, terres de pâture et terrains d'habitation, font également partie des méthodes employées par l'État pour atteindre son objectif d'érosion de l'autorité traditionnelle. Si l'État confirme le maintien officiel des lois coutumières relatives à l'accès et à l'usage de la terre, il n'en a pas moins cherché à amoindrir l'autorité des chefferies traditionnelles en leur retirant le pouvoir d'allocation des terres pour l'octroyer aux instances du gouvernement local représentées par les conseils de districts et les Comités de Développement Villageois<sup>2</sup>. La loi « *Communal Land Act* » promulguée en 1982, attribue la propriété des terres coutumières au chef de l'État. Les prérogatives ainsi accordées à l'État ne sont pas de nature à sécuriser les droits fonciers des communautés rurales, compte tenu du pouvoir d'expropriation sans compensation que détient le pouvoir central lorsqu'il justifie et enferme son action dans la notion d'intérêt public lié au développement.

### 3 - La résistance des chefs face à l'État

Les autorités traditionnelles essentiellement représentées par la chefferie, ont cependant vigoureusement résisté à toute réforme du droit foncier coutumier. À l'instar de la si-

---

<sup>2</sup> La législation « *Communal Land Act* » édictée en 1982 cherche à amoindrir le droit coutumier en conférant aux ménages des droits fonciers individualisés sur les terres arables et les zones résidentielles. Elle leur octroie également des droits de subdivision des parcelles, des droits d'héritage et de léguer. Les zones couvertes par les ressources naturelles et les pâturages sont en revanche gérées sur une base coutumière : les fermiers disposent de l'usufruit et ils ne peuvent aliéner la propriété des zones concernées à une tierce personne ou à une communauté extérieure.

tuation sud-africaine, le gouvernement n'avait pas d'autre choix dans l'immédiat que de prendre acte de cette résistance, d'autant plus que la contribution agricole des zones coutumières à l'économie de marché s'améliorait. Il lui fallait donc réfléchir aux modalités susceptibles de réconcilier la norme coutumière avec la norme étatique.

En 1994, la Commission chargée d'étudier les questions relatives à la tenure foncière – *the Land Tenure Commission* – se prononce en faveur de la reconnaissance du village traditionnel comme unité de base d'organisation sociale au sein des zones coutumières. Par ailleurs, cette commission recommande l'octroi de la sécurité foncière aux communautés, notamment à travers la création de droits fonciers permanents sur la terre et les ressources naturelles. Si le gouvernement conserve la propriété *de jure* sur les terres coutumières, il accorde néanmoins des droits d'usufruit aux communautés villageoises. Sur l'avis de la Commission Rukuni<sup>1</sup>, le Cabinet du Premier ministre accepte en 1996 d'amender la législation afin de mettre celle-ci en conformité avec la pratique existante au sein du système de tenure coutumière. « *It did not accept that the*

---

<sup>1</sup> En 1992, le Président prend la décision d'organiser une vaste consultation générale sur la question de la politique à suivre en matière de tenure foncière. Le professeur Rukuni est chargé d'en assurer l'organisation et la supervision auprès des principaux acteurs concernés par cet enjeu. Bien que le rapport, paru en 1994, conclut à la nécessité de poursuivre les programmes de ré-allocation et de réforme foncière en général, il recommande ardemment un assouplissement, voire un changement des politiques menées jusqu'alors. Ainsi, il se prononce en faveur d'un assouplissement des règles imposées aux nouveaux bénéficiaires, en insistant particulièrement sur un élargissement des baux ruraux. En outre, il recommande une réorganisation de l'administration foncière au sein des zones coutumières, qui soit de nature à renforcer l'influence des autorités traditionnelles et à créer des assemblées décisionnelles à l'échelle villageoise.

*State should relinquish de jure ownership of communal land, but agreed that village communities should instead have perpetual usufruct. Cabinet accepted that authority to administer land should be shifted from the VIDCOs (Village Development Committees) to a formal local land, water and natural resources board, to be elected by the village assembly. Members of traditional villages, under a traditional village head, would be recognised as the basic unit of social organisation in the CAs (Communal Areas). Cabinet also supported the proposal that village boundaries be surveyed to minimise boundary disputes that Land Registration Certificates be issued to households for all arable and residential land, and that village grazing be held in trust by the kraal-head »<sup>2</sup> (Adams, Sibanda and Turner, 1999 : 5).*

#### **D - L'ère post-Lancaster House : une ère foncière troublée**

La question foncière va prendre une nouvelle dimension avec l'approche de deux événements majeurs qui surviennent de façon concomitante : les élections générales

---

<sup>2</sup> « Il (le gouvernement) n'a pas accepté que l'État puisse renoncer à la propriété de droit sur les terres coutumières, mais il a accepté que les communautés villageoises puissent disposer à la place d'un droit d'usufruit perpétuel. Le Cabinet accepta que la charge d'administrer la terre puisse être transférée des comités de développement villageois vers une commission formelle et locale chargée de gérer la terre, l'eau et les ressources naturelles. Les membres des villages traditionnels, à travers le chef de village, seraient reconnus comme l'unité de base de l'organisation sociale des zones coutumières. Le Cabinet a également apporté son soutien à la proposition de délimiter les frontières villageoises afin de minimiser les conflits liés aux frontières communales ; il soutient également l'idée que les certificats d'enregistrement des titres fonciers soient délivrés à chaque ménage pour l'ensemble des terres arables et résidentielles et que les pâturages soient gérés par le chef du kraal (village africain) à travers la constitution d'un trust ».

de 1990 et l'expiration des accords de Lancaster House. Si les élections ont été la manifestation d'une tentative de re-légitimation d'un pouvoir politiquement usé (à travers une instrumentalisation de la question foncière) un second plan quinquennal<sup>3</sup> est développé à partir de 1991, afin de répondre à la nouvelle donne constitutionnelle post-Lancaster House. Tout en reconnaissant la nécessité de maintenir un secteur commercial puissant<sup>4</sup>, la nouvelle politique foncière cherche en même temps à accélérer le processus d'acquisition des fermes blanches afin de soulager la pression foncière dans les zones traditionnelles. Au milieu des années quatre-vingt, en réponse à l'échec de la politique de ré-allocation, des occupations illégales de terres appartenant à la bourgeoisie africaine émergente se produisent à l'instigation de paysans sans terre. Dans la province du Matabeland, la réponse gouvernementale à ces invasions s'opère dans la répression et la violence (Chitiyo, 2000). Les années 1990 marquent le début des invasions des fermes commerciales blanches par les vétérans de la guerre d'indépendance et par des individus s'apparentant au lumpenprolétariat (Cousins, 2000).

Afin de contenir ces mouvements, le gouvernement élabore une nouvelle législation – « *the Land Acquisition Act* »<sup>1</sup> – qui abroge

---

<sup>3</sup> Le premier plan quinquennal couvre la période 1985-1990.

<sup>4</sup> 1990 consacre également l'entrée en vigueur des plans d'ajustements structurels et leurs cortèges de mesures draconiennes : dérégulation, privatisation, réduction des dépenses de l'État. Combinées à la sécheresse de 1990-1993, ces mesures ne pouvaient qu'accentuer la pauvreté rurale.

<sup>1</sup> Promulguée en 1992, cette loi qui établit les règles d'acquisition des terres, renforce le pouvoir exorbitant de l'État en matière d'expropriation. Elle accorde au gouvernement un droit renforcé de préemption sur des terrains utilisés ou laissés vacants, en contrepartie du paiement d'une juste indemnité, effectué dans un délai raisonnable.



le principe du libre consentement des parties dans la transaction foncière, et qui permet l'expropriation de plusieurs millions d'hectares de fermes commerciales blanches<sup>2</sup>. En 1993, le gouvernement prend la décision unilatérale de résilier un nombre considérable de baux dont des fermiers blancs occupant des terres étatiques étaient titulaires. Et il attribue la location de ces fermes à des membres du parti politique au pouvoir – le ZANU-PF – ainsi qu'à des fonctionnaires et des personnalités gravitant autour de Robert Mugabe.

### *1 - Le processus de désignation des fermes éligibles à la nationalisation*

La période 1997-1999 constitue une étape charnière de l'évolution de la politique foncière. S'appuyant sur les dispositions du « *Land Acquisition Act* », le gouvernement s'engage dans un processus de désignation des exploitations agricoles devant faire l'objet d'une procédure d'acquisition obligatoire. À cet égard, une notice préliminaire identifiant 1471 fermes représentant la moitié de la superficie totale occupée par les propriétaires blancs<sup>3</sup>, est publiée dans la Gazette du Gouvernement. Les critères uti-

lisés pour identifier les exploitations agricoles concernées sont établis par l'État de la façon suivante : le propriétaire doit posséder plus d'une exploitation agricole ; le propriétaire doit être perpétuellement absent de son domaine ; la ferme doit être mal entretenue ou sous-exploitée ; enfin, les fermes qui jouxtent les zones traditionnelles sont également éligibles à la procédure d'acquisition obligatoire par l'État. Cette procédure de désignation fut non seulement controversée mais surtout contestée en justice<sup>4</sup>.

### *3 - L'enjeu de l'indemnisation comme facteur de vulnérabilisation des droits fonciers du propriétaire*

Ce processus d'acquisition obligatoire soulève un problème d'interprétation au niveau de l'évaluation de l'indemnité d'expropriation. Deux voies juridiques sont possibles : la fixation administrative de la valeur du bien exproprié et l'évaluation à la juste valeur du marché. La question qui se pose d'un point de vue jurisprudentiel consiste en la qualification juridique de la notion de « juste indemnité » contenue dans la loi. S'agissant d'abord de la fixation administrative, les dispositions énoncées dans la « *Land Acquisition Act* » de 1992, Section 19(5), sont les suivantes : la prise de possession de la terre par l'expropriant s'effectue immédiatement après la date d'émission de l'ordonnance d'acquisition, le transfert du titre de propriété pouvant avoir lieu ultérieurement. L'indemnité n'est donc pas préalable à l'expropriation. La « juste compensation » sera payée au propriétaire dans un délai de 5 ans. Cependant, au moins un quart de l'indemnité doit être payé au moment du transfert de la propriété et un

---

<sup>2</sup> Bien qu'il fut convenu, entre le gouvernement du Zimbabwe et les bailleurs de fonds étrangers, à l'occasion de la Conférence des Donateurs de septembre 1998, que l'État pouvait faire « l'acquisition obligatoire » de 1 million d'hectares, des ordres d'acquisition concernant 800 fermes représentant environ 2 millions d'hectares sont peu après signés par le ministre de l'agriculture. Si la presse a qualifié cette stratégie en ces termes : « *take farm, pay later and not for the soil but only for farm improvements* » (prend la terre, paie plus tard, non pas pour le sol mais seulement pour les améliorations agricoles) (Weekly Mail and Guardian, August 27, 2000), en pratique le gouvernement a mené son action conformément aux dispositions de la loi de 1992, c'est-à-dire en respectant le processus légal de l'acquisition obligatoire à la juste valeur du marché (« *fair 'market-value' compulsory acquisition* »).

<sup>3</sup> Le nombre total de fermes blanches s'élève à environ 4000.

---

<sup>4</sup> Sur les 1471 fermes figurant sur la liste, 510 durent en être retirées en raison d'erreurs survenues dans l'application des critères alors que 841 autres fermes faisaient l'objet d'une contestation devant la juridiction administrative. Seules 85 fermes ne furent pas contestées.

autre quart du montant restant dans les deux années qui suivent l'acquisition. Par ailleurs, un comité est chargé d'évaluer le montant de la compensation qui peut faire l'objet d'une contestation devant le tribunal administratif, si l'exproprié estime que le Comité ne s'est pas conformé aux dispositions législatives qui lient son action.

La seconde voie que peut emprunter l'État est celle de « la juste valeur du marché ». La loi dispose que la juste compensation doit être payée dans un délai raisonnable. Un propriétaire souhaitant faire une réclamation relative à son indemnité doit soumettre sa demande chiffrée au nouvel acquéreur. Si les parties ne peuvent parvenir à un accord, alors le contentieux est renvoyé devant la juridiction administrative. Le gouvernement a toujours traditionnellement interprété la notion de « juste compensation » comme étant « à la juste valeur du marché », de la même façon qu'il interprète la notion « du délai raisonnable » comme étant « avant le transfert du titre de propriété ». Dans le cas présent, le gouvernement décide de ne pas suivre la voie administrative de fixation de l'indemnité.

Quelles conclusions peut-on tirer du processus législatif d'acquisition au regard de la garantie des droits des propriétaires ? D'abord, le processus d'acquisition introduit un degré d'incertitude. En effet, étant donné qu'une ordonnance d'acquisition suffit pour que le transfert de propriété devienne effectif, il peut être demandé au propriétaire de renoncer immédiatement à son droit d'user, d'occuper et de détenir la terre. De ce fait, une ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même, tous les droits réels et personnels portant sur le bien exproprié. En outre, si le gouvernement choisi de suivre la voie de la juste compensation au prix du marché, avant même l'obtention de la confirmation de

l'ordonnance d'acquisition<sup>2</sup>, il peut exercer certains droits sur la terre ou il peut exiger du propriétaire qu'il renonce à son droit d'user et d'occuper sa terre. De façon similaire, puisque le titre de propriété peut être transféré après que la terre ait fait l'objet d'une prise de possession par l'État, cette pratique pourrait s'avérer préjudiciable aux intérêts du propriétaire lorsque celui-ci conteste la légalité ou la légitimité de l'expropriation.

### *3 - Une procédure complexe et opaque*

L'ensemble de ce processus de désignation est ensuite caractérisé par une certaine complexité et une réelle opacité. En effet, aux procédures légales, viennent s'ajouter les manœuvres politiques et bureaucratiques, les clivages ethniques et régionaux ainsi que les négociations locales. Ces dernières, accordent une place centrale aux négociations passées entre des propriétaires terriens politiquement influents et certains membres des comités d'enregistrement des titres fonciers, notamment lorsqu'il s'agit d'inclure ou d'exclure des listes des personnalités importantes disposant de nombreux relais dans la société civile ou au gouvernement (Moyo, 1999). Ce processus est par ailleurs, d'autant plus complexe qu'il aboutit en fin de compte à créer une confusion et des irrégularités qui s'étendent à la délivrance et à l'enregistrement des titres fonciers. Enfin, à l'occasion de nombreux recours en annulation déposés par les propriétaires, la juridiction administrative – la Cour Administrative et la Cour Suprême statuant en appel – a jugé illégale et inconstitutionnelle la procédure administrative de nationalisation des terres. L'analyse jurisprudentielle des conflits relatifs aux expropriations entreprises dans le cadre législatif, met en évidence la volonté

---

<sup>2</sup> Une fois que l'ordonnance d'acquisition est signée par le ministre, le procureur général doit la soumettre pour confirmation à la Cour Administrative.

de l'État d'inscrire son action en dehors d'une loi dont il est pourtant l'initiateur. Les cinq juges de la Cour Suprême ont ainsi jugé que « *We cannot ignore the imperative of land reform. We cannot punish what is wrong by stopping what is right. The reality is the government is unwilling to carry out a sustainable program of land reform in terms of its own law* »<sup>1</sup>.

La signature de ces ordonnances d'éviction des fermiers blancs a eu pour effet de brouiller la finalité de la politique foncière gouvernementale aux yeux des bailleurs de fonds internationaux et de la communauté blanche. Non seulement cette décision contrevient aux accords signés à la conférence relative à la réforme foncière mais encore, elle peut être interprétée comme un signe d'encouragement envoyé aux squatters pour qu'ils envahissent illégalement les terres des fermiers blancs. Le régime de Robert Mugabe se dirige donc inéluctablement vers une voie conflictuelle de résolution du problème foncier, en n'hésitant pas à recourir à des méthodes se situant en dehors du cadre strict de la légalité afin de s'emparer des possessions blanches. Cette stratégie s'inscrit dans un contexte foncier caractérisé par l'ampleur croissante des vagues d'occupation illégales des terres commerciales blanches, qui culmine au printemps 2000.

#### 4 - L'accélération des invasions foncières affaiblit l'État de droit au Zimbabwe

Au cours du mois de janvier 2000, le gouvernement fait une proposition visant à amender la clause 57 du projet de rédaction de la nouvelle constitution. Le but de la

manœuvre consiste à conférer à l'État la légitimité constitutionnelle pour exproprier les exploitations commerciales blanches sans avoir à s'acquitter des indemnités d'expropriation. Ce projet de nouvelle constitution est rejeté à l'issue du référendum organisé au mois de février. Mugabe utilise alors la voie parlementaire : le Parlement vote un amendement<sup>2</sup> de la loi « *Land Acquisition Act* » qui attribue au chef de l'État des pouvoirs exceptionnels en matière d'expropriation. Désormais, la procédure de nationalisation est non seulement allégée sur le plan procédural, mais le gouvernement n'est plus tenu d'indemniser les propriétaires. Seules les améliorations apportées à l'exploitation peuvent être indemnisées, comme les routes et l'irrigation, et non plus l'exploitation agricole et la propriété qui s'y rattache. Dès juillet 2000, le gouvernement décide de procéder à l'expropriation des 841 fermes qui avaient fait l'objet d'une contestation auprès de la juridiction administrative et qui avaient été retirées du processus légal d'acquisition. En outre, il complète la liste en y intégrant d'autres propriétés susceptibles d'être nationalisées en conformité avec le nouvel amendement voté au Parlement. Au total, ce sont quelques 3041 fermes qui sont inscrites dans la gazette du gouvernement comme étant éligibles à la nationalisation selon la procédure allégée<sup>1</sup>. En fait, plus de cinq millions d'hectares de terres commerciales sont concernés par cette procédure d'acquisition accélérée. La juridiction administrative s'oppose vigoureusement à ces nationalisations en entachant d'illégalité les ordonnances d'éviction. La Cour suprême statue en effet que l'amendement autorisant la mise en œuvre de la procédure d'acquisition accélérée est

<sup>1</sup> « Nous ne pouvons ignorer les impératifs de la réforme foncière. Nous ne pouvons pas punir la faute en condamnant ce qui est juste. La réalité, c'est que le gouvernement n'est pas désireux de conduire un programme durable de réforme agraire énoncé dans les termes de sa propre loi ». Cité dans *The Star (South Africa)*, December 21, 2000.

<sup>2</sup> Il s'agit du « Presidential Powers (Temporary Measures) (Land Acquisition) Regulations », 2000.

<sup>1</sup> Cette procédure exorbitante de droit commun est qualifiée dans l'amendement de « *fast track programme* ».

de nature à violer le droit constitutionnel du propriétaire à disposer d'un délai raisonnable lui permettant d'ester en justice.

Le rythme des invasions des terres ne s'affaiblissant pas, il apparaît désormais clair que le Zimbabwe s'engage sur une voie de résolution des conflits qui n'est pas de nature à sécuriser les droits fonciers des propriétaires blancs, ni ceux des communautés rurales socialement vulnérables. À l'heure actuelle, il est peu contestable que les occupations illégales des fermes commerciales blanches par les vétérans de guerre reflètent une tentative de monopolisation du pouvoir de la part d'un régime clientéliste, politiquement usé. La question foncière constitue à cet égard une arme politique de conservation du pouvoir entre les mains de Mugabe. L'échec de la réforme foncière était prévisible pour une raison principale : jamais l'État ne s'est vraiment préoccupé de découvrir des solutions institutionnelles qui soient de nature à encourager la négociation à tous les niveaux de la société. Les carences, pour ne pas dire l'absence de politique visant à sécuriser la tenure foncière des populations vulnérables, celles qui résident dans les zones coutumières mais aussi celles qui vivent sur les zones régies par la propriété privée – *farm workers, labour tenants, squatters* – ont largement contribué à attiser les attentes foncières des plus démunis.

Le contraste avec l'expérience sud-africaine faisant de la voie négociée la pierre angulaire de toute réforme du droit de la terre, est édifiant.

## II - L'INVENTION D'UNE SOLUTION NEGOCIEE EN AFRIQUE DU SUD

Depuis le démantèlement, en 1994, des structures raciales du régime d'apartheid, la réforme de la terre cristallise tous les espoirs d'une société désireuse de gérer un héritage effroyable sur le plan économique

et humain. De ce point de vue, la politique de retour à la terre n'est pas uniquement conçue en termes de lutte contre la pauvreté rurale, ni comme une compétition entre ceux qui détiennent des droits légaux et les victimes historiques qui aspirent légitimement à l'accès à la propriété. La justice foncière reste plutôt un projet politique global qui concerne et implique tous les Sud-africains dans la voie de la paix et de la réconciliation. La nouvelle Constitution sud-africaine de 1996 attribue la responsabilité de la conduite de la réforme foncière ainsi que la gestion des terres étatiques à l'État, alors que les autorités locales et provinciales interviennent dans le domaine de la pauvreté rurale. Cette répartition des responsabilités constitue un défi majeur pour l'élaboration et la mise en place des politiques foncières.

Les enjeux des politiques foncières au regard de la pauvreté rurale :

Si l'ensemble des lois foncières discriminatoires a été abrogé<sup>1</sup> en 1991 par l'édition du « *Abolition of Racially Based Land Measures Act* », la suppression des interdictions foncières n'est pas de nature, à elle seule, à permettre aux Africains de faire l'acquisition de fermes commerciales. En effet, l'échelle des ressources requises et le manque d'accès à ces ressources rend l'achat de ces fermes quasiment impossible. Par conséquent, étant donné l'extrême pauvreté

---

<sup>1</sup> A l'exception notable de la législation relative à l'administration des anciens bantoustans, notamment le « *Bantu Areas Land Regulations* » (*Proclamation 188 of 1969*) régulant la tenure dans les zones régies par le *South African Development Trust* ; le « *Native Administration Act* », 38 of 1927 qui confère de nombreux pouvoirs aux chefs tribaux ; le « *Bantu Administration Act* » de 1951 établissant le système des Autorités tribales et la loi de 1959 « *Promotion of Bantu Self-Government Act* » qui renforce les pouvoirs politiques de la chefferie traditionnelle et crée un système de liens multiples entre les autorités régionales et territoriales.

de la population rurale noire, la transformation des logiques existantes de propriété et d'occupation de la terre s'avère être une entreprise d'une difficulté redoutable.

En dehors des anciens bantoustans, au sein des zones agricoles commerciales blanches, beaucoup de travailleurs «en fermage»<sup>2</sup> et de salariés agricoles détiennent des droits extrêmement vulnérables fondés avant tout sur la naissance sur le lieu de travail ou sur la durée du service accompli dans l'exploitation. Les droits de ces occupants demandent à être protégés juridiquement, particulièrement dans le cas où le propriétaire foncier prendrait la décision unilatérale de rompre la relation contractuelle qui le lie à ses employés. En fait, la principale préoccupation des populations vivant sur les fermes blanches consiste à être protégées contre les ordres d'éviction prononcés illégalement par les propriétaires. En l'absence de salaire leur permettant de vivre décemment, la sécurité de la tenure foncière ainsi que l'accès aux services, constituent donc des étapes essentielles vers leur aspiration à de meilleures conditions de vie et à l'acquisition d'un droit de résidence stable.

Dans ce contexte d'inégale répartition de la richesse et d'accès à la terre, le nouveau gouvernement, issu des premières élections démocratiques, a publié en mars 1994 un vaste programme de transformation économique et sociale, le «*Reconstruction and Development Programme*» (RDP). Le «*Department of Land Affairs*» (DLA) qui

---

<sup>2</sup> Le terme anglais employé pour désigner cette catégorie de travailleurs agricoles est «*labour tenants*». Le *labour tenant* loue sa force de travail en contrepartie d'un droit de résidence et de pâturage sur les terres du propriétaire blanc. Cette catégorie se distingue de celle des «*farmworkers*» qui sont en fait des salariés agricoles et dont la présence sur les terres des fermiers blancs est basée sur un contrat de travail.

à la responsabilité de mener le processus de transformation du système foncier, a établi des objectifs extrêmement ambitieux qui s'inscrivent parfaitement dans le projet social et politique du RDP. Le Livre Vert paru en 1996 développe ainsi une politique foncière axée autour de quatre points cardinaux : le redressement des injustices créées par l'ancien régime ; le soutien en faveur de la réconciliation nationale et de la stabilité ; l'encouragement des conditions de la croissance économique ; l'amélioration du niveau de vie des ménages et l'éradication de la pauvreté. En pratique, et au-delà des grands principes qui sous-tendent la réforme foncière, le gouvernement est impliqué dans une politique de redistribution des droits fonciers, non seulement aux populations victimes des déplacements forcés, mais également aux salariés agricoles, aux travailleurs «en fermage», aux femmes, ainsi qu'à l'ensemble des populations historiquement désavantagées en termes de logement et de moyens de subsistance. La réforme foncière contribue donc, fondamentalement, à l'effort national d'une juste et équitable redistribution des ressources économiques.

Le programme de réforme foncière se décline en trois phases : redistribution des terres, restitution des terres et donner un statut à la tenure foncière.

### **A - La politique de redistribution des terres**

La première phase se focalise sur le programme de la redistribution des terres dont l'objectif est de permettre aux communautés pauvres vivant en milieu rural, d'accéder à la terre à des fins de résidence ou de subsistance<sup>1</sup>. La stratégie gouvernementale consiste donc à ouvrir le marché foncier aux

---

<sup>1</sup> En 1994, l'objectif du gouvernement énoncé dans le *Reconstruction and Development Programme* (RDP) était de redistribuer 30% des terres sur une période de 5 ans.

personnes désavantagées et vulnérables sur le plan de la sécurisation de leurs droits fonciers<sup>2</sup> et à améliorer le niveau moyen des infrastructures en milieu rural. Le « *Department of Land Affairs* » agit à travers l'instauration de programmes pilotes établis dans chaque province. Ces programmes sont avant tout conçus comme des mécanismes préparatoires de mise en place d'un vaste programme national de redistribution des terres. Ainsi, au niveau des districts, la terre est transférée aux populations rurales pauvres, en particulier aux femmes, et les titres de propriété sont délivrés aux communautés qui bénéficient par ailleurs d'un accès aux infrastructures essentielles (eau, sanitaires, réseau routier, etc.). L'usage de la terre est fondé sur une logique de mise en valeur collective : des projets de gestion « communautarisée » de la propriété sont élaborés et appliqués sur le terrain. Par ailleurs, la redistribution foncière s'apparente à un processus valorisant la consultation et la coordination avec de nombreux organismes de développement, ainsi que la participation des communautés à la mise en valeur de leurs terres.

En outre, le gouvernement a mis au point un mécanisme de subvention simple mais flexible, qui englobe une large variété des besoins fonciers des candidats à la réforme.<sup>3</sup> Les dispositions législatives énoncées dans le « *Provision of Certain Land for Settlement Act, 126 of 1993* », permettent au

« *Department of Land Affairs* » de contrôler le processus d'acquisition des terres à travers son rôle d'assistance des individus et des communautés éligibles à l'obtention de la subvention d'acquisition foncière de 16 000 rands par ménage<sup>4</sup>, pour l'achat d'une terre à un vendeur consentant, y compris l'État. Le gouvernement s'efforce d'assurer une répartition géographique étendue des projets de redistribution, ainsi qu'une grande diversité des types de projets susceptibles de couvrir un large éventail de bénéficiaires, d'usage de la terre et de formes de tenure. Le cas des travailleurs agricoles fait notamment l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement, compte tenu de leur situation extrêmement vulnérable du point de vue de la sécurité foncière. Des accords de partenariat avec le secteur privé sont encouragés par l'État, afin d'élargir le champ d'intervention et l'efficacité du processus de réforme foncière. Ainsi, la subvention peut être utilisée pour acquérir des parts d'une exploitation agricole ou d'infrastructures<sup>1</sup>, sous réserve que cette part puisse offrir une sécurisation de la tenure et dans le même temps, contribuer au processus de réconciliation (Adams, Sibanda, Thomas, 1999).

Une autre subvention dénommée « *Grant for the Acquisition of Municipal Commonage* » est mise à la disposition des municipalités qui souhaiteraient libérer des terres communales au profit des communautés urbaines et rurales pauvres. Dans ce cas de figure, les bénéficiaires ne jouissent pas de la propriété, mais seulement de l'usage de la terre. Au début de l'année 2000, 77 projets fonciers collectifs municipaux sont déjà mis en œuvre et 75 autres sont en cours de préparation (Lahiff et Scoones, 2000).

---

<sup>2</sup> Les populations pauvres vivant en milieu urbain et rural, les salariés agricoles (*farmworkers*), les personnes souhaitant entrer dans une activité agricole.

<sup>3</sup> La redistribution foncière peut prendre des formes diverses : des groupements d'habitat rural disposant d'une capacité de production agricole ; des lots de terre destinés à l'agriculture ; des projets situés sur des terres dont la propriété reste entre les mains des autorités locales ; des relocations sur des parcelles de terre au sein d'une exploitation agricole ; des terrains urbains octroyés par les pouvoirs locaux.

---

<sup>4</sup> Il s'agit du « *Settlement/Land Acquisition Grant* ».

<sup>1</sup> Ce sont les « *Equity Share Projects* ».

Du point de vue de l'objectif très ambitieux de redistribution de 30% des terres aux populations vulnérables, la politique suivie depuis 5 ans se solde par un échec patent puisque seulement 2% des terres ont été redistribués à ce jour<sup>2</sup>. Bien que les raisons de cet échec soient multiples<sup>3</sup>, il apparaît que le déroulement du processus a souffert de l'existence de politiques foncières concurrentes ayant contribué à amoindrir son impact. Par exemple, les communautés rurales ont formé des « associations de propriété collective » – les « *Communal Property Associations* » – grâce auxquelles les 15 000 rands de subvention attribués à titre individuel ont été canalisés afin de permettre à une communauté d'acheter une ferme. La vieille législation « *Sub-division of Agricultural Land Act*<sup>5</sup> » n'ayant pas été abrogée, les fermes ne pouvaient pas être subdivisées en de multiples parcelles séparées, à un coût financièrement abordable pour les ménages bénéficiaires d'une redistribution foncière (Kirsten et Van Zyl).

Plus importante encore que les effets pervers engendrés par la mise en œuvre de certaines politiques foncières, la question de la coopération entre les autorités locales, provinciales et nationales apparaît déterminante. En effet, étant donné que la stratégie qui anime la politique de redistribution est fondée prioritairement sur une approche en

termes de demande foncière<sup>6</sup>, elle contribue à isoler l'intervention des différents échelons exécutifs au niveau de leurs compétences respectives en matière de droit de la terre. Les pouvoirs locaux et provinciaux formulent ainsi des initiatives de développement rural, notamment à travers le développement des infrastructures, qui peuvent entrer en conflit avec des projets de relocation foncière. Le processus de redistribution se trouve par conséquent ralenti et entravé par une multiplicité d'acteurs ayant des intérêts divergents et qui se concurrencent. La construction d'une indispensable coopération avec la sphère locale constitue réellement un défi majeur qui s'inscrit sur le long terme.

Enfin et peut-être surtout, l'échec des redistributions est le fait d'un rapport de force qui demeure toujours inégal entre des communautés rurales souvent inorganisées et disposant de très peu de ressources, et des propriétaires blancs gérant leur main d'œuvre d'une main de fer, en n'hésitant pas à recourir à la violence physique et à l'éviction illégale.

## **B - La politique de restitution des terres**

La deuxième phase de transformation du système foncier consiste à tenter d'organiser la restitution des terres aux populations évincées par le pouvoir blanc après 1913. La politique gouvernementale en la matière ainsi que les procédures de réclamations foncières sont définies en conformité avec la Constitution et en application des dispositions de la loi « *Restitution of Land Rights Act*<sup>1</sup> », promulguée en décembre 1994.

---

<sup>2</sup> Ce taux est reporté dans *epoliticsSA, Fortnightly Newsletter*, No. 16, 5 June 2000, p.2. Par ailleurs, au 31 mars 1999, 427 projets de redistribution impliquant 295 451 personnes, soit 454 ménages bénéficiant d'un transfert de 480 400 hectares, sont entrés dans la phase de mise en œuvre. Des centaines d'autres projets n'ont pas encore dépassé la phase d'investigation.

<sup>3</sup> Les contraintes engendrées par la nouvelle politique gouvernementale de restriction budgétaire définie par le pacte de stabilité macro-économique (GEAR), ne peuvent permettre la réalisation, dans les délais prévus, de l'objectif des 30%.

<sup>5</sup> Act 70 of 1970.

---

<sup>6</sup> Une approche inspirée par la demande foncière présente beaucoup plus de difficultés d'application qu'une approche fondée sur l'offre foncière.

<sup>1</sup> Act 22 of 1994 qui organise la restitution des terres aux personnes dépossédées et victimes des déplacements forcés sous le régime d'apartheid. En 1983, un rapport publié par le *Surplus People's*

En milieu rural, l'enjeu de la restitution repose fondamentalement sur l'allocation des terres à des individus qui souhaitent les utiliser à des fins agricoles ou résidentielles. Dans les villes, le programme de restitution est davantage orienté vers la question du développement urbain, compte tenu de la pénurie de logements d'habitation et des enjeux de la modernisation urbaine. Ce programme de restitution encourage, en fait, des formes d'action collectives et négociées de façon à ce que les citoyens soient en mesure de gérer ce qui pourrait désormais devenir leur propriété. Dans le cas où la restitution ne serait pas jugée « faisable » par les autorités locales et provinciales, comme ce peut être le cas de terrains urbains déjà construits ou entrant dans le cadre de la réglementation d'urbanisme opérationnel, la loi encourage les demandeurs à identifier et à développer une parcelle de terre autre que celle sur laquelle ils avaient un droit de réclamation légitime.

Les demandes de restitution, émanant des communautés s'estimant victimes des déplacements forcés, sont instruites par une institution spécialement prévue à cet effet, la « *Commission on Restitution of Land Rights* ». Cette Commission gère l'ensemble du processus en appliquant les procédures appropriées et en négociant des accords qui soient « justes et équitables ». Bien que la Constitution sud-africaine énonce le principe d'indépendance qui doit animer le fonctionnement de cet organisme, la pratique démontrerait plutôt sa dépendance vis-à-vis du DLA. Une juridiction spéciale – la « *Land Claims Court* » – intervient ensuite en aval de la Commission lorsque aucune solution négociée préalable n'a pu être trouvée. Cette juridiction qui dispose de pouvoirs comparables à ceux de la *High Court*,

agit donc en arbitre final et donne une interprétation juridique de concepts clés comme « la juste et équitable compensation », la « faisabilité » (lorsque la restitution de la terre est recommandée) ou encore « l'intérêt public » (lorsque la restitution est refusée au demandeur). L'intervention de la Cour donne force de loi aux règlements des litiges.

Bien que la restitution bénéficie d'une très grande légitimité en tant que politique de réparation des déplacements forcés, les difficultés rencontrées dans son application révèlent les limites d'une procédure complexe, en proie à des tensions qui peuvent rapidement dégénérer en conflits ouverts. Les clivages ne s'opèrent pas uniquement selon une ligne raciale, entre des propriétaires blancs s'agrippant irréductiblement à leurs biens et des populations noires, évincées de leurs droits, mais ils peuvent aussi s'établir à l'intérieur d'une même communauté, entre plusieurs communautés et parfois même, entre le gouvernement et les populations impliquées dans les négociations.

Les populations rurales marginalisées qui réclament une terre ont tendance à revaloriser le contenu historique de leurs droits qui, en fait, peuvent se chevaucher ou entrer en compétition avec d'autres droits revendiqués par d'autres communautés. Les populations urbaines, ayant été principalement déplacées du fait de l'application du « *Group Areas Act*<sup>1</sup> », réclament des droits de propriété au sein des villes, mais leurs droits sont fréquemment limités par des projets locaux de développement, publics et privés. Si la majorité des demandeurs assimilent la restitution à la restauration de leurs terres, il n'en reste pas moins que la restauration ne constitue qu'une solution de règlement du conflit parmi d'autres. En fait, les négociations consistent à déterminer quelles

---

*Project*, intitulé « *Forced Removals in South Africa* », a estimé que 3,5 millions de personnes avaient été déplacées par la force en vertu de la politique de consolidation des *homelands*.

---

<sup>1</sup> Acts 41 of 1950, 77 of 1957 et 36 of 1966.



sont les formes de réparation les plus appropriées pour chacun des litiges – entre restauration, allocation d'une terre alternative, compensation financière – définissent le programme de restitution.

Ce processus semble dès lors s'inscrire irremédiablement dans la durée, particulièrement lorsque les parties en présence ont des intérêts divergents ou lorsqu'ils ont une appréhension différente du contenu de la propriété et des règles définissant l'usage de la terre. Les progrès se font par conséquent attendre<sup>2</sup>, entraînant des frustrations, non seulement pour les plaignants et les organisations qui les représentent, mais aussi pour les propriétaires fonciers confrontés à l'incertitude quant au devenir de leurs domaines.

D'une façon générale et au-delà des dispositions précises du texte de la loi de 1994, la mise en œuvre de la politique de restitution a évolué au cours de ces cinq dernières années en faveur d'une recherche plus systématisée de modes alternatifs de résolution des conflits. En effet, trois ans après la promulgation de la loi, seules 10 réclamations foncières sur 27 000 avaient été finalisées. La politique de restitution s'apparentait alors essentiellement à un

processus complexe et juridiciarisé de résolution des réclamations. En 1997, un amendement apporté à la loi<sup>3</sup> met celle-ci en conformité avec la Constitution, et autorise également les demandeurs à saisir directement la *Land Claims Court*. Ces modifications législatives sont suivies en 1998 de changements administratifs, élargissant les pouvoirs de l'administration en matière de finalisation des réclamations. Les Commissaires, désormais mieux intégrés au DLA, disposent ainsi d'une marge de manœuvre décisionnaire plus importante au cours des négociations, alors que parallèlement, des mécanismes alternatifs de résolution des conflits font aussi leur apparition. Par ailleurs, l'administration traite en priorité les dossiers dans lesquels les individus et les communautés urbaines réclament une compensation financière. Une attention plus particulière de la part de l'administration est également portée aux réclamations liées à la restitution de terres vacantes ou sans propriétaires clairement identifiés.

À la lumière des récents événements du Zimbabwe, les critiques formulées à l'encontre de la réforme foncière et du processus de restitution en Afrique du Sud ont pris une dimension plus politique. En 1999, seules 31 réclamations foncières impliquant la restauration de 174 000 hectares ont fini par aboutir mais au coût élevé de 25 millions de rands (Stanich 2000). Le gouvernement, à travers l'action de Derek Hanekom qui fut le précédent ministre en charge des affaires foncières, a été attaqué lors des débats parlementaires et par voie de presse, pour ses atermoiements en matière de traitement des cas complexes de restitution. En outre, le DLA est constamment maintenu sous la pression de ses responsabilités en matière de sécurisation des droits des populations

---

<sup>2</sup> 63 455 réclamations foncières ont été déposées à la date du 31 décembre 1998 auprès de la *Commission on Restitution of Land Rights*. A la date de février 2000, 1651 demandes ont abouti, représentant 12 167 ménages et ayant coûté 120 millions de rands. 11 194 ménages ont reçu des terres et 973 autres ont obtenu une compensation financière (DLA, 2000 : 108). Environ 80% de ces réclamations sont initiées par des populations vivant en milieu urbain, soit 52 000 ménages qui cherchent à obtenir réparation, le plus souvent sous forme de compensation financière. Les 20% restant représentent donc les réclamations rurales de quelques 600 000 ménages totalisant 3,6 millions de personnes. Il convient toutefois de souligner que les réclamations urbaines sont faites par des familles individuelles alors que la plupart des réclamations rurales sont groupées et comprennent ainsi souvent plusieurs centaines de ménages.

---

<sup>3</sup> Il s'agit du «*Land Restitution and reform Laws Amendment Act*».

socialement vulnérables. Or cet aspect de la politique foncière est tout à fait essentiel dans la conduite d'une réforme qui se veut juste, efficace et pacifique.

### **C - Le défi de la tenure foncière**

La troisième phase de la réforme agraire s'appuie sur la tenure foncière

#### *1. Un héritage foncier fragmenté*

La question de la tenure, constitue un enjeu particulièrement complexe et sensible tant elle irradie l'ensemble des composantes de la réforme foncière. Le défi majeur auquel est confronté le gouvernement consiste en effet, à résoudre le problème des droits informels que les populations détiennent en vertu des invasions ou des occupations illégales de terrains en milieu urbain comme en milieu rural. Le système rigide et oppressif d'interdiction foncière élaboré par voie législative a eu pour effet d'amener les populations à bâtir des habitations dans des zones où elles n'avaient aucun droits. Ainsi, s'est dessiné un modèle foncier d'occupation qui, paradoxalement, est à la fois illégal et légitime, dans la mesure où il ne fait que traduire sur le terrain l'absence d'une alternative de politique d'accession qui soit viable. L'érection d'habitations informelles et l'occupation illégale des terres sont désormais inscrites dans la réalité du terrain. Le gouvernement hérite donc d'une situation caractérisée par la fragmentation du droit de la terre, la hiérarchie des systèmes de tenure valorisant la propriété privée, l'absence d'un système d'enregistrement adéquat pour valider et sécuriser la totalité des droits existants et le recours à des pratiques informelles de tenure par des personnes en situation d'exclusion par rapport au système officiel des droits fonciers. L'objectif affiché par la nouvelle législation relative à la tenure foncière consiste à normaliser les situations foncières existantes puis à stabiliser les droits fonciers en leur conférant une sécurité qu'ils n'avaient pas auparavant (Maire-Amiot, 1999).

Enfin, la question de la tenure dans les zones régies par la loi coutumière – comme c'est le cas des terres communautaires du *KwaZulu/Natal* – revêt un intérêt stratégique considérable pour les autorités traditionnelles. Le pouvoir d'allocation des terres détenu par le chef tribal – *l'inkhosi* – bien qu'étant résiduel, demeure en effet une arme efficace de contrôle politique et social exercée sur les communautés. Selon la coutume, la responsabilité de la gestion de la terre repose sur le chef de famille, mais la pratique étend ce pouvoir aux femmes (Bennett, 1995 : 10). Une fois allouées, les parcelles de terre résidentielles ou arables sont réservées à l'usage exclusif des ménages qui les occupent. Les terres qui n'ont pas été allouées sont, en général, mises à la disposition de la communauté qui en exploite collectivement les ressources : le pâturage pour le bétail, l'activité forestière et fruitière ou les ingrédients indispensables à la préparation de la médecine traditionnelle (Cousins, 1996 : 68). Ceux qui obtiennent la terre jouissent d'un droit d'usage et de jouissance permanent mais ils ne peuvent ni l'aliéner, ni l'hypothéquer. Le transfert de la terre peut être autorisé uniquement à un membre de la famille du ménage bénéficiaire, à condition toutefois de détenir l'autorisation préalable de l'autorité tribale.

La tenure coutumière affermit donc le pouvoir des chefs en raison de l'accès équitable et bon marché à la terre qu'elle procure et de la sécurité qu'elle garantit aux populations rurales. La question qui reste néanmoins en suspens consiste à savoir si la norme coutumière ne serait pas en contradiction avec la norme démocratique de déracialisation et de partage équitable des ressources foncières, édictée par l'État sud-africain.

## 2 - Typologie des conflits de tenure

La politique foncière officielle telle que débattue et préparée par les fonctionnaires du DLA<sup>1</sup> reconnaît les axes de conflit suivants :

- entre les leaders traditionnels et les membres de la tribu concernant la propriété légitime sur la terre étatique ou sur celle régie par un trust ;
- entre les hommes et les femmes au sujet de l'égalité des sexes appliquée aux droits fonciers (Cross and Friedman, 1997) ;
- entre les demandeurs de droits relatifs à la tenure, lesquels se livrent à une concurrence acharnée ;
- entre des travailleurs agricoles (*farm workers*), des occupants et des travailleurs en fermage (*labour tenants*) ;
- entre des groupes locaux ayant une vision concurrente au sujet de la forme que doit prendre la propriété ou sur le contenu des règles internes aux formes du foncier ;
- entre les chefs traditionnels et les dirigeants des gouvernements locaux à propos des pouvoirs et des fonctions de la gestion foncière.

Sur le terrain, la variété des types de conflits qui se chevauchent et se superposent constitue non seulement un défi majeur pour la politique foncière mais celle-ci est

potentiellement génératrice de nouveaux conflits entre :

- des communautés voisines qui entrent en conflit au sujet de l'espace consacré au pâturage ;
- des communautés et des institutions telles que les compagnies forestières, les réserves naturelles, les promoteurs immobiliers impliqués dans des projets touristiques, qui ont empiété sur un espace appartenant à telle ou telle communauté ;
- des groupes urbains comme les résidents des *townships*, et des fermiers, à propos de l'accès à des terres municipales, pour des objectifs résidentiels et de pâturage ;
- des *labour tenants* de seconde génération et des salariés agricoles, ainsi que d'autres *labour tenants*. À cet égard, la législation « *Labour Tenant Act* » visant à protéger les travailleurs en fermage, entretient le flou juridique au niveau de la qualification du *labour tenant* et de sa différenciation avec le salarié agricole. Cette absence de clarification, présente dans le texte de loi, pose de réels problèmes sur le terrain de la négociation des droits des communautés vulnérables face au pouvoir de nuisance exercé par les propriétaires blancs.
- des salariés agricoles qui acceptent un arrangement avec le propriétaire blanc en formant un groupement exclusif de propriétaires terriens, et des personnes dépossédées en provenance des anciens bantoustans ou de villes moyennes, dont les réclamations foncières sont ainsi exclues du processus ;
- des membres d'une association de biens communs –*communal property association*– qui occupent en qualité de groupe associatif et juridique un espace au sein d'une exploitation blanche, et les résidents de cette ferme qui peuvent être des salariés agricoles dont le droit d'accès à ladite propriété peut

---

<sup>1</sup> Notamment l'équipe basée à Pretoria pendant la période où Derek Hanekom était ministre des affaires foncières et de l'agriculture. Depuis la nomination de Madame Thoko Didiza au poste que Hanekom occupait avant les élections générales de juin 1999, il semblerait que le DLA connaisse une crise interne ayant entraînée le départ et le remplacement d'un nombre important de conseillers dont l'action fut déterminante dans l'élaboration de la politique foncière de réconciliation nationale.

être supprimé ou pouvant être eux-mêmes expulsés ;

– les personnes s'étant vues attribuer de nouveaux logements ou des sites urbains délimités où elles pourront construire, et des groupes d'individus ayant recours à l'invasion des terres comme solution à leurs problèmes ;

– les hommes et les femmes, étant donné les clauses potentiellement conflictuelles inscrites dans les lois coutumières et la Constitution à propos de la relation unissant la question de l'égalité des sexes à la terre.

### 3 - Les grands principes régissant la sécurisation des droits vulnérables

L'enjeu de la sécurisation des droits fonciers – on le constate – est au cœur du processus de la réforme foncière dans son ensemble. Elle peut s'effectuer par la voie de la redistribution de terres allouées sur le modèle de la propriété privée ou encore par la voie de la restitution foncière. Mais surtout – et c'est sur ce point précis que le modèle sud-africain revêt un caractère exemplaire si on le compare à la voie zimbabwéenne – l'approche processuelle d'attribution de droits fonciers sécurisés, qu'a privilégié le DLA, au moins jusqu'au début de l'année 2000, se révèle propice à une résolution pacifique des conflits liés à la terre.

Tout l'enjeu de la pacification des rapports fonciers en Afrique du Sud repose en effet sur la capacité de l'État à élaborer et à inventer des systèmes de tenure dont la logique adaptative puisse, non seulement satisfaire les besoins exprimés par les populations mais aussi permettre d'associer étroitement ces dernières au processus de sécurisation de leurs droits. La législation s'inscrit ainsi dans une stratégie adaptative et pragmatique qui cherche d'abord à identifier les droits vulnérables avant d'en confirmer l'existence sur le terrain de la confrontation et de la négociation avec les

acteurs – en l'occurrence les propriétaires. Le DLA s'est donc efforcé, à travers la mise en œuvre des lois foncières, d'associer le droit étatique existant<sup>1</sup> avec le droit de la pratique (Le Roy, 1991), c'est-à-dire les pratiques foncières appliquées sur le terrain par les acteurs confrontés aux conflits, et s'identifiant à des tentatives de reformulation du droit étatique existant. Par opposition, en optant pour une stratégie de remplacement qui consiste à changer brutalement des formes existantes de tenure par d'autres formes jugées plus équitables ou plus rentables par l'État, le Zimbabwe semble avoir fait le choix d'une politique foncière coercitive et uniformisante.

### 4 - Bref aperçu de la législation relative à tenure foncière

En 1996, la loi « *Interim Protection of Land Rights Act*<sup>1</sup> » garantit la protection des droits informels des occupants titulaires de titres temporaires et vulnérables tels que les permis d'occupation – *Permission to Occupy (PTOs)*, dans les zones régies par les trusts et les autorités traditionnelles. Cette loi régit et encadre tout spécialement la procédure d'éviction ou d'expulsion qu'un propriétaire ou un notable local peut ordonner à l'encontre des communautés rurales. Sans les garanties apportées par cette loi, une grande partie de la population<sup>2</sup> ne disposerait absolument d'aucune protection et ne pourrait s'extraire d'une relation de dépendance vis-à-vis de l'État et des chefs coutumiers au regard de l'occupation et de l'utilisation de la terre. Comme son intitulé le suggère, cette législation n'est appelée à s'appliquer que de façon transitoire, le

---

<sup>1</sup> *i.e.* la *Common Law* qui érige la propriété perpétuelle et libre comme modèle de propriété, et l'*Indigenous Law* ou le droit coutumier, qui fait de la gestion communautaire un principe foncier essentiel.

<sup>1</sup> Act 31 of 1996.

<sup>2</sup> 31,4% de la population totale.

temps que le projet de loi relatif aux droits fonciers – *the Land Rights Bill* – puisse être déposé devant le Parlement. Ce projet de loi dont la préparation, politiquement très sensible, ralentit considérablement la finalisation, conditionne la poursuite et l'accélération de la réforme foncière, car son objectif sera d'établir un système formel de tenure qui reconnaisse et administre les droits fonciers existants dans les zones tribales. Il s'agit là d'un enjeu majeur qui suscite de très vives résistances, voire une franche opposition de la part des leaders traditionnels.

La variété des régimes fonciers présents sur l'espace territorial sud-africain – régime de la propriété privée sur les zones commerciales blanches, droit coutumier dans les zones traditionnelles, pratiques informelles d'organisation et de gestion de la terre au sein des deux précédents espaces – a pour effet d'englober l'approche gouvernementale en matière d'élaboration de ses politiques foncières. La réforme de la tenure doit non seulement s'attaquer prioritairement au problème de la surpopulation au sein des terres tribales, mais aussi à celui du chevauchement des droits fonciers. Elle doit aussi s'efforcer d'éradiquer les multiples formes d'exploitation développées par les leaders traditionnels, les fermiers blancs hostiles à l'idée de partager sinon leurs terres, du moins leurs droits sur la terre, les fonctionnaires agissant à l'échelon local et provincial, les politiciens, sans oublier les « seigneurs de la guerre » pratiquant l'extorsion qui sévissent dans les zones d'habitation informelles telles que les *townships* et les aires de *squatting*.

Des progrès très visibles sur le terrain ont été accomplis en faveur des salariés agricoles et des travailleurs en fermage. Ainsi, la loi « *Extension of Security of Tenure Act* » sécurise la tenure foncière d'une

double façon. D'abord, elle affermit les droits fonciers de six millions de personnes vivant (en milieu rural ou péri-urbain) sur une terre – en général une ferme – dont ils ne sont pas propriétaires mais seulement occupants avec l'autorisation du propriétaire légal. La loi leur garantit un droit renforcé de résidence et d'usage de la terre. Le second volet protecteur, consiste ensuite en la protection des occupants contre les évictions illégales, c'est-à-dire les évictions qui ne respectent ni les procédures, ni les conditions définies par la présente loi. En plus d'établir les droits et les devoirs respectifs des propriétaires et des occupants, la loi prévoit que des fonds peuvent être libérés afin de créer des conditions durables de sécurité de la tenure. Le développement de projets d'habitation sur le site où vivent les communautés (*on-site development*) ou sur un site extérieur (*off-site development*) fait partie des innovations destinées à sécuriser la tenure sur le long terme<sup>1</sup>. À l'instar de la législation relative aux *labour tenants*, cette loi fait l'objet de nombreux contentieux qui sont jugés devant les juridictions de premier degré que sont les *Magistrates Courts*, puis, en appel, devant la *Land Claims Court* et dans certaines circonstances devant les instances des Hautes Cours (*High Courts*).

---

<sup>1</sup> L'exemple de Bothaville situé dans la province du Free State mérite d'être mentionné dans la mesure où 1000 travailleurs agricoles ont bénéficié de logements construits sur un site extérieur à leur lieu de travail. Ce cas est d'autant plus exemplaire que les propriétaires qui sont aussi les employeurs des travailleurs agricoles, ont contribué financièrement à l'acquisition de la terre. Nous pouvons également citer l'exemple de deux petites villes situées en milieu rural, à Bonnievale (Western Cape) où les propriétaires fonciers ont cédé les logements abritant les travailleurs agricoles à l'ensemble des habitants, soit 66 familles au total, en utilisant la subvention étatique et en s'engageant à assister leurs employés dans leurs travaux d'amélioration et de maintenance de l'habitat.

---

<sup>3</sup> Act 62 of 1997.

En 1996, le vote de la loi « *Land Reform (Labour Tenant) Act* » octroie aux *labour tenants* des droits de résidence et de pâturage sur les terres des fermiers blancs, et les protège contre les menaces d'éviction. Par ailleurs, cette législation prévoit des mécanismes visant à permettre aux *labour tenants* d'acheter une parcelle de la propriété sur laquelle ils vivent ou une autre parcelle de terre sur une propriété extérieure. En 1964, un amendement apposé à la loi foncière de 1913 avait proclamé l'abolition du fermage en travail (*Labour Tenancy*), faisant ainsi des *labour tenants* des squatters aux yeux de la loi. Entre 1960 et 1970, environ 340 000 *labour tenants* ont été évincés des fermes blanches, essentiellement des provinces du Mpumalanga et du KwaZulu-Natal, tandis que 400 000 autres ont vécu dans la menace permanente de l'éviction (Williams, 1996). Au total, un tiers des 3,5 millions de personnes déplacées sont des *labour tenants*.

#### **D - L'après-Hanekom : l'enjeu de l'élaboration d'un programme foncier intégré**

Le succès d'une politique foncière est étroitement dépendant d'une bonne gestion des ressources humaines. Depuis l'entrée en fonction de Thoko Didiza au poste de Ministre de l'agriculture et des affaires foncières, il semblerait que le DLA soit en proie à une crise morale ayant entraîné le départ volontaire et involontaire d'un grand nombre de fonctionnaires qualifiés et expérimentés<sup>2</sup> (Cousins, 2000). Un mauvais leadership attribué au ministre, associé à un manque de visibilité des politiques foncières

res à poursuivre ou à mettre en place et enfin l'emprise que semble prendre le ministère de l'agriculture sur l'administration des affaires foncières ont contribué à nourrir un climat délétère au sein du DLA. Or, comme l'affirme Ben Cousins, chercheur à l'Université de Western Cape, « *Meaningful land reform within the rule of law is inherently complex and necessarily slow, but steady and visible progress is vital for political stability. In a context of deep rural poverty, continuing job losses, low-key but widespread land invasions, murders of farmers, abuse of farm workers, rampant stock theft and tensions within rural communities over land rights, the gutting of the department's capacity to deliver land reform is a recipe for disaster* »<sup>1</sup> (Cousins, 2000). Cette question de la formation et de la compétence des acteurs ayant initié la réforme depuis 1995 apparaît réellement essentielle au regard des acquis fonciers obtenus jusqu'à aujourd'hui. Jusqu'à la fin de l'année 1999, le DLA a été le fer de lance de l'initiative et de l'innovation. Son approche très juridique et respectueuse du cadre institutionnel est avant tout orientée vers la formalisation du pluralisme juridique et sa mise en valeur en tant que mode négocié de résolution des conflits. La définition de politiques foncières basées sur le *Rights Enquiry Process*, c'est-à-dire sur une approche qui consacre les rapports de force sur le terrain et qui, finalement, s'appuie sur les conflits fonciers

<sup>2</sup> À l'échelon national, le directeur général ainsi que trois vice-directeurs généraux du *Department of Land Affairs*, trois Commissaires de la *Commission on Restitution of Land Rights*, cinq directeurs en chef et quatre directeurs des branches nationales de mise en œuvre des politiques foncières ont démissionné.

<sup>1</sup> « Une réforme foncière qui fait sens dans le cadre de la règle de droit est intrinsèquement complexe et nécessairement lente, mais un progrès continu et visible est vital pour la stabilité politique. Dans un contexte de profonde pauvreté rurale, de perte continue des emplois, d'invasions des terres peu remarquées mais très répandues, de meurtres des fermiers blancs, de mauvais traitements infligés aux salariés agricoles, de vol disséminé du bétail et de tensions qui règnent au sein des communautés sur la question des droits fonciers, le dépeçage de la capacité du Département des Affaires Foncières à mettre en forme la réforme foncière, constitue la recette du désastre ».

afin de les résoudre dans le cadre d'un ordre juridique négocié et redistributif, est emblématique de cette logique pacificatrice, fondée sur le respect du droit étatique et des pratiques infra-étatiques des acteurs sur le terrain.

Le décalage, voire le contraste réel, qui existe entre le personnel du DLA et celui qui est en charge des affaires agricoles est d'ailleurs saisissant, du moins jusqu'à une époque récente. A l'innovation des premiers s'oppose le conservatisme des seconds, notamment sur le plan de l'élaboration de politiques agraires qui puissent accompagner la sécurisation des droits fonciers car les deux approches sont complémentaires. L'octroi de droits fonciers juridiquement sécurisés – par exemple, l'accès à la propriété privée pour une communauté de *labour tenants* – est susceptible de créer de nouvelles poches de pauvreté si les communautés ne disposent pas des ressources financières nécessaires à l'exploitation de leur terre. Cette carence en matière d'intégration entre les différents départements à l'échelon national mais également entre l'État et les projets de développement émanant des structures de gouvernement local, est devenue si problématique que le gouvernement a décidé d'y remédier à partir de 1998. L'attention fut ainsi davantage portée sur la qualité et la viabilité des projets que sur le nombre de projets conçus et d'hectares transférés ou sur le montant des sommes allouées. Cette question devait faire l'objet d'un débat national devant aboutir à la formulation de propositions qui intégreraient l'enjeu de la décentralisation des pouvoirs dans la conduite des actions foncières. Or, en accédant à son poste, Didiza met fin aux projets qui tiennent compte de ces priorités, pour définir à la place un programme controversé<sup>2</sup> visant à

promouvoir une classe émergente de propriétaires fonciers africains. L'influence désormais grandissante du ministère de l'agriculture sur la définition des politiques foncières est un reflet de ce changement d'orientation amorcé par le ministre. La question qui va désormais se poser consiste à savoir si l'Afrique du Sud sera capable de s'engager dans la voie d'une politique foncière intégrative et décentralisée qui valorise d'une égale manière le volet agricole et celui de la sécurisation des droits fonciers vulnérables. Un tel objectif n'est politiquement réalisable que si l'État parvient à répondre à la nécessité contradictoire de ne pas heurter les autorités traditionnelles<sup>1</sup> et de développer une agriculture moderne.

## Conclusion

---

criticised for its shaky premises, its failure to address the real problems of redistribution and the likelihood that it will (in practice, if not intentionally) use scarce state resources to benefit a small group of relatively better-off people. It includes illogical and unworkable formulae and attempts to smuggle into policy a mechanism to individualise communal tenure systems". (Ce programme pauvrement conçu et aux objectifs mal définis, a été justement critiqué en raison de ses fondements instables, de son échec à prendre en compte les véritables problèmes de la redistribution, et du fait qu'il va probablement (en pratique, si ce n'est d'une façon intentionnelle) utiliser les maigres ressources de l'État au bénéfice d'une petite groupe de personnes relativement bien nanties. Il comprend des formules illogiques et non-opérationnelles sur le terrain et il tente d'introduire subrepticement dans la politique un mécanisme visant à individualiser les systèmes coutumiers de tenure »).

<sup>1</sup> Le ministre actuel est réputé être favorable au transfert de la propriété aux « tribus » dans les anciens homelands. Evidemment, la définition des « tribus » constitue la pierre d'achoppement du projet de *Land Tenure Bill* mais Thoko Didiza apparaît favorable aux chefs car elle est elle-même issue d'une chefferie du nord et le gouvernement a besoin de se concilier les autorités traditionnelles.

---

<sup>2</sup> Il s'agit du « Integrated land reform and agricultural development », que Ben Cousins (2000) qualifie en ces termes: "This poorly conceived and targeted program has rightly been

La crise foncière au Zimbabwe a été perçue en Afrique du Sud comme un avertissement. À cet égard, l'ANC et l'opposition partagent un point de vue commun sur la nécessité d'agir avant « qu'il ne soit trop tard ». À l'heure actuelle, la réforme foncière a besoin d'une nouvelle impulsion « accélératrice » si l'on veut conserver et approfondir les acquis cumulés. Bien que l'impatience et les frustrations d'une grande partie de la population en quête de terres soient légitimes, au regard des obstacles et des lenteurs de procédures, dues à des raisons aussi bien techniques que politiques, la réforme entreprise depuis 1994 demeure néanmoins exemplaire du point de vue du choix pragmatique qui a été adopté depuis le début. Il est clair pour autant, que les avancées en matière de restitution des terres et plus encore en matière de redistribution, restent très largement en deçà des prévisions. Néanmoins, les mécanismes institutionnels de résolution des litiges mis en place sont pensés rationnellement et surtout la législation s'est employée à sécu-

riser les situations de fait (droits vulnérables) tout en assurant la garantie des droits préexistants, ainsi que la survie du système agricole. Bien entendu, le chemin qui reste à parcourir est immense mais au regard de la situation foncière inextricable créée par la colonisation puis par l'apartheid, le processus de refonte du système foncier ne pourra être que long et erratique. Il faut attendre la promulgation de la nouvelle législation promise et tant espérée – le « *Land Rights Act* » – avant de pouvoir préjuger définitivement de l'orientation future de la réforme. Car le gouvernement est confronté au problème insoluble de l'intégration des normes coutumières dans le droit moderne et la question foncière reste emblématique des enjeux de pouvoir et de ressources qui opposent les autorités tribales et l'État. Les législateurs ont jusqu'ici soigneusement évité d'aborder de front cette question. Pourront-ils s'affranchir encore longtemps de cette impérieuse nécessité si la RSA souhaite ne pas emprunter la voie subie par le Zimbabwe ?

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ADAMS M., SIBANDA S., THOMAS G., 1999, « The Institutional arrangements for land reform: the South African case », *Stakeholder Workshop on the national Land Policy*, Harare, 14-15 June.

ADAMS M., SIBANDA S., TURNER S., 1999, « *Land Tenure Reform and Rural Livelihoods in Southern Africa* », *Natural Resources Perspectives* No.39. London, Overseas Development Institute (ODI).

ALEXANDER J, 1994, « State, Peasantry and Resettlement in Zimbabwe », *Review of African Political Economy*, No.61, pp. 325-345.

BENNETT, T.W., 1995, *Human Rights and African Customary Law under the South African Constitution*, Cape Town, Juta.

BRUCE John W., 1993, « The Variety of Reform: A Review of Recent Experience with Land Reform and the Reform of Land Tenure, with Particular Reference to the African Experience », in H.S. Marcussen (ed.), *Institutional Issues in Natural Resource Management*, International Development Studies, Roskilde.

BUNDY C., 1979, *The Rise and Fall of the South African Peasantry*, Johannesburg / London, David Philip / James Currey.

CHITIYO T.K., May 1999, « Land Violence and Compensation: Reconceptualising Zimbabwe's Land and War Veterans » *Debate Track Two*, Vol. 9, No. 1.



COBBING J., 1989, « The Imperialising of Zimbabwe », *Transformation*, 9, p. 85.

COUSINS B., 1996, « Livestock Production and Common Property Struggles in South Africa's Agrarian Reform », *Journal of Peasant Studies*, Vol.23, No. 2/3.

COUSINS B., 2000, « Why Land Invasions Happen Here Too », Programme for Land and Agrarian Studies, University of Western Cape, April 5 pages.

COUSINS B., « Didiza's recipe for disaster », in *Weekly Mail and Guardian*, 18 August 2000, p. 4.

CROSS C., 1991, « Informal tenures against the State : Landholding systems in African rural areas », in De Klerk (ed), *A Harvest of Discontent, The Land Question in South Africa*, Cape Town, IDASA, pp. 63-98.

CROSS C., FRIEDMAN M., 1997, « Women and tenure : marginality and the left-hand power », in Meer S. (ed.), *Women, Land and Authority, Perspectives from South Africa*, Cape Town, National Land Committee / David Philip/Oxfam, pp. 17-34.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, 1997, *White Paper on South African Land Policy*, Pretoria, April.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, 2000, *Annual Report 1999*, Pretoria, Department of Land Affairs.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS, 2000, « Minister for Agriculture and Land Affairs, Ms Thoko Didiza's parliamentary

*media briefing* », Briefing, Pretoria, Department of Land Affairs, February.

DFID, 2000, *Land Resettlement in Zimbabwe (Background Briefing)*, URL : <http://www.oxfam.org.uk/landrights/zimDFIbrief.pdf> (15 December 2000).

HOUSE OF COMMONS, 1981, « Zimbabwe : the role of British aid in the economic development of Zimbabwe », *Sixth Report from the Foreign Affairs Committee, Session 1980-81*, London, HMSO.

KIRSTEN J.F. and VAN ZYL J., *Approaches and progress with land reform in South Africa*, URL: <http://www.idea.exnet.iastate.edu/idea/marketplace/iaae/saconf/sa23.htm> (12 September 2000)

LAHIFF E., September 2000, *Communal Tenure in South Africa : A comparative Study*, Nkuzi Development Association, Johannesburg, National Land Committee, NLC Tenure Study.

LAHIFF E., SCOONES I., 2000, *Sustainable Livelihoods in Southern Africa : Institutions, Governance and Policy Processes*, SLSA Working Paper 2, London, Institute of Development Studies, December.

LE ROY E., 1991, « Les usages politiques du droit », in C. Coulon et D.C. Martin (dir.), in *Les Afriques politiques*, Paris, La découverte, pp.109-122.

MAIRE-AMIOT P., 1999, « L'enjeu foncier en Afrique du Sud », in Darbon D. (dir.), *L'après-Mandela : Enjeux sud-africains et régionaux*, Paris / Bordeaux, Karthala / MSHA, pp. 381-400.

MARCUS T., EALES K., WILDSCHUT A., 1996, *Land Demand in the New South Africa*, Johannesburg, Land and Agriculture Policy Centre.

MOYO S., 1999, *Land and Democracy in Zimbabwe*, SAPES Monograph Series No.7.

MUMBENEGWI C., 1986, « Continuity and Change in Agricultural Policy », in Mandaza (Ed.), *Zimbabwe : the political economy of transition 1980-1986*, Dakar CODESRIA, pp. 203-222.

PALMER R., 1990, « Land Reform in Zimbabwe », 1980-1990, *African Affairs*, Vol. 89, April, pp. 163-181.

SAIRR, 1994, *Race Relations Survey 1993/1994*, Johannesburg, South African Institute of Race Relations.

STANICH A., 2000, *Understanding land reform in South Africa*, Legal City, URL : <http://www.legalcity.co.za> (06 January 2001).

SUBRAMANIAN J., 1996, « Zimbabwe Country Profile », in John W. Bruce (ed.), *Country Profiles of Land Tenure : Africa 1996*, Land Tenure Centre, University of Wisconsin-Madison.

The Star (SA), « Zim Court declares land grab illegal – again », 21 December 2000, p. 5.

The Star (SA), « Zim State vows to disobey new court order », 09 February 2001, p. 8.

The Star (SA), « Zim farmers call for congress on land reform », 15 February 2001, p. 3.

WILLIAMS G., 1996, « Transforming Labour Tenants », in Lipton M., Ellis F. and Lipton M. (eds.), *Land, Labour and Livelihoods in Rural South Africa*, vol. 2 : *KwaZulu-Natal and Northern Province*, Durban, Indicator Press, pp. 215-237.





## LA QUESTION FONCIERE A MADAGASCAR DANS LA THESE DE SIGRID AUBERT

Bertille Manganguéla\*

L'île de Madagascar abrite une flore et une faune uniques au monde qui sont, malheureusement, menacées par l'intrusion humaine en constante progression et, en particulier, le défrichage des forêts.

En 1950, constate Sigrid Aubert dans sa thèse soutenue dans le cadre du LAJP<sup>1</sup>, les forêts constituaient 24 à 28% du territoire national. Aujourd'hui, elles n'en représentent plus que 16 à 17% du territoire. Les causes de dégradation premières sont les pressions anthropiques (exploitation des produits de la forêt, culture sur brûlis<sup>2</sup> et incendies).

L'auteur, dans cette thèse si riche<sup>3</sup>, démontre parfaitement les causes de ce phénomène inquiétant.

---

\* Doctorante en Droit

<sup>1</sup> AUBERT Sigrid, *Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar, Vers le droit à l'environnement ?*, Thèse, 1999, Paris 1, 457p.

<sup>2</sup> Elle concerne essentiellement la riziculture sur brûlis forestier dont le nom malgache est *tavy*. *Il s'agit là de l'un des principaux facteurs de déforestation. Il fait l'objet, à ce titre, d'une étude approfondie par l'auteur.*

<sup>3</sup> Les références bibliographiques y sont nombreuses. Les cartes, photos, tableaux, encadrés et illustrations diverses figurent de même en bonne place. Nous ne saurions oublier le glossaire et

Ainsi, une grande partie des forêts qui couvraient jadis les plateaux malgaches a été défrichée et, le déboisement continue au rythme de 10 000 ha par an. Le bois sert à la construction mais surtout comme combustible pour la cuisine et le chauffage.

Ce déboisement croissant est significatif de l'échec des politiques des gouvernements successifs. « *L'administration forestière ne possède ni les moyens matériels ni les moyens humains nécessaires à l'accomplissement de sa mission et, les populations ne se sentent pas concernées par une gestion dont elles ont depuis longtemps été exclues*<sup>4</sup>. *Les forêts sont, dans ce contexte, la proie d'une multitude d'intérêts en concurrence et, l'état de droit ne parvient pas à rationaliser la gestion des ressources forestières* » (p. 12).

Cette situation critique ne pouvait, à la longue, qu'interpeller l'État. Les prélèvements augmentant chaque jour un peu plus, la réaction devait être à la mesure de l'ampleur du problème.

La gestion mono-acteur des forêts par la seule administration ayant démontré ses limites, la donne serait donc désormais en train de changer. En effet, trop longtemps exclues de la gestion forestière, les populations locales sont désormais appelées à contribuer à la réussite des projets entrepris sur leurs terroirs, obligeant ainsi, à prendre en compte la pluralité des logiques qui légitiment les actions des acteurs sur l'écosystème forestier.

---

surtout l'important lexique des mots malgaches facilitant, ainsi, la compréhension du lecteur.

<sup>4</sup> Cf. l'héritage de la période coloniale qui est celui de la « *diabolisation des paysans inconscients et destructeurs* ». Ce mode de pensée, nous dit l'auteur, a contribué à l'élaboration d'une législation essentiellement répressive et restrictive au regard du transfert de la gestion des forêts aux populations (p. 12).

« Dans le contexte culturel malgache, cette perspective conduit à prendre en considération les modes d'acquisition et d'application des connaissances juridiques développés par les différents acteurs qui interviennent sur un espace de forêt. Mais la prise en compte de la pluralité des logiques qui légitiment les actions des acteurs sur l'écosystème forestier oblige le juriste à s'interroger sur la capacité d'un système à intégrer à la fois le droit coutumier, le droit positif et le droit de la pratique dans un ensemble cohérent susceptible de favoriser la viabilité de la gestion des ressources forestières » (p. 13).

Ainsi, dans l'optique de la viabilité de la gestion des ressources forestières et, compte tenu de la spécificité malgache, l'État semble avoir opté pour l'établissement de systèmes autonomes d'application du droit. À cet égard, la gestion patrimoniale s'offre, pour l'auteur, comme un « *outil adapté à la complexité issue de la coexistence de systèmes juridiques concurrents encadrant les activités anthropiques sur un même espace de forêt* ».

Par souci de clarté et de concision et malgré la richesse de l'ensemble de la thèse, nous avons fait le choix de ne relater au lecteur que les notions de gestion patrimoniale, de médiateur environnemental et de maîtrise, lesquelles nous ont paru fondamentales dans ce travail.<sup>1</sup>

Il s'agit donc, dans un premier temps, d'exposer les moyens employés par l'État pour assurer la viabilité de la gestion des ressources naturelles renouvelables (I) puis, nous examinerons la manière dont, pour l'auteur, un tel projet peut et doit profiter à tous (II).

## I - LA NOUVELLE POLITIQUE DE L'ÉTAT MALGACHE EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES : UNE POLITIQUE D'INCITATION

Cette politique, consiste essentiellement à décentraliser et déconcentrer la gestion des ressources naturelles renouvelables (A) et à faire appel à des outils juridiques novateurs que sont la gestion patrimoniale et le médiateur environnemental harmonisant, ainsi, les droits en concurrence (B).

### A- La décentralisation administrative ou la gestion partagée et concertée des ressources naturelles renouvelables

Pendant de très longues années la gestion des ressources forestières était une gestion monopolistique par le seul État malgache, l'indépendance de l'Île n'ayant fait que renforcer la présomption de domanialité niant, ainsi, encore une fois le droit traditionnel. « *Le gouvernement a mis sous tutelle les forêts, considérées comme des richesses que les populations n'étaient pas à même de gérer de manière rationnelle. Entre 1955 et 1963, plus d'un million d'hectares de forêts seront reclassées [...] les forêts s'établissant sur des fonds immatriculés restant l'exception à Madagascar, pratiquement toutes les forêts du territoire sont ainsi théoriquement gérées par l'administration forestière* » (p. 51).

Ainsi, les Malgaches furent considérés comme incompétents non seulement par l'autorité coloniale mais aussi par leurs gouvernements bien des décennies durant. D'où, l'existence de systèmes juridiques parallèles sur tout le territoire et, en particulier, en pays Bezanozano<sup>2</sup> et

<sup>1</sup> Il est possible de prendre connaissance de l'ensemble de ce travail sur le site [www.dhdi.org](http://www.dhdi.org).

<sup>2</sup> Village de Tsaramiafara et la vallée rizicole Beparazy-Andapana.

Betsimisaraka<sup>1</sup> qui viennent contrecarrer la gestion monopolistique des ressources forestières par l'État<sup>2</sup>. L'auteur le démontre remarquablement dans sa première partie.

Mais c'est sans compter sur les nombreux problèmes que ces systèmes engendrent tels les tensions interethniques, les rivalités entre éleveurs et cultivateurs et les relations entre communautés rurales et administration foncière ainsi que les difficultés à intégrer les notions de reboisement dans le sud de l'Ankay.

D'où, une « absence totale de stratégie globale » de gestion des ressources forestières par les acteurs. Ce reproche est surtout valable pour les exploitants forestiers car les autres ne récoltent, au final, que les miettes (cf. p. 165).

Il était donc grand temps, eu égard au caractère inquiétant de la déforestation, que l'État change de politique. Effectivement, d'une politique centralisatrice, interventionniste, répressive et exclusive (p. 187) l'État est passé à une politique de décentralisation et de déconcentration. Il s'agissait ni plus ni moins que de changer les mentalités et, pour cela, seule une décentralisation en bonne et due forme ferait l'affaire, laquelle consistait à réattribuer en quelque sorte les rôles et fonctions en se fondant sur une reconnaissance de la légitimité locale. « *Le principe de base de la décentralisation malgache est qu'à un pou-*

*voir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré. Ainsi l'État désigne-t-il à différents niveaux locaux des représentants selon le respect de la hiérarchie. Parallèlement, les citoyens élisent des représentants à différents niveaux locaux, lesquels mettent en place des organes délibérants et exécutifs dont les compétences relèvent de la Collectivité territoriale éléctrice »* (p. 194). *Les collectivités territoriales décentralisées (CTD), dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, sont amenées, pour être instituées dans leurs fonctions, à établir des relations contractuelles avec l'État dès que le besoin s'en fait sentir [...] Dans ce contexte, les CTD ont vocation à assurer, avec le concours de l'État, la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et technologique, ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie »* (p. 196).

En décentralisant, le but est de parvenir à une gestion locale des ressources naturelles renouvelables. Or, celle-ci nécessite à la fois un cadre réglementaire et législatif bien défini mais aussi et surtout des moyens financiers et humains considérables.

Bien qu'ayant des compétences larges, les CTD en question ne bénéficieront d'une réelle autonomie que dans la mesure où les moyens financiers et humains, nécessaires à leurs nombreuses activités, seront réunis en conséquence. Ce qui, pour l'instant, est loin d'être encore le cas.

La décentralisation et la déconcentration opérées par l'État ne vont pas sans poser des problèmes à la population, habituée à obéir. Cette obéissance se caractérise surtout à l'encontre des règles coutumières qui prévalent dans les nombreux domaines clefs de la vie quotidienne.

Il a donc, en quelque sorte, fallu passer à la vitesse supérieure en rapprochant le légal et

<sup>1</sup> Village de Manakana.

<sup>2</sup> L'étude géographique choisie par l'auteur fut la région de l'Ankay dont font partie les trois localités citées et non pas l'île dans son ensemble. Il s'agit d'une région dans laquelle les paysans sont fortement impliqués dans le processus de déforestation par le biais de la pratique intense de la culture sur brûlis.

D'autre part, les communautés rurales ont été privilégiées au détriment des agents de l'administration organisés en service public et des opérateurs privés.

le légitime donnant, ainsi, aux populations locales les moyens de gérer de manière viable les ressources naturelles forestières qui se situent dans les limites de leur terroir par l'institution de la GEStion LOcale SÉcurisée des ressources naturelles renouvelables (GELOSE).

Que recouvre exactement ce terme ?

*« La loi 96 025 du 30/09/96 et ses textes d'application visent la gestion locale et sécurisée des ressources renouvelables et du foncier (GELOSE). Les communautés locales se voient confier la gestion des ressources renouvelables de leur terroir et le droit exclusif de les exploiter dans le cadre d'un contrat de gestion consensuel fondé sur des objectifs de développement durable et de sécurisation foncière. Cette approche tout à fait novatrice de la gestion des écosystèmes repose sur l'ouverture d'un dialogue et de négociations entre l'ensemble des acteurs impliqués dans cette gestion. De ces discussions doit émerger un projet de société commun dont le contrat de gestion et ses annexes légalisent l'existence. Les droits légitimes des communautés coutumières à disposer des ressources gérées selon les prescriptions de la coutume sont ainsi reconnus par les autorités administratives, pourvu qu'elles privilégient le développement durable et qu'elles soient conformes aux textes législatifs et réglementaires » (p. 206).*

La GELOSE, dont il est ici question, se caractérise avant tout par une certaine souplesse, nécessaire dans le contexte étudié. En effet, elle est susceptible de revêtir des formes diverses eu égard non seulement aux paramètres socioculturels ou socio-économiques rencontrés mais aussi, et surtout, à la particularité des projets intervenant sur le terroir.

Ainsi, « [C]es Communautés de base instituées par la GELOSE ne sont par conséquent ni des collectivités territoriales décentralisées, ni des services déconcen-

*trés de l'État, mais des associations d'individus formant à la fois une communauté de vie et une communauté d'intérêts, dont le but est la maîtrise des interventions de ses membres et des acteurs extérieurs sur le terroir dans un objectif de développement durable » (p. 220).*

Ici, la politique de l'État malgache consiste, à partager non seulement le pouvoir mais aussi les responsabilités avec les acteurs locaux.

La politique de décentralisation à Madagascar, bien que rapprochant la population du *fanjakana*<sup>1</sup> et contribuant « à établir un climat propice au transfert de la gestion des ressources naturelles renouvelables aux Communautés de base » (p. 220) fait appel à des outils juridiques novateurs que nous nous proposons maintenant d'examiner.

## **B - La gestion patrimoniale ou la tentative de gestion de la complexité à Madagascar.**

Dans le contexte démocratique et libéral affiché aujourd'hui par Madagascar, la gestion patrimoniale s'offre, nous dit l'auteur, comme une perspective susceptible de conduire une gestion viable à long terme des ressources naturelles renouvelables reposant sur un partage « juste et équitable » des bénéfices tirés de l'exploitation de la biodiversité (p. 15).

*« Le mot « patrimoine »<sup>2</sup> se réfère surtout à la nécessité de prendre en compte le long terme dans le diagnostic, puis dans la définition des stratégies. Le mot « gestion » se réfère à l'importance des actes de gestion effectués quotidiennement par un grand nombre d'acteurs sociaux et à la nécessité*

<sup>1</sup> Mot désignant la puissance étatique quel que soit le régime politique en vigueur.

<sup>2</sup> Nous renvoyons le lecteur à la thèse de Sigrild Aubert en ce qui concerne la définition plus complète du concept de patrimoine (p. 235 et s).



*de prendre en considération tous les actes de gestion élémentaire pour concevoir une gestion plus globale de l'environnement* » (Montgolfier (de) J., Natali J.M., 1987 :11 cité p. 15).

La gestion patrimoniale serait, en fait, une tentative de gestion de la complexité du milieu malgache. En effet, « *devant l'hétérogénéité des conceptions juridiques développées par les différents acteurs impliqués dans la gestion des ressources naturelles renouvelables, on comprend mieux les conflits qui peuvent résulter de la confrontation du « légal » et du « légitime » lorsqu'il s'agit de gérer les ressources naturelles renouvelables. Dans le contexte de la GELOSE, l'harmonisation de ces conceptions est recherchée et la gestion patrimoniale est un outil qui peut permettre d'atteindre cet objectif. La gestion patrimoniale repose sur l'inscription, dans les patrimoines respectifs des parties au contrat de transfert de gestion, de droits et d'obligations légitimes identifiés au regard de la nature des objets de droit considérés. Dans cette perspective, une multitude d'acteurs peut se voir reconnaître des attributions spécifiques sur un même espace et, organiser leurs activités de manière autonome, pourvu qu'elles n'entravent pas celles des autres* » (p. 223).

Il s'agit donc, ni plus ni moins, dans le cadre de la gestion patrimoniale, d'établir un projet de société clairement défini et reconnu par les membres de chaque entité impliquée dans la gestion des ressources naturelles renouvelables. Seul le long terme importe et, ce, dans l'optique d'un développement futur, sain et durable.

On peut se poser la question de savoir si, de cette manière, l'État n'en est pas venu à restreindre son rôle. Est-il encore maître de la situation ? En fait, il ressort de la thèse de l'auteur que, loin de restreindre le rôle de l'État, cet outil ne fait que le redéfinir. Il reviendra à l'État de redistribuer

d'éventuels bénéfices en temps voulu aux parties au contrat. Or, dans le cadre d'une telle adhésion, le recours à un tiers (un médiateur en l'occurrence) est chose inévitable. Il s'agit là de la « *seule alternative qui puisse servir de fondement à une gestion viable des écosystèmes* » (p. 249).

La médiation, nous dit l'auteur, se conçoit comme un processus qui, tout en sollicitant l'adhésion et la réflexion des personnes concernées cherche, grâce à l'intervention du médiateur, à élaborer un espace de dialogue au sein duquel chacun puisse s'exprimer tout en ayant la certitude que l'autre partie saisira la portée de son propos et le prendra en considération pour aboutir à un consensus qui pourra par la suite être transcrit en termes de contrat (p. 250)<sup>1</sup>

La médiation en elle-même n'est pas chose nouvelle à Madagascar. En effet, on la trouve aussi bien en matière coutumière avec la médiation entre les vivants et les morts qu'en matière législative avec, dès 1973, l'arrivée du médiateur de la République. « *Mais, contrairement à l'intervention du médiateur de la République, celle du médiateur environnemental<sup>2</sup> n'est pas directement liée à l'existence d'un conflit ouvert. Les conflits peuvent en effet se manifester de diverses façons : ils peuvent être exprimés par des concurrences, des désaccords, des litiges, des différends, des oppositions déclarées, et finalement dégénérer en affrontements violents. Le médiateur environnemental, grâce à sa capacité d'intervention sur le terrain, recherche les dysfonctionnements*

<sup>1</sup> Démarche mise en lumière par de nombreux chercheurs et qualifiée d'environnementale dans le contexte de la GELOSE. Cf sur ce point les excellentes recherches entreprises au sein du LAJP et, plus particulièrement, celles du professeur Le Roy mais aussi du CIRAD, du CERG2R.

<sup>2</sup> CF art.17 L 96-025 du 30 novembre 1996 qui définit clairement ce qu'il faut entendre par médiation environnementale.

*du système de gestion des ressources naturelles renouvelables préjudiciables à la préservation des écosystèmes et au développement durable. Dans ce contexte, la notion de conflit reste inhérente à son action dans le sens où le médiateur environnemental est mandaté en vue du règlement préalable de conflits latents ou potentiels qu'il s'agit d'éviter dans l'objectif de la viabilité du transfert de gestion envisagé par la GELOSE. Le recours à la médiation environnementale pour concilier les approches divergeantes des acteurs impliqués dans le transfert de gestion semble donc incontournable dans la perspective de la GELOSE. Il revient au médiateur d'aider les parties à élaborer un ordre négocié viable qui puisse satisfaire le développement harmonieux des activités initiées par les membres de la communauté de base sur leur terroir. La gestion patrimoniale ne saurait être un outil efficace sans la prise en compte de cette dimension d'échanges de points de vue et de mobilisation des acteurs autour d'objectifs communs » (p. 252).*

Bref, la tâche du médiateur environnemental n'est guère facile dans un tel contexte. Un appui logistique doit lui être apporté en vue de la réalisation des objectifs des uns et des autres<sup>1</sup>.

Le médiateur ne saurait, ainsi, imposer ses idées, proposer des solutions toutes faites, se substituer de quelque manière que ce soit aux parties mais, se doit d'être présent pour « accoucher les esprits » (p. 256) d'un projet de société viable et respectueux de l'environnement.

---

<sup>1</sup> Cf les Centres de Recherche et de Formation (le CNRE, en partenariat avec l'ORSTOM ; l'ESSA-forêt avec le CIRAD-forêt ; le FOFIFA avec le CIRAD-CA...) mais aussi et surtout l'ONE où une cellule GELOSE a été instituée. Il s'agit là du « partenaire incontournable de tous les opérateurs de la GELOSE » (p. 283).

Les débats en question ont lieu en assemblée générale<sup>2</sup>, au sein de groupes restreints<sup>3</sup> ou en entretiens individuels<sup>4</sup>.

Une fois cette première étape franchie il s'agit, désormais, d'entamer des négociations qualifiées de « *patrimoniales dans le sens où elles visent l'inscription de droits et d'obligations liés à la gestion des ressources naturelles renouvelables dans les patrimoines respectifs de chacune des personnes morales amenées à participer aux discussions* » (p. 262).

Le médiateur environnemental<sup>5</sup> qui a pu saisir et ce, pendant un certain temps les représentations, pratiques et discours de chacun est à même de rendre compte des objectifs des parties tout en essayant de rapprocher les points de vue divergents. Il recherche constamment les moyens de canaliser les stratégies des acteurs dans un système de règles qui seraient reconnues par tous comme légitimes et donc, au final, applicables.

---

<sup>2</sup> Dans ce cas de figure, le médiateur environnemental se présente à la communauté dans son ensemble et, l'informe de la manière dont va se dérouler son « *expertise* » initiant, ainsi, au vu et au su de tous un espace de dialogue.

<sup>3</sup> La population paysanne s'exprime plus librement. Il en va de même pour les jeunes et les femmes.

<sup>4</sup> Le but ici est d'obtenir des informations encore plus précises en se rendant, par exemple, sur les terres mêmes de l'entretenu. Une certaine complicité apparaissant il sera plus à même de se confier.

<sup>5</sup> Cette tâche ne peut être confiée qu'à un national choisi par les parties à partir d'une liste de personnes agréées par l'ONE. Il doit faire preuve de bonne moralité, de respect, d'un don oratoire, d'un niveau d'études et d'une motivation suffisants et avoir une expérience du terrain confirmée. Le critère ethnique ne saurait, non plus, être négligé. Enfin, et c'est peut-être le plus important, il lui faut être à l'écoute mais aussi se faire entendre lorsque cela est nécessaire.

Les négociations seraient donc à la fois internes et externes.

Les premières auraient pour objectif de « *préparer le dina<sup>1</sup> qui régira les rapports entre les membres de la communauté de base* » (p. 263) lequel ne « *deviendra exécutoire qu'après visa du maire, délivré à l'issue de la phase de négociation* » (p. 264).

Les secondes auraient, quant à elles, pour objectif d'élaborer un « *contrat et un cahier des charges annexé organisant les conditions du transfert de gestion* » (p. 265). L'échelle locale est, dans cette optique, privilégiée. Il y a là une nécessité, pour le médiateur environnemental, d'aboutir à un résultat qui soit suffisamment endogène pour être effectif mais, il se doit, de même, de concevoir, en fait, un contrat de gestion à plus grande échelle, c'est-à-dire, dans le contexte législatif national. Il doit constamment avoir à l'esprit la gestion viable des ressources naturelles renouvelables. Les intérêts propres des acteurs locaux ne sauraient prendre le dessus sur la préservation de l'écosystème forestier.

Mais, quels moyens supplémentaires l'État se donne-t-il pour aboutir à un partage juste et équitable des bénéfices issus de l'exploitation de la biodiversité ? C'est la question que se pose notre auteur dans sa dernière partie.

---

<sup>1</sup> « *Convention ou accord entre les membres d'une communauté déterminée où chaque membre doit marquer son adhésion par des serments ou des imprécations et dans laquelle des sanctions ou malédictions sont prévues ou réservées à ceux qui ne respectent ou n'appliquent pas les termes convenus* » (RAZANABAHINY Victorine, 1995, citée p. 414).

## II - À LA RECHERCHE D'UNE STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DE LA BIODIVERSITE A MADAGASCAR.

La gestion patrimoniale ne pouvant à elle seule « *fonder la viabilité d'un système juridique plural* » il s'agit, pour l'auteur, de se pencher sur « *les divers domaines juridiques susceptibles d'être concernés par la gestion des ressources forestières* » et de les appréhender « *à partir de la notion de maîtrise* » (p. 25) (A). Une fois ces nouveaux outils intégrés par l'ensemble des parties au contrat, le partage équitable des bénéfices sera envisageable (B).

### A - La notion de maîtrise ou la sécurisation effective des ressources naturelles renouvelables à Madagascar

L'auteur, s'est posé la question de savoir comment, concrètement, les droits de la population malgache en général et des paysans en particulier vis-à-vis des ressources de leur terroir pouvaient être garantis. En d'autres termes, quels sont les « *champs juridiques qui puissent permettre aux différents acteurs d'inscrire leurs interventions dans les conceptions normatives qu'ils entendent voir reconnaître et donc de légitimer et d'organiser leurs activités* » (p. 234).

Pour cela, elle a fait appel à la grille d'analyse proposée par le Professeur Étienne Le Roy.

En effet, « *ces champs juridiques [...] peuvent être qualifiés de « maîtrises »* (Le Roy É., Karsenty A., Bertrand A., 1996, cités p. 234) *identifiées en fonction des modes d'appropriation et de cogestion développés par les acteurs. Si initialement cet auteur ne s'était attaché qu'au foncier, la prise en compte de la nature de la chose objet du droit revendiqué oblige à un élargissement des domaines juridiques. Des maîtrises*

*foncières, mais aussi forestières, environnementales, techniques, commerciales ou culturelles peuvent ainsi être mises en exergue et autoriser l'inscription de droits et d'obligations dans les patrimoines respectifs des acteurs impliqués* » (p. 234).

Le système des maîtrises est donc l'outil proposé par l'auteur pour une sécurisation effective des ressources naturelles renouvelables, réintégrant l'homme au sein de l'écosystème forestier qui lui donne ses moyens de subsistance.

En ce qui concerne la maîtrise foncière, il va sans dire qu'elle est loin d'être un luxe à Madagascar tant les conflits vont croissant<sup>1</sup>, les modes d'appropriation coutumiers de l'espace étant trop souvent remis en cause.

Par exemple, dans la communauté de Tsaramiafara les « *comportements individuels tendent à s'inscrire dans une logique individualiste et non plus communautaire, à la différence par exemple de ce que l'on peut encore trouver à Manakana. À cette individualité croissante vient en fait*

---

<sup>1</sup> « *Aucun paysan de Imamba-Ivakaka (Ouest du lac Alaotra) n'est assuré de pouvoir conserver sa terre au-delà d'une campagne. Il sait que le sol appartient théoriquement au fanjakana et aucun document ne prouve qu'il est le premier occupant ou le propriétaire effectif. Personne au village n'a le pouvoir de confirmer la réalité des approbations [...] Chaque exploitant est parfaitement conscient qu'il n'est pas à l'abri des appétits fonciers d'une personnalité influente ou des conflits quasi permanents avec ses voisins. L'insécurité foncière touche l'ensemble des exploitants, autochtones ou migrants. Chacun doute de son droit sur la terre et craint l'apparition de revendications inattendues. [...] Les limites de propriété demeurent incertaines et les conflits se multiplient. Ils perdurent plusieurs années et débouchent sur des litiges réglés à coup de sagaie ou par des feux déclenchés sur les parcelles contestées. Dans une majorité de cas, les conflits demeurent sans solution [...]. Il est entendu que, dans ces circonstances, aucun aménagement durable de l'espace n'est concevable* » TEYSSIER A., sans date, cité p. 297.

*s'ajouter des facteurs exogènes, notamment l'arrivée de migrants ou la manifestation d'initiés pour lesquels la procédure d'immatriculation foncière est envisageable* » (p. 296).

Ainsi, loin de voir son rôle s'effacer il s'agit, pour l'État malgache, d'établir un climat plus paisible, moins conflictuel en proposant une politique foncière novatrice dont l'élaboration serait « *indissociable de la mise en cohérence des pratiques multiples mises en œuvre par les acteurs à des échelles spatiales diverses* » (p. 297).

Dans cette optique, trois étapes sont clairement identifiées.

Il s'agit tout d'abord de la revendication et de la gestion d'un patrimoine foncier par certains groupements pourvus de la personnalité morale<sup>2</sup>. Ce transfert de l'État aux groupements, nous dit l'auteur, peut soit porter sur la « *pleine propriété, soit sur la reconnaissance de droits de jouissance. Dans les deux cas, ceci a l'avantage de rapprocher le centre de décision de l'objet de gestion, et donc de réduire les coûts et les délais des procédures liées à la sécurisation foncière des terres rurales, tout en les rendant plus flexibles*<sup>3</sup>. D'autre part, la gestion du patrimoine commun duquel le groupement se retrouve titulaire peut s'appuyer sur de nombreux droits réels immobiliers<sup>4</sup> dont la propriété n'est qu'une

---

<sup>2</sup> L'Etat ne remet pas pour autant en question les législations antérieures relatives au foncier.

<sup>3</sup> Il fallait, jusqu'alors, quinze ans pour se voir attribuer un titre foncier par l'Etat. La procédure étant non seulement très complexe mais aussi coûteuse. Dans la zone d'Imamba-Ivakaka évoquée ci-dessus, une procédure d'immatriculation foncière accélérée a été mise en place et, ce, dès le début des années 1990, la mobilisation des paysans et des services administratifs y étant pour beaucoup.

<sup>4</sup> Cf art.10 de l'ordonnance 60-146 du 3 octobre 1960.

*option (et pas toujours plus opérationnelle). Enfin, l'identification négociée et clarifiée des différents droits et obligations des acteurs impliqués dans la gestion de ce patrimoine commun serait ainsi susceptible de promouvoir la sécurisation foncière » (pp. 297 et 312).*

Il resterait, dans cette optique, à identifier les outils de gestion mais aussi et surtout les moyens.

En ce qui concerne les moyens, ils sont inexistantes et proviennent essentiellement de la communauté internationale, situation qui ne saurait perdurer. Des moyens nationaux (fiscalité efficace...) devraient voir le jour compensant, ainsi, l'aide internationale à court terme.

*Il ne nous faut cependant pas oublier que la « sécurisation foncière, si elle contribue à la réduction et à la clarification des conflits, ne garantit en rien ni l'investissement dans la terre, ni la gestion pérenne de l'environnement. Elle s'impose comme une condition nécessaire à l'établissement d'un climat affectant positivement la production agricole ou forestière et la protection de l'environnement, mais d'autres facteurs doivent impérativement l'accompagner si l'on vise réellement ces objectifs (amélioration des techniques et de leur diffusion en milieu rural, structuration adéquate des marchés des intrants, environnement économique et physique favorable...) » (p. 316).*

En ce qui concerne la maîtrise forestière, l'État se doit de mettre en place un véritable partenariat avec l'ensemble des acteurs intéressés à la gestion des ressources forestières. D'où une responsabilisation

croissante pour ces derniers en matière de préservation et d'entretien du domaine forestier allant de pair avec un désengagement progressif des « actions opérationnelles pour se concentrer sur les fonctions de conception et d'orientation, d'incitation et de coordination, de contrôle et d'évaluation » (p. 340). La politique répressive de l'État laisserait ici la place à une politique soucieuse de préserver la spécificité de la faune malgache, unique en son genre, en soumettant « l'ensemble des forêts à des plans d'aménagement forestier et à l'exploitation des ressources ligneuses par coupes régulières » (p. 317).

L'enjeu est de taille. Il s'agit ni plus ni moins que de transmettre aux générations futures une certaine biodiversité, nécessaire à la survie de nombreuses espèces. D'où, la mise en place d'un plan d'aménagement forestier à usages multiples, lequel doit « viser à la valorisation de l'ensemble des ressources naturelles et des usages qu'elles occasionnent et définir des règles d'accès et d'utilisation de ces ressources<sup>1</sup>, ceci en vue d'un développement durable appréhendé non seulement à l'échelle locale, mais également à l'échelle régionale et nationale » (p. 325).

La maîtrise environnementale, avec les normes techniques mises en place au niveau international<sup>2</sup>, national<sup>1</sup> et local<sup>2</sup> vise, à long

---

<sup>1</sup> L'exploitation des sites GELOSE en question par les exploitants forestiers devra comporter des avantages et non pas seulement des contraintes, au risque de voir ces sites délaissés au profit d'autres.

<sup>2</sup> Cf surtout la Convention cadre des Nations Unies du 09/05/92 sur les changements climatiques signée le 10 juin 1992 par Madagascar mais dont le texte n'a toujours pas été transmis à l'Assemblée Nationale. D'où, le défaut d'assistance technique et financière. « Elle vise l'élaboration d'une stratégie mondiale en vue de préserver le système climatique pour les générations présentes et futures et à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui

---

Il s'agit de l'usufruit, des droits d'usage et d'habitation, l'emphytéose, les droits de superficie, les servitudes et services fonciers, l'antichrèse, les privilèges et hypothèques.

terme, le développement harmonieux entre l'homme d'un côté et l'écosystème forestier de l'autre en faisant ressortir la nécessité d'un droit à l'environnement sain, droit concernant le maintien des surfaces et la qualité des écosystèmes forestiers.

Or, la question reste en fait de savoir si les notions de propriété incorporelles évoquées par l'auteur dans sa thèse (cf pp. 303 ss.) sont appropriables par la population malgache, laquelle évolue à l'écart, repliée sur elle-même. L'auteur semble, malheureusement, quelquefois l'oublier dans sa troisième et dernière partie consacrée à l'étude de la législation en vigueur par le biais des maîtrises remettant, ainsi, quelque part en question l'excellent travail réalisé dans les deux premières.

### **B - De la logique de redistribution des produits tirés de l'exploitation de la biodiversité**

L'enjeu est désormais de voir de quelle manière l'État peut, dans la mesure du possible, mettre en place un partage juste et équitable des bénéfices. La gestion viable

---

*empêche toutes les perturbations anthropiques dangereuses du système climatique* » (p. 342).

<sup>1</sup> Cf le décret n°95-377 du 23 mai 1995 relatif à la *Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement* (MECIE) dont l'objectif est d'éviter qu'une construction ou un ouvrage justifié sur le plan économique ou du point de vue immédiat du constructeur ne se révèle ultérieurement néfaste ou catastrophique pour l'environnement (p. 344). Cf également la loi n°86-017 du 3 novembre 1986 ; l'ordonnance n°86-013 du 17 septembre 1986 et le décret n°86-310 du 23 septembre 1986 sur la nécessité de la délivrance d'un certificat phytosanitaire en matière d'import-export des végétaux et des produits végétaux à Madagascar.

<sup>2</sup> Il s'agit ici de dispositions coutumières limitant les activités anthropiques sur un espace donné. Cet espace concerne par exemple les lieux de sépulture. Mais, là aussi de nombreuses croyances se perdant, la peur et le respect dus en temps normal aux mânes des ancêtres laissent la place à l'évolution des besoins.

de l'écosystème s'inscrivant, ainsi, dans un contexte plus global.

Lorsque l'on sait que le PNB à Madagascar s'élève, à ce jour, à environ deux cent trente dollars par habitant, on se rend compte de l'urgence de la situation et du rôle que pourrait jouer l'État sans perdre de vue le nécessaire équilibre entre prélèvements et reconstitution des ressources forestières.

Pour cela, l'auteur propose que l'État se dote d'une législation adaptée aux enjeux soulevés par la circulation des ressources génétiques. Mais, avant d'arriver à la mise en place effective d'un tel arsenal juridique, il s'agit tout d'abord de faire prendre conscience aux acteurs que sont les paysans de l'importance de l'information-formation sur les questions foncières (cf. p. 315). C'est là toute la problématique que recouvre la notion de maîtrise technique employée par l'auteur. En effet, la somme d'informations scientifiques et autres que détiennent les pays développés doit absolument être mise entre leurs mains.

Ce transfert de technologie vise de même les échanges internationaux : « *Puisque 'les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international pour le développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des moyens financiers dont elles disposent'* (Principe n°7 de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement), *ils doivent s'engager à pallier les difficultés financières que les « pays en développement » sont amenés à rencontrer lors de la réalisation des objectifs de la Convention de Rio. Lors des interventions dans ces mêmes pays, ils sont invités à prendre des mesures susceptibles de favoriser la formation, la recherche scientifique et le transfert de technologie* » (p. 356).

Ceci ne doit pas pour autant occulter le rôle de l'État. « *Il revient donc à l'État, en vue*

*de faciliter l'exercice de cette maîtrise, d'élaborer des réseaux de circulation de l'information afin de permettre aux services publics ou privés de formation et d'information de disposer d'un éventail de techniques agricoles et sylvicoles suffisamment important pour pouvoir proposer des techniques adaptées à l'environnement naturel et culturel des membres de la communauté de base » (p. 356).*

Il nous faut de même noter, à ce stade de l'analyse que, bien que le Français soit, avec le Malgache, la langue officielle à Madagascar, afin de permettre une appropriation plus rapide des informations délivrées par les autorités<sup>1</sup>, l'utilisation des noms vernaculaires est fortement recommandée<sup>2</sup>. Elle l'est d'autant plus que les procédés modernes d'exploitation en matière agricole et de sylviculture restent encore trop souvent méconnus. Cette méconnaissance touche aussi bien les paysans (70% de la population) que les exploitants. En ce qui concerne ces derniers, la professionnalisation est désormais la règle. La formation-information n'ayant pour but que de faire prendre conscience des bénéfices qu'ils peuvent en tirer. D'où, la nécessaire préservation de l'écosystème sur lequel ils interviennent.

Dans le contexte politico-économique actuel, la maîtrise technique implique de même un « *transfert substantiel de technologie des pays du Nord vers les pays du Sud. Le droit des brevets pourrait s'avérer être un outil susceptible de favoriser des activités industrielles respectueuses de l'environnement* » (p. 357). Mais, on se heurte encore une fois au manque

d'information chronique, à la législation très restrictive et à la méfiance des opérateurs pour lesquels le droit de propriété intellectuelle reste quelque chose de flou, ce qui n'est pas étonnant étant donné le contexte culturel malgache.

L'auteur s'est ensuite attachée à définir la maîtrise commerciale à travers la législation en vigueur. L'État malgache ne saurait ignorer, dans cette optique redistributive, le fait que la population malgache ne l'a pas attendu pour commercialiser les produits qu'elle peut retirer du terroir. La question reste donc de savoir comment concilier ce commerce informel, qualifié d'économie de réciprocité par l'auteur, avec l'économie de marché. Il est vrai que le délicat passage de l'une à l'autre ne se fera pas du jour au lendemain et qu'en ce qui concerne bon nombre de produits, ce n'est pas souhaitable.

En revanche, l'État en général et la population en particulier aurait des avantages certains à retirer de la mise en place de normes plus strictes. Il s'agit essentiellement des normes sanitaires, d'étiquetage et de qualité (cf certification biologique de plus en plus recherchée) ouvrant, ainsi, de nouveaux espaces de commercialisation dans la région mais, aussi, bien au-delà en cas d'exportation.

Dans cette perspective d'optimisation de la maîtrise commerciale, l'auteur privilégie l'approche par filière. Elle « *sous-entend l'analyse de l'ensemble des produits socio-économiques des différents acteurs depuis la phase de production, jusqu'à celle de la commercialisation [...]. Il est en effet nécessaire de connaître précisément les circuits par lesquels les produits sont acheminés vers les utilisateurs finaux en vue de parvenir à établir une structure des coûts par ressources qui, grâce à l'utilisation d'outils économiques de gestion (taxation, réglementation, quotas, licences...), puisse garantir un partage juste et équitable des bénéfices issus de*

<sup>1</sup> Lesquelles doivent, elles aussi, bénéficier d'une formation adéquate ce d'autant plus nous dit l'auteur que le « niveau de structuration du marché national n'est pas encore optimal » (p. 357).

<sup>2</sup> La thèse comporte un lexique complet des mots malgaches et un répertoire des noms de faune et de flore figurant dans le texte.

*l'exploitation de la ressource considérée* »(p. 371).

Bref, les mots clefs dans le cadre de la maîtrise commerciale sont « valorisation »<sup>1</sup> et « professionnalisation »<sup>2</sup>.

Malgré l'apparente bonne volonté de l'État, la mise en place de circuits commerciaux à moindre coût reste l'un des problèmes à résoudre. D'où, le recours croissant à la reproduction artificielle chez les pays importateurs faisant, ainsi, apparaître la nécessité de se doter d'instruments juridiques adéquats en cas d'exploitation des ressources naturelles de l'Île.

Faut-il pour autant faire appel, comme le fait l'auteur dans sa dernière partie, à tout l'arsenal juridique du droit occidental ? Le contexte malgache nécessite, assurément, une approche moins juridique.

Concluant sa réflexion sur la législation en vigueur par le biais des maîtrises, l'auteur se demande dans quelle mesure l'État pourrait exercer une maîtrise culturelle sur la circulation des ressources génétiques, mettant ainsi un frein aux pratiques néfastes observées ci-dessus.

Pour l'auteur, la maîtrise culturelle passerait en fait par la constitution et l'entretien d'une collection nationale des ressources génétiques. « *Cette option repose sur de multiples partenariats entre secteurs privé et public, populations locales et opérateurs étrangers* » (p. 395). Le but recherché est, d'une part, « *l'aspect conservatoire des ressources naturelles renouvelables* » et, d'autre part, la « *gestion plus rationnelle*

*des ressources génétiques d'un État, tant au regard des activités déployées par les généticiens, que par les sélectionneurs, industriels ou autres entrepreneurs* » (p. 396).

### Conclusion

L'auteur a, par son travail de terrain puis de réflexion, rassemblé une foule d'informations des plus appréciables qui constituent une base de travail solide pour les chercheurs et dont la consultation offre l'incalculable qualité de nous faire instantanément pénétrer la logique complexe des acteurs malgaches en matière de gestion des ressources naturelles renouvelables. Cette recherche, investissement personnel considérable de la part de l'auteur, n'aurait sans doute pas été aussi efficace sans l'encadrement en milieu rural du Département Recherche-développement du FOFIFA en collaboration avec le CIRAD-forêt entre autre.

Cette manière d'aborder, de la part de l'auteur, la législation en vigueur par le biais des maîtrises a mis à jour le rôle que doit jouer l'État malgache dans l'élaboration des politiques forestières, c'est-à-dire, un rôle d'« *encadrement et de coordination* ». Ce qui implique pour lui le fait de « mettre à la disposition des Communautés de base et de l'ensemble de ses citoyens un cadre législatif et réglementaire autorisant à la fois la préservation de l'environnement et l'intéressement des différents acteurs amenés à s'investir dans la gestion des ressources naturelles renouvelables » (p. 405).

Toutefois, la question reste de savoir comment des communautés qui vivent repliées sur elles-mêmes, qui se méfient de leur propre administration, pourraient s'approprier le catalogue des notions de propriété incorporelle décliné par l'auteur dans sa thèse.

<sup>1</sup> L'implication du secteur privé en matière commerciale est indissociable de la valorisation des produits.

<sup>2</sup> La logique de profit à court terme devrait laisser la place, dans le futur, à une logique de profit à long terme. Ainsi, à la spécialisation devrait correspondre la responsabilisation.



L'intelligence de ces populations est loin d'être le problème. Il s'agit tout simplement du refus de tout ce qui est étranger et surtout de tout ce qui n'a pas été établi d'un commun accord. En effet, le moindre problème de la vie courante y est sujet à discussion.

Cette situation ne saurait nous surprendre. Elle est tout simplement le résultat de croyances bien ancrées, d'une politique à sens unique de la part des autorités mais aussi de la méfiance qu'inspire, en général, l'autorité étatique, peu importe la région dans le monde, mais plus particulièrement à Madagascar.

Par conséquent, il ne faudrait pas s'étonner si ces notions de propriété incorporelle n'atteignent que difficilement leur but. Le fait est que l'on tente de les insérer dans une structure sociale, un système de valeur et un modèle culturel auxquels ils sont étrangers.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.

MONTGOLFIER (de) J., NATALI J.M., 1987, *Le patrimoine du futur. Approche pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Paris, Economica.

RAZANABAHINY Victorine, 1995, *Le dina, son opportunité ou non dans la conservation de la nature, cas de la réserve intégrale d'Andohahela-Tolagnaro*, Mémoire de CAPEN, ENS, Antananarivo.

TEYSSIER A., *Le titre foncier dans la guerre des eucalyptus ; front pionnier et sécurisation foncière : le nécessaire recours à l'État*, CIRAD-SAR, Cameroun, sans date.

Ordonnance 60-146 du 3 octobre 1960, relative au régime foncier de l'immatriculation.

Loi n° 86-017 du 3 novembre 1986 ; ordonnance n° 86-013 du 17 septembre 1986 et décret n° 86-310 du 23 septembre 1986 relatif à l'obligation de délivrance d'un certificat phytosanitaire en matière d'import-export des végétaux à Madagascar.

Convention cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques.

Décret n° 95-377 du 23 mai 1995 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE).

Loi 96-025 du 30 septembre 96 visant la gestion locale et sécurisée des ressources renouvelables et du foncier.

Article 17 de la loi 96 025 du 30 septembre 1996 définissant la médiation environnementale.

## LA MISE EN ŒUVRE DE L'AMENAGEMENT FORESTIER NEGOCIE, OU L'INTROUVABLE GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITE A MADAGASCAR

Frank Muttенzer\*

*« Deux grands enjeux de la politique malgache de nos jours sont la conservation et la gestion durable des ressources naturelles ainsi que la réorganisation de l'État et de la Société : décentraliser et transférer des responsabilités à la société civile ; bâtir le partenariat entre les secteurs public et privé. La nouvelle politique forestière est une des expressions de cette volonté commune » (Agenda POLFOR 2001, Projet POLFOR-GTZ et Ministère des Eaux et Forêts, Antananarivo, 2000).*

### Introduction

Le concept de biodiversité (Hufty M., 2001) est maintenant si fondamentalement associé aux politiques dites de « développement durable » que son emploi par les sciences sociales est devenu courant sinon incontournable. S'il est fait allusion dans l'intitulé à une gouvernance introuvable, ce n'est donc pas avec la prétention de nier le fait social « biodiversité », mais pour montrer que ce fait existe avant tout, sous forme d'une idéologie produite par la superstructure, dans l'esprit de ceux qui gouvernent. Il n'est pas non plus question de dénoncer cette conscience fautive des vrais

problèmes à traiter pour y substituer des connaissances irrecevables par les hommes chargés de mettre en œuvre des plans d'action environnementaux. La présente contribution part du constat qu'au caractère irréaliste et aux effets insécurisants de certaines interventions correspond l'absence d'évaluation empirique de la réforme de l'État qui est due à un détachement dogmatique des procédés de connaissance. Le point de vue adopté est socio-épistémologique en ce qu'il postule l'existence d'un régime de production scientifique et normative en matière de gouvernance environnementale. Comme d'autres idéologies du bon gouvernement, le complexe normatif en train de se nouer autour de l'idée de biodiversité fait l'objet d'indéterminisme en restant ouvert à des interprétations divergentes voire contradictoires. L'idéologie de la biodiversité est donc en principe susceptible d'évoluer de façon pragmatique, dans la mesure où faute d'être plausibles, certains éléments du complexe se heurtent à la résistance passive de la base sociale<sup>1</sup>.

Madagascar est un pays confronté à de fortes pressions sur ses ressources forestières. Sous l'effet conjugué de facteurs socio-économiques, des modes de mise en valeur agricole et pastorale et des méthodes d'exploitation forestière, ces ressources ne cessent de décroître et le phénomène tend aujourd'hui à s'accélérer. Avec une administration incapable d'exclure, surveiller et punir conformément à la loi, le caractère répressif et centralisateur de la réglementation sur l'ensemble des sols et ressources a généré des situations d'accès libre de fait qui favorisent la dilapidation des moyens dont disposent les économies rurales. Il est vrai que ces facteurs se combinent différemment et s'exercent avec une intensité

---

\*IUED (Genève) et ESSA-Forêts (Antananarivo).  
Courrier électronique: [epbfor@bow.dts.mg](mailto:epbfor@bow.dts.mg) et [fmuttенzer@hotmail.com](mailto:fmuttенzer@hotmail.com).

---

<sup>1</sup>Concept dialectique, la « base sociale » se définit comme le contraire de son « élite ». Telle que nous l'entendons, la « base » regroupe outre, la paysannerie, des pans entiers de l'administration.

variable selon les régions. Leur effet d'ensemble conduit toutefois au constat général que le pays se trouve aujourd'hui confronté à une véritable spirale de dégradation de ses ressources naturelles. Une telle tendance pose un problème dont la gravité apparaît non seulement au niveau de la détérioration progressive des conditions de production agricole mais aussi au niveau du maintien de la biodiversité.

Pour faire face à la déresponsabilisation généralisée du monde rural, et notamment des paysans qui se considèrent plutôt comme des sujets que comme des citoyens ou des partenaires dans la conservation et la valorisation des ressources renouvelables (cf. Mamdani M. 1996), l'État malgache s'est engagé depuis 1995 dans un processus de décentralisation politique et de déconcentration administrative<sup>1</sup>. Ceci dit, les contextes écologique, économique et social de l'utilisation actuelle des ressources renouvelables impliquent une approche au cas par cas qui ne pouvait immédiatement relever de la seule décentralisation administrative. Dans l'objectif d'une gestion durable, le gouvernement est donc allé plus loin en s'engageant dans une réforme de très grande ampleur de la gestion de l'accès et de l'usage de ces ressources. Selon une loi promulguée en 1996, il est désormais possible pour l'État et les collectivités territoriales décentralisées d'établir une structure intermédiaire plus proche de la population et répondant mieux au principe de subsidiarité. Des communautés villageoises constituées en associations d'usagers peuvent se faire attribuer des concessions de droits d'usages exclusifs sur le domaine privé de l'État, dans le cadre de plans de gestion négociés<sup>2</sup>.

Cette réforme en matière de gouvernement local mérite une réflexion à deux niveaux. À un premier niveau, elle introduit une rupture avec le monopole traditionnel de l'État forestier, tenant compte du fait que ce monopole n'a pas apporté les preuves d'une grande efficacité en matière de bonne gestion des ressources renouvelables ou de contribution au bien-être des habitants des zones forestières (Karsenty A, 1999b : 147). À travers l'évolution récente du concept d'aménagement forestier, défini comme l'affectation et la répartition de ressources limitées pour atteindre des objectifs spécifiques, les préoccupations se sont progressivement déplacées des tâches techniques d'affectation et de répartition vers les objectifs de l'aménagement. Plutôt qu'en termes de production soutenue de bois d'œuvre, on définit aujourd'hui ces objectifs en termes de gestion viable des écosystèmes forestiers dans un contexte global d'aménagement du territoire (Bertrand A., Babin D., et Nasi R., 1999a: 33-40).

À un deuxième niveau, la réforme mérite réflexion parce que selon ses concepteurs, le passage à une démarche contractuelle marquerait la fin de l'approche « participative » du développement. Les différents acteurs concernés par la gestion des ressources renouvelables deviennent malgré leur diversité des partenaires avec des obligations réciproques : État, communautés rurales, collectivités territoriales, ONG, projets de développement ou de conservation. Ce déplacement du participatif vers le négocié repose sur la mise en place de structures opérationnelles à travers une démarche « patrimoniale ». Conçue comme un facteur de redynamisation des communautés locales, elle nécessite l'intervention d'un « médiateur environnemental »

---

<sup>1</sup> Loi 93-005 du 24 février 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation, modifiée et complétée par la loi 94-039 du 3 janvier 1995.

<sup>2</sup> Loi 96-025 relative à la gestion locale des

---

ressources naturelles renouvelables. La procédure de transfert de gestion instituée par cette loi est connue sous le nom "Gelose" (Gestion locale sécurisée).

chargé de faire émerger de la négociation entre l'administration et les communautés villageoises les objectifs communs de très long terme (« patrimoniaux ») d'où seront déduits des contrats de transfert et des règles de gestion<sup>1</sup>.

Issue à l'origine des débats qui portaient sur la conservation de la biodiversité et sur le problème d'occupation illégale des aires protégées (Weber J., 1995 : 157-164), cette politique a finalement une visée plus générale. Comme auparavant l'approche participative, la gestion patrimoniale entend répondre à la demande sociale de la population rurale qui exprimerait souvent son désir de gérer sous sa propre responsabilité les ressources de son terroir ou de sa région. À travers ces négociations patrimoniales, il devrait selon le législateur être possible d'intégrer la question environnementale dans le processus global de développement rural (Babin D. et Bertrand A., 1998). Trois questions se posent alors. D'où vient ce changement de paradigme dans la gestion environnementale ? Quelles sont les conséquences de la réforme au point de vue du gouvernement local ? Quel rôle peut jouer la recherche en sciences sociales dans sa mise en œuvre ?

#### LA GOUVERNANCE DECENTRALISEE, CONFIGURATION NOUVELLE DE L'ÉTAT IMPORTE

Dans sa définition la plus simple, la réforme de l'administration locale vise un transfert de l'autorité, de pouvoirs discrétionnaires et de responsabilités à des unités territoriales ayant une personnalité juridique propre, donc la reconnaissance d'affaires locales avec un haut degré d'autonomie financière et administrative (Michalon T. 1988). Selon

les critères habituellement employés par les bailleurs de fonds, la décentralisation implique, outre le transfert de responsabilités à des unités politiques régionales et aux communautés locales, un transfert concomitant de responsabilités au secteur privé et à la société civile, puis une réorientation de l'aide au développement en faveur du « renforcement institutionnel », du « renforcement des capacités » et de l'appui au transfert du pouvoir vers les nouvelles entités pour éviter le renforcement de l'autorité centrale dans le processus. Cette conception largement partagée de la politique de décentralisation traduit en faits concrets le programme d'une architecture institutionnelle rationalisée qui s'appuie sur une administration minimale, efficace selon le critère de rentabilité économique et décentralisée au maximum (Campbell B., 1996 : 26-27).

Sans chercher plus loin, les éléments de définition avancés par les décideurs permettent déjà d'apprécier la logique du processus engagé à Madagascar depuis 1995. La création de nouvelles entités juridiques, aussi bien au niveau de l'administration du territoire qu'au sein des services techniques de l'État, ne produit pas forcément les effets souhaités. Les communes rurales ont du mal à assumer des tâches liées au développement rural, de façon à ce que le gouvernement local contemporain rappelle sous certains aspects le dualisme juridique de la période coloniale (voir Jacob J.-P., 1998 : 138)<sup>2</sup>. On semble avoir fait l'économie de repenser l'attribution de compétences aux différentes instances en termes de leurs fonctions. Or, les résultats concrets d'une politique de décentralisation

<sup>1</sup> Section 2 de la loi 96-025 et décret 2000- 028 relatif au médiateurs environnementaux.

<sup>2</sup> Ce dualisme se traduisait dans un usage de la participation sans droit d'opposition, c'est-à-dire dans une tendance constante à redéfinir le statut des populations, de l'état de « bénéficiaires » potentiels des systèmes gouvernementaux à l'état de « coproducteurs » desdits systèmes.

dépendent en large mesure des réformes sectorielles et de la réorganisation des services techniques que ces réformes entraînent. Dans la mesure où la décentralisation et la déconcentration qui l'accompagne n'ont pas de prise sur les règles qui opèrent effectivement dans les économies locales, on doit donc s'attendre à ce que l'autonomie des collectivités territoriales soit mise en cause par un pouvoir de tutelle permettant à l'appareil bureaucratique de maintenir ou de renforcer son emprise sur la société sans pour autant assurer la coordination des tâches aux différents niveaux<sup>1</sup>.

Au demeurant, il ne fait pas doute au sein des organismes de financement multilatéraux et bilatéraux que l'on réforme l'État dans l'objectif de rationaliser les secteurs de l'économie nationale dont le potentiel créateur de valeur est attesté. La volonté, déclarée par ces organismes, d'établir une « bonne gouvernance » supporte une telle lecture, le concept ayant permis à des instances internationales d'étendre la théorie du développement à la question de l'État en dépassant largement le cadre de la théorie économique et de réformer les bureaucraties de nombreux pays du Tiers-Monde en se référant à une norme apparemment plus technique et moins politique que le serait un appel à la réforme de l'État (Hewitt de Alcantara C., 1998 : 109-118). Il convient dès lors d'axer la réflexion sur une ou plusieurs politiques sectorielles et d'en mesurer les incidences au niveau de la déconcentration et éventuellement de la décentralisation des services techniques de l'État chargés de mettre en œuvre ces politiques. Du point de vue méthodologique, seul le détour par le « sectoriel » permet d'aborder par la suite les questions « intersectorielles » soulevées

par les thématiques transversales de l'environnement et de la biodiversité.

### – La déconcentration sectorielle

Elle consiste à conférer des compétences propres à des fonctionnaires locaux qui restent intégrés dans la pyramide hiérarchique d'une administration centrale et sont tenus d'exercer leurs attributions propres conformément aux circulaires et instruction que leur adressent leurs supérieurs hiérarchiques. Elle permet seulement qu'un certain nombre de décisions soient prises aux niveaux local (préfecture et sous-préfecture) ou intermédiaire (région ou province) sans remonter au niveau national<sup>2</sup>. La déconcentration est le principe mis en œuvre par la nouvelle politique forestière malgache, afin de redéfinir le rôle de l'administration des Eaux et Forêts dans le cadre du transfert de gestion à des entités locales et donc pour s'inscrire dans les options nationales en matière de décentralisation, de désengagement de l'État du secteur productif et de libéralisation économique<sup>3</sup>. L'instauration d'un nouveau mode de relation entre les différents acteurs passe nécessairement par la redéfinition de la mission de l'administration des Eaux et Forêts. D'après la nouvelle politique forestière, celle-ci sera amenée à se retirer des activités opérationnelles et à se concentrer sur les fonctions essentielles qui doivent être assumées par les autorités publiques en tant que garantes de l'intérêt général et du long terme. Idéalement, ces fonctions vont consister à concevoir et orienter, puis à inciter et coordonner, enfin à contrôler et évaluer les actions conduites dans le secteur forestier<sup>4</sup>.

<sup>2</sup>Articles 15-19 de la loi 93-005.

<sup>3</sup> Articles 46 et 47 de la loi 97-017 du 16 juillet 1997 portant révision de la législation forestière.

<sup>4</sup> Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, "Politique forestière malagasy. Document d'orientation", Mandat DEF/POLFOR Appui à la

<sup>1</sup> Ceci malgré le principe de base selon lequel à tout pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré (Article 19 de la loi 93-005).

### ° La décentralisation sectorielle

Elle suppose, quant à elle, la réorganisation du service technique en personnes morales autonomes ou, lorsque l'objectif est le désengagement de l'État, la création de nouveaux agents gestionnaires tels des associations d'usagers. Le lien rattachant les nouvelles entités juridiques à l'administration centrale n'est plus la subordination hiérarchique mais le contrôle de tutelle. Lorsque la gestion est déléguée à travers des contrats de droit administratif, la tutelle ne portera plus directement sur les lois et règlements en vigueur, mais sur les conditions du transfert de gestion convenues d'un commun accord par les parties<sup>1</sup>. C'est ainsi que le secteur forestier, tout en étant soumis à un régime juridique et administratif particulier, est devenu l'un des principaux champs d'application de la politique de gestion subsidiaire et paritaire des ressources renouvelables engagée en 1996. L'aspect original et innovateur de cette politique est l'idée de représentation paritaire des intérêts des gestionnaires. Son but est ainsi de dépasser une simple répartition des compétences selon le principe de subsidiarité pour instituer un régime d'exception basée sur la médiation patrimoniale, c'est-à-dire sur la négociation paritaire de règles de gestion entre l'administration compétente et les futurs gestionnaires villageois. La question se pose néanmoins de savoir si l'intervention de médiateurs environnementaux, hormis les difficultés pratiques qu'elle soulève, est susceptible de conférer aux nouvelles structures gestionnaires le statut d'autorités foncières indépendantes.

Selon la définition de Jacques Chevallier, (1986 : 40(-406) les « *autorités indépendantes* » sont des autorités admi-

---

formulation de la politique forestière malagasy, Antananarivo, 1995, p. 24.

<sup>1</sup> Art. 41 de la loi 96-025.

nistratives « *situées hors hiérarchie : d'une part elles disposent d'une indépendance statutaire, garantie par la désignation des membres [...], d'autre part, l'indépendance fonctionnelle résulte de l'absence de tout pouvoir hiérarchique ou de toute tutelle, de la maîtrise de leur organisation administrative et financière et de l'exercice d'un pouvoir propre de réglementation, de contrôle et de sanction* ». Il faudrait alors se demander si l'administration forestière est habilitée à négocier des règles de gestion qui contredisent celles du régime forestier comme le feraient des règles de valorisation économique à l'intérieur d'une aire protégée. Si ce n'est le cas et ce ne l'est évidemment pas, le pouvoir de réglementation, de contrôle et de sanction de l'autorité indépendante doit être considéré comme étant substantiellement limité par le régime administratif sous lequel s'effectuent les négociations. Le problème apparaît nettement dans le projet de décret d'application de l'article 24 de la loi forestière<sup>2</sup>. Ce décret est inspiré de la négociation patrimoniale prévue par la Gelose tout en la simplifiant par la codification du rôle de l'administration forestière dans les négociations avec les communautés de base<sup>3</sup>. En substance, les « communautés de base » ne peuvent donc pas être considérées comme des organes paritaires indépendants avec un pouvoir autonome de réglementation. Elles restent les simples délégués d'une série

---

<sup>2</sup> "Les forêts de l'État peuvent être gérées en régie. L'État peut déléguer la gestion de ses forêts à d'autres personnes publiques ou privées. Un décret pris en Conseil de Gouvernement fixera les modalités de délégation" (Art. 24 de la loi 97-017).

<sup>3</sup> Ministère des Eaux et Forêts, "Projet de décret fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État (GCF)", Antananarivo, 2000. La GCF (et donc la Gelose en matière de forêts) est applicable exclusivement aux forêts domaniales, aux forêts classées, aux stations forestières, au peuplements artificiels et aux zones périphériques des aires protégées.

de compétences définies unilatéralement et préalablement à toute négociation par le régime forestier (Randrianasolo J., 2000). On est loin d'être sorti du cas de figure de la décentralisation sectorielle.

Ceci étant, l'échec relatif dans les pays africains de l'État forestier montre sans trop d'ambiguïté que les espaces forestiers ne peuvent pas être isolés du reste de la société parce qu'ils sont frappés par les autres formes d'utilisation (traditionnelle, agricole, industrielle, récréative etc.) du foncier et des ressources, par les politiques sectorielles correspondantes et par la politique générale d'aménagement du territoire. Si la bonne question est désormais « comment gérer, sur un même espace, le grand nombre d'acteurs, d'usages et d'intérêts souvent contradictoires et incompatibles ? », les réponses ne sont pas pour autant évidentes. À suivre le législateur malgache, « *les doctrines s'accordent actuellement sur la nécessité de responsabiliser et de faire participer les populations à la gestion directe de certaines ressources naturelles afin d'assurer l'équilibre entre l'utilisation de ces ressources et les capacités de régénération des écosystèmes base de la pérennisation des activités de développement* »<sup>1</sup>. On peut pourtant se demander si cet « accord entre les doctrines » est empiriquement fondé ou si l'hypothèse de la participation est simplement le reflet d'une préconception non vérifiée. Il est impossible de répondre sans enquête de terrain.

Dans l'hypothèse opposée, le pouvoir qu'on prétend transférer par la décentralisation n'existe pas sous cette forme ou n'est pas le seul pouvoir qui existe. Le transfert du pouvoir ne saurait dans ce cas ni responsabiliser la population ni conduire à sa participation dans une meilleure gestion. Comme l'explique M. Rahnema (1988 : 408), le

problème se pose en ces termes : si l'on suppose que les gens ordinaires sont et ont le pouvoir, comment et pourquoi le leur transférer? Personne ne s'est posé cette question parce qu'elle cesse de se poser lorsqu'on part des postulats suivants :

- Le pouvoir à transférer est le pouvoir politique tel qu'on le connaît au macroniveau mais qui n'est en réalité que la possibilité d'exercer une certaine forme de pouvoir liée au fait de disposer des outils ou appareils nécessaires à cette fin.
- Ce pouvoir est le plus déterminant et le seul qui compte.
- Cette forme de pouvoir peut être transférée avec succès en toutes circonstances.

Ce transfert, s'il devenait possible, accroîtrait incontestablement le pouvoir de la base et ne saurait en aucun cas nuire à son exercice.

De tels postulats analytiques nient la possibilité que le pouvoir puisse être organisé de façon diffuse et non pas « légal-rationnelle » comme dans le modèle wébérien. Remarquons que le point de vue habituel des sciences sociales hérite en cela de la tradition juridique occidentale qui postule l'unité du Droit, sa spécificité irréductible et la possibilité de découvrir un ordre juridique englobant sous le principe de la hiérarchie des normes. Cette tradition surestime le rôle joué dans la régulation sociale par les règles prescriptives, générales et impersonnelles, réunies et ordonnées dans les lois et les codes. Mais en ce faisant, elle passe outre les deux autres fondements du Droit qui constituent sa face cachée, c'est-à-dire « *les coutumes qui expriment et condensent des modèles de conduites et de comportements* » et « *les habitus qui sont, dans la définition de Pierre Bourdieu, des « systèmes de dispositions durables », plus ou moins ritualisés* » (Le Roy 1997 : 128). Si du point de vue comparatif, ces trois référents

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la loi 96-025 relative la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.



sont présents dans toute société mais selon des montages et des combinaisons différents, seule la tradition occidentale pense leur emboîtement en termes d'ordres juridiques hiérarchisés et organisés autour des trois sources reconnues, la loi, la jurisprudence et la doctrine. Le montage légaliste fonctionne donc « *suivant un principe d'englobement, la norme légale absorbant les modèles qui eux-mêmes façonnent les « usages », c'est-à-dire, les habitus. Ces trois fondements s'emboîtent comme les poupées gigognes suivant un ordre hiérarchique qui ne laisse à voir que la dimension légale du Droit* » (ibid.).

Reprenant le principe *d'englobement légaliste* à leur compte, les sciences sociales tendent à privilégier une seule parmi toutes les formes de pouvoir qui constituent ensemble le « gouvernement ». Avec le modèle européen comme référence, les différences du fonctionnement concret de l'État africain sont expliquées par l'inversion de ses attributs normatifs. La définition normative de la catégorie « État » est du coup convertie en instrument d'analyse, sans tenir compte des rapports sociaux qui constituent réellement le phénomène. Ainsi, l'analyse du gouvernement ne laisse à voir qu'un État illusoire à tort perçu comme la cause unique de création d'un nouveau système social, alors qu'il s'agit en réalité d'un produit en formation permanente (voir Darbon D. 1990 : 37-45 et Mbembe A. 1990 : 7-24). Nous parlerons à cet égard d'une double importation du modèle européen de l'État. L'importation ne concerne pas tant les règles de droit successivement introduites dans les sociétés d'Afrique que les habitus scientifiques en amont de l'importation des textes : l'englobement légaliste ne cesse pas en effet d'être la structure inconsciente des analyses du gouvernement seulement parce qu'on entend restituer le pouvoir à la société par une domestication progressive du dispositif implanté.

## L'ECONOMIE DES USAGERS

*(observer, comprendre, comparer...)*

*observer...*

Il convient de distinguer provisoirement deux corpus de données de terrain, respectivement liés aux discours des deux principales catégories d'acteurs, les paysans et l'administration. Tandis que le premier corpus correspond à des formes de régulation qui relèvent de l'intériorisation de modèles de comportement, le deuxième corpus fait référence à un mode d'emprise sur la société qui se veut enraciné dans une légitimité venant de l'extérieur du corps social et qui est, idéalement, perçu comme incontestable *à ce titre*. Il faut pourtant relever que la régulation par l'État et par les autres instances de développement ne peut pas être « directement » appréhendée par les techniques de l'observation et de l'entretien. Rappelons que pour décrire la régulation sociale autonome, les techniques mentionnées peuvent utiliser d'une manière plus ou moins directe les catégories spatio-temporelles du discours des acteurs qui sont celles de la coutume (Crousse B., Le Bris È. et Le Roy È., 1986 : 21). La régulation qui émane de l'État par contre ne peut être appréhendée que de manière « indirecte », c'est-à-dire à travers les effets que sa mise en œuvre induit à l'interface des deux modes de régulation et en utilisant d'autres représentations d'espaces que celles inscrites dans les textes de loi et dans les manuels d'intervention sociale. Par conséquent, l'observateur qui s'intéresse à produire des données de terrain qui aient un rapport avec le réel aura tendance à remplacer les catégories spatiales véhiculées par le dispositif développementaliste par des catégories qui

sont compatibles avec les représentations coutumières<sup>1</sup>.

**- La géographie humaine du site.** Des enquêtes ont été réalisées dans le *fokontany* d'Ambalakida, chef-lieu de la commune rurale d'Ambalakida, Fivondronana Mahajanga II, située à une heure de marche de la route nationale 4, à une trentaine de kilomètres environ de l'agglomération urbaine de Mahajanga (Majunga). La circonscription abrite un îlot résiduel de forêt naturelle sèche d'environ 200 ha, situé au milieu d'un vaste finage de savane arborée aux limites assez floues et considérée sacrée par la population riveraine. La forêt d'Andriamisara est le vivier des ruches d'où proviennent les offrandes de miel lors du rituel du *fanompoambe*, bain des reliques royales (littéralement « grande corvée »). Si cette forêt de l'État (domaine non classé) a été en partie préservée jusqu'à présent, son rôle dans la tradition *sakalava* ne saura à terme empêcher une dégradation qui avance sous une forte pression anthropique, essentiellement des coupes de bois pour la fabrication de charbon et pour la construction, la sélection d'essences de valeur tel le *santal* et l'installation de cultures par des immigrants à certains endroits. Lesdites pressions viennent des habitants des *fokontany* situés aux alentours (Ambalakida, Antanamifafy et ceux se trouvant sur la RN4. En effet, l'usage de la forêt n'est pas la seule affaire des anciens maîtres de la terre, les *Sakalava Zafitafihana* qui la tiennent pour un lieu sacré, mais aussi des immigrants *antandroy* qui ne se sentent pas liés par la coutume *sakalava*.

Du point de vue de son écologie humaine, la zone étudiée ne se prête que difficilement à une analyse en termes de « terroirs villageois », dans la mesure où cela suppose des

séparations spatiales à la fois plus nettes et plus stables. Or ici, les espaces sont occupés de manière flexible voire dispersée, de façon à ce que les termes de « finage » ou de « micro-région » conviendraient mieux pour caractériser l'organisation locale des espaces que celui de « terroir ». L'on ne peut en effet résoudre cette difficulté autrement que par la connaissance en détail des flux économiques caractérisant l'ensemble de la zone, ainsi que de l'affectation des espaces à des usages particuliers qu'implique la sécurisation des anticipations liées à ces flux.

La zone se caractérise par une forte diversité en ce qui concerne l'utilisation des ressources renouvelables. Si on se limite aux seules activités génératrices de revenus monétaires, les produits concernés par ces activités sont, par ordre décroissant d'importance, le charbon de bois, le palmier (*satrana*, fibre pour la fabrication de nattes et paniers), le bambou, le miel, le raphia, les produits ligneux. S'ajoutent à cela les activités agricoles (essentiellement riz, manioc, maïs, tomates), l'élevage, la cueillette de produits non ligneux, la chasse. Suite à des changements climatiques se traduisant dans un manque de pluies, la riziculture a fortement diminué ces dernières années. Les activités liées à l'économie de subsistance, qu'elles soient agricoles ou de cueillette, ne suffisent pas à couvrir les besoins énergétiques de la population et doivent par conséquent être compensés à travers des revenus monétaires accrus<sup>2</sup>. Du fait de la proximité de l'agglomération urbaine de Majunga avec ses besoins croissants en énergie domestique, la production de charbon de bois va jouer ce rôle de compensateur et occuper une place de plus en plus importante dans l'économie locale. L'importance de la filière pour la

<sup>1</sup> Aux espaces *inobservables* du discours institutionnel il faut ainsi substituer des constructions à partir d'espaces *observables* dans les instances régulatrices locales.

<sup>2</sup> Le numéraire permettant aux paysans de s'approvisionner en riz pakistanais sur les marchés urbains.

reproduction sociale explique pourquoi les permis d'exploitation et les laissez-passer pour transporter le charbon de bois en ville sont gérés de façon communautaire à l'échelle du village.

Le plan résidentiel d'Ambalakida permet de distinguer un secteur administratif d'un espace villageois proprement dit, situés l'un après l'autre sur l'axe principal par lequel on accède au village. À l'entrée se situent la mairie, un dispensaire médical, un bar et une boutique, ainsi que les habitations du maire, de son adjoint, du vulgarisateur agricole, du médecin et des instituteurs, tous originaires de la région centrale de Madagascar. L'espace villageois s'ouvre un peu en retrait par rapport à ce secteur « moderne » et en avançant sur l'axe central, derrière l'ancien marché couvert, à moitié ravagé par le dernier cyclone, et le bâtiment de l'école qui n'a pas été touché depuis sa construction dans les années 1960. L'espace résidentiel est divisé en deux moitiés dont chacune abrite à son tour deux quartiers distincts, de l'ordre d'une vingtaine de cases par « quartier ». Cette organisation de l'espace villageois reflète les différentes appartenances qui caractérisent ses habitants.

La population est constituée de deux principaux groupes qui rappelle une ancienne distinction de rang au sein de la classe roturière, *tranobe* (grande maison) et *tranokely* (petite maison). Chacune des deux « maisons » se divise ensuite en un groupe de descendants « mâles » et un groupe de descendants « femelles », selon que l'appartenance d'un individu à l'un ou l'autre lignage fondateurs des deux « maisons » lui est transmise par son père ou par sa mère. Les quatre quartiers résidentiels au village correspondent aux quatre segments lignagers ou « familles » qui regroupent selon la conception locale l'ensemble des habitants, à l'exception de deux « familles » additionnelles vivant un peu écartées mais dont on retrace l'appartenance villageoise en re-

montant à des unions uxori-locales d'étrangers ayant pris femme dans le groupe de descendants « femelles » de l'une ou l'autre « maison ». Dans la mesure où il y a saturation du village en tant qu'espace de vie, les stratégies matrimoniales ont aujourd'hui tendance à maintenir constants le nombre de grandes familles (et de leurs responsables ou porte-parole à l'échelle villageoise) et l'équilibre du pouvoir qui existe entre elles.

L'organisation des rapports internes à la communauté villageoise est exprimée dans les termes d'une idéologie autochtone qui puise dans l'histoire de l'ancien royaume *sakalava* du Boina, maintenue vivante entre autres dans les rituels du *fanompoafandrama* (récolte du miel dans les ruches et sa conservation dans le *doany* ou maison sacrée se trouvant au village d'Ambalakida) et du *fanompoambe* ou « bain des reliques royales » (un rite propitiatoire pour la reproduction du cycle annuel). À l'occasion de cette cérémonie, le souverain en titre recevait l'allégeance des divers groupes du royaume et distribuait honneurs et charges. Si le rituel a perdu sa finalité originelle, la référence à l'ancienne hiérarchie permet aujourd'hui de légitimer les rapports entre groupes lignagers, susceptibles de se modifier en fonction de l'actualité politique (Raison-Jourde, 1983 : 57). Selon le mythe d'origine qui nous a été rapporté contre une offrande aux ancêtres à la hauteur de 25 000 FMG, il incombe aux lignages installés à Ambalakida et notamment aux *manantany* (représentants du pouvoir autochtone liés à la dynastie) de veiller sur la forêt sacrée d'Andriamisara. Le *manantany* actuel explique que cette charge découle d'une alliance conclue dans le passé entre le groupe *Zafitafihana* et la dynastie *sakalava* du Boina. À travers ce type d'alliances matrimoniales, les autochtones se soumettaient à la domination royale par l'acte de donner femme tout en gardant leur statut d'intermédiaires avec les esprits du lieu et tout en permettant

d'« autochtoniser » le pouvoir monarchique. Les descendants des roturiers *Zafitafihana* auraient ainsi l'obligation de préserver la forêt d'Andriamisara et d'accomplir les tâches rituelles pour commémorer la nature du lien avec la dynastie royale *sakalava*.

Suite à l'effondrement de la royauté dans la première moitié du siècle dernier et l'établissement de villages permanents après la colonisation, les pratiques sociales mettent en scène l'histoire royale sous de nouvelles formes (possession par des ancêtres royaux). Sa réinterprétation fournit le modèle d'organisation des rapports internes aux communautés villageoises. Ainsi, la division du village en « grande maison » et « petite maison » est expliquée par référence à deux alliances matrimoniales avec la dynastie royale, la « grande maison » regroupant les descendants des ancêtres donateurs d'une première épouse royale, la « petite maison » ceux des ancêtres donateurs d'une épouse de second rang. Si la référence à l'idiome ancestral est omniprésente, elle ne facilite pas pour autant le travail de déterminer objectivement le rôle des instances qui interviennent dans l'exercice du pouvoir local. Il se peut en effet que le « pouvoir traditionnel » soit essentiellement une mise en scène, une forme d'action collective permettant de réinterpréter les structures lignagères anciennes pour mettre le ménage au premier plan des stratégies économiques locales. Une analyse plus approfondie de cette dynamique devrait partir des flux économiques locaux les plus importants pour identifier progressivement le rôle de ces communautés d'appartenances, en passant par la description des groupements volontaires (entraide, échange de travail etc.). Ces derniers se constituent en réponse à des « problèmes à résoudre » et en subordonnant le mode et le degré d'organisation à l'objectif à poursuivre, à la fonction à assumer. Elles sont de ce fait des indicateurs pour comprendre la façon dont les critères d'appartenance de l'idiome ancestral sont mobilisés par le pouvoir au village.

**- La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié.** La forêt sacrée d'Andriamisara, en même temps que quelques autres forêts villageoises de la région, fait actuellement l'objet d'une procédure de transfert de gestion entamée par le service forestier de Majunga. À cet effet, le cantonnement des Eaux et Forêts de Majunga bénéficie de l'assistance financière et technique d'un projet de la coopération allemande au développement (GTZ). À travers le projet « Appui à la nouvelle politique forestière POLFOR », la GTZ soutient des mesures telles la mise en application des Plans de développement forestier régionaux, la certification, la gestion communautaire des forêts ou la réforme de l'administration forestière elle-même. L'objectif déclaré de l'intervention du service forestier est de préserver la forêt d'Andriamisara de la destruction en impliquant la population riveraine dans sa gestion. La démarche entamée suit, à quelques exceptions près, les dispositions de la Gelose avec la création d'une association d'usagers dite « communauté de base » et l'ébauche d'un règlement interne, l'élaboration d'un plan d'aménagement et de *dina* (convention villageoise). Nous sommes en présence d'une intervention de développement dont l'objectif est de faire appliquer une loi qui pourtant est destinée à n'être appliquée que dans les cas exceptionnels de financement externe des coûts administratifs ainsi encourus.

Ce « début de responsabilisation » des usagers de la forêt d'Andriamisara n'ayant pas empêché la dégradation de continuer, la question se pose de savoir jusqu'à quel point le pouvoir administratif est effectivement en mesure d'engager la communauté villageoise par une responsabilité collective à des fins de développement durable. Le *fokonolona* a fait l'objet de mobilisation politique et idéologique depuis au moins un siècle. Avec la décentralisation de 1995, la commune rurale redevient la principale structure de

l'administration territoriale et il semblait qu'on n'allait plus reconnaître de prérogatives ou de responsabilités particulières aux communautés villageoises. Mais en 1996, la Gelose revient implicitement à cette institution « traditionnelle », tout en la désignant de communauté de base et en la définissant comme un « *groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune, [qui] regroupe selon les cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages* »<sup>1</sup>. La gouvernance environnementale est devant le vieux problème de l'administration indirecte. Comment engager la responsabilité collective du *fokonolona* à des fins de gestion durable des ressources forestières ?

Telle était au départ la question posée aux auteurs de la Gelose. Comme déjà évoqué, ceux-ci ont jugé adéquat d'inventer une stratégie permettant à chacun, et notamment aux plus humbles des acteurs sociaux, de négocier son propre avenir. Ils ont retenu à cet effet la formule de la « médiation patrimoniale ». Il s'agit d'une méthode de négociation qui fait intervenir une tierce personne neutre pour mettre d'accord les parties prenantes et qui recourt à la traduction entre ces parties de leurs représentations respectives du problème. La médiation patrimoniale repose sur trois étapes successives : initialisation, reconstruction de choix constitutionnels, choix des outils et de la structure de gestion. La négociation est donc initiée en partant des perceptions du « temps futur », c'est-à-dire en recherchant d'abord les convergences sur le très long terme et en revenant ensuite du futur vers le présent pour identifier les groupements d'intérêt présents dans le terroir (Babin D. et Bertrand A., 1998). En recherchant le consensus, la Gelose part implicitement du postulat de

l'existence d'un conflit entre la paysannerie et l'administration quant à l'utilisation actuelle des ressources. Les paysans auraient donc spontanément intérêt à demander le transfert de gestion des ressources de leur terroir et à résoudre leur conflit avec l'administration avec l'aide d'un médiateur. Dans les termes de la loi, la procédure de transfert ne peut être initialisée, les acteurs identifiés, l'acceptabilité des tendances actuelles débattue qu'une fois que le groupement villageois concerné l'a demandé formellement. Or, pour faire une telle demande, le groupement villageois ne doit-il pas déjà s'être constitué en organisation non-gouvernementale, chose improbable en milieu rural malgache ?

Au *fokontany* d'Ambalakida, la procédure de transfert de gestion a été initiée par le cantonnement forestier de Majunga qui lui, agit en réponse à l'initiative de la coopération allemande. L'objectif de conservation et de gestion durable a été incontestable dès le moment de l'initialisation de la procédure. Il n'est point besoin de discussion sur les tendances actuelles de l'utilisation des ressources ni sur leur acceptabilité. La destruction de la forêt d'Andriamisara est une tendance inacceptable pour tout le monde. C'est d'ailleurs pourquoi on fait intervenir le cantonnement forestier en mettant à sa disposition des moyens du Projet d'appui à la politique forestière. À suivre le cantonnement, c'est bien les *Sakalava* d'Ambalakida qui ont demandé qu'on leur transfère la responsabilité de la forêt sacrée. À suivre les paysans, qui pensent que cette forêt a toujours été sous leur responsabilité, les vieux surtout auraient été enclins à collaborer avec le service forestier en créant une association d'usagers, d'autant plus que le cantonnement aurait menacé de les priver de leur droit à la forêt en cas de refus (ce qui dans l'imaginaire du paysan voulait dire la vendre à des exploitants étrangers au village et ignorant ses traditions). Le service forestier, pour réussir dans sa tentative de créer une association, va donc rechercher une

---

<sup>1</sup> Art. 3 de la loi 96-025.

coalition avec les éléments les plus respectueux de la tradition villageoise, qui ne peuvent pourtant rien contre les pratiques destructrices, tant celles de la population voisine d'immigrés que celles de leurs propres descendants. La « communauté de base » a été constituée mais l'adhésion à ses activités reste formelle. Parmi les jeunes du village, on constate une attitude de résistance passive, surtout quand il s'agit d'accompagner les gardes forestiers chargés de l'élaboration du plan d'aménagement. Ils ne s'y intéressent guère.

Le contraste est frappant avec l'enthousiasme dans lequel les paysans participent à l'association d'usagers d'un autre village de la région, à quelque 50 km d'Ambalakida. À Mariarano, le service forestier a réussi à motiver les paysans en faisant de la « communauté de base » une mutualité villageoise qui indemnise la famille des membres en cas de naissance, mariage, circoncision, maladie, décès et besoins imprévus. Le motif de gérer la forêt n'est même pas mentionné dans le règlement intérieur de l'association. Les formes d'action collective au sein de ces associations villageoises seront-elles à même de réconcilier le « légal » et le « légitime » comme l'entend faire la médiation patrimoniale ?

Pour l'heure, les règles de gestion pour la forêt d'Andriamisara envisagées par le service forestier donnent l'impression d'être relativement détachées d'une appréciation des flux économiques réels. La compétence que l'on propose de transférer dans le plan d'aménagement annexé au contrat de transfert n'est ni le droit d'exploiter ni celui de gérer l'utilisation de cette forêt. Il s'agit du simple devoir de surveillance et de contrôle, assorti d'un pouvoir de répression réduit, sous peine d'éviction des villageois de leurs droits d'usage traditionnels, liés non seulement au caractère sacré de la forêt d'Andriamisara mais également à leurs besoins quotidiens. Vu la situation, des informateurs, villageois issus

d'appartenances diverses, partagent l'opinion que la conclusion d'un contrat de gestion entre le cantonnement forestier et la « communauté de base » n'arrêtera pas la déforestation. Le visiteur s'étonnera aussi de la quantité de sacs de charbon empilés devant les maisons, en particulier celle de la famille du vice-président de la communauté de base. La faible motivation des paysans pour participer à cette association et pour reformuler les rapports avec le service forestier, s'expliquerait-elle du fait que les deux parties sont depuis longtemps d'accord sur le fond des choses ?

L'enquête de terrain repose sur une combinaison de quatre techniques de production de données : l'observation participante, l'entretien, les procédés de recension et la collecte de sources écrites. On se limitera ici à commenter celle qui reçoit normalement peu d'attention, le procédé de recension, défini comme le recours à des dispositifs construits d'investigation systématique en vue de produire des données intensives en nombre fini. Il s'agit de dispositifs d'observation ou de mesure « *que l'anthropologue se fabrique sur son terrain, si besoin est, et à sa façon, c'est-à-dire en les calibrant en fonction de sa problématique de recherche du moment (toujours évolutive), de ses questionnements (sans cesse renouvelés) et de sa connaissance du terrain (relativement cumulative)* » (Olivier de Sardan J.-P. : 1995a : 88). Leur utilité ne se limite pas à des procédés standards liés à des problématiques devenues orthodoxes (les diagrammes de parenté ou les relevés de parcelles) ni même à des bricolages convenant à la nouveauté d'un objet ou de son approche. Ils peuvent au contraire avoir une fonction structurante ou intégrante de l'ensemble des techniques utilisées par l'enquête de terrain, en suggérant des sujets pertinents d'observation directe, des thèmes à traiter dans les entretiens, la recherche de tel document écrit, etc.

Quelle est donc pour nous l'utilité des procédés de recension? En nous permettant d'approfondir le travail de conceptualisation pendant la période de terrain, la technique des procédés de recension consiste, sous l'angle épistémologique, à reposer la problématique théorique en fonction des instruments de mesure dont nous disposons, sous forme de problème d'économie de la méthode. Le résultat recherché est l'optimisation des instruments d'analyse par rapport au problème à résoudre, ainsi que par rapport aux solutions qu'il a reçues au sein des communautés scientifiques concernées. Une économie de la méthode est le fondement et la mesure de toute démarche interdisciplinaire. Du point de vue de la science du Droit, les procédés de recension ramènent les questions liées à la comparaison entre phénomènes juridiques dissemblables (*habitus*, coutume, loi) au niveau des faits observables. La technique des procédés rend ces phénomènes comparables. Si l'on sait à la suite de Montesquieu et Durkheim, que la création et la mise en œuvre du Droit, tout comme des autres savoirs formalisés à visée pratique n'est qu'un des aspects de la régulation de la société par elle-même, il s'agit désormais d'identifier des unités d'analyse qui rendent compte de manière pertinente de cet enchaînement du savoir institué dans la régulation autonome du corps social. Autrement dit, il s'agit de rendre observables les effets que ces formalismes produisent lorsqu'ils se mettent en œuvre en termes d'une évolution de la coutume.

#### *comprendre...*

Le recoupement des données de terrain nous autorise à postuler que les catégories du discours de l'État-développeur empêchent de voir ce qui se passe réellement lorsque se met en œuvre la réforme du gouvernement local. Ce postulat est pertinent, tout d'abord en ce qui concerne la distinction fondamentale entre l'administration et la

paysannerie comme deux classes sociales qui s'opposeraient dans un conflit d'intérêt structurel, notion empruntée par la Gelose à la stratégie socialiste de l'acculturation planifiée qui est de nature « sociologique » (Bastide R. 1971 : 67-99), en partant de l'oppression de la masse paysanne. La dichotomie entre le « monde villageois » et le « monde du dehors » n'est pas une réalité objective mais fonctionne comme un principe de différenciation au niveau des discours, que ce soit celui de l'administration ou celui de l'idéologie autochtone des paysans. En tant que tel, la recherche a intérêt à le prendre en compte. Les *pratiques* des acteurs dépassent cependant cette dichotomie en constituant des réseaux informels en analogie avec les rapports communautaires internes. Les acteurs investis de puissance bureaucratique, externes mais aussi internes au village, participent aux règles d'un jeu politique nouveau qui émerge localement mais dont la nature n'est plus véritablement locale.

Si les communautés d'appartenance constituent un univers de sens autonome dans l'imaginaire villageois, elles sont pourtant définies de manière relationnelle dans les comportements et mobilisées au quotidien en fonction des objectifs poursuivis par les groupes et individus, et en interaction avec le pouvoir étatique (Althabe G., 1969). En fonction de sa reconnaissance sociale, chacune d'entre les communautés d'appartenance est conduite à affirmer sa cohésion tantôt en harmonie, tantôt en rupture avec les autres d'entre elles, avec les groupements volontaires et avec les institutions d'État. Ces communautés évoluent à travers un métissage de registres, les individus oscillant constamment entre le « traditionnel » et le « moderne » pour justifier ou restituer un sens à leurs comportements. Le postulat que les catégories officielles sont inobservables est donc tout aussi pertinent en ce qui concerne la conception tendanciellement « organicienne » et exclusivement « locale » du

terroir villageois, notion empruntée par la Gelose à la conception libérale de l'acculturation planifiée et sa stratégie du développement communautaire, qui est de nature culturaliste plutôt que sociologique, en espérant voir les innovations se diffuser sans devoir changer les structures de la société globale. Mais les communautés villageoises se sont depuis longtemps intégrées dans les échanges et les filières marchandes, le problème actuel étant justement celui d'une répartition inéquitable de la valeur ajoutée des produits issus de leurs terroirs. Pour comprendre le sens de cette intégration, l'observateur ne peut ni se fier aux catégories de la coutume traditionnelle ni à celles de la loi. En s'inspirant du cheminement analogique de la pensée des acteurs, du syncrétisme dans leurs rationalisations du vécu, il doit inventer un langage descriptif à références normatives multiples. Comme le souligne L. Dumont, « *les catégories proprement scientifiques ne naissent que de la sorte, je veux dire d'une contradiction entre nos catégories et les catégories des autres, d'un conflit entre la théorie et les données* ». Comme nous l'avons dit en caractérisant la technique des procédés de recension, la conceptualisation et l'expérimentation ne sont pas des activités séparées parce qu' « *il résulte de l'identification de l'observateur à l'observé que l'expérience s'empare de l'observateur lui-même* » (Dumont L., 1983 : 211-212).

#### *comparer*

Les procédés de recension à inventer pour ainsi dire *ex nihilo* ne s'opposent pas pour autant aux données issues du discours des acteurs pour devenir une pure création de l'observateur. Une unité d'analyse pertinente doit se référer à la fois aux données des acteurs, dites *émiques*, et aux données issues de l'observation, dites *étiques*, en évitant une approche scientiste de la rupture épistémologique où le discours de l'observateur semble être plus que le discours d'un homme parmi d'autres. Le subjectivisme naïf auquel les sociologues

croient échapper par des ruptures épistémologiques ne cède que trop souvent à l'illusion positiviste d'un subjectivisme dogmatique (celui de la coutume des savants). Relevons à cet égard que la recherche aborde rarement la rupture épistémologique comme un pur problème lié aux techniques et instruments de mesure (se posant lors de l'observation participante ou de l'entretien) et quand elle le fait, c'est généralement en termes du débat des physiciens sur la mesure dans laquelle l'action d'observer modifie les phénomènes observés. Or dans le contexte des sciences sociales appliquées, la rétroaction cumulative a lieu entre groupes observés et un dispositif d'intervention sociale. De nature institutionnelle, elle dépasse l'observateur et ses interlocuteurs en tant qu'individus. La modification des données de terrain par l'observation apparaît dès lors comme un problème secondaire, puisque leur qualité précaire est due au rôle politique de la science et à son fonctionnement institutionnel, et non pas à la modification des comportements par la présence du chercheur sur le terrain.

L'unité de description que nous recherchons doit donc permettre la représentation analytique non seulement des coutumes paysannes mais aussi des coutumes qui se matérialisent dans l'esprit des chercheurs. Celui-ci est un esprit institué par l'organisation de la recherche en disciplines et sous-disciplines, leurs programmes de recherche respectifs, les mécanismes de financement prévalents etc. Pour rendre possible une démarche interdisciplinaire qui tient compte de ces déterminismes institutionnels, il convient de suivre le principe d'économie de la pensée qui postule que le plus grand nombre possible de faits observables doit être organisé en accord avec le plus petit nombre possible de principes, ce qui revient à dire, comme nous l'avons dit, que des entités *prétendument* inobservables doivent être remplacées par des constructions à partir d'observables.



Le principe fondamental du fonctionnement de l'économie des usagers est tiré d'une analogie avec la biologie. Le processus économique consiste dans une lutte continue entre les *espèces économiques* pour la sélection des règles distributives, chacune de ces espèces agissant en vue de sécuriser ses anticipations sur des flux matériels et immatériels. Vu dans sa globalité, le processus économique consiste, comme tout autre phénomène de vie, à consommer de l'énergie-matière pour produire le flux immatériel de la « joie de vivre », sauf que cette consommation est régulée par l'action collective. Le darwinisme de cette définition n'est pas social mais méthodologique puisqu'il n'attache aucune connotation biologique au concept d'« espèce » sociale ou économique<sup>1</sup>. Mais l'« espèce » n'est pas pour autant assimilée à la notion de « personne » physique ou morale, comme le sont plus ou moins explicitement les termes « acteur », « paysannerie », « appareil bureaucratique », « entreprise », « *corporate group* », « association », « communauté », « État » etc.

Nous entendons par « espèce » un ensemble de transactions récurrentes au caractère plus ou moins organisé, en reprenant en cela l'idée de l'institutionnaliste américain J.R. Commons qui a substitué au concept de « travail » celui de « transaction » et aux

---

<sup>1</sup> Contrairement à l'évolutionnisme des sciences sociales, la conception darwinienne de l'évolution est arbitraire, aveugle et non pas téléologique. Elle est conçue comme un processus de transformation des espèces sans évaluer si les caractéristiques des espèces successives sont supérieures ou inférieures autrement qu'en termes généalogiques. Notons que la plupart des termes utilisés dans les sciences sociales sont soit des fictions juridiques, tirées d'un discours savant millénaire, soit des concepts empruntés au discours vulgaire. Dans des rares cas seulement, elles en ont inventé de nouveaux dans un objectif strictement opérationnel d'économie de la méthode

organisations formellement définies « *cette anticipation de transactions bénéfiques constituant une unité plus large de l'activité économique le « Going concern»* » (Commons J. R. 1934 : 55)<sup>2</sup>. Sa théorie de l'action collective permet à Commons d'articuler systématiquement le concept de « going concern » à celui de « transaction ». Les « going concerns » sont considérés comme des agents de sélection des « transactions ». Plus exactement, il s'agit de la sélection des normes et règles (*working rules*) qui définissent ces transactions. La sélection est le fait de l'action collective dans le contrôle de l'action individuelle qui se réalise au sein des « going concerns », donc des transactions consistant à négocier ou à imposer des règles.

La logique de cette articulation est essentielle pour préciser le sens du terme « transaction » qui ne s'identifie pas avec la transaction marchande, mais qui au contraire peut avoir comme contenu tout type d'interaction ou de coopération entre individus et groupes, les transactions et « going concerns » (ensembles de transactions) étant variablement objet ou agent du processus de sélection institutionnelle. Concrètement, les « espèces » engagées dans ce processus de sélection peuvent être un village, un réseau informel organisé autour d'une filière, une association d'usagers, un corps administratif, en bref tout groupement humain ayant un certain nombre de règles en commun. Si la communauté villageoise traditionnelle a pu être considérée comme une « espèce » pertinente dans l'analyse de l'évolution du gouvernement

---

<sup>2</sup> Il définit *Going concern* comme « *a joint expectation of beneficial bargaining, managerial, and rationing transactions, kept together by "working rules" and by control of the changeable strategic or "limiting" factors which are expected to control the others. When the expectations cease then the concern quits going and production stops* ».

local (même si elle n'était pas la seule), c'est parce que la densité des transactions déterminantes pour l'allocation de flux matériels et immatériels du processus économique y était effectivement plus grande par rapport à la densité transactionnelle d'autres espèces imaginables, tels les réseaux d'autogestion parallèle, groupes stratégiques, associations d'usagers (Georgescu-Roegen N. 1971 [1965] : 199-231 et Balandier G. : 208-212)...

*observer...*

° **L'autogestion parallèle de la filière charbon de bois.** Nous avons évoqué qu'avec le déclin de la riziculture (diminution des rendements due au changement climatique), la production de charbon de bois a nettement gagné en importance pour l'économie villageoise, ces revenus monétaires additionnels permettant de combler les besoins élémentaires en riz. La filière charbon de bois est sujette au contrôle du service des Eaux et Forêts qui l'exerce au moyen des permis d'exploitation et surtout des laissez-passer que le titulaire d'un permis peut se faire émettre par l'administration. « *Tout transport de charbon devra être accompagné d'un laissez-passer coté et paraphé par le Service des eaux et forêts au Fivondronampokontany, daté et signé du charbonnier et de son représentant. Ce laissez-passer indiquera entre autres le numéro du permis ou de l'autorisation, sa durée, la provenance et la destination du charbon, la quantité transportée, ainsi que le nom du transporteur* »<sup>1</sup>. Il existerait cependant des laissez-passer cotés et paraphés en blanc moyennant « cadeau ». Mais il n'en résulte pas moins que le villageois désireux de produire du charbon et de le commercialiser sur le marché urbain doit obligatoirement avoir accès à un laissez-

passer, à moins qu'il n'accepte de courir le risque de se faire intercepter par les gardes forestiers placés sur la route nationale et de voir sa charge confisquée. Et pour se procurer le laissez-passer, il doit avoir accès au réseau qui détient et contrôle les permis d'exploitation. Il existe donc une régulation coutumière du « charbon » qui confirme le principe d'interférence du pouvoir villageois dans l'activité des ménages : les permis d'exploitation au village sont limités au nombre de quatre, dont les détenteurs sont les quatre responsables de « grandes familles » évoqués plus haut.

L'attribution d'un permis d'exploitation par le service forestier ne dépendait jusqu'en 1998 que de la demande individuelle de mettre en valeur un lot sommairement délimité du domaine privé de l'État<sup>2</sup>. Ces dispositions étaient en effet applicables à l'ensemble des espaces de savane du finage où l'on trouvait quelques arbres, puisqu'il n'existe pas de délimitation du domaine forestier ni de plans d'aménagement. Depuis 1998, l'exploitation forestière est en principe soumise à des plans d'aménagement et à une série d'autres conditions plus restrictives<sup>3</sup>, mais il n'est pas clair si et dans quelle mesure ces nouvelles dispositions affectent les quatre permis d'exploitation d'Ambalakida liés à la production du charbon. À en juger des comportements, il semblerait que les anciens permis soient toujours valables mais il est également possible que le réseau continue à fonctionner sur la base de permis expirés<sup>4</sup>. Quoiqu'il en soit, la question se pose de savoir pourquoi

<sup>1</sup> Art. 6 du Décret No. 82-312 réglementant la fabrication du charbon de bois.

<sup>2</sup> Art. 22 du décret 87-110 fixant les modalités des exploitations forestières, des permis de coupe et des droits d'usage.

<sup>3</sup> Décret 98-782 relatif au régime de l'exploitation forestière.

<sup>4</sup> « Les permis d'exploitation délivrés avant l'édition du présent décret, en cours de validité, en activité et en règle en ce qui concerne les redevances forestières, demeurent valables jusqu'à leur expiration » (Art. 50 du décret 98-782).

d'autres individus que les quatre responsables de « grande famille » n'ont pas déposé des demandes auprès du service forestier en vue d'exploiter un lot, sachant notamment que la potentialité des forêts et les quotas de zones n'étaient généralement pas pris en compte ou en tout cas pas vérifiés sur le terrain. Sans ce contrôle, les exploitations peuvent porter sur d'autres parcelles que celle indiquée dans le permis, l'important n'étant pas ce qu'il y a dans le papier mais d'avoir le papier.

La réponse doit être cherchée dans la coutume selon laquelle le ménage qui défierait la gestion communautaire interfamiliale ou villageoise d'une activité économique aussi importante que le charbon se verrait sanctionné par l'ostracisme de la communauté. Une gestion à l'échelle du village emporte l'adhésion parce qu'en fonction des critères d'appartenance de l'idéologie autochtone précédemment décrite, aucun des ménages ne risque jamais d'être entièrement ou durablement exclu de l'accès au réseau qui contrôle le permis les laissez-passer afférents, c'est-à-dire la « grande famille » voire la communauté villageoise dans son ensemble, dans la mesure où des laissez-passer circulent entre les différents groupes en ajustant l'offre et la demande. Le système actuel, qui se base sur un nombre clos de quatre permis d'exploitation, peut garantir une sécurité des anticipations pour l'ensemble de la population villageoise. Il assure qu'aucun membre du village ne sera privé de son droit à un revenu minimal tant qu'il est prêt à produire ou à commercialiser du charbon de bois. Il n'empêche que ce régime est incompatible dans sa forme actuelle avec le renouvellement de la ressource forestière.

Dans ce réseau parallèle d'autogestion, le pouvoir villageois s'est adapté à la contrainte du pouvoir bureaucratique et inversement, le pouvoir bureaucratique détourne des outils constitutifs du monopole d'État de gestion de la ressource forestière

(permis d'exploitation et laissez-passer) en tenant compte de l'organisation coutumière du pouvoir villageois. Il doit être noté que dans la pratique, le contrôle du service forestier s'effectue seulement lors de la commercialisation du produit (au moment du transport du charbon vers les marchés urbains), ce qui signifie que toute la partie « production » de la filière est organisée par la coutume locale, en particulier les formes de prélèvement de la ressource et la division du travail, c'est-à-dire les formes de coopération qu'implique la production du charbon. Selon la maxime « procéder des flux au fonds », il convient d'analyser cet aspect en premier. Ce n'est qu'après l'analyse des flux que l'on peut dire qui a droit de prélever du bois pour faire du charbon, dans quels espaces et dans quelles conditions etc. Il se posera aussi la question de savoir si des droits coutumiers préexistants sur les espaces boisés entrent en ligne de compte voire si le « charbon » produit une nouvelle appropriation foncière en termes de droits exclusifs.

La production du charbon est organisée à travers des contrats ressemblant à une forme de métayage. Les ménages désireux de travailler dans le « charbon » se font patronner par un exploitant qui soit produit en même temps pour son propre compte, soit ne produit pas (le cas des vieux) mais délègue cette activité à un producteur-commerçant proche de lui. L'arrangement est que le ménage « preneur » (qui offre son travail) reçoit du « bailleur » (le réseau contrôlant l'exploitation) le droit de produire en échange de la moitié du produit, ou bien lui « achète » sur le lieu de production la quantité de charbon qu'il souhaite lui-même commercialiser à la moitié du prix local lequel est encore nettement en dessous du prix de vente à Majunga. L'existence de ce type de contrats laisse supposer soit qu'il existe des maîtrises foncières exclusives sur les espaces à détruire par la carbonisation, soit que ces contrats et donc le statut de « bailleur » se fondent exclusivement sur le

monopole du permis d'exploitation et des laissez-passer, soit que ce dernier conduit aux premières. Dans tous les cas, les modalités de la partie « production » de la filière sont définies en dernier ressort par le réseau gestionnaire des permis d'exploitation, qui n'est que le prolongement, dans la coutume villageoise, des manières locales d'appliquer le droit forestier de l'État<sup>1</sup>. C'est donc cette application locale du droit de l'État et non pas le « droit traditionnel » que nous devons analyser.

*comprendre...*

° **Le droit de la pratique.** L'expression « droit coutumier » renvoie dans l'esprit du savant à une situation caractérisée par la confrontation des dispositifs endogène et moderne, par une certaine résistance des droits traditionnels à être modernisés. Comme le soulignent cependant G. Hesseling et É. Le Roy, « *ce que la littérature présentait au début des années soixante comme « les résistances traditionnelles au droit moderne » puis comme une acculturation juridique forcée ou « occidentalisation », se révèle maintenant autrement complexe* », de telle façon qu'il serait aujourd'hui « *aussi vain de raisonner en terme de centre et de périphérie ou de tradition et de modernité, que de coutume et de loi* » (Hesseling G et Le Roy É. 1990 : 6). L'idée du « droit de la pratique » se réfère à un métissage, à une fabrication nouvelle comportant des éléments aussi bien de la coutume traditionnelle que du droit de l'État, et qui a occupé l'espace laissé vide entre les deux. Elle doit être comprise comme une tentative de rapprocher les instruments d'analyse de la réalité, de

trouver un langage qui soit plus que le reflet des conceptions juridiques occidentales.

Ainsi, la notion du « droit de la pratique » récuse l'idée d'un « système juridique » avec ses critères formels de validité, compris comme la conformité d'une norme aux conditions d'appartenance posées par le système lui-même. Le « droit de la pratique » est un ensemble de dispositifs, de procédures et de formalismes qui permettent de réaliser la réduction d'une partie de l'indétermination propre à la gestion des conflits. Il sert à mettre en forme des relations sociales, cette forme pouvant relever autant de la pression sociale que de l'utilisation de procédures particulières. Ces procédures se traduisent dans un nouveau formalisme, basé sur le papier, c'est-à-dire le titre ou l'attestation qui fait foi d'un droit, même si les droits ainsi attestés sont si flous ou contradictoires qu'ils ne correspondraient pas à grand chose au niveau des procédures officielles. Elles permettent pourtant de sécuriser des anticipations en situation de concurrence normative et constituent donc un effort de construire un « ordre » au nom d'une autre logique, derrière les limites que rencontre une mise en œuvre impartiale du droit de l'État. Cette mise en œuvre repose sur trois monopoles détenus par l'administration des Eaux et Forêts : monopole de *punir* les infractions<sup>2</sup>, monopole d'*attribuer* le droit d'exploiter ou de gérer<sup>3</sup>, monopole de *réorganiser* le service et de redéfinir sa mission<sup>4</sup>. Punir,

<sup>2</sup> « Les dispositions répressives de l'ordonnance 60-127 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation, ainsi que l'ordonnance 60-128 fixant la procédure applicable à la répression des infractions à la législation forestière restent en vigueur » (Article 54 de la loi 97-017).

<sup>3</sup> Décret 98-782 relatif au régime de l'exploitation forestière.

<sup>4</sup> « Les règles régissant l'organisation et les missions du Service public forestier, ou administration forestière, sont fixées par décret pris en conseil de Gouvernement » (Article 44 de la loi 97-017).

<sup>1</sup>Nous avons ici négligé tous les éléments connexes de la filière. Ainsi, la Commune rurale perçoit des ristournes de 5% du prix de vente sur le marché pour chaque sac de charbon qui quitte le village sans pour autant contribuer de quelconque manière au renouvellement de la ressource.

attribuer et réorganiser deviennent les trois modalités d'alimenter et de reproduire les réseaux, en fondant la sécurité des anticipations dans le réseau sur l'exercice de cette forme particulière de violence institutionnelle qu'est le pouvoir décidé de ne pas appliquer la loi (Poirier J., 1993 : 185).

La punition des infractions du code forestier s'effectue généralement sur le mode de la transaction immédiate, favorisant des arrangements entre le garde et le paysan qui sont localement perçus comme une forme de négociation a posteriori. Ajustées aux ressources du contrevenant, les sanctions réelles sont dans ce contexte bien inférieures à celles prévues par la loi, ce qui conduit généralement à une plus grande intensité en même temps qu'à une démocratisation de la répression. Suffisamment présent pour percevoir sa dîme, mais pas assez pour dissuader le paysan, le forestier se contente d'effectuer un prélèvement sur le produit généré par la dégradation des espaces boisés dont il a la charge. Ce phénomène expliquerait également l'opposition des services forestiers à la mise en œuvre de politiques incitatives susceptibles d'assigner à leur personnel un rôle de technicien et non pas de policier (Buttoud G., 1995 : 56-62).

Dans le domaine de l'exploitation forestière, appliquer la réglementation ne se limite pas à surveiller et à dresser des procès-verbaux mais implique l'intervention du service comme collecteur des diverses redevances d'exploitation et de transport instituées par la réglementation en échange du droit d'exploiter. L'arrangement trouve ici de nouvelles et intéressantes perspectives. Les autorisations se résument toujours à un papier pourvu de plusieurs tampons, dont il est possible de monnayer alternativement ou cumulativement l'obtention, les délais nécessaires à l'obtention ou encore une fausse datation. Au niveau du calcul politique, étant donné la nécessité d'approvisionner la masse urbaine pauvre en combustibles ligneux à bas prix, il convient

de ne pas restreindre l'exploitation aux seules zones autorisées, trop peu nombreuses, et de tolérer l'exploitation illégale. C'est également pourquoi de potentiels effets inflationnistes de la libre concurrence doivent être corrigés par des ententes entre fonctionnaires et négociants, la collusion à ce niveau ayant pour effet secondaire de rendre impossible la perception de l'impôt et donc aussi des investissements publics dans le renouvellement de la ressource. Ces facteurs concourent en outre à maintenir les prix trop bas pour justifier des comportements productivistes de la part des paysans. En conséquence, la ressource est exploitée comme une ressource non renouvelable, autant que le bénéfice net immédiat tiré de chaque opération constitutive du réseau reste positif (Buttoud G. 1995 : 62-69).

Dans la réorganisation du service, les forestiers jouent un rôle de « courtiers du développement ». Le terme fait référence à la croissance en milieu rural d'une couche sociale d'intermédiaires entre le dispositif officiel de développement et les bénéficiaires potentiels de l'intervention (Chauveau J. P., 1994 : 43). Dans le cas étudié, le chef de cantonnement agit comme intermédiaire entre le « Projet d'appui à la mise en œuvre de la politique forestière » et le village cible du transfert de gestion. En termes financiers, le bénéficiaire n'est cependant pas l'association villageoise ainsi créée mais les différents niveaux de l'administration forestière en interaction avec le Projet. Notons que l'administration peut bénéficier du monopole de fait sur sa réorganisation interne même si les objectifs de l'intervention sont incompatibles avec la façon dont elle exerce les deux autres monopoles évoqués, dans la mesure où la présence des organismes de coopération ne se justifie que par des réussites. La logique n'est pas différente de celle consistant à capter les avantages liés à la refonte du cadre législatif qui précède le nouveau type d'intervention sur le terrain. Les projets de coopération ne sont-ils d'ailleurs pas la

seule raison et la seule occasion d'appliquer les nouvelles législations ?

La règle « trop de contrôle, sans les moyens adéquats, tue le contrôle et génère une situation d'accès libre » est ainsi triplement confirmée et, plus important, la mise en œuvre de la réforme du gouvernement local ne lui échappe guère. Loin de rendre les systèmes coutumiers et celui de l'État cohérents les uns par rapport à l'autre (ils ont déjà leur cohérence) et d'édifier des systèmes autonomes d'application du droit à l'échelle locale, l'outil « négocié » ajoute simplement une nouvelle couche à une sédimentation de normes qui va de l'immense diversité des situations précoloniales à l'État postcolonial modelé sur les références occidentale et soviétique, en passant par le système juridique, administratif et politique à plusieurs vitesses très spécifique de la colonisation (Olivier de Sardan J.-P., 2000).

*comparer...*

° **Le despotisme décentralisé vu dans un temps long.** A. Mbembe avait proposé, il y a dix ans, d'envisager la violence dans son rapport avec ce que Foucault appelait la « gouvernementalité », c'est-à-dire « *l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique... de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité* » (Foucault M., 1989 : 102, cité par Mbembe A., 1990 : 21).

Cette notion présenterait selon l'auteur l'avantage de réconcilier les processus, trop souvent séparés, du pouvoir, de la violence et de l'accumulation. « Gouverner », c'est assurer l'intervention du pouvoir sur un complexe d'hommes, de territoires et de choses, ce qui suppose une « disposition » des espaces, des biens et des richesses à travers la mise en place d'appareils, de re-

lais, et d'instruments divers (Mbembe A. 1990 : 21).

Pour stabiliser la domination raciale, il fallait créer des institutions spécifiquement « indigènes » au moyen desquelles on pouvait gouverner la population colonisée sur des bases ethniques. La structure étatique coloniale était, plutôt qu'une importation de toute pièce du modèle européen de l'État, une construction originale à partir de dispositifs sélectionnés en vue de résoudre la « question indigène ». Le dispositif d'administration indirecte constituerait donc la forme générique du pouvoir des États africains, un « *mode of rule organized on the basis of fused power, administrative justice, and extra-economic coercion, all legitimized as the customary* » (Mamdani M., 1996 : 296). Mis en place par le colonisateur, ce « despotisme décentralisé » n'est pas démantelé au moment des indépendances mais les gouvernements postcoloniaux le reproduisent sous des formes nouvelles. La nature despotique du régime reste intacte, soit parce que l'ancienne structure se prolonge directement dans une redistribution du pouvoir selon les divisions « ethniques » issues de la colonisation (régimes conservateurs), soit parce qu'on exclut la population rurale de l'accès au pouvoir en concentrant les moyens de coercition au nom du développement dans un parti unique (régimes révolutionnaires)<sup>1</sup>.

L'administration française avait eu le souci de maintenir l'organisation administrative existante, dans la mesure où ce maintien pouvait faciliter le contrôle des collectivités<sup>2</sup>. Sur le plan sociologique, la conséquence du décret de 1904 était de faire

<sup>1</sup> À Madagascar, les deux formes se sont succédées suite à la "deuxième décolonisation" en 1972. Voir G. ALTHABE, *Anthropologie politique d'une décolonisation*, Paris, L'Harmattan, 2000.

<sup>2</sup> Décret du 9 mars 1902 portant organisation de l'administration indigène de l'Imerina.

du *fokonolona*, qui est essentiellement un clan, une institution administrative territoriale.

« *Il vide cette notion de son contenu véritable — qui englobe l'ensemble des relations liant entre eux les descendants d'un même ancêtre — pour la définir en fonction d'un territoire, le quartier dénommé fokon-tany, conçu comme étant l'unité de circonscription administrative indigène. La conséquence en est que, depuis lors, quand on parle de fokon'olona, on entend par là « les habitants d'un quartier », car, bien que le décret ait déclaré que « chaque village constitue en principe un fokon-tany. », on voit rarement cette condition réalisée, la grande majorité des quartiers étant composés en fait de plusieurs fokon'olona d'intérêts divergents et parfois même de nature différente. »* (Condominas G., 1991 [1961] : 109).

Depuis lors, le *fokonolona* « simple-rouage de l'administration » a fait l'objet de critiques régulières des deux côtés malgache et français s'attachant à qualifier cette récupération de produit typique de l'« administration directe » à la française et à faire revivre la communauté villageoise sous des formes supposées plus authentiques et fidèles à la tradition malgache. L'exégèse de l'esprit du *fokonolona* est ainsi devenue le point de départ de tout discours sur le « développement » et sur la « participation » des populations, au point de constituer une constante rhétorique qui ne dépend guère de la nature du régime politique en place (Rabemanantsoa G., 1991 : 57-76). Il s'agit en effet d'analyses et réflexions liées à une gouvernamentalité qui doit forcément être « indirecte », compte tenu des moyens matériels réduits dont elle dispose, et qui consiste dans un gouvernement par décret planifiant la coercition arbitraire à travers des intermédiaires locaux « indigènes », dans une impunité institutionnelle généralisée que l'on tolère en la déguisant en reconnaissance du « droit coutumier ». La

rédaction officielle des conventions de *fokonolona* apparaît ainsi comme un exemple d'élaboration de « droit coutumier » (Raharijaona, 1965 : 49-71). Les conventions de *fokonolona* rédigées seraient, à suivre M. Mamdani, une théorie originale du despotisme décentralisé, inventé par l'administrateur européen afin de légitimer les intermédiaires indigènes et leurs abus de pouvoir.

Sous l'angle de la technique juridique, les changements intervenus dans le temps semblent peu significatifs, l'objectif de la négociation des contrats de transfert de gestion des ressources renouvelables entre l'administration compétente et les « communautés de base » étant justement leur « ritualisation » sous forme de *dinam-pokonolona* (que la littérature désigne de « choix patrimoniaux » ou « choix constitutionnels »)<sup>1</sup>. Si la forme de l'intervention administrative reste ainsi attachée à l'idée de rédaction des coutumes, ses finalités sont désormais définies en termes de « développement durable », de décentralisation et de désengagement de l'État, bref de gestion rationnelle des ressources renouvelables. Sur le plan sociologique, l'offensive anti-étatiste des bailleurs de fonds qui agissent au nom d'une bonne gestion aboutit cependant moins à réformer l'État et à libérer la société civile qu'à affaiblir non seulement l'État, par l'ignorance (ou encore l'imputation à une « mentalité corrompue ») de la rupture du pacte fiscal à l'origine de sa délégitimation politique, mais également le « secteur privé » et la « société civile », par la suppression officielle d'une bonne partie de leurs ressources publiques (Campbell B., 1996 : 24-25).

<sup>1</sup> Articles 49-53 de la loi 96-025 et Annexe au Décret 2000-027 du 13 janvier 2000 relatif aux Communautés de Base ("Modèle de règlement intérieur et/ou *dina* régissant les communautés de base et relatif à la gestion locale des ressources renouvelables").

Peu désireuse de subventionner des services administratifs déjà affaiblis par les politiques d'ajustement structurel, la coopération aurait en outre impulsé un système où chaque projet de développement est devenu un îlot de bureaucratie fonctionnelle, sous contrôle direct des bailleurs, dans un océan d'administration locale incapable, misérable et abandonnée à elle-même. Les services de l'État auraient perdu jusqu'aux apparences de la légitimité et aux symboles de l'autorité, puisque plus les projets reçoivent de l'argent, moins l'État en reçoit. Incapable de fournir correctement les services, celui-ci ne peut ni freiner ni contrôler le processus, tout « projet » étant bon à prendre (Olivier de Sardan J.-P., 2000). S'il ne fait pas de doute que la refonte de la législation environnementale et la réorganisation du service forestier par le Plan d'action environnemental ont été des « projets bon à prendre », on aurait pu croire qu'ils sont mieux à même de rétablir le pacte fiscal que des interventions de développement ponctuelles. Mais la mise en œuvre du nouveau cadre législatif dépend en réalité de ce même « système des projets » que relève, non sans misérabilisme, J.-P. Olivier de Sardan dans l'article précité.

Durant la période coloniale et jusqu'en 1972, le coût social de l'impunité organisée (la « violence par préterition » dont parle J. Poirier) se mesurait par une mise au travail contraignante et par l'extraction directe des surplus par l'appareil administratif. La récupération par la classe des administrateurs du *fokonolona* en faisait à cette époque un instrument efficace de sélection des nouveaux modes transactionnels, observable au sein des communautés villageoises par l'affrontement du « moderne » et du « traditionnel » analysé dans les années 1960 par G. Althabe (1969). Aujourd'hui, la violence par préterition n'est plus le fait de l'administration coloniale mais d'un « système des projets » et se mesure par les conséquences sociales et écologiques de la rupture du pacte fiscal, par la détérioration

irréversible de la base matérielle des économies locales. Récupéré en vain par la classe des administrateurs, le *fokonolona* a cessé d'être le cadre de la sélection des nouveaux modes transactionnels. Celle-ci intervient désormais dans des réseaux parallèles d'autogestion qui, eux, reposent sur le détournement des monopoles d'État que l'on prétend moins autoritaires dans les textes sans qu'ils le soient dans leur mise en œuvre.

La prolifération des réseaux « renvoie d'abord au problème du passage d'un mode d'échange social à un autre—et donc d'un mode d'administration de la violence à un autre. Ce qui est en jeu, c'est la capacité ou non des acteurs dominants à institutionnaliser des régimes spécifiques de l'inégalité et donc la possibilité pour les dominés de bloquer ce processus au travers des luttes sociales dont il faut, manifestement, élargir la définition » (Mbembe A., 1990, : 23). La réinvention la plus récente du *fokonolona* sous forme d'association des usagers de ressources renouvelables semble à cet égard bien pauvre. Face à l'incertitude des résultats du transfert des responsabilités à ces associations et à la difficulté d'évaluer cette action, tout se passe comme si le travail de la culture du développement consistait à détacher cette incertitude et cette difficulté de l'action même de « responsabiliser », et à l'imputer à des effets récurrents indépendants du modèle de gestion communautaire lui-même. Or, si l'on admet que la fonction d'un ensemble de normes est de réduire l'incertitude dans l'accomplissement des activités sociales et que la gouvernamentalité environnementale ne parvient pas à accomplir cette fonction, c'est bien dans la logique interne de son « dispositif élargi » qu'il faut en rechercher les causes.



## LA DISTRIBUTION DE LA RENTE DE LA BIODIVERSITÉ

La diversité biologique, définie comme les variations génétiques, spécifiques, écosystémiques et culturelles, tend désormais à être considérée comme une ressource économique, ce qui a généré une multitude d'enjeux et de conflits liés à sa conservation, son accès et son appropriation, c'est-à-dire à la valeur qu'elle génère<sup>1</sup>. L'intérêt croissant pour la biodiversité s'est accompagné d'un processus de gouvernance internationale qui se caractérise par l'élaboration, à partir des formes de coopération et des organisations internationales existantes, de principes, normes, règles et procédures régissant cette ressource, son appropriation, sa conservation et son usage. La formalisation de ce processus d'action collective en forums ad hoc ou dans des organisations particulières, qualifiables de « régime international » (Krasner S., 1982 :185-205), est elle-même devenue un enjeu qui se cristallise aujourd'hui dans une série d'instances où les acteurs impliqués luttent pour modifier en leur faveur les règles opérantes du régime. Le concept de « régime » nous permet de faire apparaître un mode de sélection institutionnelle qui opère en dehors de la séparation habituelle des niveaux international et national. Du point de vue analytique, le « régime » est considéré comme une variable indépendante qui entre en relation directe avec le gouvernement

local sans nécessairement respecter la fiction de l'État souverain et son monopole de régulation. Le « régime » est une polyarchie ordonnée reposant, d'une façon analogue aux réseaux parallèles d'autogestion des produits forestiers, sur un accaparement des démembrements du monopole de la régulation que revendique l'organisation d'État.

La mise en place d'un « régime de la biodiversité » implique une recombinaison progressive des rôles au niveau local, national et international, donnant lieu à de nouvelles formes d'action collective, par exemple les organisations non-gouvernementales de défense d'intérêts spécifiques ou les institutions de recherche, qui réclament tous une participation au régime. En même temps, les traditionnels acteurs, gouvernements et populations sur les territoires desquels se trouve la biodiversité réclament non seulement que soient reconnus leurs droits, souverains ou coutumiers, mais des conditions particulières à son appropriation, que ce soit des restrictions à son accès ou le partage équitable des bénéfices attendus de son exploitation. Contrairement à ce que certains en disent, l'apparition du concept de « biodiversité » dans le discours scientifique n'annonce pas l'avènement du « développement durable » (idéologie dont la « biodiversité » n'est qu'un aspect), mais elle traduit un saut qualitatif des techniques par lesquelles le matériel vivant est utilisé dans le processus économique. Aux utilisations horticole, sylvicole et agricole traditionnelles et industrielles des ressources biotiques se sont ajoutées, dans les dernières vingt-cinq années, de nouvelles utilisations rendues possibles par le génie génétique. Ces dernières supposent l'accès au matériel biotique sous une nouvelle forme, à savoir celle des « ressources génétiques ». Si les ressources génétiques ne sont des ressources qu'en fonction d'une application industrielle réelle ou potentielle, elles sont contenues dans le même substrat physique (la matière biotique) que les ressources d'une économie de subsistance, d'une

---

<sup>1</sup> C'est dans ce sens large que nous utiliserons le concept de "rente" et non pas au sens de Ricardo ou Marx qui se réfèrent à l'exploitation d'une ressource qui est un "don de la nature" duquel l'exploitant retire non seulement un profit lié à l'investissement et au travail, mais en plus un surprofit ou "rente" du fait de la "gratuité" du renouvellement de la ressource. La distinction entre rente et profit est secondaire si l'on raisonne en termes de distribution et non pas en termes d'efficacité.

économie de surplus agraire, voire de capitalisme agraire. Qu'il s'agisse de production de subsistance, de surplus ou de profit (et à travers le profit, de rente des monopolistes fonciers privés ou étatiques), la ressource y est invariablement de nature biologique et non pas génétique.

Les débats actuels concernant la gestion environnementale tiennent insuffisamment compte du fait que le même substrat doit faire l'objet de transactions distinctes selon qu'il revêt la forme de ressource biologique ou de ressource génétique. En effet, la sécurisation des transactions ayant pour objet les ressources génétiques et permettant la rémunération des capitaux investis dans l'industrie du vivant n'est pas envisageable sans le contrôle de l'ensemble des relations distributives qui ont une incidence sur le substrat physique des ressources génétiques. Mais ce substrat, la matière biotique, revêt encore pour l'essentiel son statut traditionnel de ressource biologique, de telle sorte que les acteurs en attente d'une rente provenant des ressources génétiques doivent composer avec les droits et les intérêts qui sont acquis sur l'utilisation des ressources biologiques. Ces droits et intérêts continuent à faire l'objet de transactions récurrentes dans les secteurs agricole et forestier, pour ne pas parler des usages traditionnels des espaces et ressources respectifs. Ces transactions sont généralement définies par le monopole foncier de l'État et ses démembrements ainsi que par les formes de contournement de ce monopole.

Il apparaît dès lors que la « rente de la biodiversité » n'est que très partiellement générée par des transactions ayant pour objet les ressources génétiques propres mais qu'elle représente en réalité un composite de différentes sortes d'anticipations économiques. Sous couvert de distribuer des bénéfices potentiels en provenance des

ressources génétiques<sup>1</sup>, le régime de la biodiversité n'en est pas moins concerné par la renégociation de l'accès aux ressources biologiques. Une illustration en est donnée par le compromis que représente la Convention sur la diversité biologique (CDB) face à des intérêts opposés parce que concernés par différents genres de transactions récurrentes. La CDB consacre en grandes lignes les relations distributives régissant le substrat sous sa forme biologique qui ne sont pas définies par la souveraineté territoriale mais par le monopole foncier de l'État (Aubertin C., Boisvert V. et Vivien F.D., 1998 : 7-19)<sup>2</sup>. En contrepartie, le cadre établi par la CDB exige des bénéficiaires du régime des ressources biologiques une production normative qui permet d'aller vers un statut des ressources génétiques qui devra désormais s'appliquer parallèlement au substrat matériel.

Cette production normative nouvelle, qui incombe aux gouvernements du fait de leur participation aux « champs sociaux semi-autonomes »<sup>3</sup> du régime, poursuit simultanément trois objectifs, dont chacun implique un arbitrage entre des intérêts opposés en passant par l'accommodement des composantes préexistantes de la rente

---

<sup>1</sup> Voir les débats internationaux autour du thème "accès et partage équitable des bénéfices".

<sup>2</sup> Selon ces auteurs, les pays en développement auraient troqué leur souveraineté sur les ressources biologiques et des ressources additionnelles pour le développement contre une extension des droits de propriété intellectuelle aux ressources et techniques utilisées par la biotechnologie. Notre analyse montre que cette souveraineté sur les ressources biologiques est elle-même formelle, étant donnée la présence du régime sur le terrain et l'imposition des choix de politique environnementale aux gouvernements.

<sup>3</sup>. Au sens de S.F. Moore, (1973 : 719-746). Sa définition du "champ social semi-autonome" est assez proche de la notion de "going concern" de J.R. Commons.

concernant les traditionnelles ressources biologiques. Les trois objectifs sont :

- la conservation *in situ* d'un réservoir de ressources génétiques ;
- l'accès au substrat pour les industries détentrices des applications biotechnologiques ;
- la reconnaissance de la propriété intellectuelle de ces procédés afin de rémunérer le capital investi dans leur développement.

L'évolution du régime génère ainsi un certain nombre d'enjeux liés à l'appropriation, la conservation et l'usage du *substrat biotique*, à la fois sous forme de ressource biologique et sous forme de ressource génétique. Parmi les enjeux liés au champ de la conservation de la biodiversité, on citera la mise en cause du monopole foncier de l'État au profit d'une délégation à des instances décentralisées de la gestion des ressources renouvelables. Au sein du champ, la gestion subsidiaire des ressources apparaît, à tort ou à raison, comme la meilleure option en vue de sécuriser les multiples anticipations liées aux composantes de la rente de la biodiversité. Le concept de « régime » permet ainsi de montrer qu'indépendamment d'une éventuelle prise de conscience par les élites malgaches du problème écologique et de la « nécessité d'un développement durable », le choix pour la gestion subsidiaire des ressources constitue objectivement un cas d'exportation de l'État ou de *transfert de droit* (Alliot M., 1983 et 1994), le mécanisme d'implantation ayant bien sûr évolué. Ce qui autrefois aurait été décidé dans un ministère des colonies ou par des fonctionnaires issus d'une élite nationale occidentalisée l'est aujourd'hui dans le réseau organisationnel du régime de la biodiversité. Les questions suivantes se posent. Comment est structuré le champ semi-autonome de la conservation ? Quel est son mode privilégié d'interaction avec le gouvernement local pour avoir produit cet

« accord entre les doctrines » que nous avons relevé dans la première partie ?

### **Le régime de la biodiversité comme réseau organisationnel.**

Nous avons jusqu'ici supposé l'existence de deux composantes également constitutives de la rente de la biodiversité mais mettant en opposition des intérêts liés à différents genres d'anticipation économique. Pour comprendre les négociations et « marchandages » des règles de distribution de la rente, il est cependant nécessaire de relativiser cette opposition entre les anticipations futures potentielles liées aux ressources génétiques et celles, plus immédiates, qui concernent les ressources biologiques. Dans l'immédiat, les élites politiques malgaches peuvent avoir plus à gagner des moyens financiers mis à disposition par les organismes internationaux et bilatéraux de coopération que des bénéfices qui découleraient du maintien du régime existant des ressources biologiques : « Parmi les pays du Sud, les pays africains sont, dans la conjoncture actuelle, ceux qui dépendent le plus de l'aide extérieure, proportionnellement à leurs ressources propres. Cette donnée économique est bien connue, mais elle a des implications proprement sociologiques moins visibles, liées aux modes de circulation et de redistribution de cette 'rente du développement' » (Olivier de Sardan J.P., 1995b : 160). Dans la mesure où des fonds internationaux sont mis explicitement à disposition pour la conservation et donc à titre d'un investissement dans des bénéfices futurs et largement potentiels, on peut les considérer comme faisant partie de la rente de la biodiversité. Mais la conditionnalité politique opère au-delà des frontières sectorielles. Il peut être opportun de légiférer suivant les priorités du bailleur en matière environnementale pour s'assurer de sa bienveillance d'une manière générale, ce qui touche évidemment à d'autres secteurs que celui de la biodiversité. Dans ce sens, il est possible

d'avancer que le véritable enjeu n'est pas le changement des règles impliquées par la conservation des ressources génétiques, mais la renégociation des régimes forestier et foncier au profit des élites qui accèdent à la rente du développement<sup>1</sup>.

Madagascar s'est trouvée à partir des années 1980 dans une crise environnementale sans précédent. Devant la difficulté dans laquelle se trouvait le gouvernement de protéger les forêts, les organisations étrangères installées à Madagascar ont lancé un cri d'alarme. Vers la fin des années 1980, le pays va mettre en place sous l'impulsion et avec le financement des bailleurs de fonds étrangers, une série de programmes et de plans environnementaux qui culmineront dans le Plan d'action environnemental (PAE). Les objectifs du PAE sont ambitieux : plus de 50 aires protégées doivent être aménagées et d'importants moyens financiers ont été mis en œuvre. Plus de 80% des financements sont assurés par l'étranger et la biodiversité, une des sept composantes du Plan a recueilli la moitié des fonds mis initialement à disposition par les bailleurs de fonds. Ce déséquilibre reflète les priorités de ces derniers et s'explique par l'alliance entre les organisations vouées à la conservation de l'environnement et les priorités stratégiques des États, aussi bien celles du Nord, soucieux de préserver les ressources génétiques au niveau mondial, que celle de Madagascar.

---

<sup>1</sup> Bien qu'il ne soit pas possible de délimiter sans ambiguïté les frontières du « régime de la biodiversité », deux hypothèses indépendantes militent en faveur de l'inclusion de la politique foncière et forestière : celle du substrat physique commun des ressources biologiques et génétiques et celle de la rente du développement. Notons que l'hypothèse de la diversité écosystémique est inadmissible d'un point de vue analytique pour en circonscrire les frontières. Il s'agit à notre sens d'une notion idéologique qui ne renvoie pas à des faits empiriquement observables (l'observation ayant pour objet la distribution de la rente).

Les élites malgaches, à partir du moment où elles ont accepté l'échec de la tentative de décolonisation socialiste, se sont essentiellement préoccupées d'insérer le pays dans l'économie mondiale, ce qui impliquait d'en accepter les règles, soit de soumettre l'économie aux mesures d'ajustement structurel et ultérieurement aux mesures d'ajustement environnementales. Dès le début des années 1980, la Banque mondiale, organisation au cœur du dispositif d'insertion de l'économie malgache dans l'économie-monde, a emboîté le pas aux préoccupations environnementales internationales, surtout américaines. La collaboration entre les officiels malgaches et la Banque à l'occasion de la mise en place des programmes d'ajustement structurel ayant démontré la prédisposition favorable de ce pays, Madagascar se présente comme un candidat idéal pour initier un Plan d'action environnemental. Du point de vue de la Banque mondiale, le PAE constitue le troisième pilier du développement du pays, à côté du programme d'ajustement structurel et d'un programme d'amélioration sociale. Le PAE malgache deviendra un modèle du genre.

L'exécution du PAE s'est accompagnée de changements institutionnels importants. À chacune de ses sept composantes (biodiversité, conservation des sols, système d'informations, foncier, sensibilisation, recherche, activités d'appui) doit correspondre un organisme responsable qui en assure la coordination ou effectue directement les opérations. La coordination du Plan et la formulation de la politique environnementale nationale se réalise en principe au sein de l'Office National pour l'Environnement (ONE). Pour ce faire, l'Office se concentre sur l'allocation des fonds, les études, les programmes de formation et de sensibilisation ainsi que la gestion des dossiers relatifs aux appels d'offres. Il organise annuellement un Comité d'orientation et de suivi, ainsi qu'une conférence de mise au point et de coordi-

nation au cours de laquelle tous les acteurs du PAE sont représentés.

L'agent chargé de mettre en œuvre la composante biodiversité du PAE est une organisation créée à cet effet, l'Association nationale pour la gestion des aires protégées (Angap). Il s'agit d'une organisation privée placée sous la tutelle de l'État (Ministère des Eaux et Forêts). Il a été noté que si l'État reste nominalelement le seul propriétaire des aires protégées et de la biodiversité nationale, la DEF qui est chargée de superviser la politique nationale en matière de gestion, a en réalité peu d'influence sur l'Angap. Dès ses débuts, on trouve dans cette dernière organisation des conseillers techniques étrangers pour épauler les responsables de plusieurs services. Des experts interviennent aussi régulièrement pour des études ponctuelles. La principale source de financement de l'Angap est le Grant Management Unit de USAID<sup>1</sup>.

L'Angap est chargée de la gestion d'ensemble des aires protégées et agit en tant qu'organisme de tutelle des divers Projets de conservation et de développement intégrés (PCDI). Ces projets avaient été le moyen privilégié pour résoudre le dilemme entre la nécessité perçue de la conservation et les intérêts des populations riveraines des aires protégées. En prétendant dévier les pressions humaines sur les espaces protégés par des incitations et désincitations, on recherchait un compromis entre la tentation des conservationnistes d'exclure les populations et les coûts de contrôle prohibitifs qu'impliquerait cette mesure. Les PCDI essayaient de mobiliser la population pour la conservation en proposant des petits

projets de développement et des infrastructures contre l'abandon du droit d'accès à l'espace et aux ressources protégées. Ils étaient caractérisés par une vision mécaniste : ce sont uniquement les individus habitant les zones tampons qui auraient une action directe de prédation sur l'écosystème. La possibilité que les filières de production conduisant à la surexploitation puissent avoir leur centre bien au-delà de l'aire protégée et que le développement local puisse en principe être relativement indépendant d'une augmentation des pressions sur l'écosystème était négligée.

Par la reconnaissance officielle de l'échec des PCDI en 1994 lors d'un colloque sur l'occupation humaine des aires protégées, la voie était ouverte à l'élaboration d'une politique plus cohérente pour les zones périphériques des aires protégées (Weber J., : 157). Une telle politique impliquait de rechercher de nouvelles solutions acceptables tant du point de vue de la conservation que de celui des populations concernées. Le modèle de gestion communautaire fut l'option retenue. En 1996, l'État malgache promulgue la loi 96-025 sur la gestion locale des ressources renouvelables (Gelose). En même temps est instituée, dans le cadre de la deuxième phase (1997-2001) du PAE, une composante transversale Gelose, financée conjointement par la Banque mondiale, la Coopération française et USAID.

Les élites malgaches acceptent d'adapter le pays aux normes et standards dominants au sein du régime de la biodiversité. Cet ajustement se manifeste par l'adoption de lois nationales directement rédigées par les représentants des bailleurs de fonds (on citera, outre la Gelose, la nouvelle législation forestière) et par les changements dans l'organisation des services techniques de l'État, qu'il s'agisse de restructurations (création d'un nouveau Ministère des Eaux et Forêts) ou de la mise en place d'organisations directement financées et structurées

---

<sup>1</sup>La description du PAE se base sur M. HUFTY, M. CHOLLET & A. RAZAKAMANANTSOA, *Le programme d'action environnemental de Madagascar: conservation et néo-colonialisme*, Documents de travail du Projet Écologie politique et biodiversité (EPB), No. 1, Genève, 1997.

par ces mêmes bailleurs (Angap et autres agences d'exécution du PAE). En même temps, le mode d'interaction privilégié du régime de la biodiversité avec le gouvernement local semble se déplacer, au moins dans les textes, d'une logique des projets (les PCDI) vers les processus de réforme de l'administration par voie législative (Gelose, loi forestière et ses textes d'application). Encore est-il qu'au niveau de la mise en œuvre des nouveaux textes législatifs, les choses n'ont pas beaucoup évolué. Pour lancer une négociation patrimoniale et conclure un contrat de gestion, il est toujours besoin de l'équivalent d'un PCDI en termes d'infrastructure. Les services des Eaux et Forêts restent paralysés. On peut se demander si l'un des objectifs majeurs de la nouvelle législation n'était pas en effet de faciliter le travail des projets. Il est certain qu'en dépit du déplacement des projets vers la loi, le mode privilégié d'interaction entre le régime et le gouvernement local reste celui de la déconnexion par rapport au réel : à l'intérieur du régime de la biodiversité, tout semble devoir changer pour que rien ne change sur le terrain. Stabilisé par le dogme, le régime lui-même interdit une évolution plus pragmatique de ses règles.

### **Le régime producteur d'une idéologie du gouvernement local**

Le constat s'était d'abord généralisé que plus d'un siècle de gestion centralisée des forêts en zone tropicale, sur le modèle des anciennes métropoles, n'a guère apporté de preuves d'une grande efficacité en matière de bonne gestion ou de contribution au bien-être des habitants des zones forestières. Les travaux sur l'utilité des « communaux » (la régulation communautaire de l'accès et l'usage d'une ressource, « commons » en anglais) pour convertir les situations d'accès libre de fait en régimes de gestion viables ont ensuite, surtout depuis la Conférence de Rio de 1992, popularisé les essais avec un autre modèle administratif : le transfert de la gestion des ressources renouvelables aux

communautés locales<sup>1</sup>. La redécouverte du « traditionnel » et du savoir faire local ne se limite d'ailleurs pas à la gestion communautaire des forêts mais caractérise l'ensemble des discours sur la biodiversité. En témoignent les débats sur la rémunération équitable voire des garanties de propriété intellectuelle des « connaissances traditionnelles » liées à la biodiversité<sup>2</sup>.

Le modèle de la gestion communautaire est inspiré des thèses néo-institutionnalistes qui contestent le bien-fondé du monopole étatique sur le foncier et les ressources renouvelables, en proposant un examen au cas par cas des règles d'allocation et de gestion en fonction des caractéristiques des biens (Ostrom E., 1990). La gestion dite « participative » et décentralisée des ressources renouvelables étant devenue la référence convenue du discours des bailleurs de fonds internationaux et des ONG rurales durant les années 1990, le paradigme néo-institutionnaliste joue désormais un rôle fondamental en matière de gestion durable des forêts et de la biodiversité. Depuis quelques années, ce paradigme se traduit notamment dans de nouveaux codes forestiers et environnementaux dans les pays en développement qui prévoient la constitution de forêts communautaires. Il est devenu le paradigme dominant depuis que l'on essaie, par des réformes législatives, d'agir sur les structures mêmes de l'État local et plus seulement à travers le contenu donné aux projets de développement rural (foresterie communautaire, conservation et développement intégré, lutte anti-érosion etc.). Madagascar consacre ce changement de paradigme en 1996 en prenant avec la Gelose des mesures législatives pour mettre

---

<sup>1</sup> Les premières tentatives de foresterie communautaire de la FAO datent des années 1980.

<sup>2</sup> Les énoncés concernant le mode de vie, les pratiques, les connaissances et innovations locales et autochtones sont un élément constitutif de ce discours (voir Article 8 j) CDB).

fin aux situations d'accès libre de fait et rendre la gestion des ressources renouvelables plus cohérente.

La littérature parle à cet égard de « tragédie des communaux » (Hardin G., 1968) lorsqu'une ressource est surexploitée en accès libre, se référant à la célèbre métaphore des bergers rationnels, chacun ayant individuellement intérêt à augmenter le nombre de têtes de bétail qu'il conduit à la pâture tant que son bénéfice est supérieur à la fraction du désavantage supporté en raison de la détérioration collective (« résultant de l'action de tous ») de la ressource en herbe (Hardin G., 1968 : 1243-1248). Il faut donc, selon G. Hardin, des règles pour éviter la tragédie. À partir des années 1980, les auteurs du *common property management* néo-institutionnaliste vont reprocher à Hardin, et avec raison, de s'être trompé sur la nature des « communaux » en les confondant avec l'accès libre, alors que ces régimes communautaires assurent une gestion efficace. Mais le problème reste entier dans les cas où ces régimes ne fonctionnent plus : comment trouver de bonnes règles pour éviter la tragédie ? Faut-il redynamiser les régimes traditionnels ? Ou plutôt en créer de nouveaux ?

S'inscrivant dans la postérité de R. Coase, les néo-institutionnalistes traitent les problèmes liés à l'efficacité des règles juridiques comme des externalités économiques (dommage subi par une unité économique du fait de l'activité nuisible d'une autre qui n'est pas prise en compte par le mécanisme des prix). Dans son article fondateur, Coase soutenait que la solution efficace à des usages incompatibles des droits de propriété liés à des « externalités » ne dépend pas de l'attribution initiale des droits et responsabilités — à la condition que les coûts de transaction soient nuls. Cela revient à dire que dans la mesure où la recherche d'information, la négociation des contrats, la surveillance et le contrôle des transactions marchandes ne soulèveraient

aucun coût, le marché va produire des solutions efficaces à des problèmes de pollution ou de surexploitation d'une ressource. Les coûts de transaction étant la règle dans le monde réel, il incombe au système juridique de les réduire (Coase R., 1960 : 1-44). À travers le raisonnement avec les « coûts de transaction », deux hypothèses complémentaires concernant la gestion communautaire des ressources sont possibles. Elles contiennent en résumé schématique l'idéologie du gouvernement local du régime de la biodiversité.

– Un seul niveau de décision (le monopole foncier) ne permettant pas d'attribuer des droits en fonction de la caractéristique des biens, il existe une demande de la part de leurs usagers pour élaborer des « conventions constitutionnelles » particulières, aussitôt que cela présente – en vue d'une solution efficace à des usages incompatibles – un avantage comparatif par rapport aux institutions en place.

– On devrait désormais légaliser ces coutumes communautaires qui, en maintenant les coûts de transaction faibles, permettent de négocier des solutions efficaces aux externalités environnementales (Pour la deuxième hypothèse voir Babin D., Bertrand A., Weber J., et Antona M., 1999 : 293).

Les deux hypothèses sont inadéquates dans la mesure où elles ont été construites sur la base de postulats qui contredisent les faits. D'une part, on a constaté que des « conventions constitutionnelles » entre différentes catégories d'usagers sont effectivement élaborées, mais d'une manière informelle et pour leur assurer des revenus monétaires nécessaires à la reproduction sociale et non pas pour résoudre le problème des externalités environnementales. Par ailleurs, la multiplication des organisations paysannes ne confère pas *en soi* aux individus « la possibilité de circuler librement entre elles en comparant leurs avantages respectifs et en adhérant à

*celle qui offre les meilleures prestations ou les meilleures performances* », mais entraîne simplement « la répartition du tissu communautaire entre différents groupes sociaux ou différentes clientèles captées par différents patrons, dont le phénomène [de leur multiplication] est une des matérialisations » (Jacob J.-P., 1994 : 262). L'offre de développement n'étant saisie que si elle est « socialisée », soit en laissant le champ libre à une « dérive » de l'intervention, soit à travers des rapports personnels développés préalablement avec les ruraux, il est ici pour le moins problématique d'imputer une « demande » aux usagers de la ressource. D'autre part, on constate que les réseaux gestionnaires constitutifs de l'économie des usagers, qui existent indépendamment de l'intervention développementaliste, ne sont pas des régimes d'accès libre (*de fait* ou *de droit*) comme le prétend le discours officiel, mais des régimes de surexploitation non-viables organisés selon les formes et procédures du Droit de la pratique. On devrait qualifier ces régimes d'*internalités* plutôt que d'*externalités* environnementales, étant donné que leur fonctionnement est dû à la sélection spontanée de nouvelles normes et habitudes par les marchés existants des différents produits forestiers. Le réseau d'autogestion parallèle repose sur des droits monopolistes qui le structurent en fonction des démembrements multiples du monopole de régulation revendiqué par les organisations d'État. Il est par conséquent impossible (ni forcément souhaitable si on le pouvait) de reconnaître ce type d'arrangements informels à travers le dispositif juridique de l'État. Dans la pratique, celui-ci les « reconnaît » depuis longtemps conformément à la manière dont ses agents se l'approprient.

#### – Externaliser les internalités

En soutenant que la fonction du droit est de corriger les imperfections du marché par une réduction des coûts de transaction (qui

seraient la cause des « externalités »), les travaux du *common property management* retombent dans la vieille dichotomie individualiste qui oppose le public (les « institutions », le « droit ») au privé (le « marché »). Une théorie eurocentrique de l'État leur est donc implicite (en confortant nos conclusions dans la première partie de cette contribution). Ce raisonnement et la conception individualiste du « marché » qui lui est propre ne voient pas que l'institution qui réduit les « coûts de transaction » n'est autre que le marché lui-même (Hodgson G. M., 1988 : 180-181). Autrement dit, la notion d'un « marché imparfait » est une préconception métaphysique, comme aurait dit Veblen, vu qu'il est impossible d'imputer un *coût* à des transactions sans pour cela devoir passer par d'autres transactions. Par définition, le marché ne peut donc être ni plus parfait ni plus défaillant que les normes et habitudes qui en définissent les transactions. Empiriquement, la fonction des institutions (que ce soient les normes de la coutume ou celles de l'État) n'est pas de corriger les « défaillances du marché » mais de faciliter certaines transactions et d'en interdire d'autres. Il en résulte que la création ou la suppression délibérées d'un marché peuvent sécuriser certaines catégories sociales tout comme elles peuvent en insécuriser d'autres.

Sous cette perspective alternative, qui était déjà celle de l'ancienne économie institutionnelle, l'évolution et la sécurité juridiques se présentent comme des phénomènes éminemment dynamiques. L'institutionnalisme dans la tradition de Veblen et Commons s'entend « évolutionnaire », en prenant pour objet non pas les phénomènes de concurrence imparfaite et les coûts de transaction découverts par Coase, mais de façon plus générale, une évaluation contextuelle de l'utilité sociale des transactions et des institutions qui les encadrent (Bazzoli L. et Kirat T., 1999 : 69-99). Jusqu'à présent, les « instruments économiques » ont pourtant rarement été



assimilés à des outils de gestion du secteur forestier, la gestion étant exclusivement affaire de technique forestière et de réglementation par la loi. La fonction des instruments fiscaux a été limitée au seul approvisionnement budgétaire de l'État. Mais on peut considérer la fiscalité et la parafiscalité comme « *un outil de politique économique et de politique de l'environnement qui est structurant dans la mesure où il adresse des « signaux » aux agents économiques* » (Karsenty A., 1999a : 102). Les instruments fiscaux et les autres instruments de gestion forestière, y compris la réglementation, constituent un ensemble d'éléments en interaction. Ensemble, « *ils représentent un système produisant des effets globalement prévisibles* », donc potentiellement maîtrisables à travers différentes combinaisons d'instruments qui « *doivent être adaptés en fonction des situations nouvelles, des changements institutionnels, des processus d'apprentissage des acteurs et des capacités de maîtrise des différents outils par l'administration* » (ibid.).

La mise en œuvre de la nouvelle politique forestière malgache telle que définie par les textes de 1997 implique la définition, la promulgation et la mise en application progressive de textes connexes. Les travaux devront également rester cohérents par rapport aux évolutions administratives nationales induites par la décentralisation et la mise en place des provinces autonomes pour prévenir en particulier les effets négatifs que pourront avoir ces évolutions en terme de financement des collectivités locales et provinciales. La Direction Générale des Eaux et Forêts reconnaît à ce niveau la nécessité de compléter le dispositif législatif élaboré au cours des années 1995-1999 notamment par l'analyse :

– Des procédures administratives d'attribution des permis, de suivi et de contrôle (donc aussi de l'organisation et du fonc-

tionnement des services forestiers sur le terrain) ;

- Du système actuel de fiscalité forestière ;
- Et enfin du dispositif de contrôle et de répression des infractions.

Ce travail est en train d'être réalisé sous la forme d'une étude spécifique, financée par la Coopération Française au titre de l'appui qu'elle est en mesure d'apporter à la politique environnementale. Après avoir identifié, auprès des principaux acteurs intéressés les produits prioritaires qui devront faire l'objet d'études de filière particulières, un diagnostic des procédures administratives actuelles (procédures de délivrance des permis et de contrôle) a été entamé, l'objectif étant de faire apparaître clairement les différences d'interprétation qui existent quant aux textes. Les questions étudiées dans ce contexte concernent outre les procédures administratives, la fiscalité et parafiscalité forestière au sens large, les redevances et ristournes locales aux taxes à l'exportation sur les produits forestiers. Ces travaux doivent aboutir à des propositions pour un dispositif de taxation différencié par province et par produit et incitatif sur le plan de la bonne gestion des ressources (forêts bien sûr mais aussi sources de produits non ligneux, produit de la chasse ou toute autre ressource renouvelable). Une fiscalité différentielle devra donc remplacer les textes actuels qui ne sont souvent que des notes et circulaires sans aucune valeur juridique et incohérents d'un service à l'autre ou entre différentes régions (CIRAD, 2000).

La révision de la fiscalité et des procédures de contrôle permet de reposer la question de l'aménagement forestier négocié dans une perspective différente de celle de la « reconnaissance » du droit coutumier que nous venons de critiquer avec une certaine véhémence. Cette perspective alternative consiste à utiliser une fraction des redevances forestières pour le financement direct ou

indirect de communautés villageoises. Son principe correspond au souci de redistribuer des revenus de l'exploitation à des populations trop souvent exclues du partage des bénéfices. Le recours à l'outil fiscal présente en outre l'avantage de sortir le débat concernant le partage des bénéfices du cadre restreint de la certification, fondée sur une modification largement illusoire des préférences des consommateurs individuels<sup>1</sup>. Il est pourtant nécessaire que la création de nouveaux droits s'accompagne de la création d'obligations en retour dans le cadre d'un partage des responsabilités de la gestion forestière, pour éviter qu'une telle mesure « *ne soit perçue que comme un simple 'droit de tirage' sur la rente forestière, qui ne modifie pas les pratiques, et même qui incite les populations à accélérer et à intensifier l'exploitation pour bénéficier du maximum de recettes possibles* ». Si elle est maîtrisée, la mesure pourrait constituer « *un facteur de structuration et de responsabilisation dans des communautés villageoises où l'autorité traditionnelle s'est parfois diluée* » (Karsenty, 1999a : 49).

La difficulté et le choix essentiel à faire concernent les modalités du prélèvement : est-ce que le niveau le plus bas, alternativement la « communauté de base », le *fokontany* ou la commune rurale, sera habilité à faire un prélèvement total pour reverser l'excédant au niveau supérieur ? Il sera donc nécessaire d'adopter des clés de répartition de recettes qui facilitent la responsabilisation des acteurs chargés du contrôle, de façon à ce que chaque niveau de contrôle puisse s'autofinancer depuis les associations villageoises d'usagers jusqu'aux services des Communes, des Provinces autonomes et de l'État. Au cas où il deviendrait possible de maîtriser progressivement les réseaux parallèles en articulant

fonctionnellement les différents niveaux de contrôle, la définition administrative du *fokonolona* (« communauté de base ») pourrait à nouveau constituer le mécanisme efficace de sélection artificielle des normes et habitudes de la coutume qu'il était avant 1972. Seulement cette sélection ne serait plus fondée sur la contrainte physique comme au temps du despotisme colonial mais sur une « externalisation », qui veut dire maîtrise par le *politique*, des « internalités », c'est-à-dire des impacts sociaux et écologiques de l'accumulation primitive du capital se réalisant dans les circuits parallèles de l'économie des usagers.

On voit bien maintenant pourquoi la négociation à l'échelle locale des plans d'aménagement forestier passe à côté du réel si l'on n'a pas défini préalablement le cadre institutionnel, réglementaire, fiscal et économique de leur mise en œuvre. Au sein du régime forestier, la lutte porte donc sur la définition globale des conditions déterminantes pour la mise en œuvre des aménagements forestiers particuliers. Il concerne aussi la définition de règles générales relatives à chacun des produits forestiers ligneux ou non ligneux, faune ou flore, susceptibles d'être gérées dans le cadre de l'aménagement des forêts ou de leurs ressources (Bertrand A., Babin D. et Nasi R. 1999b : 56). La refonte actuelle à Madagascar de la fiscalité forestière et des procédures de contrôle se base sur des expertises à partir d'une « concertation » entre les acteurs (administrations de l'État, des Provinces, exploitants et commerçant, villageois riverains) et sur la restitution des résultats des rapports d'experts lors d'ateliers provinciaux. Comme il a été évoqué dans la première partie de cet article, la redéfinition des règles de distribution de la rente forestière n'est pas affaire de droit négocié au sein de forums indépendants à composition paritaire mais de « gouvernement par décret », actuellement pris en charge par les instances du régime de

<sup>1</sup> Voir cependant l'article 54 de la loi 96-025 à l'égard du rôle des certificats d'origine des ressources ou produits dérivés.

la biodiversité (dans le cas d'espèce une collaboration entre la DGEF, le CIRAD, le FOFIFA, l'ESSA-forêts sur financement de la Coopération française).

Ceux qui ont suggéré le terme d'ingérence, pour dénoncer l'hypocrisie des bailleurs de fonds lorsque ces derniers insistent sur la démocratisation et la participation des populations dans les processus décisionnels, avaient peut-être une vision trop « occidentale » de la démocratie et de la participation (cf Babin D., Bertrand A., Weber J. et Antona M., 1999 :281 et Sabelli F (dir.), 1995). Car n'existe-t-il pas un parallèle entre l'évolution du droit des citoyens, qu'on a pendant longtemps voulu restreindre et adapter au pouvoir de la classe bourgeoise, et l'émergence d'un droit des usagers que l'organisation du régime de la biodiversité tente actuellement, de la même façon, de restreindre et d'adapter à ses besoins ? À suivre J. Godbout, *« l'usager remet en question potentiellement et s'oppose fondamentalement au pouvoir de la technocratie qui tend à dominer la société industrielle actuelle »* (Godbout J. T., 1983 :176). Loin d'être une réduction du droit du citoyen, le pouvoir de l'usager en serait donc l'extension à d'autres sphères que celle du territoire et du « politique » au sens traditionnel. Si la partie n'est pas gagnée d'emblée pour les usagers du régime, la participation peut s'avérer un instrument aussi dangereux pour les dominants que l'était le droit des citoyens, vu que le contrôle échappe en partie à ceux qui l'ont promu. *« Les couches sociales montantes, qui récupèrent le droit des usagers, ne pourront pas, ultimement, empêcher la clientèle des organisations d'utiliser ce nouveau droit dans son intérêt »* (ibid.). Encore faudrait-il que les organisations du régime de la biodiversité aient effectivement des clients, ce qui ne pourra être le cas tant que leur offre de sécurité juridique est moins bonne que celle des réseaux parallèles.

## Conclusion

L'idée de gouvernance décentralisée est basée sur la prémisse que le pouvoir de l'État est centralisé et qu'il faut le décentraliser pour porter remède au mal fonctionnement des institutions, en passant par une reconnaissance de la demande des populations de participer dans la gestion. Pour sortir des situations d'accès libre, le législateur malgache entend ainsi rapprocher le « légal » et le « légitime » à travers la négociation d'objectifs communs de très long terme, en donnant aux populations locales les moyens de gérer de manière viable les ressources renouvelables comprises dans leur terroir. La gestion patrimoniale est envisagée comme un processus dont l'objectif n'est pas tant de réformer l'un ou l'autre des systèmes juridiques coutumier ou étatique que de les rendre cohérents les uns par rapport à l'autre. Le pluralisme des ordres normatifs (et les différents patrimoines qui en ressortent) sont appréhendés à travers le concept d'« écoumène », c'est-à-dire en tant qu'ensemble de relations et interactions entre facteurs naturels et humains, puis institués dans des systèmes autonomes d'application du droit à l'échelle locale. L'édification de tels systèmes reposerait donc sur l'inscription dans les patrimoines respectifs des acteurs impliqués de droits et obligations portant sur des éléments de l'« écoumène » (Aubert S., 1998).

Il reste à savoir cependant si les éléments de l'« écoumène » sont susceptibles d'être appréhendés et reconnus en tant que tels par le droit de l'État. L'« écoumène » est une image sensible au pluralisme et à la complexité, donnée par l'anthropologue de la vie sociale. Ce n'est pas cette vie elle-même. Lorsque l'image est traduite en procédure administrative (transfert de compétences de gestion à des associations villageoises), il se produit dans le contrat validé par une administration unitariste à base territoriale, un phénomène d'englobement du contraire de

la gestion forestière centraliste, le mystique *fokonolona* que l'on réduit une fois de plus en une association d'individus à base territoriale elle aussi. L'« écoumène » y joue le rôle du « contraire englobé » dont parle L. Dumont (1983 :245). Il est un référent écologique de type dualiste (opposant le régime communautaire des *fokonolona* au monopole de l'État forestier) à fonction unitariste (visant à intégrer ces régimes dans le dispositif administratif). Sur le plan sociologique, une théorie de l'« écoumène » en vue de la reconnaissance juridique de ses éléments est de même nature que la rédaction des coutumes par les rois de France ou, plusieurs siècles plus tard, par les administrateurs coloniaux (Vanderlinden J., 1996 :54). Dans les deux cas ce n'est pas la coutume qui est reconnue mais une représentation de celui qui la reconnaît. Au moment où les professionnels du Droit (ils peuvent très bien être économistes ou sociologues, administrateurs étant le mode juste) se mettent à codifier la coutume, celle-ci devient loi ou doctrine. Cela ne veut pas dire que l'évolution réelle de la coutume soit arrêtée par sa fixation textuelle mais que cet acte la rend en quelque sorte clandestine.

Le raisonnement de constatation de la coutume confond les objectifs de la mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié avec ses résultats. Déduisant le système de gestion d'un « droit coutumier » n'ayant jamais existé sous cette forme, il nous empêche de voir que c'est cette reconnaissance même qui modifie les paramètres transactionnels de départ. Une juridicisation du social par des réformes impossibles à mettre en œuvre est un levier de « violence par prétérition ». En présence d'une fonction publique exsangue, elle crée des opportunités pour renégocier de façon inéquitable les relations distributives et peut conduire à la mise en œuvre déficiente de l'objectif de décentralisation, à l'accroissement de la corruption et à l'abus de la violence institutionnelle. Autant d'effets de la fixation administrative de la coutume.

L'État se constitue, mais ni à l'endroit, ni selon les modalités qui ont été arrêtées pour lui formellement par les appareils bureaucratiques. Autorités administratives et activités sociales sont liées de manière efficace à travers des réseaux parallèles d'autogestion et d'ajustement perpétuels qui échappent à la connaissance de l'État formel. L'« écoumène » apparaît dès lors plutôt comme un ensemble de potentialités dont certaines seulement sont actualisées dans le processus de régulation. Sa réalité objective dépend des résultats de la mise en œuvre des instruments de gestion. On pourrait aussi dire que l'« écoumène » est le régime de gouvernance environnementale en actes.

Selon la logique interne de ce régime, la responsabilisation des communautés paysannes est une tentative d'internaliser les coûts de contrôle sur les ressources et les espaces. Produit d'une stratégie internationale de conservation et de mise en valeur de la biodiversité, elle s'inscrit dans une tradition séculaire d'administration indirecte dont le souci est de faire adhérer les populations au gouvernement plutôt que de démocratiser l'État local. Encore faut-il dire que le projet d'internaliser les coûts de contrôle est irréaliste, vu que ni les paysans ni l'administration ne peuvent en tirer des avantages qui justifieraient leur coopération volontaire et que les moyens de répression font défaut pour les contraindre par la force à coopérer dans ce projet. Fondé qu'il est sur le raisonnement fallacieux de constatation de la coutume, le projet d'internalisation des coûts de contrôle ne peut avoir de prise réelle sur les règles de distribution de la rente. La gouvernance de la biodiversité existe dans les têtes des administrateurs mais elle est introuvable dans les faits.

D'où finalement l'idée de concrétiser le *droit des usagers* du régime en construisant un « Droit des formes », c'est-à-dire un droit des procédures et des pratiques, complémentairement au droit posé combinant règles de fond (« droit principal ») et règles de forme (« droit processuel ») (Le Roy É.,

1993 :82). Au lieu de traiter la révision de la fiscalité forestière en conseil de gouvernement par décret, on pourrait instituer par la loi des procédures de concertation permanente au sein de commissions paritaires où seraient représentés les principaux acteurs des filières. Ces commissions seraient dotées d'un pouvoir de réglementation indépendant pour rendre possible l'ajustement des outils fiscaux et parafiscaux aux fluctuations dans les marchés des principaux produits concernés. Car il s'agit au fond de réduire le rôle des transactions de répartition opérées par la législature, l'exécutif et les tribunaux pour mettre au premier plan celles opérées sous forme de négociations collectives fondées sur la coopération volontaire, cette coopération qui intervient actuellement dans les réseaux de gestion parallèle des monopoles d'État. Les trois instances classiques du « gouvernement politique » n'ont pas la flexibilité nécessaire pour répondre facilement et rapidement aux problèmes engendrés par l'évolution complexe de la distribution de la rente. En l'absence de balance naturelle des pouvoirs, ce n'est que lorsque les citoyens s'organisent qu'ils peuvent avoir une voix dans la définition des règles. Mais une telle conception de la « société civile » pose problème lorsque l'action collective suit une autre logique. Le contre-pouvoir ne peut alors venir que d'une quatrième instance, « gouvernement économique » organisé hors de la structure formelle de l'État et ayant autorité à instituer et à adapter expérimentalement des règles de comportement. Constituée de commissions indépendantes du pouvoir politique et composée de représentants des parties concernés, cette quatrième instance du gouvernement intervient dans les différents champs des conflits sociaux, en passant par la création de nouveaux « corps intermédiaires » entre l'individu et l'État (voir Bazzoli L., 1999 :170).

En conclusion, il semble donc essentiel de pousser la réflexion au-delà du principe de

subsidiarité, si l'on veut déterminer les endroits pour l'action transformatrice des réseaux parallèles. En premier lieu, il faudrait exiger pour chaque matière une compétence qualifiée de régulation du souverain (l'État ou les autres organisations du régime) et soumettre ainsi l'élaboration de règles de fond au critère de faisabilité de l'objectif de mise en œuvre (une application du principe de précaution, l'objectif étant de re-légitimer l'État en instaurant un pacte fiscal entre les paysans et l'administration). En deuxième lieu seulement, peut-il être question de répartir les compétences de fond ainsi qualifiées entre les organisations d'État, en attribuant des compétences procédurales selon le principe de subsidiarité. Pour faire du *fokonolona* un mécanisme efficace de sélection de nouvelles coutumes, sa réinvention la plus récente sous forme d'une association d'usagers devrait, elle aussi, être adaptée aux valeurs anciennes d'une société à moderniser, en combinant autrement qu'aujourd'hui les ressources respectives de la coutume (valorisant les modèles de comportement) et de la loi (exprimant les attentes et les contraintes sociales de manière générale et impersonnelle). Le dispositif administratif gagnerait désormais à être « indigénisé », en le rapprochant de façon expérimentale de l'évolution coutumière, plutôt que selon l'ancienne conception statique qui a pour objectif une impossible constatation de la coutume.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALLIOT M., 1983, « Transferts de droit ou la double illusion », *Bulletin de liaison du LAJP*, No. 5, pp. 119-131.

ALTHABE G., 1969, *Oppression et libération dans l'imaginaire. Les communautés villageoises de la côte orientale de Madagascar*, Paris, Maspero, 360 p.

ALTHABE G., 2000, *Anthropologie politique d'une décolonisation*, Paris, L'Harmattan.

AUBERT S., 1998, *Pour une théorie du patrimoine visant à l'utilisation du concept en vue d'une gestion viable des écosystèmes*, Antananarivo, 19 p.

AUBERTIN C., BOISVERT V. et VIVIEN F.D., 1998, « La construction sociale de la question de la biodiversité », *Nature, sciences, sociétés*, Vol. 6, N° 1, pp. 7-19

BABIN D. et BERTRAND A., 1998, « Comment gérer le pluralisme subsidiaire et médiation patrimoniale » *Unasylva* Vol. 49, N° 194.

BABIN D., BERTRAND A., WEBER J. et ANTONA M., 1999, « Patrimonial Mediation and Management Subsidiarity : Managing Pluralism for Sustainable Forestry and Rural Development », *Pluralism and sustainable forestry and rural development*, Workshop Proceedings, FAO, Rome, p. 293.

BALANDIER G., *Anthropologie politique*, Paris, PUF, Coll. Quadrige.

BASTIDE R., 1971, *Anthropologie appliquée*, Paris, Payot

BAZZOLI L. et KIRAT T., 1999, « La relation entre le droit et l'économie dans les tradition institutionnaliste et post-coasienne : enjeux

pour l'analyse de l'évolution », *Économies et Sociétés*, HS, No. 35, 1/, pp. 69-90.

BAZZOLI L., 1999, *L'économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.

BERTRAND A., BABIN D. et NASI R., 1999a, « L'aménagement forestier. Mais où est donc cette gestion forestière durable que chacun cherche désespérément des tropiques humides aux zones sèches? », *Bois et forêts des tropiques*, N° 260 (2), pp. 33-40.

BERTRAND A., BABIN D. et NASI R., 1999b, « Les composantes de l'aménagement forestier et leurs incidences financières », *Bois et forêts des tropiques*, No. 261 (3), p. 56.

BUTTOUD G., 1995, *La forêt et l'État en Afrique sèche et à Madagascar. Changer de politiques forestières*, Paris, Karthala, 256 p

CAMPBELL B., 1996, « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID », *Politique africaine*, No. 61, mars 1996.

CHAUVEAU J. P., 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement » in JACOB J.-P. ET LAVIGNE DELVILLE Ph. (dir.), *Les associations paysannes en Afrique*, Paris-Marseille-Genève, Karthala-APAD-IUED, p. 43.

CHEVALLIER J., 1986, *Science administrative*, Paris, PUF.

CIRAD, 2000, « Étude et révision de la fiscalité et des procédures administratives

forestières », Note technique n° 8, Antananarivo, novembre, 11 p.

COASE R., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44.

COMMONS J.R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, New York, Macmillan.

CONDOMINAS G., 1991 [1961], *Fokon'olona et collectivités rurales en Imerina*, Paris, Orstom.

CROUSSE B., LE BRIS É., LE ROY É., (éd.) 1986, *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 426 p.

DARBON D., 1990, « L'État prédateur », *Politique africaine*, No. 39, pp. 37-45.

DUMONT L., 1983, *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Seuil.

FOUCAULT M., 1989, « La gouvernamentalité », *Magazine littéraire*, n° 269, p. 102, cité par A. MBEMBE, « Pouvoir, violence et accumulation », *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 21.

GEORGESCU-ROEGEN N., « The Institutional Aspects of Peasant Communities : An Analytical View », reprinted in *Energy and Economic Myths. Institutional and Analytical Economics Essays*, New York, Pergamon, 1971 [1965], pp. 199-231.

GODBOUT J.T., *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983.

HARDIN G., « The Tragedy of the Commons », *Science*, No. 162, 1968, pp. 1243-1248.

HESSELING G. et LE ROY É., « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, No. 40, 1990, pp. 2-11.

HEWITT DE ALCANTARA C., 1998, « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N°. 155, pp. 109-118.

HODGSON G.M., 1988, *Economics and institutions. A manifesto for a modern institutional economics*, Cambridge, Polity Press.

HUFTY M., 2001 à paraître, « La gouvernance internationale de la biodiversité », *Etudes internationales*, Vol. 32, N° 1, mars.

HUFTY M., CHOLLET M. et RAZAKAMANANTSOA A., 1997, *Le programme d'action environnemental de Madagascar : conservation et néo-colonialisme*, Documents de travail du Projet Ecologie politique et biodiversité (EPB), N° 1, Genève.

JACOB J.-P ET LAVIGNE DELVILLE Ph. (dir.), *Les associations paysannes en Afrique*, Paris-Marseille-Genève, Karthala-APAD-IUED, 312 p.

JACOB J.-P., 1994, « Gouvernance, imputation, réduplication. Réflexions sur la multiplicité des intervenants et la multiplication des organisations paysannes » in JACOB J.-P ET LAVIGNE DELVILLE Ph. (dir.), *Les associations paysannes en Afrique*, Paris-Marseille-Genève, Karthala-APAD-IUED, p. 262.

JACOB J.-P., 1998, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », *Politique africaine*, No. 71, p. 133-147.

- KARSENTY A., 1999a, *Les instruments économiques de la forêt tropicale. Le cas de l'Afrique centrale*, Paris- Montpellier, Maisonneuve et Larose-CIRAD, p. 102.
- KARSENTY A., 1999b, « Vers la fin de l'État forestier. Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique africaine*, N° 75, pp. 147-161.
- KRASNER S., 1982, « Structural Causes and Regimes Consequences : Regimes as Intervening Variables », *International Organisation*, Vol. 36, No. 2, pp. 185-205.
- LE ROY É., 1993, « Les recherches sur le droit interne des pays en développement. Du droit du développement à la définition pluraliste de l'État de droit » in CHOQUET C., DOLLFUSS O., LE ROY E. ET VERNIERES M. (dir.), *État des savoirs sur le développement, trois décennies de sciences sociales en langue française*, Paris, Karthala, p. 82.
- LE ROY É., 1997, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone » in ROBERT Ph., SOUBIRAN-PAILLET F. et Van de KERCHOVE M. (éds), *Normes, Normes juridiques, Normes pénales - Pour une sociologie des frontières - Tome I*, CEE, L'Harmattan, p. 128.
- LE ROY, É., 1999, *Le jeu des lois, une anthropologie « dynamique » du Droit*, Paris, LGDJ.
- MAMDANI M., 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.
- MBEMBE A., 1990, « Pouvoir, violence et accumulation », *Politique africaine*, No. 39, pp. 7-24.
- MICHALON T., 1988, *La décentralisation : les régimes d'administration locale*, Paris, Syros.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, 1995, « Politique forestière malagasy. Document d'orientation », Mandat DEF/POLFOR Ap-pui à la formulation de la politique forestière malagasy, Antananarivo, p. 24.
- MOORE S.F., 1973, « Law and Social Change : The semi-autonomous field as an appropriate subject of study », *Law and Society Review*, pp. 719-746
- OLIVIER de SARDAN J.-P., 1995a, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, Vol. 1, p. 88.
- OLIVIER de SARDAN J.-P., 1995b, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Marseille-Paris, APAD-Karthala.
- OLIVIER de SARDAN J.-P., 2000, « La dramatique déliquescence de l'État africain », *Le monde diplomatique*, février 2000.
- OSTROM E., 1990, *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, University Press.
- POIRIER J., 1993, « La violence par préterition, une nouvelle forme de violence institutionnelle » in LE ROY É. et VON TROTHA T. (dir.), *La violence et l'État. Formes et évolution d'un monopole*, Paris, L'Harmattan, p. 185.
- RABEMANANTSOA G., 1991, « Le Fokonolona, collectivité locale malgache : instrument de domination ou de démocratie? », *Revue Madagascar, Océan Indien*, No. 5, janvier 1991, pp. 57-76.



- RAHARIJAONA H., 1965, «Le droit malgache et les conventions de fokonolona » in J. POIRIER (dir.), *Etudes de droit africain et de droit malgache*, Paris, Cujas, pp. 49-71.
- RAHNEMA M., 1988, « Processus de pouvoir et de régénération des micro-espaces », *Revue internationale des sciences sociales*, No. 117, août 1988, p. 408.
- RAISON-JOURDE F. (dir.), 1983, *Les souverains de Madagascar, l'histoire royale et ses résurgences contemporaines*, Paris, Karthala, 480 p.
- RANDRIANASOLO J., 2000, *Rapport de synthèse du mandat capitalisation des expériences en gestion contractualisée des forêts à Madagascar*, POLFOR-Intercoopération, Antananarivo, 98 p.
- ROBERT Ph., SOUBIRAN-PAILLET F. et Van de KERCHOVE M. (éds), *Normes, Normes juridiques, Normes pénales - Pour une sociologie des frontières - Tome I*, CEE, L'Harmattan, 354 p.
- SABELLI F., (dir.), 1995, *Écologie contre nature : développement et politiques d'ingérence*, Paris-Genève, PUF-IUED.
- VANDERLINDEN J. et DOUCET M. (éds), 1994, *La réception des systèmes juridiques, implantation et destin*, Bruxelles, Bruylant.
- VANDERLINDEN J., 1996, *Anthropologie juridique*, Paris, Dalloz, 123 p.
- WEBER J., 1995, « L'occupation humaine des aires protégées à Madagascar : diagnostic et éléments pour une gestion viable », *Natures, sciences, sociétés*, Vol. 3, N° 2, pp. 157-164.

## **ANALYSE DE LA NOUVELLE LOI DE 1998 AU REGARD DE LA REALITE FONCIERE ET DE LA CRISE SOCIO-POLITIQUE EN COTE D'IVOIRE**

Aline Aka\*

### **Introduction**

Située sur la côte ouest du continent africain, la Côte d'Ivoire s'étend sur une superficie de 322 462 km<sup>2</sup>. Peuplé de près de 17 millions d'habitants, le pays connaît actuellement un taux d'urbanisation d'environ 45%. Ses principales villes sont Abidjan (plus de 3 millions d'habitants), Bouaké (800.000), Yamoussoukro, capitale politique (environ 250.000 habitants).

Pour son histoire, la Côte d'Ivoire est une ancienne colonie française qui acquiert son indépendance le 7 août 1960. Elle se particularise dans tout l'ouest africain par sa croissance économique et sa situation politique stable, du moins jusqu'en 1999. Le putsch militaire du 24 décembre qui fait tomber le président en exercice, Henri Konan Bédié, et le soulèvement populaire du 22 octobre qui chasse le général Guéi Robert du pouvoir, se présentent comme l'explosion d'une crise latente depuis l'ère Houphouët Boigny, « père de la nation ».

Politiquement, le pays est en proie à des tensions ethniques, religieuses, et à une poussée de nationalisme. Le gouvernement actuel doit œuvrer le plus habilement possible, s'il ne veut pas, à l'instar de ses prédécesseurs, être expulsé du pouvoir. Cependant, peu à peu, il recouvre la confiance de la communauté internationale et envisage avec optimisme la reprise des coopérations économiques. Mais cette reprise des coopérations économiques, vitale pour le devenir immédiat de la Côte d'Ivoire, reste soumise à la mise en observation du pays par la communauté internationale.

Économiquement donc, la Côte d'Ivoire est au plus mal, car les bouleversements plutôt sanglants qu'elle a connus ces derniers mois ont fait reculer les investisseurs. Par ailleurs, l'agriculture qui est sa principale source de revenus doit depuis quelques années affronter divers périls, dont l'un des plus importants est la gestion du foncier rural. La loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, semble vouloir apporter une solution ou du moins un début de solution au problème foncier en Côte d'Ivoire. Cependant, elle intervient dans une situation de crise foncière particulière, dans laquelle les sensibilités sont exacerbées par la crise économique et par le jeu politique nationaliste.

Nous nous proposons d'analyser la situation foncière en Côte d'Ivoire, en mesurant l'adéquation de la loi de 1998, au regard des pratiques foncières d'une part et des implications politiques d'autres part.

---

\* Doctorante au LAJP

## I - LA QUESTION DE L'ADEQUATION DE LA LOI DE 1998 SUR LE DOMAINE FONCIER RURAL

La loi de 1998 se particularise à la fois par une conscience des erreurs passées et un souci d'équité, mais aussi par la confusion de certaines dispositions. Ses effets, des plus aléatoires ne garantissent pas la résolution du problème foncier que traverse la Côte d'Ivoire depuis son indépendance.

### A - L'état du foncier rural en Côte d'Ivoire, de la colonisation à nos jours

Au lendemain des indépendances, le législateur ivoirien s'est contenté de reconduire le droit colonial en matière de foncier. Puis dans une loi du 20 mars 1963 portant code domanial, il adopte une attitude très sévère à l'égard des droits coutumiers. Il décide en effet que « *la terre appartient à celui qui la met en valeur, à l'exception de tout autre détenteur de droits coutumiers* ». Mais le défrichage acharné et anarchique provoqué par cette loi, ainsi que les manifestations de colère des chefs coutumiers entraîna sa non-promulgation alors qu'elle avait été votée à l'unanimité, moins une voix.

Le président Houphouët Boigny proposa ensuite un projet de loi selon lequel l'État deviendrait propriétaire des terres non immatriculées, qu'elles soient ou non mises en valeur, et l'abolition de tous les droits coutumiers sans aucune indemnité. Il espérait opérer ainsi une mise en valeur rationnelle de l'espace territorial et provoquer en même temps chez les villageois, la nécessité d'adhérer à l'organisation administrative. Mais ce projet de loi ne fut jamais voté, et il n'eut aucune suite. De sorte que les seuls fondements juridiques de l'abolition formelle des droits fonciers en Côte d'Ivoire, sont le décret colonial du 15 Novembre 1935 qui frappe

les terres coutumières d'une expropriation administrative dans un intérêt économique, et divers arrêtés, décrets et circulaires ministérielles dans lesquels les droits de l'État sont réaffirmés, reconnaissant aux prétendants de droits coutumiers un simple droit d'usage non cessible. Le droit écrit, par opposition à la coutume, devient donc le seul habilité à régir toute forme de transaction et de cession foncière. Cependant, peu adapté à la réalité rurale, il doit faire place sur le terrain aux coutumes et aux solutions fonctionnelles de survie.

Les droits traditionnels, préexistant au droit écrit, survécurent d'abord à la colonisation, puis à l'indépendance, et continuèrent d'être appliqués dans les zones rurales, non pas comme l'État l'avait prévu dans ces textes, mais plutôt aménagés par les acteurs locaux, en fonction de l'évolution de leurs besoins sociaux. Ainsi la procédure d'immatriculation, coûteuse et complexe, est très vite oubliée, pour peu que le villageois y songe, pour céder la place, à la caution gratuite et facile de tout le village, témoin réel des droits ancestraux sur la terre. De même, les actes notariés de vente ou de concession de la terre en zone rurale sont presque inexistantes, remplacés systématiquement par des contrats sous seings privés. Ce sont ainsi 98% des droits actuels, avant l'application de la nouvelle loi, qui résultent de ces pratiques locales (Chauveau, 2000). L'État lui-même, à travers l'attitude plus que conciliante de ses administrateurs, paraît apporter une certaine caution à ces pratiques peu sécurisantes et bien dangereuses pour l'équilibre social du pays. Les nombreux conflits nés de la mosaïque de logiques, de droits et d'intérêts à l'œuvre sur le champ foncier, ont pourtant fini par interpeller les législateurs ivoiriens, puisqu'ils ont décidé de renouveler la loi foncière.

La loi du 23 décembre 1998 tente à travers certaines dispositions de parvenir à un régime unique de propriété privée, en

conciliant les pratiques locales d'appropriation avec le régime administratif d'immatriculation. Nous nous permettons de citer quelques dispositions clés de la loi.

*Article premier* : Le domaine foncier rural est constitué par l'ensemble des terres mises en valeur ou non et quelle que soit la nature de la mise en valeur. Il constitue un patrimoine national auquel toute personne physique ou morale peut accéder. Toutefois, seuls l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admises à en être propriétaires.

*Article 4* : La propriété d'une terre du domaine foncier rural est établie à partir de l'immatriculation de cette terre au registre foncier ouvert à cet effet par l'administration et en ce qui concerne les terres du domaine coutumier par le certificat foncier. Le détenteur du certificat foncier doit requérir l'immatriculation de la terre correspondante dans un délai de trois ans à compter de la date d'acquisition du certificat foncier.

*Article 7* : Les droits coutumiers sont constatés au terme d'une enquête officielle réalisée par les autorités administratives ou leurs délégués et les conseils des villages concernés soit en exécution d'un programme d'intervention, soit à la demande des personnes intéressées. Un décret pris en conseil des ministres détermine les modalités de l'enquête.

*Article 8* : Le constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers donne lieu à délivrance par l'autorité administrative d'un certificat foncier collectif ou individuel permettant d'ouvrir la procédure d'immatriculation aux clauses et conditions fixées par décret.

*Article 10* : Les groupements prévus ci-dessus [pour l'obtention des certificats fonciers collectifs] sont représentés par un gestionnaire désigné par les membres et dont l'identité est mentionnée par le

certificat foncier. [...]

*Article 13* : Sauf à l'autorité administrative en charge de la gestion du domaine foncier rural d'en décider autrement, l'immatriculation prévue à l'article 12 (sur demande et aux frais du concessionnaire, à défaut de contestation d'un propriétaire coutumier), est faite au nom de l'État. Les terres ainsi nouvellement immatriculées au nom de l'État sont louées ou vendues à l'ancien concessionnaire.

*Article 18* : La mise en valeur d'une terre du domaine foncier rural résulte de la réalisation soit d'une opération de développement agricole soit de toute autre opération réalisée en préservant l'environnement et conformément à la législation et à la réglementation en vigueur [...].

*Article 26* : Les droits de propriété de terres du domaine foncier rural acquis antérieurement à la présente loi par des personnes physiques ou morales ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété fixée par l'article 1 sont maintenus à titre personnel.

Les héritiers de ces propriétaires qui ne rempliraient pas les conditions d'accès à la propriété fixée par l'article 1 disposent d'un délai de trois ans pour céder les terres [...] ou déclarer à l'autorité administrative, le retour de ces terres au domaine de l'État sous réserve d'en obtenir la location sous forme de bail emphytéotique cessible. [...].

La loi propose donc à travers ces dispositions, une démarche de passage à la propriété privée légale et individuelle, fondée sur une reconnaissance transitoire préalable des droits coutumiers. Mais cette loi, bien que paraissant de bonne foi, souffre néanmoins de certaines insuffisances.

## **B - Les points positifs de la loi : conscience des erreurs passées et souci d'équité**

Le législateur tente à travers cette nouvelle loi de simplifier les procédures d'immatriculation tout en essayant par ailleurs d'instaurer une véritable équité entre l'autochtone propriétaire et l'allochtone locataire.

### *1 - Une tentative de simplification des procédures par rapport à l'ancienne loi*

Les articles 7 et 8 de la loi sur le domaine foncier rural prévoient l'institution des certificats fonciers délivrés après enquête officielle réalisée par les autorités administratives et les conseils des villages concernés soit à la demande des personnes intéressées, soit en exécution d'un programme d'intervention. Ces certificats fonciers collectifs ou individuels permettent d'ouvrir la procédure d'immatriculation, qui est la reconnaissance légale définitive des droits individualisés.

Cette procédure, bien plus accessible au paysan, que ne l'était celle de l'ancienne loi, dépend de la détermination de l'État à franchir réellement les barrières de l'ignorance et les difficultés matérielles des populations rurales. En effet, si cette loi en appelle au volontariat des sujets qui doivent prendre l'initiative de la procédure de reconnaissance légale de leurs droits, elle précise en outre que ces certificats peuvent être établis en exécution d'un programme d'intervention. Ainsi donc, l'État compte mettre en place un dispositif de généralisation du certificat foncier. Mieux, l'exigence d'une enquête systématique, menée auprès de la communauté villageoise, garantit la légitimité des droits reconnus, empêchant ainsi que seules les personnes informées ou disposant de relations dans l'administration, aient droit légalement à la terre. En somme, si ces programmes

d'interventions comptent couvrir la Côte d'Ivoire entière, il y a de fortes chances que tous les propriétaires coutumiers soient munis dans quelques années d'un certificat foncier, conformément aux prévisions législatives. Car, il est certain que deux des principales raisons de l'inefficacité de l'ancienne loi ont été d'une part l'ignorance même de ces lois par les populations rurales et d'autre part la complexité des procédures obligeant les paysans à faire des voyages coûteux et épuisants. En réalité, les délais que se donne l'État l'obligent à mettre en œuvre d'énormes moyens, s'il ne veut pas aboutir à un résultat négatif. En effet, si le certificat foncier et partant, l'immatriculation, ne réussissent pas à couvrir tout le territoire national, l'État se retrouvera propriétaire des terres restantes, dépossédant ainsi les propriétaires coutumiers, et réinstallant de ce fait les problèmes fonciers initiaux.

### *2 - La prise en compte du malaise social et le souci d'équité en matière foncière*

Le législateur ivoirien semble s'être enfin rendu compte des problèmes fonciers en Côte d'Ivoire. Mieux, il montre à travers sa nouvelle loi qu'il a conscience de l'inadaptation de ses anciennes lois et de la nécessité de tenir compte des pratiques locales. Aussi, procède-t-il à la reconnaissance des droits coutumiers collectifs et individuels, dans l'article 4 de la loi de 1998.

La loi fait en effet de la coutume autochtone, une source réelle du droit, celle qui fonde en premier lieu, les droits sur la terre, avant que ceux-ci soient consacrés par le certificat foncier puis par l'immatriculation. Elle dispose aussi dans son article premier que l'État, les personnes physiques ivoiriennes et les collectivités territoriales, sont les seules personnes en droit d'être propriétaires de la terre. Il paraît évident que le législateur essaie à travers cette série d'articles, d'apaiser les autochtones ruraux

qui réclament à force cris la terre de leurs ancêtres, cédée volontairement ou sur instigation de l'État, aux agriculteurs étrangers. Mais cette loi, si elle peut être rassurante pour les autochtones, ne va pas sans choquer les agriculteurs étrangers qui se voient refuser le droit de propriété sur la terre, leur principal outil de travail. Le législateur essaie donc de sécuriser les droits de ces agriculteurs immigrés en facilitant l'accès des non-ivoiriens à un bail emphytéotique accordé soit par l'État sur son domaine foncier rural, soit par les propriétaires autochtones. Il permet en effet au concessionnaire non-ivoirien de saisir l'administration à propos d'une terre sans propriétaire coutumier afin d'en obtenir la location sous forme de bail emphytéotique, après immatriculation préalable de cette terre au nom de l'État. Cependant l'immatriculation au nom de l'État reste au frais du concessionnaire qui devra en plus payer un loyer. Il est certain que le législateur, à travers ces différentes dispositions, essaie de rattraper les erreurs qu'il a commises par le passé en négligeant les coutumes et tente de se raccrocher désormais à des valeurs traditionnelles qui sont peut-être dépassées. Il émet des dispositions dont l'imprécision les rend parfois confuses, avec un effet des plus aléatoires.

### **C - Les éléments confus et les effets aléatoires de la loi**

Le législateur de 1998 réhabilite la coutume, mais cette réhabilitation intervenant après plus de quarante ans d'interdiction, ainsi que les diverses imprécisions et omissions de la loi confèrent à celle-ci des effets des plus aléatoires.

#### *1 - La reconnaissance officielle tardive de la coutume en tant que source officielle du droit*

La loi fait une volte-face remarquable en reconnaissant désormais la propriété

coutumière collective. Comme nous l'avons précisé précédemment, cela révèle la prise de conscience du législateur face à l'erreur qu'il a commise de renier d'un bloc la coutume, au sortir des indépendances. Mais cette tentative de réparer les erreurs commises, ne doit pas faire oublier au législateur que plus de quarante années se sont écoulées depuis les indépendances et que les mentalités ont aussi évolué. En effet, pour décider de l'officialisation de certaines coutumes, il faut veiller à ce que les conditions initialement nécessaires à leur application soient réunies. En d'autres termes, pour qu'une coutume reproduise fidèlement les effets qu'on lui a connus à une certaine époque, il faudrait que la situation sociale et la logique fondant cette coutume existent toujours, au moment où on la reconduit. En l'espèce, la reconnaissance actuelle de la propriété coutumière collective suivie de l'immatriculation en terme de propriété individuelle, doit tenir compte de certains changements intervenus dans la vie des ruraux, comme les nouveaux besoins socio-économiques et le déplacement des populations.

En ce qui concerne, les nouveaux besoins socio-économiques, il faut savoir que les soucis financiers, les nécessités scolaires et médicales en termes monétaires, sont autant d'éléments qui n'existaient pas à l'époque du règne de la coutume. Le chef de famille ne pouvait pas vendre la terre parce qu'elle était sacrée et parce qu'il n'en éprouvait pas le besoin. Il ne pouvait pas la vendre parce qu'il se serait discrédité aux yeux de sa famille et de toute la communauté villageoise, coupable d'avoir vendu ce qui ne lui appartenait pas. Aujourd'hui, la notion de propriété individuelle s'impose de plus en plus, et les logiques d'honneur familial et de poids communautaire s'effritent progressivement. Comment être sûr alors, que le chef de famille, lors de la procédure d'immatriculation, redistribuera de façon égalitaire la terre familiale, alors qu'il pourrait se constituer un patrimoine

financier en s'accordant des parts énormes. Il pourrait tout simplement légitimer cette action par sa qualité de chef de famille, comme il pourrait aussi bien légitimer coutumièrement le refus d'accorder des terres aux femmes de son lignage. Bref, rien ne pourra empêcher les catégories sociales les plus influentes du village de s'approprier la majorité des terres, au détriment des faibles et des absents.

Les absents sont bien entendus les grands perdants, car une fois l'immatriculation des terres faite, la loi ne prévoit pas de recours pour les absents, ni les situations de superpositions de droits et d'usages multiples sur une même parcelle. Or, avec les indépendances, l'exode rural, notamment celui des jeunes vers les grandes villes, s'est accru. Ceux-ci ont donc très peu de chance d'obtenir des terres dans leur région d'origine, vu qu'ils n'y résident pas et qu'ils n'ont aucune chance d'être mis au courant, à moins d'avoir des relations dans l'administration concernée ou de se rendre très régulièrement au village. En fait, le problème de ces jeunes ne se poserait pas, si l'on ne prévoyait pas pour les années à venir, ce que l'on constate déjà un peu aujourd'hui, c'est à dire, la saturation des grandes villes notamment Abidjan et le désir des personnes sans situation de tenter leur chance en zone rurale.

Pour finir, en faisant de la coutume, la principale source des droits fonciers en zone rurale, la loi nie tout droit aux descendants d'immigrés, allochtones ou non, que la coutume, dans sa fidélité aux droits ancestraux sur la terre, considère toujours comme étrangers. Ceux-ci dont les parents et même les grands-parents sont peut-être nés dans le village, restent dans la logique coutumière, des « invités » de la communauté originelle, sans droit réel sur la terre. L'enquête menée auprès de cette dernière par l'administration, en se fondant sur la coutume, ne pourra donc que leur être préjudiciable, alors que l'ancienne loi leur

permettait d'espérer la propriété définitive des terres qu'ils cultivaient. En somme, la loi après avoir fait passer les coutumes dans l'illégalité, et avoir contribué à leur survivance puis à leur dénaturation, par son inadaptation et son silence coupable face aux changements socio-économiques, espère en les légalisant, obtenir un résultat positif. Mais cela n'est pas simple, et le législateur risque de plonger le citoyen dans une grande confusion. La coutume est-elle légale ou pas ? Faut-il croire en la loi ou pas ? Et d'ailleurs qu'est ce que la vraie coutume, comment la différencier des pratiques fonctionnelles de survie qui se sont imposées au fil des années. Bref, les sociétés rurales ont évolué et les mentalités avec, notamment dans le sud de la Côte d'Ivoire, principal espace agricole. Officialiser la propriété collective coutumière en vue de l'immatriculation individuelle peut provoquer de nombreux abus, d'autant plus que la loi se caractérise par son absence de précision.

## *2 - Les diverses imprécisions de la loi*

Le législateur ivoirien ne se prononce pas véritablement, quant aux effets rétroactifs de la loi de 1998. Or, cette loi aura manifestement un immense effet rétroactif, puisqu'elle touche à la nature même des différents acteurs fonciers. Effectivement, elle fait de l'État, des collectivités territoriales et des personnes physiques ivoiriennes, les seuls en mesure d'être propriétaires de terre dans un but agricole. Il est vrai qu'elle précise en son chapitre 26 que les droits de propriété acquis antérieurement à la nouvelle loi et ne remplissant pas les conditions d'accès de celle-ci, sont maintenus à titre personnel et ne peuvent être cessibles qu'à la condition que les destinataires remplissent eux, les conditions d'accès. Mais cette disposition, si elle se veut équitable, ne touche qu'une infime partie du problème de l'étranger propriétaire.

Comme on l'a vu, la plupart des contrats sur les terres rurales sont des contrats sous seing privé, et donc illégaux au regard de la loi. La majorité des propriétaires terriens étrangers le sont donc de façon illégale, bien que cette illégalité ait été jusque là tolérée par l'administration. La question aujourd'hui est de savoir si ces contrats seront acceptés comme conférant un « droit de propriété » par la nouvelle loi. Autrement, il est certain que toutes les modalités locales de prêts, de ventes, de locations et autres transactions sous suivi administratif qui ont eu lieu depuis les indépendances seront remises en cause, au risque d'aggraver plus encore les conflits fonciers.

Par ailleurs, en faisant de l'État, du citoyen ivoirien et des collectivités territoriales les seules personnes susceptibles d'être propriétaires de terrains agricoles, la loi oblige les héritiers présumés d'un propriétaire étranger (d'avant la nouvelle loi), à demander la nationalité ivoirienne avant de toucher l'héritage, sachant que la Côte d'Ivoire applique un droit du sang et non un droit du sol, et que l'héritier peut se voir refuser la nationalité ivoirienne. L'héritier étranger et le « propriétaire illégal » de terres agricoles devront donc, avec cette nouvelle loi perdre leurs anciens « droits » et céder la terre à l'État (ou au propriétaire coutumier, en l'absence de conflit), sous réserve d'en obtenir la location sous forme de bail emphytéotique. Face à ce qui est pourtant une injustice flagrante, la loi ne précise pas si elle mettra en œuvre des indemnités compensatoires du travail et du capital fournis sur les terres par les anciens « propriétaires illégaux ».

Par contre, devant la nécessité de mettre en valeur les terres agricoles, ou du moins d'en tirer des revenus, la loi prévoit la possibilité pour les propriétaires de mettre en location tout ou partie de leurs terres. Cependant, si elle précise en son article 23

que les bases d'estimation des loyers des terres du domaine foncier rural de l'État sont fixées par la loi de finance, elle se contente d'envisager, pour ce qui concerne les loyers des terres rurales des personnes privées, des contrats de location accordés à l'occupant « de bonne foi », par le propriétaire privé. En réalité, cette absence de précision est tout à fait compréhensible dans la mesure où la valeur des terres diffère d'un endroit à un autre, et qu'un contrat entre particuliers demande une certaine liberté des parties. Mais, il est probable que les propriétaires privés tiendront compte des loyers de l'État qui est leur principal concurrent. Il appartiendra donc à celui-ci de fixer un loyer non point hors de prix pour l'individu qui veut exploiter la terre, mais assez correct pour le villageois dont c'est parfois le seul bien.

L'État est en effet le concurrent direct des propriétaires privés des terres rurales. D'ailleurs, à supposer que le nouveau système d'immatriculation n'arrive pas à s'imposer dans les zones rurales, c'est l'État qui deviendrait propriétaire des terres rurales. Se pose dès lors, la question du degré de rigidité de la loi, face à la nécessité de parvenir à l'objectif final, c'est-à-dire un régime unique de propriété privée, officielle et individuelle. La loi fixe en effet des délais assez stricts qui peuvent se révéler complètement irréalistes, si toutes les démarches doivent être faites par les propriétaires coutumiers ; car, quarante années n'ont pas suffi à la dernière loi pour convaincre les villageois de la nécessité des efforts à fournir pour l'appliquer.

Par contre, si comme certaines dispositions le laissent envisager, l'État décide cette fois de faire les démarches nécessaires vers les villageois afin de leur rendre l'accès à l'immatriculation facile et très peu coûteux, ce délai, bien que très court n'est pas impossible à respecter. Il est vrai que le travail est énorme. L'administration doit identifier l'ensemble des parcelles du pays



et les doter d'un certificat foncier, publié au journal officiel, puis entreprendre le passage à l'immatriculation, tout cela dans un délai de 10 ans pour le certificat foncier et 3 ans pour passer du certificat à l'immatriculation. Mais la question des délais se pose surtout parce que la Côte d'Ivoire traverse une période économique très difficile. À supposer qu'elle réussisse à disposer de tout le matériel informatique nécessaire et qu'elle parvienne à employer un personnel efficace, en nombre suffisant et en mesure de se rendre directement sur place, les délais fixés pourraient très bien être respectés. Autrement, l'administration agira comme elle l'a toujours fait jusqu'à présent, c'est-à-dire qu'elle reculera de plus en plus les délais, fermera les yeux sur les pratiques fonctionnelles, favorisant par la même occasion, la coexistence de plusieurs ordres. Bref, le foncier reviendra à sa case départ. Cependant, il ne faut pas croire pour autant que l'application stricte des délais actuels est la solution car s'ils ne sont pas adaptés, la majorité des terres reviendront à l'État, spoliant ainsi les propriétaires coutumiers de leurs droits.

Mais c'est peut être la rigidité même des lois et la peur des conséquences d'un échec qui obligeront l'État soit à revoir officiellement les délais qu'il s'est fixé, soit à concentrer un maximum d'efforts afin que le respect des échéances s'accompagne du succès effectif de la loi. L'État devra par ailleurs envisager le foncier autrement que dans sa seule dimension agricole.

### *3 - Les omissions de l'État*

La loi ne fait nullement cas des autres éléments du patrimoine foncier que sont les terres pour l'habitation et les terres et ressources naturelles pour exploitation autres qu'agricoles. Il n'y a pas de raison en effet que les exploitations minières ne soient pas elles aussi prises en considération. Par ailleurs, la question de l'habitation est très importante dans la mesure où dans certaines

zones de la Côte d'Ivoire, des villages entiers de migrants se sont constitués sur des terres anciennement cédées par les propriétaires coutumiers autochtones. Et l'expérience a montré que lors des affrontements entre autochtones et immigrés, soldés en général par la victoire des autochtones certainement plus nombreux, il est demandé aux immigrés de quitter non seulement leurs plantations, mais aussi leurs maisons et la région entière. La loi doit donc absolument régir la situation des habitations. Ou plutôt, elle doit être plus explicite, car si elle inclut de façon tacite les terrains habitables dans le domaine foncier rural (voir article premier), en revanche, elle ne se prononce pas sur le devenir des habitations rurales des non Ivoiriens. Doivent-ils les remettre à l'État ou à l'autochtone détenteur coutumier du terrain ? Percevront-ils une indemnité pour les murs ? Pourquoi n'auront-ils pas droit à posséder une maison quand les étrangers des zones urbaines en ont le droit ? Peuvent-ils acheter une maison sans acheter la terre sur laquelle elle est construite ? Voici autant de questions que le législateur devrait traiter sur les terrains habitables.

Il est assez étonnant d'ailleurs que la loi ne fasse pas mention du Plan Foncier Rural, alors que celui-ci est justement censé se préoccuper de questions comme l'immatriculation des parcelles du pays, les droits de propriété et d'occupation des terrains bâtis d'habitation en milieu rural. Il semble que le législateur de 1998 choisisse une démarche indépendante de celle prévue par le P.F.R. Il devrait pourtant s'en préoccuper, comme il devrait aussi se soucier des interférences de la nouvelle loi avec d'autres dispositions juridiques, telles que le code de nationalité et les règles de décentralisation.

Ces dernières sont d'autant plus concernées par la nouvelle loi que ce sont elles qui régissent l'érection de villages (d'autochtones ou de migrants) en

circonscription administrative, et que ce sont elles qui décident des conditions et des compétences des communautés rurales. Les compétences de ces dernières-nées des collectivités publiques locales ivoiriennes risquent en effet d'entrer en concurrence avec celles de l'État, si le législateur ne se penche pas minutieusement sur la question. Toutes ces omissions et imprécisions promettent à la loi de 1998 des effets aléatoires.

#### *4 - Le caractère aléatoire des effets de la loi.*

Les effets de la loi sont fonction des contextes sociaux, du facteur comportemental des acteurs privés et de l'aptitude de l'État à régir chaque situation. Il suffit en effet que face au vide du « volontariat », et aux imprécisions de la loi, les acteurs fonciers ne réagissent pas comme l'État l'avait prévu, pour que les conséquences de celle-ci soient dramatiques. De même, si la Côte d'Ivoire connaît dans les prochaines années les crises économiques et identitaires qu'elle vit depuis quelque temps, l'État aura du mal à concilier droits coutumiers et sécurisation des droits des étrangers, en tout cas certainement pas dans les délais qu'il s'est fixé. Et pour finir, il faut croire que l'État se rend compte de la tâche énorme qu'il s'est assigné dans un délai relativement court et qu'il possède des moyens efficaces de la mettre en œuvre. Pour résumer, il est très difficile en l'état actuel de la Côte d'Ivoire de prévoir avec une très forte probabilité, les effets de la loi de 1998. Pour Jean-Pierre Chauveau, cinq scénarios sont imaginables, mais nous nous permettons de n'en citer que deux, le scénario idéal qui serait propice au plan administratif, et le scénario conflictuel généralisé non contrôlé par l'administration, qui lui semble le plus probable à envisager.

Dans le premier cas, c'est-à-dire celui du scénario idéal :

- « Tuteurs »<sup>1</sup> et étrangers tombent d'accord pour reconnaître la prééminence du droit d'autochtonie sans méconnaître la réalité de la transaction antérieure.

- L'accord consensuel se fait sur la base des situations prévues par la loi, notamment en matière de droit à location.

- L'administration n'a donc pas à intervenir pour faire prévaloir un code de bonne conduite ou pour sanctionner par l'immatriculation en son nom les situations de conflit.

Ses résultats seront les suivants :

- L'immatriculation par l'État est minimisée (terres acquises antérieurement par les non ivoiriens dont les droits d'occupation sont reconnus par les tuteurs ; terres reconnues sans maître).

- Les droits des occupants non-autochtones ivoiriens acquis par transaction sont reconnus, ils accèdent au certificat foncier puis à la propriété.

- Les occupants non ivoiriens sont assurés d'un droit de location ou de la possibilité d'en négocier un.

Selon Jean-Pierre Chauveau, ce scénario idéal pour les plans de l'administration, est très peu probable, hormis des situations locales exceptionnelles de consensus entre autochtones et migrants, ou de zones où les droits d'autochtonie sont faiblement revendiqués. Car, sommes nous tentée d'ajouter, avec l'exacerbation du problème ethnique et nationaliste, c'est la cohabitation même entre autochtones et migrants qui pose

---

<sup>1</sup> Les « tuteurs » sont les autochtones se prévalant de droits coutumiers sur la terre et qui sont, en quelque sorte, responsables d'elle et du travail qui y est effectué.

problème. Chauveau envisage un autre scénario qui lui semble plus probable.

Scénario conflictuel généralisé non contrôlé par l'administration

- Les droits de « tutorat » et de cession sont réciproquement contestés.

- Les rapports entre autochtones et migrants sont fortement conflictuels.

- L'administration laisse cours aux pratiques et rapports de force locaux, soit par souci de non-intervention, soit par manque de capacité institutionnelle.

- Les autochtones sont confortés par le « message » du gouvernement et des politiciens locaux en faveur du droit d'autochtonie pour imposer des conditions drastiques aux non-autochtones.

Le résultat essentiel de ce scénario serait la « retraditionnalisation » des sources du droit foncier, dont la formalisation risque d'aboutir, dans certains cas, à l'appropriation, par certains membres des communautés autochtones, de vastes domaines fonciers, au détriment tant des occupants non-autochtones (surtout non-ivoiriens) que de certaines catégories d'autochtones (jeunes, par exemple). Un autre risque est la possibilité de connivence entre les instances locales d'enquête et d'enregistrement foncier et certaines personnalités ou notables influents.

Ce scénario est le plus probable selon Chauveau, surtout dans les zones forestières d'agriculture de plantation à forte colonisation agricole, à cause du contexte socio-politique actuel. Nous dirions, nous aussi, que ce scénario nous paraît le plus probable, au regard de la situation actuelle de la Côte d'Ivoire. Cependant, il n'en demeure pas moins que nous avons l'impression que pour une fois depuis quarante ans, l'État ivoirien semble ne pas

vouloir rester en marge de la pratique foncière. Et que le risque de corruption est peut-être moins grand aujourd'hui qu'hier, justement à cause de l'importance des enjeux fonciers et de l'intérêt manifesté par les jeunes villageois, moins enclins à se laisser dépouiller au nom d'un droit d'aînesse ancestral.

Mais cela est certes bien léger devant la réalité des tensions sociales. Bien qu'une lueur d'espoir soit apparue avec la reprise par le gouvernement ivoirien de certaines coopérations économiques, celle-ci est loin de faire oublier la crise identitaire vécue en Côte d'Ivoire et exacerbée par certains hommes influents de Côte d'Ivoire et de pays voisins. En somme, comme nous l'avons indiqué précédemment, les effets de la loi dépendent non seulement de la manière dont les différents types d'acteurs y réagissent, mais aussi de la capacité de l'État à régir la situation socio-politique et le contexte d'« ivoirité ».

## II - LA QUESTION DE L'« IVOIRITE » ET SES DIFFERENTS ENJEUX

L'« ivoirité » intervient en Côte d'Ivoire d'abord en tant qu'instrument de combat politique, mais s'infiltré très vite dans toutes les couches sociales, pour finalement atteindre le domaine foncier

### A - Le jeu politique et la portée sociale

Les premières velléités nationalistes apparaissent en 1958, alors que la Côte d'Ivoire était en passe de devenir indépendante. De moyenne ampleur, elles se manifestent lors des affrontements entre Ivoiriens, Dahoméens et Togolais. Ces affrontements aboutirent au départ forcé de ces populations étrangères de la Côte d'Ivoire.

Il faut dire par souci de précision historique, que la technique du colon consistait à

diviser les Africains pour mieux régner. Certains peuples étaient ainsi recrutés pour servir de soldats aux colons. D'autres, par contre, étaient plus scolarisés et devenaient les instituteurs, les administrateurs et autres lettrés, tandis qu'une troisième catégorie travaillait à payer les différents impôts aux colons et à entretenir les soldats et lettrés, de qui d'ailleurs, elle pouvait subir impunément, des exactions. Les Dahoméens, parmi les plus scolarisés étaient souvent affectés dans les territoires de la basse Côte d'Ivoire essentiellement agricole, et promettaient d'y rester après les indépendances prévues pour bientôt. La rancune et la crainte d'un prolongement colonial soulevant les populations ivoiriennes, celles-ci réclamèrent et obtinrent le départ de milliers de Dahoméens et Togolais.

Huit années plus tard, alors que la Côte d'Ivoire d'Houphouët Boigny est réputée égoïste et individualiste par opposition à l'idée de panafricanisme du Ghana de N'krumah, le président Houphouët tente d'instaurer la double nationalité entre cinq pays africains, dont les ressortissants auront les mêmes droits, les mêmes devoirs, seront éligibles et électeurs et bénéficieront d'un accès égal à la fonction publique. Ce projet semble s'adresser à ceux qui accusent la Côte d'Ivoire de s'opposer à l'unité africaine, mais il fait surtout partie du plan de Félix Houphouët Boigny qui a très vite compris que l'apport humain est très important dans tout projet de développement.

Cependant, ce généreux projet (des pays concernés, la Côte D'Ivoire est le plus riche et celui qui accueille les émigrés des autres pays), n'aboutira jamais. L'implication du Togo et surtout du Dahomey, réservoirs traditionnels de cadres pose problème. La classe intellectuelle ivoirienne est réfractaire à ce projet qui signifie pour elle, perdre le monopole du marché national du travail intellectuel. « *Or comme tous les*

*groupes sociaux similaires de par le monde, elle répugne à la compétition* » (Baulin, 1980 : 158). Le refus de ce projet fait pratiquement l'unanimité au sein des différents groupes sociaux ivoiriens et le président Houphouët admet sa défaite, renonçant définitivement au projet de double nationalité.

L'histoire, remontant maintenant à près de quarante ans a vite été oubliée, pour céder place à l'image de la Côte d'Ivoire prospère et accueillante. Cette image n'est d'ailleurs pas fautive puisque la Côte d'Ivoire demeure le seul pays en Afrique à avoir atteint un taux de près de 40% d'immigration. Mais cette image si longtemps reconnue à ce pays et à sa population est aujourd'hui en passe d'être, elle aussi, oubliée pour faire place à l'idée de peuple xénophobe, arrogant et ingrat. Le retour en puissance de l'« ivoirité » étant la cause de cette nouvelle image.

Henri Konan Bédié, président de la Côte d'Ivoire, décide face à son principal adversaire de l'après Houphouët, l'ex Premier ministre, Alassane Ouattara, d'utiliser l'argument nationaliste. Mais le choix ne s'est pas fait par hasard, car des soupçons émis par les journaux de l'opposition sur sa nationalité, pesaient sur le Premier ministre depuis son arrivée au gouvernement. Le président Bédié institue donc un nouveau code électoral, insistant sur la nationalité des ascendants et véhicule à travers ses discours et ceux de ses hommes, le principe d'« ivoirité ». Sans le dire de façon très précise, il laisse percevoir néanmoins le risque encouru par les citoyens à se laisser gouverner par un étranger, et en appelle aux Ivoiriens, qui avec près de 40% d'étrangers, se doivent de réagir s'ils ne veulent pas devenir bientôt minoritaires dans leur pays, et perdre tout droit.

Bien que n'appréciant pas forcément son président dont la mauvaise gestion n'est plus à démontrer, la population en cette période

de sévère crise économique, se met de plus en plus à imaginer une Côte d'Ivoire dirigée par Alassane Ouattara dans laquelle les Burkinabés seraient prospères au détriment des Ivoiriens. Ainsi, avec ses discours maldroits, le gouvernement Bédié arrive à créer un sentiment partiel de xénophobie. Nous disons partiel, parce que ce sentiment ne se manifeste qu'à l'égard de certains peuples immigrés, censés supporter d'office Alassane Ouattara comme les Burkinabés, les Maliens, et aussi à l'égard de certaines populations ivoiriennes, dont on pense qu'elles sont devenues ses inconditionnelles en raison de la religion.

Il faut dire en effet que de son côté, Alassane Ouattara s'est fait le martyr de la cause musulmane, alléguant que si le gouvernement Bédié refusait sa candidature aux présidentielles, c'était plus qu'une question de nationalité, mais un problème de religion. Les chrétiens du sud et de l'ouest ne voulant pas d'un musulman nordiste pour président. Bref, les frustrations sont nées, ceux qui avaient le pouvoir en ont abusé, les gouvernements se sont succédés et la situation a empiré. De tentatives de coups d'État à tentatives de sécession, la Côte d'Ivoire demeure malgré tout, même si sa population reste divisée. Des Akans et des Krous considérant les Malinké et Senoufo comme des traîtres à la nation ivoirienne, plus soucieux de la religion et de l'ancienne gloire des empires Mandingues, que des unions présentes. De leur côté, ces derniers se sentant trahis, par le mépris affiché par leurs compatriotes et leur silence face aux exactions qu'ils subissent de la part des forces de l'ordre, sans parler du refus inconditionnel qu'ils affichent face à la candidature de Ouattara.

Depuis, trois gouvernements se sont succédés, sans que la crise ne soit réglée. Mais bien entendu, ceux qui sont les plus meurtris sont les populations étrangères précitées qui ont bien du mal à se défendre dans les affrontements qui les opposent aux

autochtones ivoiriens. Pire, ces populations sont aussi celles qui se sont le plus investies dans le foncier, aux côtés des Ivoiriens, or, peut-être plus que tous les autres, ce domaine subit les retombées très graves de la crise sociale.

## **B - Les retombées foncières**

Les problèmes fonciers existent depuis toujours en Côte d'Ivoire, du moins depuis les indépendances, et se sont manifestés à diverses reprises, à travers de nombreux cas individuels et quelques cas collectifs, comme les affrontements de petite envergure entre agriculteurs senoufo et bergers peulhs, ou entre autochtones ébriés et pêcheurs maliens etc. Mais ces dernières années, le problème foncier s'est accru, notamment avec la crise dans l'ouest forestier, entre autochtones bété et agriculteurs allochtones baoulé et les crises qui se succèdent régulièrement depuis trois ans maintenant entre autochtones et travailleurs immigrés.

À l'origine, les problèmes fonciers viennent d'une immense confusion de logiques, créée par l'insuffisance du droit écrit et par la survivance de la coutume. L'évolution économique aidant, des pratiques fonctionnelles de survie se sont imposées dans les zones rurales, les exploitants non-autochtones se pliant à la procédure locale d'acquisition de terrain, très facile et infiniment moins coûteuse que la procédure administrative. Ceux qui passaient par la procédure administrative étant de toutes façons obligés de tenir compte des villageois qui ne reconnaissent à l'État aucune compétence sur les terres coutumières.

Les transactions foncières locales se pratiquaient donc, et sont d'autant plus nombreuses que la culture d'exploitation est rentable et que le gouvernement Houphouët a encouragé les autochtones à céder leurs terres aux exploitants migrants. Le problème vient de ce que les autochtones, plongés dans une logique coutumière, ont toujours

envisagé la transaction comme un prêt (car la terre des ancêtres est sacrée et communautaire, on ne peut la vendre), alors que les migrants considèrent avoir acheté la terre, certes à très bon prix, mais l'avoir acheté tout de même. À la prétention donc du droit de propriété des allochtones, s'oppose le seul droit d'usage reconnu par les autochtones, un droit pouvant être, selon la coutume, retiré à tout moment. Cette situation de conflits permanents mais individuels depuis les indépendances, prend une autre tournure avec la crise dans la zone ouest du pays, opposant les autochtones bété aux allogènes agriculteurs baoulé. Une crise manifestement liée à l'opposition politique des partis F.P.I. (Front Populaire Ivoirien) et P.D.C.I. (Parti Démocratique de Côte d'Ivoire), dont les dirigeants étaient respectivement, Bété et Baoulé. Cependant, ces conflits fonciers connaissent leur apogée ces trois dernières années, avec la généralisation de la crise identitaire opposant les autochtones de nombreux villages du centre, du sud, de l'est et de l'ouest, aux immigrés, principalement burkinabés. Le sentiment de frustration ressenti depuis un moment déjà par les autochtones, s'estimant trahis par l'État qui aurait contribué à les déposséder de leur seule richesse, la terre, trouve alors sa légitimation dans le principe d'« ivoirité », prôné par ce même l'État.

Alors que ce dernier était rapidement intervenu lors du conflit Bété-Baoulé, en faveur des allochtones baoulé, il semble au contraire ménager les différents peuples autochtones opposés aux allochtones burkinabé. Bref, ceux-ci dont l'implantation dans les zones agricoles du pays s'est faite parfois bien avant les indépendances (Anoma, 1977 : 26), sont accusés à tort ou à raison par les autochtones, de malveillance, de mépris des coutumes locales, d'appropriations désordonnées des terres et points d'eau, et chassés de la région, après affrontement.

En attendant, l'agriculture en a souffert, et la Côte d'Ivoire s'est faite remarquer sur la scène internationale, comme pays cultivant la xénophobie. Aussi, l'État qui s'était particularisé par un laisser-faire étonnant, semble vouloir régler la situation, en admettant les droits fonciers coutumiers d'une part et en sécurisant les droits d'usage des étrangers d'autre part. Cette loi de 1998 vient donc bien à propos pour gérer la situation foncière en Côte d'Ivoire. Mais comme nous l'avons démontré précédemment, mal appliquée la loi pourrait être extrêmement dangereuse pour l'équilibre social. Aussi nous nous permettons de rappeler dans une conclusion, des points sur lesquels nous estimons qu'une révision de la loi est nécessaire.

### **Conclusion**

Le succès de cette loi relève, bien plus que d'une simple mécanique administrative, de toute une stratégie politique. Comme nous l'avons montré, le caractère politique des problèmes fonciers en Côte d'Ivoire ne fait plus aucun doute. De la capacité de la loi à aborder avec adresse les aspects politiques du foncier, vont dépendre son acceptation par les populations et son effectivité dans les différentes zones rurales.

L'État doit donc veiller à une compréhension générale, uniforme et fidèle de la loi, plutôt que de laisser les personnalités villageoises ou des hommes politiques peu scrupuleux, l'interpréter au gré de leurs humeurs et de leurs intérêts.

Il doit aussi veiller à la transparence et à l'équité en ce qui concerne les processus de renégociation des droits et des pouvoirs fonciers. Les droits des allochtones étant les plus vulnérables, il importe qu'ils soient effectivement sécurisés, et cela en application rigoureuse de la loi.

L'État doit aussi veiller à la possibilité de recours, après émission des certificats fonciers, pour permettre de réparer les erreurs et omissions éventuelles.

Il est nécessaire que l'État emploie un personnel en nombre suffisant, compétent et en mesure de faire le déplacement vers les villageois.

Enfin, il convient que le législateur se penche à nouveau sur les différentes imprécisions et omissions que nous avons soulignées tout au long de notre analyse. En effet, outre la nécessité d'établir une collaboration étroite avec le plan foncier rural, pour ce qui concerne l'orientation de la loi et sa mise en œuvre, le législateur doit s'interroger sur les effets rétroactifs de la loi, les modalités de redistribution au sein d'une famille, les loyers, les habitations etc.

Voici ainsi résumées les conditions que nous estimons nécessaires à la bonne application de la loi de 1998. Car, si l'intention de l'État est bien de régler le problème foncier de façon équitable, le plus important reste de trouver la bonne méthode et de la faire admettre par tous.

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANOMA J., 1977, «Le combat du syndicat agricole africain», in Fondation Félix Houphouët Boigny, revue de l'institution africaine de recherche historique et politique, N° 1, Juillet 1977, 184 p.

ASSEMIAN F., 1991, *Le droit foncier de l'État ivoirien*, thèse pour doctorat de droit, Paris1, 693 p.

BAULIN J., 1980, *La politique africaine d'Houphouët Boigny*, Paris édition Eurafopress, 1980, 215 p.

CHAUVEAU J-P., 2000, *La nouvelle loi sur le domaine foncier rural : formalisation des « droits coutumiers » et contexte socio-politique en milieu rural ivoirien*, septembre 2000, 9 p.





**LEGITIMATION, PARADOXE ET  
CONTRADICTIONS DU CARACTERE  
« PUBLIC » DU FONCIER EN AFRIQUE :  
DU MONOPOLE FONCIER DE L'ÉTAT A LA  
DECENTRALISATION DES RESSOURCES  
FONCIERES**

Moustapha Diop\*

La question du « public » ou du caractère public de la gestion du foncier en Afrique invoque implicitement le processus de construction de l'État et la mutation actuelle de ses modes de gestion ou d'intervention. Le foncier apparaît en effet, comme un domaine d'observation privilégié mettant en évidence le processus de légitimation publique du foncier ou d'exclusion et les enjeux actuels liés au processus démocratique ou de décentralisation en Afrique.

La démarche est intéressante puisqu'elle permet de comprendre la complexité actuelle des problèmes fonciers en Afrique à partir des logiques ou représentations fondant les politiques publiques. Nous sommes là dans une démarche de l'anthropologie historique et juridique.

La compréhension de ce processus, que nous appelons « mutations patrimoniales » (Moustapha Diop, 2000), repose sur deux hypothèses ou thèses :

Première hypothèse : la notion du « public » a été introduite dans le processus colonial en Afrique avec un certain paradoxe. Le

public et le privé étaient contradictoires et opposés dans la logique des États occidentaux. Cependant, ces deux concepts vont fonctionner, en Afrique, d'une manière dynamique et complémentaire dans la mise en valeur des terres.

Seconde hypothèse : la notion du domaine public ou la légitimation du public dans l'appropriation de la terre en Afrique est en réalité inséparable de l'exploitation et de l'exportation des ressources naturelles. Dans cette perspective, notre thèse est simple : les « public » et « privé » ont souvent été associés alors que le « commun » est toujours et manifestement expulsé dans presque toutes les politiques foncières en Afrique.

En Guinée, le monopole foncier de l'État africain se fondait exclusivement sur le « public » en expulsant à la fois le « commun » et le « privé ». Alors que la réforme foncière guinéenne de 1992 réhabilitait le « privé » en s'interrogeant sur l'intégration ou non du « commun » dans la gestion du foncier rural.

Il s'agit donc de montrer ici comment à partir du foncier rural nous pouvons à la fois observer et mettre en évidence le caractère paradoxal et contradictoire de la notion du « public » en Afrique. Nous développerons cette idée en nous basant plus particulièrement sur nos recherches effectuées dans le plateau central du Fouta Djallon (Moustapha Diop, thèse, 2000). Cela pour dire que la légitimation du caractère public de l'intervention de l'État, en matière de gestion foncière, est à la fois paradoxale et contradictoire dans le contexte africain.

**I - LE PARADOXE DU CARACTERE PUBLIC DE  
LA GESTION FONCIERE EN AFRIQUE**

L'appropriation de la terre en Guinée met en confrontation le public, le privé et le commun. Ce processus est perceptible en

---

\* Docteur en anthropologie

raison, non seulement de l'impact de l'administration coloniale française, mais aussi et surtout de la construction spécifique de l'État guinéen.

## **A - Colonisation et territoires nationaux**

La formation du territoire actuel de la Guinée est fortement liée aux échanges commerciaux et aux ressources naturelles convoitées par les puissances maritimes. La conquête coloniale en Afrique et le partage des « espaces-ressources » ont largement contribué à la formation des territoires nationaux avec des États plus ou moins dotés en ressources naturelles.

### *1 - Partage des territoires conquis*

La conquête du territoire actuel de la Guinée s'est faite à partir du littoral (côte atlantique) et le territoire national s'est formé sur la base du commerce et d'échanges des produits locaux. Le commerce littoral était donc un enjeu important et une concurrence rude notamment entre la France et l'Angleterre.

Le partage des territoires était donc lié au commerce maritime et à l'installation des comptoirs commerciaux (Jean Suret Canale, 1971 : 13). Au départ, le commerce maritime n'obéissait nullement à une logique territoriale. Mais avec la concurrence, les puissances étaient obligées de négocier la cession par compensation réciproque des petits territoires occupés.

Le traité apparaîtrait, dès lors, comme l'instrument juridique le plus adapté à ce type de cession ou de partage. Le traité, dans un second temps, prenant la forme de convention internationale, servira de base juridique pour la composition et la recomposition des territoires nationaux en Afrique.

Les Anglais et les Français, maîtrisant parfaitement ce type d'instrument juridique, en useront largement pour conférer une légitimité aux territoires conquis. Une telle

convention pouvant être opposée à la fois à la puissance concurrente et aux chefs indigènes.

Cette méthode de conquête par légitimation juridique a certainement contribué à justifier l'éviction des premières puissances maritimes, portugaise et espagnole. C'est pourquoi, les territoires les plus importants sont restés sous le contrôle des Anglais et des Français. Chaque puissance a dès lors imprimé sa conception et sa représentation du monde à la fois sur les populations et sur le mode d'administration des territoires conquis.

### *2 - La centralisation de l'administration territoriale.*

Le territoire et les frontières actuelles de la Guinée Française ont été définitivement constitués le 17 décembre 1894. Ainsi, la Guinée a été intégrée dès 1895 au vaste territoire de l'Afrique Occidentale Française (AOF).

Il s'agit de montrer ici que l'organisation territoriale française était caractérisée par une forme d'administration centralisée. Nous indiquerons, de façon sommaire, l'organisation de l'AOF, le gouvernement du territoire autonome de la Guinée française avant de mettre l'accent sur l'organisation administrative et territoriale du Fouta Djallon.

L'administration française divisa ses territoires d'Afrique en deux grands ensembles : l'Afrique Occidentale Française (AOF) et l'Afrique Équatoriale Française (AEF). Nous limiterons notre analyse à l'organisation de l'AOF à laquelle le territoire de la Guinée Française était directement rattaché.

Le système de l'AOF fut créé en 1895 et mis en œuvre le 1<sup>er</sup> octobre 1902. Il fut placé sous l'autorité du Gouverneur général installé à Dakar. Il avait seul le pouvoir de promulguer les lois et décrets. En effet, un

arrêt<sup>1</sup> de la cour de cassation de 1902 posait le principe selon lequel « *le gouverneur général reste le seul dépositaire des pouvoirs de la République dans les colonies* », ce qui faisait des lieutenants gouverneurs (administrant au niveau de chaque territoire autonome notamment la Guinée française) des subordonnés du gouverneur général.

Cette organisation était ainsi centralisée autour du pouvoir du gouverneur général. Pour Jean Suret Canale (1971 : 85), cette forme de centralisation était moins politique que financière : la centralisation de l'administration territoriale à partir de Dakar en 1902, répondait surtout à un souci de bonne gestion financière (cf Jean Suret Canale, 1971 : 83)<sup>1</sup>. De fait, la loi de finance de 1900 avait établi la règle de légitimation, paradoxe et contradictions du caractère « public » du foncier en Afrique : du monopole foncier de l'État à la décentralisation des ressources foncières l'autonomie financière pour les colonies. Il semble, d'après Jean Suret Canale que les colonies ne devaient rien coûter pour la métropole. Il n'en reste pas moins que le système de l'AOF incarna très rapidement la centralisation du pouvoir politico-administratif à Dakar, notamment des avantages liés à certaines infrastructures coloniales dont va bénéficier le territoire du Sénégal, après l'éclatement de l'AOF en territoires autonomes.

Chaque territoire était donc placé sous le contrôle d'un lieutenant gouverneur assisté d'un conseil d'administration du territoire. Chaque territoire autonome était divisé en circonscriptions administratives, subdivisées en cercles, eux mêmes divisés en cantons. C'est ainsi que le territoire du Fouta Djallon fut divisé en deux circonscriptions administratives et quatre cercles : les régions administratives de Labé et du Fouta,

les cercles de Timbo, Ditinn, Koyen et Timbi. Chaque cercle était placé sous le contrôle d'un commandant dit de cercle et chaque cercle comportait un certain nombre de cantons.

Cette centralisation du pouvoir au niveau du commandant de cercle et du chef de canton va largement contribuer à la marginalisation des villages dans la gestion administrative coloniale. Le découpage territorial colonial ne s'est pourtant pas mis en place sans poser également des problèmes de délimitation ou des contentieux importants entre villages dépendant d'un canton. En effet, plusieurs villages furent rattachés à des cantons en méconnaissance totale, en particulier, de l'ancienne organisation territoriale en *Diwal* (provinces).

### 3 - *L'institutionnalisation d'une chefferie administrative.*

« *Le colonisateur a eu intérêt dans un souci d'efficacité à conserver les chefs en place. Parce que l'aristocratie avait accepté sans résistance sa tutelle. Parce qu'il profitait de l'armature administrative existante. Parce qu'il pouvait spéculer sur les luttes de factions...* » Claude Rivière, 1973.

Les modalités de choix et surtout les rôles confiés au chef de canton par l'administration coloniale allaient contribuer à la délégitimation de la chefferie traditionnelle. En effet, l'administration coloniale avait pris l'habitude de choisir le chef de canton dans la famille régnante locale. C'est le principe qui fut appliqué partout y compris dans le canton de Timbi-Madina.

La mutation du système d'autorité traditionnelle vient donc du rôle et du statut même du chef selon la conception occidentale du pouvoir. Certains notables ont été désignés comme chefs de cantons alors qu'ils n'étaient pas légitimes selon la conception traditionnelle du pouvoir. Le souci de l'administration coloniale était

---

<sup>1</sup> On parle aujourd'hui de bonne gouvernance.

moins la légitimité que l'efficacité des chefs ou leur adhésion à l'entreprise coloniale. Robert Delavignette (1936 : 132) montre bien comment ce processus a ébranlé l'autorité traditionnelle :

*« Nous ne comprenons pas qu'en introduisant notre notion de différenciation des pouvoirs, nous avons ébranlé la communauté plus profondément qu'en manquant d'égards pour son chef. À quoi bon respecter un symbole si nous le vidions de sa substance ».*

Pour l'administration coloniale française, le chef de canton restait un simple instrument du pouvoir colonial. Ce principe a été posé par le gouverneur général Van Vollenhoven *« Les chefs de canton n'ont aucun pouvoir propre d'aucune espèce, car il n'y a qu'une seule autorité dans le cercle : l'autorité française. Le chef indigène n'est qu'un auxiliaire de l'administration... »* (Voir Robert Delavignette, 1936). Ce principe a été confirmé par M. Manet, inspecteur des colonies, dans un rapport du 5 décembre 1930 : *« le chef de canton fût-il le descendant du roi avec lequel nous avons traité, ne détient aucun pouvoir propre. Nommé par nous, après un choix en principe discrétionnaire, il est et il est seulement notre auxiliaire »* (cité par Jean Suret Canale, 1971). C'est sur cette base que l'administration coloniale institua sa politique de mise en valeur des terres à l'intérieur de chaque territoire autonome.

## **B - Public et privé dans la gestion domaniale**

La conquête du territoire actuel de la Guinée a permis à l'administration coloniale française d'inventer des instruments juridiques justifiant l'appropriation de la terre. Ses arguments juridiques se fondaient sur les dispositions du code civil notamment par une interprétation extensive de la notion de domaniale publique.

### *1 - La théorie de la table rase*

La conquête coloniale en Afrique est inséparable de l'exploitation des potentialités naturelles. Pour les colons, les terres et ressources naturelles sont largement disponibles et insuffisamment mises en valeur. D'où les théories de la table rase, des terres vacantes et sans maître.

Ces théories mettaient donc en cause le « commun » sur lequel reposait la légitimité des droits fonciers indigènes. Mais la conquête française au Fouta Djallon fut plutôt pacifique par le jeu des traités de protectorat et de commerce. Le Fouta Djallon constituait alors une espèce d'enclave d'administration indirecte (Thierno Diallo, 1972) dans les possessions françaises en Guinée.

Tout le problème était, pour l'administration coloniale, de savoir comment conquérir le territoire du Fouta sans courir le risque d'une guerre. D'où la stratégie des traités induisant une conquête pacifique d'un État théocratique affaibli par des querelles internes notamment entre les partisans de Soriya et d'Alphaya.

C'est pourquoi l'appropriation des terres au Fouta Djallon obéissait à une autre stratégie que celle appliquée dans les autres régions de la Guinée soumises à un régime de pleine souveraineté française. C'est ainsi que le décret local<sup>1</sup> de 1901 institua le régime de la domaniale publique en distinguant nettement, les pays de conquête française des pays de protectorat français.

---

<sup>1</sup> La notion de « décret local » renvoie en fait à un champ d'application local qui se limitait ici au territoire de la Guinée Française. Il s'agit d'un décret pris par le Gouverneur général de l'AOF par délégation du Président de la République Française. In *Journal Officiel de la Guinée Française*, 1901, journal créé la même année.

*Les pays de conquête ou d'annexion étaient soumis à un régime d'administration directe. Il s'agissait surtout des territoires des Rivières du sud et de la Haute Guinée. Selon l'article 6 du décret de 1901, les terres de ces régions pouvaient être facilement intégrées au régime de la propriété privée. Remarquons que les pays annexés étaient et restent encore parmi les régions de la Guinée potentiellement riches en ressources agricoles, minières et halieutiques. C'est ainsi que la Basse Guinée, pendant la période coloniale, constituait une grande zone de plantation et que les régions de la Haute Guinée disposaient de ressources en or et en diamant.*

Dans les pays dits de protectorat, l'administration coloniale mit en place une stratégie d'attribution des terres communautaires au chef indigène. Les pays de protectorat comprenaient d'ailleurs des territoires qui avaient signé des traités de protectorat et de commerce. La législation de 1901 considérait que dans ces pays :

*« Toutes les terres appartiennent aux chefs à titre de représentants des collectivités indigènes. Dans l'ensemble de ces territoires, la terre qui constituait la propriété des indigènes ne pouvait être cédée à des particuliers par voie de location ou de vente, en leur nom que par les chefs de canton, de province, de Diwal ou Almamy avec la sanction du gouverneur en conseil d'administration ».*

*Le texte de 1901 précisait que le régime de propriété privée pouvait être accordé aux indigènes sous réserve du régime des travaux publics. L'expropriation pour cause de travaux publics obligeait les indigènes à abandonner leurs terrains sans aucune indemnité. Il s'agit là non pas d'expropriation mais de spoliation pour cause d'utilité publique. Cette politique a donc facilité l'extension du domaine public de la colonie et les recours des indigènes*

*étaient jugés souvent irrecevables. Cette législation a permis aux chefs de canton de devenir des propriétaires des terres communautaires notamment au Fouta Djallon. L'administration coloniale ne pouvait concevoir l'appropriation qu'en termes de public ou de privé.*

## *2 - Le régime de la propriété foncière en Guinée*

*« Le colonisateur avait introduit en Afrique des innovations tendant à provoquer l'affirmation de l'individu aux dépens de toutes formes d'organisations collectives ou communautaires dans la perspective de la mise en valeur des terres. Ces innovations devaient conduire à l'individualisation des droits fonciers et à l'avènement de l'entrepreneur. L'objectif essentiel était de substituer la conception romaine et individualiste de la propriété à tous les autres rapports entre l'homme et la terre ». (Étienne Le Roy, 1989 : 2).*

Le décret de 1901 introduisait le premier régime de l'immatriculation foncière en Guinée avant qu'il ne soit généralisé à toute l'Afrique Occidentale Française par la réforme foncière de 1906. Le texte de 1901 avait engendré en effet des abus telle la spoliation des terres des communautés villageoises. Cette législation coloniale imposait l'immatriculation comme le seul mode d'accès et d'acquisition de la propriété foncière. Les effets de l'immatriculation étaient très importants comme le précisait l'article 6 de la législation de 1901 : *« Le titre de propriété est définitif et inattaquable, il forme devant les juridictions françaises<sup>1</sup> le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation ».* L'effet implicite ou indirect de l'immatriculation était de

---

<sup>1</sup> On distinguait à l'époque les tribunaux indigènes des tribunaux français selon le système de double juridiction.

transformer la terre en bien marchand ou susceptible d'aliénation.

L'article 1<sup>er</sup> du décret de 1901 définissait le domaine public de la colonie française :

*« Le rivage de la mer, les cours d'eau navigables et flottables ; les sources et cours d'eau non navigables ni flottables ; les lacs ; les étangs et lagunes ; les canaux de navigation et leurs chemins de halage ; les canaux d'irrigation exécutés dans un but d'utilité publique ; les chemins de fer ; les routes ; les sentiers ; les ports et rades ; les digues maritimes ou fluviales ; les ouvrages d'éclairage ou de balisage ; les lignes télégraphiques ou téléphoniques ; les ouvrages exécutés partiellement ou totalement avec subvention de la colonie ; les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires et par extension tous les ouvrages que le code civil et les lois françaises déclarent comme non susceptible de propriété privée ».*

Le texte de 1901 définit de façon extensive le domaine public de la colonie française au détriment des communautés villageoises. : selon celui-ci tout ce qui n'est pas propriété privée et mis en valeur appartient en droit au domaine public ou privé de l'administration coloniale. C'est ainsi que, pendant longtemps, les terres des paysans en jachère ont été assimilées à des terres vacantes et sans maître.

Les difficultés rencontrées pour la mise en place du décret de 1901 vont servir de base à la réforme foncière de 1906.

Cette réforme ne remet pas en cause l'association entre propriété publique et propriété privée. Au contraire, elle va la renforcer en mettant en place des administrations spécialisées chargées de la gestion foncière. En effet, la réforme de 1906 était souhaitée par

les colons et le point de vue de G. Leygues<sup>1</sup>, ministre des colonies, illustre parfaitement cette analyse :

*« Une réforme s'imposait. Elle a été poursuivie méthodiquement par les soins de M. le gouverneur général de l'Afrique Occidentale Française. Ce nouveau texte se rapproche davantage de l'acte Torrens, le modèle type universellement admis, auquel il emprunte tout ce qui peut être pratiquement et utilement appliqué en pays français et particulièrement dans les régions de l'Afrique Occidentale ; il contient en outre, dans celles de ces dispositions qui se rapportent aux procédés d'exécution, toutes les modifications aux adaptations antérieures à la législation australienne dont l'expérience a révélé l'utilité ; enfin, il permet l'accès des livres fonciers aux indigènes qui verront, par le seul fait de l'immatriculation de leurs terres, leurs droits de détenteurs précaires transformés en droit de propriétaires, au sens de la loi française. Cette dernière modification est de nature, incontestablement, à favoriser le développement moral des populations auxquelles elle s'adresse, en attachant l'homme à la terre, en lui faisant concevoir le but donné à l'effort individuel, la sanction offerte au travail ».*

Cette réforme foncière de 1906 s'étendait à tous les territoires autonomes de l'AOF, contrairement au décret de 1901. La volonté législative coloniale sur les terres montre l'importance capitale du foncier dans l'entreprise coloniale en particulier dans la mise en valeur des terres agricoles. C'est dans cette logique que l'administration coloniale se posait alors comme la seule autorité souveraine pouvant garantir les droits de propriété foncière. Des droits ac-

---

<sup>1</sup> Rapport adressé au président de la République, le 24 juillet 1906 relatif à la réforme du régime de la propriété foncière en AOF ; Journal Officiel de la Guinée française du 28 novembre 1906.

cordés à travers une bureaucratisation centralisée de la gestion foncière.

C'est ainsi que l'État, comme détenteur du monopole foncier (Étienne Le Roy, 1991 : 159), va impulser par ses propres choix des représentations des rapports fonciers : organiser la société par ses institutions et imposer les nouvelles règles du jeu par ses administrations. C'est dans cette logique que la réforme de 1906 mettait en place le service de la conservation de la propriété foncière et des droits fonciers, des livres fonciers et des documents annexes, le service topographique et le service de comptabilité pour assurer une bonne gestion des recettes et dépenses. En effet, l'immatriculation avait un coût qui devait être supporté par les usagers du service public qui demandaient la garantie de l'État sur leur propriété.

La politique foncière coloniale, posée dès 1901 (Guinée) et institutionnalisée en 1906, repose sur l'association du public et du privé par exclusion du « commun ». Les dispositions de ces textes seront reprises pour l'essentiel par les États africains nouvellement indépendants. Même la réforme foncière guinéenne de 1992 n'échappe pas à l'esprit et la lettre de la législation de 1906. Ces dispositifs juridiques et institutionnels tendaient, en effet, à garantir la mise en valeur des terres et des ressources naturelles.

### 3 - L'exploitation individuelle des terres

« L'originalité de la colonisation a été de combiner la propriété privée avec la production marchande » (Claude Rivière, 197).

La complémentarité du public et du privé apparaît nettement dans l'affectation des terres acquises par l'administration coloniale. La colonisation des territoires visait exclusivement à la mise en valeur des terres. Mais la théorie de la mise en valeur coloniale reposait en principe sur

l'exploitation des ressources agricoles et forestières. D'où, la technique de gestion des terres par « concession », la vulgarisation des techniques agricoles et le développement du crédit agricole.

— De la mise en valeur agricole et forestière

L'agriculture apparaît, dans la conception de la mise en valeur de l'administration coloniale française, comme le meilleur moyen de valoriser les terres dites vacantes et sans maître ou de rentabiliser le commerce des produits tropicaux. Ces produits étaient très appréciés et demandés en Europe. C'est ainsi que l'élevage n'entraîne pas dans cette politique de mise en valeur des ressources naturelles. Il n'était pas considéré comme une activité rentable au même titre que l'agriculture. Une telle logique économique continue à peser sur les politiques actuelles du développement rural en Afrique du moins dans les anciennes colonies françaises.

En effet, ni le décret de 1901 ni la réforme foncière de 1906 ne faisaient référence à l'élevage et à l'espace pastoral. La notion de mise en valeur mettait seulement l'accent sur l'exploitation des ressources agricoles, forestières et minières. Ces secteurs restent encore de nos jours les activités économiques nationales et les ressources principales de l'État notamment en Guinée.

Le régime forestier a été institué en Guinée par le décret de 1901. C'était un régime de domanialité publique et de police, il interdisait toute exploitation forestière sans autorisation du gouverneur ou de son délégué territorial. L'administration devait délivrer à tout exploitant un « permis d'exploitation » en imposant une « redevance » à l'exploitant. Ce permis d'exploitation ne concernait pas les indigènes mais uniquement les sociétés d'exploitation coloniale française. Celles-ci procédaient généralement à l'exploitation par le système dit de concession domaniale. La circulation des ressources forestières

(bois) était soumise à un contrôle douanier de l'administration. Chaque produit forestier ou ressource forestière devait porter la marque de l'exploitant.

Cependant, l'article 2 du décret de 1901 précisait que les indigènes pouvaient avoir accès au « domaine public forestier » non concédé aux sociétés d'exploitation, le texte de 1901 classant toutes les forêts comme domaine public de l'administration coloniale. Les indigènes ne pouvaient donc jouir que d'un droit d'usage relativement limité sur les ressources forestières notamment celui de procéder aux marronnage, affouage, pâturage, chasse et à l'exploitation du caoutchouc ou de la gomme.

— De l'exploitation des terres par concession

Le domaine public colonial était géré selon le système de concession. Ce système a permis à beaucoup de colons d'accéder à la propriété foncière par l'intermédiation de la domanialité publique. Public et privé étaient donc directement liés. C'est pourquoi le système de concession a été le mode de gestion privilégié que l'administration coloniale avait utilisé pour permettre aux personnes privées, notamment les sociétés ou compagnies coloniales, de procéder efficacement à la mise en valeur des terres et des ressources naturelles.

Ce régime de contrat de droit public permettait à l'administration coloniale de conférer à une personne privée le droit d'exploiter ou d'occuper une partie plus ou moins étendue du domaine public moyennant une certaine rémunération ou redevance. C'est une forme de convention exigeant un accord de volonté entre l'administration et les personnes physiques ou morales.

En droit public, il existait plusieurs types de concessions domaniales qui se confondaient notamment avec les concessions de service public, de travaux publics ou d'occupation du domaine public. Ce mode de gestion était

très rentable pour l'administration coloniale dans la mesure où le concessionnaire ne pouvait agir qu'à ses risques et périls, celui-ci était rémunéré par des perceptions prélevées sur les usagers des ouvrages publics ou de service public. Ce mode de gestion ne profitait qu'aux colons et selon une belle formule de Claude Rivière (1972 : 81) : « *L'Européen est le premier gagnant du mode de spoliation qu'il a inventé* ».

— La vulgarisation de l'agriculture

*Au départ, l'administration coloniale s'était largement investie dans l'économie de « traite » (Jean Suret Canale, 1971 : 99) : ce terme désignait à la fois le commerce littoral fondé sur la traite des esclaves et le commerce dit de « troc » des produits locaux. Pour Jean Suret Canale, le principe était simple : exportation des produits locaux (et surtout des matières premières d'origine végétale). Dans les importations, les armes à feu et la poudre faisaient place, pour des raisons de sécurité, aux tissus, à la quincaillerie et aux boissons alcoolisées.*

Cette économie de « traite » va atteindre son point culminant en Guinée avec le développement de la cueillette de caoutchouc. En effet, le latex était très demandé dans les industries pneumatiques européennes. Pourtant, l'exploitation du caoutchouc avait eu des conséquences économiques et sociales sur les populations indigènes. Les paysans avaient abandonné la culture des produits de consommation courante. La chute du cours du latex en Europe allait permettre le développement de l'agriculture moderne notamment l'économie de plantation essentiellement tournée vers l'exportation. C'est dans ce sens que l'administration coloniale mettait en place des moyens importants pour encourager les indigènes à s'investir dans les cultures commerciales. Ce processus se traduisit par l'organisation des foires et des concours agricoles, l'introduction de la charrue et la



mise en place d'un système de crédit aux paysans.

— Les foires agricoles en Guinée

L'exploitation agricole occupait une place de choix pour l'administration coloniale. C'est là que nous pouvons comprendre l'origine et l'importance de l'agriculture pour les États qui continuent à faire de l'agriculture la priorité de leurs politiques de développement. C'est dire que la mise en valeur coloniale signifiait implicitement la mise en valeur des terres agricoles.

La création de la foire de l'agriculture dès 1901 et du premier régime de la propriété foncière (la même année) montrent l'importance du foncier dans l'entreprise coloniale en Afrique. On verra ultérieurement, que les États africains, notamment la Guinée, vont s'enfermer dans la même logique, mais en allant encore plus loin que les colons.

La foire de l'agriculture était le meilleur moyen de vulgariser les techniques agricoles auprès des indigènes. Dans la mesure où les concours organisés dans ces foires permettaient de récompenser le meilleur agriculteur ou producteur. C'est ainsi qu'au cours du deuxième concours agricole, organisé en Guinée en 1902, les administrateurs coloniaux ont mis l'accent sur l'importance de l'agriculture soulignant qu'elle représentait l'avenir des populations africaines :

**« AUJOURD'HUI, LE GOUVERNEUR RESERVE SA PLUS GRANDE CONSIDERATION, NON PAS AUX CHEFS INDIGENES QUI ONT UNE REPRESENTATION DE BRAVOURE DANS LES COMBATS, MAIS BIEN AUX CHEFS QUI AIDERONT AU PLUS GRAND DEVELOPPEMENT DES CULTURES DANS LEUR**

**PAYS ; PARCE QUE CEUX-LA SEULS TRAVAILLENT EFFICACEMENT AU BONHEUR DE LEUR PEUPLE... »<sup>1</sup>.**

Ce discours s'adressait aux populations indigènes et surtout aux chefs de canton, devenus désormais les auxiliaires de l'administration coloniale. La stratégie de l'administration reposait sur l'implication des chefs de canton pour une double finalité : mobiliser les hommes et les terres. La législation de 1901 avait d'ailleurs affecté toutes les terres indigènes ou communautaires au chef de canton.

C'est pourquoi le deuxième concours agricole avait regroupé tous les chefs de canton notamment ceux du Fouta Djallon. En effet, les concours agricoles permettaient au bon paysan indigène de bénéficier de l'appui de l'administration coloniale notamment en recevant de l'argent, du matériel agricole ou du bétail de labour. C'est par la même démarche que la charrue fut introduite en Guinée.

— La charrue dans l'agriculture en Guinée

*« La charrue a révélé aux cultivateurs indigènes des richesses insoupçonnées au sein de la terre fraîchement labourée qu'ils grattaient depuis toujours avec leur houe pour n'en tirer qu'une maigre substance ». (Pierre Vidaud<sup>2</sup>, 1928).*

*L'introduction de la charrue était considérée comme une révolution par rapport aux outils dits rudimentaires qu'utilisaient les paysans indigènes. Les colons estimaient que les indigènes, avec leurs outils traditionnels, ne pourraient en*

<sup>1</sup> Discours de M. Noirot, administrateur des colonies et directeur des affaires indigènes, JOGF, 1902.

<sup>2</sup> Administrateur adjoint des colonies.

*aucun cas améliorer la qualité du sol avec une bonne rentabilité de la production.*

C'est pour moderniser le système de culture traditionnelle que le gouverneur Poirer<sup>1</sup> créa, en 1901, l'école de labour de Bomboli dans la région de Mamou au Fouta Djallon. Des paysans stagiaires<sup>2</sup> étaient envoyés en France. À leur retour, ils étaient équipés et s'installaient comme cultivateurs ou « moniteurs indigènes », sans avoir néanmoins le statut du fonctionnaire indigène. Mais les charrues introduites furent en majorité, attribuées aux chefs de canton. Les paysans n'avaient donc pas accès à cette technique moderne dont l'acquisition constituait un rare privilège.

Le choix des chefs de canton pour la mise en valeur de l'agriculture moderne fut en réalité un échec, malgré les avantages dont ils disposaient tant sur le plan foncier que sur le plan du matériel agricole. C'est pourquoi l'administration coloniale a commencé à miser sur les petits paysans. Mais il fallait d'abord leur garantir l'accès au foncier et au crédit agricole, puisque le chef de canton était devenu le propriétaire des terres communautaires. L'administration, prenant conscience de la nécessité d'encourager ou de soutenir les paysans, mit en place un système de crédit agricole.

#### — Le crédit agricole en Guinée

Le développement de la mécanisation agricole a entraîné celui du crédit agricole permettant aux indigènes la modernisation de leurs exploitations agricoles. Cependant, les indigènes ne sollicitaient pas l'immatriculation de leurs terres ce qui posa de nombreuses difficultés à l'administration

coloniale qui introduisit alors le « certificat administratif ».

C'est surtout dans l'économie de plantation que s'est développé le système de crédit agricole. Ici aussi, les colons étaient favorisés. Pour bénéficier de crédit de campagne, il fallait disposer d'un capital suffisant (Pierre Vidaud, 1928 : 111) et les conditions étaient inaccessibles aux indigènes.

C'est dans ce sens que les Sociétés Indigènes de Prévoyance (SIP) ont été tardivement mises en place. La SIP avait pour but de constituer des réserves afin de gérer la famine et les mauvaises récoltes. Cette forme de gestion et d'entraide, se fondait sur la solidarité traditionnelle africaine.

Les SIP sont nées en Guinée dans les années 1912 et se sont particulièrement développées entre 1932 et 1934, période correspondant à la crise économique et celle qui avait largement touché les paysans indigènes. Il y avait donc une SIP dans chaque cercle sous l'administration du commandant de cercle. Cette forme de coopérative agricole cherchait l'amélioration des conditions de production notamment par l'achat de semences ou d'engrais, la diffusion de la culture attelée ou le matériel importé et le développement de la commercialisation des produits agricoles.

Mais la tutelle administrative n'a pas encouragé le maintien du système de SIP en Guinée (Claude Rivière, 1973 : 99). En dehors de la gestion administrative de la SIP, c'est surtout la problématique d'accès au crédit agricole des indigènes qui nous intéresse particulièrement ici, dans la mesure où celui-ci dépendait de la détention d'un titre foncier.

#### — Le certificat administratif pour l'indigène

Les indigènes voulant s'investir dans l'agriculture commerciale étaient naturellement intéressés à avoir les mêmes garanties que

<sup>1</sup> Gouverneur de la Guinée française, il fut également à l'origine des foires et concours agricoles.

<sup>2</sup> Voir la thèse de Carole Lauga Sallinave, 1997.

les colons exploitants. Mais l'accès à une telle garantie pour les indigènes se heurtait aux dispositions de l'article 10 du décret du 23 octobre 1904 :

*« Les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'État. Les terres formant la propriété collective des indigènes ou que les chefs détiennent comme représentant d'une collectivité, ne peuvent être cédées par vente ou location qu'après approbation du Lieutenant-Gouverneur en conseil d'administration ».*

La question était donc, comment déroger à cette réglementation en permettant aux indigènes d'accéder individuellement à la propriété foncière et au crédit agricole ?

C'est pour résoudre cette difficulté juridique que le législateur colonial inventa une démarche originale<sup>1</sup> : « La politique de consolidation des droits immobiliers des indigènes ». Par le moyen de la technique de l'immatriculation et à partir d'une interprétation large de l'article 58 du décret du 24 juillet 1906, ce texte disposait en effet :

*« Dans toutes les parties de l'AOF où les tenures du sol par les habitants ne présentent pas tous les caractères de la propriété privée telle qu'elle existe en France, le fait par un ou plusieurs détenteurs de terres d'avoir établi par la procédure de l'immatriculation l'absence de droits opposables à ceux qu'ils invoquent à pour effet, quels que soient les incidents de la dite procédure, de consolider leurs droits d'usage et de leur concéder les droits de disposition reconnus au propriétaire par la loi française. »*

*Ce texte permettait au propriétaire foncier indigène de se placer sous la protection de la loi française. L'immatriculation indigène avait un effet plus sociologique*

*que juridique. Pour un autochtone solliciter l'immatriculation, c'est soulever les protestations de ceux (membres du lignage, du clan, du village) dont les droits peuvent coexister avec les droits du demandeur (Claude Rivière, 1972 : 76). Étant donné ces difficultés, seuls les chefs ou agents de l'administration appuyés en haut lieu pouvaient faire ratifier leurs prétendus droits correspondant fréquemment à des usurpations puisque, la loi (texte de 1901) les considère comme propriétaires alors que la terre appartient en fait à plusieurs.*

C'est en tenant compte de cette difficulté sociologique (propriété communautaire) que le Gouverneur Général institua la procédure dite de « certificat administratif ». Ce certificat est un procès-verbal détaillé mentionnant les conditions de détention de l'immeuble notamment le degré d'ancienneté de la mise en valeur ou de son importance et l'activité du requérant ou d'un tiers exploitant dudit immeuble.

Mais le certificat administratif allait être vidé de toute son efficacité juridique avec l'intervention du décret du 8 octobre 1928. Ce texte disposait que « *les indigènes sont seuls compétents pour consolider les droits coutumiers des cultivateurs sur les terres qu'ils exploitent* ». En effet, la reconnaissance de la compétence des tribunaux indigènes sur les terres indigènes résulte du fait que la majorité des populations (indigènes) ne font pas appel à la protection de la loi française.

C'est dire que le caractère communautaire des terres indigènes et sa méconnaissance par l'administration coloniale, n'ont pas permis la généralisation de la propriété privée par la procédure de l'immatriculation. Même la procédure simplifiée du certificat administratif n'a pas encouragé les indigènes à se mettre sous la protection de la loi française.

---

<sup>1</sup> Dans cette conception juridique, l'ordre imposé l'emporte sur l'ordre négocié.

Cette approche historique et complexe de la politique foncière coloniale permet de comprendre les réformes foncières ou agraires des États africains indépendants.

### **C - Le monopole foncier de l'État africain**

L'institutionnalisation du monopole foncier de l'État en Guinée se fonde à la fois sur l'expulsion du privé (introduit par l'administration coloniale) et du commun (c'est-à-dire les terres communautaires). Cette politique va se traduire par une forme centralisée de la gestion domaniale, par l'idée selon laquelle la terre appartient à celui qui la met en valeur ou du moins à celui qui a le pouvoir et finalement par l'extension du domaine public.

#### *1 - La centralisation de la gestion foncière*

La politique foncière de la première République de Guinée était marquée en particulier par son caractère politique et idéologique. Le système de parti unique allait faciliter la mise en place du monopole foncier de l'État. En effet, l'État était le seul propriétaire des terres en Guinée. L'acquisition individuelle des terres et leur affectation restaient sous le contrôle des responsables administratifs.

Si la politique guinéenne s'éloignait de la généralisation de la propriété individuelle de la terre, elle reprenait au contraire les techniques juridiques coloniales. Ces techniques ont surtout servi à asseoir ou à renforcer le monopole foncier de l'État, cette nouvelle réglementation devenait donc politique et centralisée.

C'est ainsi qu'un décret du 18 avril 1974 mettait en place une « commission domaniale nationale », chargée d'examiner les demandes d'attribution et de transfert de terrain. Il existait, au niveau de chaque région de la Guinée, une « commission régionale des domaines », chargée de

l'examen des demandes d'attribution ou de transfert de terrains dans les zones rurales.

Un décret de 1980 interviendra pour la réforme de la commission régionale en élargissant ses compétences. Cette réforme était intervenue suite à l'ouverture de la Guinée aux relations internationales et à la suppression de la « police économique » (police qui était chargée de la répression du commerce privé en Guinée). Cette période fut aussi marquée par la reprise des relations diplomatiques entre la France et l'État guinéen.

C'est ainsi que le système d'attribution individuelle des terres est devenu plus souple. La commission domaniale nationale sera remplacée par un « service national des domaines », la conservation des archives domaniales sera confiée à la « direction générale des domaines ». L'ouverture vers une certaine gestion administrative du foncier restait quelque peu limitée dans la mesure où, à tout moment de la procédure administrative, un responsable politique pouvait intervenir – au nom de la révolution ou du peuple – pour changer la destination ou l'attribution d'un fonds. En fait, l'idéologie selon laquelle la terre appartient à celui qui la met en valeur, revenait pratiquement à ce que la terre appartienne à celui qui a le pouvoir.

#### *2 - La terre à celui qui a le pouvoir*

Le gouvernement français, face à la montée populaire du PDG<sup>1</sup>, avait été contraint de faire des réformes politiques et institutionnelles. D'où la promulgation de la loi cadre dite loi Gaston Defferre du 23 juin 1956, qui donnait une autonomie relative à chaque territoire avec une assemblée territoriale.

---

<sup>1</sup> Parti Démocratique de Guinée, filiale guinéenne du Rassemblement Démocratique Africain R.D.A. Il devient le parti unique en 1958.

La contestation du système colonial en Guinée qui conduisit à l'indépendance nationale le 2 octobre 1958, s'est manifestée politiquement par l'abolition de la chefferie administrative (canton). L'État guinéen s'est affirmé, plus tard, comme le seul pouvoir légitime et légal sur l'ensemble du territoire guinéen (à l'instar de l'administration coloniale). La victoire du PDG aux élections communales du 18 novembre 1956, précipita, en effet, la disparition des chefs de canton. C'est ainsi que l'État guinéen redéfinissait la notion de mise en valeur des terres.

Cette notion a d'ailleurs été définie et précisée dans un décret du 20 janvier 1961. La législation foncière guinéenne ne considérait, comme mis en valeur, que les terrains construits ou plantés. Cette notion, très restrictive, favorisait alors l'appropriation des terres agricoles dans le cadre des Fermes Agropastorales d'Arrondissement (FAPA).

### 3 - *L'extension du domaine public*

L'appropriation étatique des terres par la mise en valeur, reposait sur trois situations juridiques différentes : l'acquisition des anciens domaines de l'administration coloniale (public et privé) ; la mainmise sur les terres communautaires considérées comme non mises en valeur et la saisie des terres des chefs, notables et fonctionnaires, considérés comme des « traîtres » et hostiles à la révolution guinéenne.

Les terres appropriées ou extorquées par l'État seront reprises par certains responsables politiques et d'autres serviront de base à la construction des cités socialistes, aux Fermes Agropastorales d'Arrondissement, aux Centres d'Éducation Révolutionnaire (CER), aux dispensaires d'État, aux magasins commerciaux d'État, à la construction des locaux des instances politico-administratives du Parti-État de Guinée. C'est sur cette base politique, idéologique et juridi-

que que l'État guinéen a repris les anciens domaines de l'administration coloniale.

Un décret de 1959, un an après l'indépendance de l'État guinéen, intervenait pour reprendre les terres concédées aux colons. La précipitation des responsables politiques guinéens s'expliquerait sans doute par la rupture brutale entre la France et la Guinée le 28 septembre 1958.

La législation guinéenne a été largement appliquée à la fois aux concessions abandonnées bien avant l'indépendance et à celles qui étaient encore exploitées. L'État guinéen restait donc le seul propriétaire des terres sur l'ensemble du territoire national. Le débat portait plutôt sur les propriétés privées des colons. Cette appropriation publique généralisée se fondait sur l'idée de souveraineté nationale : les terres appartenant alors aux colons auraient été extorquées par l'administration coloniale. Il est donc normal qu'elles reviennent à leur propriétaire légitime : le peuple de Guinée, du moins à ses représentants légaux.

Mais les colons n'avaient pas abandonné leur propriété et réclamaient une indemnisation pour expropriation abusive. C'est l'affaire dite du « contentieux franco-guinéen ». Ce contentieux a donné lieu à un accord négocié entre le gouvernement français et l'État guinéen<sup>1</sup>. Cet accord permettait l'indemnisation des colons et non la restitution des immeubles

Ces domaines ont connu, sous le régime de Sékou Touré, plusieurs affectations ou attributions et leur gestion provoque

---

<sup>1</sup> Décret n° 78-156 du 6 février 1978, portant publication de l'accord entre le gouvernement de la République de Guinée et le gouvernement de la République française, relatif au règlement du contentieux financier entre les deux pays, consigné dans le procès-verbal, signé à Paris le 26 janvier 1977. Voir J.O du 14 février 1978.

aujourd'hui de nombreux conflits notamment dans la région de Kindia<sup>1</sup>.

## II - DECENTRALISATION ET RESSOURCES COMMUNES

Aujourd'hui, la dichotomie privé/public, se transforme en contradiction dans le cadre des politiques de décentralisation. En effet, la question du partage des ressources entre l'État central et ses collectivités décentralisées pose des problèmes relatifs à l'aménagement du territoire et à l'affectation des ressources foncières. Les conflits anciens entre acteurs locaux, reparaissent dans le processus du contrôle des nouvelles instances décentralisées.

Nous pensons que la problématique de construction d'une communauté se fonde en réalité sur deux questions fondamentales et complémentaires : Qu'est-ce qui est en commun ou peut faire le commun ? Qu'est-ce que les acteurs peuvent mettre aujourd'hui en commun ?

### A - La réhabilitation du privé/public dans la réforme foncière de 1992

La réforme foncière guinéenne est intervenue dans un contexte de politique d'ajustement structurel sous l'impulsion du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. En effet, le problème foncier était devenu une affaire d'État ou un tabou en Guinée sous la Première République. Aucun Guinéen n'osait s'élever contre les spoliations foncières ou les saisies abusives du Parti-État de Guinée.

L'État était donc le seul propriétaire de la terre en Guinée. Il était seul à procéder à

des attributions foncières préférentielles. Il intervenait de façon discrétionnaire et les droits fonciers des citoyens étaient respectés en fonction de la volonté des administrations d'État. Un des principaux objectifs de la réforme foncière de 1992, consistait donc à faire sortir ce pays du monopole foncier de l'État.

#### *1 - La reconnaissance de la propriété privée de la terre en Guinée*

Le premier débat<sup>2</sup> guinéen sur la question foncière s'inscrit dans le processus démocratique et libéral en Afrique. C'est dans ce contexte que s'est tenu le Forum National sur le foncier guinéen organisé à Conakry du 3 au 8 décembre 1990, animé par la Fondation Universitaire Luxembourgeoise, la Direction Nationale de la Recherche Scientifique et l'Université de Conakry. Cette rencontre a été l'occasion de poser la question foncière guinéenne et de réfléchir sur les perspectives envisageables, d'où la réforme foncière et domaniale de 1992.

Cette réforme revenant explicitement sur le monopole foncier de l'État a adopté le principe de la généralisation de la propriété privée du sol en Guinée. C'est la réhabilitation du privé après son expulsion sous la Première République. Ainsi, l'État, mais aussi les personnes physiques et morales peuvent désormais être titulaires de droits de propriété foncière.

Cependant, elle ne parvenait pas à répondre à la problématique du « commun ». Cette réforme foncière et domaniale de 1992 est donc plutôt une réforme du foncier urbain que du foncier rural.

<sup>1</sup>Yacouba Camara, Enquêtes foncières dans la préfecture de Kindia, Service des ressources foncières, MARA, Conakry, République de Guinée, 1998.

<sup>2</sup> In *Monde en Développement*, numéro spécial Guinée, T2, n°2, Paris, 1993. Sous la direction de Bernard CROUSS, spécialiste belge du foncier et de la question environnementale en Afrique.

## 2 - Plutôt une réforme du foncier urbain

L'orientation de la politique foncière guinéenne se heurtait à la question du commun : la complexité et la diversité des droits fonciers coutumiers – une complexité renforcée par la séparation des modes de gestion institutionnelle entre le foncier urbain et le foncier rural. En effet, en Guinée, le foncier urbain est géré par le ministère de l'urbanisme et le foncier rural par le ministère de l'agriculture et de l'élevage.

Les travaux préparatoires de la réforme foncière guinéenne se confrontaient à plusieurs questions : comment répartir les compétences de gestion foncière entre les ministères de l'urbanisme, de l'agriculture et de l'élevage ? Comment prendre en compte les droits fonciers coutumiers ? À qui accorder le droit de propriété foncière en Guinée ? Autrement dit, l'État peut-il continuer à avoir le contrôle total sur la terre en Guinée ?

Trois grandes thèses s'affrontaient lors de ces travaux préparatoires : la thèse de M. Nagib Bouderbala<sup>1</sup>, mettait l'accent sur le foncier rural en estimant que le problème clé de la Guinée est l'aménagement de l'espace agricole, la thèse de M. Lamine Sidimé<sup>2</sup> justifiait encore le monopole foncier de l'État en Guinée et la thèse de Jacques Charrere, expert français, soutenait que les droits de propriété foncière devaient être limités aux particuliers et que l'État devait se contenter de garantir des droits de propriété privée.

La réforme adoptée est un juste dosage entre les thèses de Lamine Sidimé et de Nagib Bouderbala par exclusion de la thèse de

Jacques Charrere. Pour Bernard Crousse (1993 : 81), la réforme guinéenne a l'avantage de n'avoir pas accordé exclusivement le droit de propriété foncière à l'État. Une telle orientation pourrait laisser de la place à une certaine intégration des pratiques ou à une certaine conciliation entre le droit moderne et le droit coutumier.

Comment comprendre la position du législateur guinéen par rapport à la complexité du foncier rural ?

## 3 - La prudence du législateur guinéen

Le législateur guinéen n'a pas voulu s'engager sur le terrain du foncier rural dont il semble manifestement ignorer l'existence ou la persistance dans les zones rurales. Il s'est donc contenté de mettre en place une disposition particulière (art.92), qui faisait référence à la spécificité du foncier rural. On peut estimer que le législateur guinéen n'a pas voulu jouer à l'apprenti sorcier. Il aurait préféré la prudence face à la précipitation des bailleurs de fonds. Il semble qu'il prenait conscience de l'existence du commun ou de la diversité du foncier rural. Il est donc difficile, à l'appui de notre argumentation, de faire l'économie des dispositions de l'article 92 du code foncier et domanial de la Guinée :

*« Les règles d'aménagement du foncier applicables à la protection de l'environnement et à l'amélioration de la production agricole, forestière et pastorale, notamment en ce qui concerne la protection et l'aménagement des aires protégées, des forêts classées et des périmètres agricoles, pastoraux et des restaurations des sols, sont déterminées par voie législative ou réglementaire. »*

C'est surtout la note n° 63, en annexe dudit code foncier et domanial, qui apporte des précisions importantes quant à la spécificité du foncier rural :

<sup>1</sup> Expert de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture (FAO).

<sup>2</sup> Ancien président de la cour Suprême et actuel chef du gouvernement de la Guinée.

*« La portée de l'article est importante parce qu'il peut conduire à faire échapper aux règles du présent code, en tout ou en partie, tout ce qu'il est convenu d'appeler le droit foncier rural, c'est-à-dire des droits relatifs aux terrains destinés à l'agriculture et à l'élevage ».*

La portée de cette note est extrêmement importante puisqu'elle indique clairement que la réforme foncière de 1992 est une réforme du foncier urbain renvoyant le foncier rural à la compétence du gouvernement.

Dans cette perspective, la réforme foncière guinéenne n'apparaît pas aussi dramatique, dans la mesure où elle permet de rechercher des solutions originales et adaptées au foncier rural. L'interprétation de l'article 92 permet non seulement de mettre en place un droit foncier rural en Guinée, mais aussi et surtout de faciliter la conception d'un code de développement rural pouvant intégrer toutes les activités du monde rural tout en dépassant le problème institutionnel.

C'est d'ailleurs sur le fondement de l'article 92 que de nombreux textes et plans ruraux<sup>1</sup> ont été proposés ou expérimentés en Guinée. C'est le cas notamment de l'opération pilote du plan foncier rural, du projet de la réglementation foncière, du projet des associations foncières agricoles, de la loi portant code pastoral guinéen et enfin de l'institutionnalisation du bureau de la division des ressources foncières et de la commission interministérielle relative au code foncier et domanial. Ce processus soulève dès lors la problématique du commun.

## **B - Le commun à l'époque contemporaine**

---

<sup>1</sup> Pour aller plus loin sur les politiques foncières rurales en Guinée, lire notre thèse : Moustapha Diop, 2000 : 439-454.

La question de la décentralisation en Guinée soulève ici le problème du partage des ressources entre l'État et les collectivités décentralisées. Nous savons que les domaines public et privé de l'État se sont constitués sur les espaces communautaires ou coutumiers.

### *1 - Le commun et le partage*

Le commun est défini surtout par le principe du partage qui se rapproche d'ailleurs de l'idée que nous nous faisons de la solidarité communautaire africaine. En effet, Michel Alliot (Norbert Rouland, 1988), définit la communauté des sociétés africaines par un triple partage : partage d'une même vie (langue commune, même ancêtre, mêmes divinités, mêmes amis et ennemis) ; partage de la totalité des spécificités (valorisation de ce qui est propre à la communauté dans l'interdépendance et dans la complémentarité) ; partage d'un champ décisionnel commun (chaque communauté détermine son système de règles avec plusieurs niveaux du champ décisionnel).

Nous retrouvons dans le principe de partage, la notion du « commun ». Ce concept nous a servi de base pour étudier à la fois les formes d'organisation sociales et les principales ressources de l'État théocratique du Fouta Djallon en comparant avec les formes modernes de gestion foncière et des ressources naturelles. Deux grandes dimensions se dégagent donc du « commun » : la communauté et les communaux.

#### — Le mot communauté

Le mot communauté nous a permis d'identifier et de définir les formes d'organisation sociales, économiques, politiques, religieuses ou culturelles chez les Peuls du Fouta Djallon. Il nous a surtout permis de rendre compte des mutations des systèmes d'autorités traditionnelles et d'organisations modernes. Notamment, les groupements de producteurs, les associations villageoises ou



les nouvelles communautés de développement. La notion de communauté est comprise de façon dynamique, et permet l'observation de la mutation des organisations traditionnelles et modernes.

— Le mot « communaux »

Le mot « communaux » est emprunté au droit français. En France, selon Laurent Carré (1998 : 708), un certain nombre d'espaces sont gérés en ressources communes. Outre les espaces indivis (domaine privé de la commune), il existe également des terres de parcours constituées de plusieurs propriétés gérées en commun par une association foncière pastorale ou encore des vastes domaines exploités en commun par des éleveurs organisés en groupements pastoraux.

Chaque habitant de la commune peut en user selon les limites et les règles fixées par le conseil municipal (conditions d'accès, fiscalités, modalités de jouissance, police...), en fonction des traditions locales et sous le contrôle du préfet.

Les deux dimensions du commun ont été reprises dans notre étude du foncier rural, à la recherche en particulier des terres dites communautaires dans une société de domination ou d'exploitation.

## 2 - La communauté au Fouta Djallon

La notion de communauté pose problème dans l'observation de la société peule du Fouta Djallon, en particulier, par rapport à la situation des anciens serviteurs (*Macube*) des Peuls musulmans. En effet, dans l'ancien Fouta Djallon, seul un homme libre pouvait faire partie de la communauté. L'appropriation foncière est l'un des critères d'intégration ainsi que le critère de distinction de l'homme libre. C'est pourquoi l'intégration d'un étranger ou l'affranchissement-intégration d'un ancien serviteur, étaient toujours accompagnés d'une attribution foncière. Mais la procédure

d'affranchissement-donation était très rarement pratiquée au Fouta Djallon. Un étranger d'un statut équivalent à celui d'un Peul noble (*Dumo*) était plus facilement intégré qu'un serviteur.

L'affranchissement était rare parce que la logique de domination du système théocratique reposait sur le contrôle et le maintien des serviteurs sur les terres du maître. C'est pourquoi nous pensons que l'exception de la procédure d'affranchissement montre que le Fouta Djallon ne pratiquait pas l'esclavage mais plutôt le servage (Moustapha Diop, 2000 : 259), dans la mesure où la généralisation du principe d'intégration aux serviteurs aurait remis en cause la logique même du système de domination et de classes des Peuls du Fouta Djallon. Une telle situation, aurait, certainement, contraint les hommes libres à se lancer dans l'exploitation des terres agricoles.

Cette logique du système explique, d'un autre côté, l'assouplissement des droits d'usage agricole concédés à un serviteur. Les seules prérogatives accordées aux serviteurs étaient économiques. Ceux-ci prennent de plus en plus d'importance économique aujourd'hui. En effet, ils achètent en particulier des terres à leurs anciens maîtres, en accédant par ce biais au statut d'homme libre.

## 3 - Les communaux au Fouta Djallon

C'est surtout avec les terres de bas fonds que nous avons trouvé les traces des terres communales ou communautaires au Fouta Djallon, que les Peuls appellent des *Dunkire*. Nous allons donc analyser la gestion des bas fonds à trois moments historiques : avant, pendant la conquête des Peuls musulmans et sous la colonisation française.

L'hypothèse la plus répandue au Fouta Djallon est que les terres de bas fonds n'ont jamais été aménagées et exploitées avant la colonisation française.

— Les *Dunkire* avant les Peuls musulmans

Les *Baga*<sup>1</sup>, en l'état actuel de nos connaissances, constituent les premiers habitants connus du Fouta Djalon. Leur maîtrise de l'eau et de la riziculture inondée, renforcent notre point de vue selon lequel ce peuple du littoral guinéen aurait mis en valeur les bas fonds avant même l'arrivée des *Jalonke* au Fouta Djalon. L'hypothèse de Roland Porter (1955 : 540) conforte cette analyse. Dans une démarche ethnobotanique, Porter montre que les *Baga* sont originaires de la région de Mopti et seraient passés par le Fouta Djalon avant leur installation définitive sur le littoral, à partir de l'identification du riz flottant (*Baga Male*) que l'on retrouve encore aujourd'hui dans le Delta central nigérien.

Nous pensons que les Peuls musulmans n'ont pas trouvé les *Baga* sur place, lesquels auraient quitté le Fouta dès l'arrivée des *Jalonké*. Les traces des *Baga* sont moins importantes aujourd'hui au Fouta Djalon que celles des *Jalonke*.

— Les *Dunkire* sous les Peuls musulmans

Les *Jalonke* ont donc occupé le massif du Fouta Djalon après la chute de leur ancêtre (Soumanguru Kante) dans le *Mandingue* vers 1235, lors de la bataille de *Kirina*.

Les *Jalonke* cohabitaient pacifiquement avec les Peuls *Pulli* (éleveur nomade), lesquels seraient arrivés longtemps après les *Jalonke*. Mais les *Jalonke* ne maîtrisaient pas la culture inondée et leur exploitation agricole se limitait aux abords des *Dunkire*, ces sols inondés servaient de points d'eau aux éleveurs *Pulli* et les animaux avaient accès aux herbes humides pendant la saison sèche.

Pour les Peuls musulmans, les sols des bas fonds étaient considérés comme des lieux hantés. C'est-à-dire que les *Dunkire*, sacrifiés par les Peuls, avaient un statut communautaire et restaient les rares terres n'ayant pas été partagées entre conquérants, leur accès était donc libre pour les agriculteurs *Jalonke* et les éleveurs *Pulli*. Il a fallu attendre l'arrivée des colons français pour assister à la désacralisation totale de ces espaces considérés. C'est-à-dire à leur affectation comme terres agricoles et à leur appropriation individuelle.

— Les *Dunkire* pendant la période coloniale

L'aménagement et l'appropriation des bas fonds<sup>2</sup> par l'administration coloniale (comme terre vacante et sans maître) avaient suscité un intérêt considérable pour ce type de sol pendant la période coloniale ; alors que jusqu'ici, leur mise en valeur agricole était quasiment insignifiante. Les paysans, mesurant les avantages de ce type de sol inondé, se battaient pour leur appropriation. Ce sont surtout les chefs de canton et de village qui se sont appropriés ces sols communautaires situés dans leur juridiction.

L'appropriation des bas fonds ou des terres incultes s'inscrivait dans le processus de la mise en valeur coloniale qui encourageait les chefs indigènes à s'investir dans l'agriculture. C'est ainsi que la plupart des chefs de canton ou de village sont devenus propriétaires des bas fonds, en particulier au Fouta Djalon. À la fin de la période coloniale, les terres communautaires ou communaux n'existaient plus dans cette région de la Guinée. Tout était approprié, comme le souligne Hubert Fréchou (1965), dans son étude sur le régime foncier des Timbis. Aujourd'hui, on ne compte que les

<sup>1</sup> Population vivant actuellement sur le littoral et maîtrisant parfaitement les techniques de la riziculture inondée.

<sup>2</sup> C'est le cas de la plaine de Laafou, devenant le domaine privé de l'administration : appropriation par aménagement hydroagricole.

propriétés privées, ainsi que le domaine public et privé de l'État.

### **C - Décentralisation et ressources autonomes**

« *La gestion des ressources naturelles, celle des collectivités humaines, du village à l'État, et les liens qui les relient, sont des sujets essentiels pour l'avenir non seulement de l'Afrique mais de l'humanité entière. Ce qu'on appelle le développement durable dépendra de la manière de les traiter* ». (Alain Roehgude, 1998).

#### *1 - La décentralisation en Guinée*

La décentralisation apparaît aujourd'hui comme un des moyens privilégiés de développement, de la gestion des hommes et des ressources. En effet, plusieurs pays africains se sont lancés dans ce processus. Cette approche nouvelle de développement pourrait être susceptible d'intégrer les traditions africaines dans la gestion des hommes et des ressources (Alain Roehgude, 1998 : 403).

Dès 1986, une réforme de l'administration territoriale intervenait en Guinée, visant le rapprochement de l'administration et des populations. Ce processus de décentralisation a mis en place des Communautés Rurales de Développement (33 CRD), des Communes Urbaines (CU)<sup>1</sup> et des Chefs Lieu de Préfecture (33 CLP). L'État devant progressivement transférer des pouvoirs de gestion autonome aux collectivités locales décentralisées.

Cette politique tente surtout de faire une rupture radicale avec la politique de centralisation de l'ancien régime et son système de Parti-État. Cette nouvelle forme de gestion se propose d'attribuer des moyens aux collectivités locales pour qu'elles puissent

s'administrer directement et librement avec la participation des populations.

La mise en place de cette politique a posé des problèmes : elle met en évidence les contradictions fondamentales de la société guinéenne, le poids de la tradition et les insuffisances de l'administration. Les premières élections municipales (1995) ont entraîné de nombreux conflits dus aux manipulations politiciennes relatives à l'ordre d'arrivée des populations : les acteurs politiques faisant valoir la légitimation politique des premiers occupants. D'où les conflits entre autochtones et allochtones. Des conflits dits fonciers alors qu'il s'agit d'enjeux politiques. Certains voulaient réserver le pouvoir politique aux seuls autochtones par exclusion des allochtones. Ce fut le cas du massacre des *Malinke* dans la région de la Guinée forestière. Ces enjeux politiques se posent, au Fouta Djallon, plutôt en termes de lignages dominants et dominés, dans certains cas, à l'intérieur des anciennes familles régnantes. La question de la représentativité des anciens *Maccube* reste posée.

Ce processus de décentralisation a plutôt favorisé le retour des chefferies locales au pouvoir. Au-delà des problèmes politiques, les nouvelles autorités sont également confrontées au problème des moyens d'action.

#### *2 - Décentralisation sans transfert des moyens*

Pour Alain Roehgude (1998 : 405), la question des ressources autonomes des collectivités décentralisées, apparaît aujourd'hui, comme une question fondamentale : quel sera le patrimoine réel de la collectivité ?

C'est sur cette question que les responsables de la CRD de Timbi-Madina ont voulu attirer notre attention. Ils estiment que l'État leur transmet actuellement de nombreuses compétences publiques et privées dans la

---

<sup>1</sup> Dont cinq communes urbaines pour la ville de Conakry.

gestion des affaires locales sans accompagner le transfert de moyens financiers ou de sources financières. Il n'y a donc pas d'affectation des ressources autonomes aux communautés décentralisées.

Pourtant la CRD est l'instance locale la plus compétente (réforme foncière de 1992) pour gérer le foncier local. La CRD de Timbi-Madina n'avait même pas le nouveau code foncier et domanial ou le code pastoral. L'absence de moyens matériels et financiers empêche les responsables locaux d'assumer leurs nouvelles compétences, notamment en matière de gestion des ressources naturelles, de préservation de l'équilibre écologique et d'aménagement du territoire.

L'État continue d'exercer l'essentiel de son contrôle sur les ressources du domaine public local. Il n'a pas totalement encore abandonné ses droits sur la gestion tant du domaine public que privé.

### *3 - De la gestion du domaine public local*

Les domaines public et privé locaux sont gérés par l'État par l'intermédiaire de ses services préfectoraux et sous-préfectoraux. Le service de l'urbanisme et de l'habitat s'occupe des terrains de construction, alors que la direction sous-préfectorale du développement rural et environnemental gère les espaces agro-pastoraux.

Les terrains du domaine public ou privé de l'État ne sont affectés à la CRD que pour certains travaux d'intérêt communautaires. Le problème est qu'il n'existe plus de terrains communautaires et les terrains de l'État sont encore affectés pour la gestion de la CRD. C'est-à-dire que la politique de décentralisation guinéenne n'assure actuellement aucune ressource financière aux nouvelles instances décentralisées dans la réalisation de leur mission d'intérêt communautaire.

Les schémas directeurs de l'aménagement du territoire ou de l'affectation des ressources

naturelles ne sont pas encore réalisés. Leur mise en œuvre aurait pu alimenter les caisses de la CRD par la garantie que l'État pourrait apporter aux droits de propriété privée par un système de taxation foncière ou par un système de gestion foncière adaptée. Ce qui est encore loin d'être atteint en l'état actuel du processus de décentralisation en Guinée.

Les nouvelles instances décentralisées semblent également être confrontées à d'autres difficultés non encore résolues, notamment l'imperfection du marché et des institutions politiques ou administratives.

La généralisation de la propriété foncière n'a laissé aucune place aux communaux ou à la communauté en Afrique. Nous sommes toujours et encore entre le public et le privé. Comment réhabiliter ou inventer le commun dans le contexte de la décentralisation ? Telle est la problématique de l'autonomie de gestion des Communautés Rurales de

Développement en Guinée. Cette problématique constitue également une piste de réflexion pour la définition d'une politique de développement adaptée en matière foncière et de gestion des ressources naturelles pour toute l'Afrique francophone.

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CAMARA Yacouba, 1998, *Enquêtes foncières dans la préfecture de Kindia*, Service des ressources foncières, Conakry, MARA.

CARRE Laurence, 1998, « Commun et communaux en France : heurs et malheurs d'une ressource commune », in *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala, Coopération Française, pp. 708-721.

Circulaire du 27 juin 1923 du Lieutenant Gouverneur (G. POIRET) de la colonie de la Guinée française, au sujet de la reconnaissance des droits fonciers des indigènes sur les terrains de culture, Gouvernement Général de l'AOF, Conakry, 1923.

*Code foncier et domaniaux*, JO de la Guinée, 1992.

Décret du 24 juillet 1906 relatif à la réforme de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française, *JOGF*, 1906.

Décret local du 24 mars 1901 relatif au régime de la propriété foncière dans la colonie de la Guinée française, *Journal Officiel de la Guinée française*, 1901.

DELAVIGNETTE Robert, 1936, *Les vrais chefs de l'Empire*, Paris, Gallimard, 4<sup>e</sup> édition.

DIALLO Thierno, 1972, Les institutions politiques du Fouta Jalon au XIX<sup>e</sup> siècle, *Initiations et Études Africaines* n° 28, Dakar, IFAN, 276 p.

DIOP Moustapha, 2000, *Mutations patrimoniales ou individualisation « imparfaite » des droits fonciers dans la plaine de Timbi-Madina au Fouta Djallon, République de Guinée*, Thèse Nouveau Régime, Université Paris 8, 557 p.

FRECHOU Hubert, 1965, « Le régime foncier dans la région des Timbis (Fouta Djallon) », *Études de droit africain et malgache*, n° 4, éd. Cujas, pp. 407-502.

LAUGA SALLENAVE Carole, 1977, *Le cercle des haies : paysages des agroéleveurs peuls du Fouta Djallon dans la plaine des Timbis, Guinée*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris X Nanterre.

LE ROY Étienne, 1989, La propriété foncière du code Napoléon en Afrique : l'échec de la raison écrite, *L'AJP*, Paris.

LE ROY Étienne, 1991, « L'État, la réforme foncière et le monopole foncier », in *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala, pp. 159-186.

*Monde en Développement*, 1993, t. 2, n° 2, Numéro spécial consacré au foncier guinéen, Paris.

PORTER Roland, 1955, « Un problème d'ethnobotanique : relation entre le riz flottant du Rio Nunez et l'origine médinigérienne des Baga de la Guinée Française », *Journal d'agriculture tropicale et de botanique appliquée*, Paris, pp.538-542.

République de Guinée, 1980, *Réforme domaniale en Guinée*, Service des domaines, Conakry.

RIVIERE Claude, 1971, *Mutations sociales en Guinée*, La Rochelle, édition Marcel Rivière et Cie, 418 p.

RIVIERE Claude, 1973, « Dynamiques des systèmes fonciers et développement des inégalités sociales. À propos du cas guinéen », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Paris, pp. 1-94.

ROCHEGUDE Alain, 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala, Coopération Française, pp.403-423.

ROULAND Norbert, 1988, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 496p.

SURET CANALE Jean, 1970, *La République de Guinée*, Paris, éditions sociales.

VIDAUD Pierre, 1928, *Le développement de la culture moderne et la naissance du crédit agricole en Guinée Française*, Forcalquier, Imprimerie Ch. Testanière.

ès  
es  
ré  
ce  
nt  
es

D  
u  
L  
A  
J  
P

L  
e  
fo  
n  
ci  
er

D  
a  
ns  
le  
s  
th





**NOTE DE LECTURE DE LA THESE DE MAHAMOUDOU SAÏD « DYNAMIQUE SECLAIRE DE SECURISATION FONCIERE PAR UNE APPROCHE SPONTANEE DE « GESTION PATRIMONIALE » AUX COMORES »**

Caroline Plançon\*

Les Comores sont un archipel de quatre îles volcaniques de l'océan indien, situé au Nord/Est de l'île de Madagascar.

La Grande Comore, Mohéli et Anjouan constituent la République Fédérale Islamique des Comores depuis le 6 juillet 1975. Mayotte est actuellement sous autorité française mais revendiquée par l'État comorien (p. 14).

Le caractère insulaire du pays a une influence sur la densité de la population (plus de 300 habitants/km<sup>2</sup> p. 19) et la pression foncière (nombre d'habitants au km<sup>2</sup> cultivé) : celles des Comores font partie des plus élevées du continent africain. Comme le précise, à juste titre, Mahamoudou Saïd « *la démographie ne constitue pas un facteur isolé explicatif d'une crise foncière* » mais son impact est amplifié « *lorsqu'on est dans un contexte où l'agriculture ne fournit pas assez de revenus à ceux qui la pratiquent* » (note 380 p. 267) en raison de la petite taille des exploitations agricoles familiales dont la superficie est seulement d'un hectare en moyenne (p. 71).

Les Comores sont une société agraire : « *l'agriculture constitue l'occupation principale de plus de 80% des ménages* » (p. 71) et à la particularité d'être très variée. Les productions de subsistance (tubercules, céréales...) pour nourrir quotidiennement la famille sont en général associées à des productions de rente destinées à l'exportation, telles que les cultures de vanille, ylang, girofle etc. En raison de la chute des prix de ces produits, les familles sont obligées de diversifier leurs productions pour subvenir à leurs besoins. Certaines pratiquent un petit élevage, ont recours aux produits de la pêche ou s'occupent d'un petit commerce. Généralement, les familles plantent aussi des arbres fruitiers (agrumes, avocatiers, arbres à pain), nous verrons que cet acte relève autant du symbolique et du juridique que de l'activité économique en raison de l'étroitesse des débouchés pour les produits agricoles (p. 307). Mahamoudou Saïd rappelle les difficultés de l'économie des îles, « *contrairement à leur voisine l'île Maurice, les Comores ont raté leur intégration dans l'économie mondiale, [...] l'intégration économique régionale des pays riverains de l'océan indien qui en cours d'organisation est une chance à saisir.* » (p. 322)

Un des intérêts du travail de Mahamoudou Saïd réside en particulier dans la dimension pratique qu'il a donné à son étude. Cette dimension résulte du parcours de l'auteur et du cadre de la recherche.

L'auteur a lui-même été « *agent de développement rural aux Comores pendant près de dix ans* » (p. 27). Cette expérience de terrain permet d'apprécier au plus proche les questions relevant de l'exploitation des terres et l'impact des politiques de sécurisation foncière aux Comores. La recherche qu'il nous présente a été commandée par le Gouvernement comorien en 1996. Elle a été élaborée dans le cadre de la Cellule d'Appui à la Sécurisation Foncière (CASF) mise en place suite à plusieurs missions menées en 1995. Ce groupe de travail est « *chargé*

---

\* Doctorante au LAJP.

*d'étudier les conditions requises pour l'institutionnalisation de la gestion patrimoniale aux Comores* » (p. 317) et se doit d'apporter des propositions « *concrètes, acceptables par le commanditaire [...], adaptées aux spécificités comoriennes [...]* ». (p. 320).

Dans ce cadre, l'auteur se donne pour objectif de déterminer « *quelle forme de sécurisation peut-on proposer aux Comores en vue de mettre en phase les logiques des différents acteurs et de prévenir ainsi la transformation des tensions sociales en conflits fonciers [...]* » (p. 24).

Dans une première partie, l'auteur présente la société comorienne en évoquant la situation politique et économique du pays et le contexte social et culturel. Certains de ces aspects ne sont pas des facteurs directs de la crise foncière mais constituent des résistances à la mise en place des politiques environnementalistes prônées par les bailleurs de fond internationaux. Ces politiques ne semblent pas toujours adaptées aux modes et conceptions de vie des comoriens. En prenant en compte les représentations du temps et le rôle important joué par l'arbre dans les relations sociales, l'auteur expose les pratiques locales des populations pour faire face au manque de terres.

La deuxième partie propose ensuite des pistes de réflexion pour les politiques de sécurisation foncière envisageables aux Comores. S'inspirant des pratiques locales, elles visent à institutionnaliser la gestion patrimoniale.

## I – LE CONTEXTE COMORIEN DE LA CRISE FONCIERE.

Pour des raisons historiques et culturelles, les îles sont toutes les trois des terres de migration ; que la mobilité soit interne ou

externe, elle a des répercussions sur la densité et la pression foncière. Malgré une homogénéité culturelle et politique, les trois îles des Comores connaissent des situations foncières très différentes.

Dans l'île **d'Anjouan**, 40% des terres sont possédées par quelques dizaines de familles. Cette situation résulte de l'ancienneté de l'implantation du sultanat. Ce système d'organisation a aujourd'hui de fortes conséquences, parmi lesquelles, celle d'accroître le nombre de paysans ne travaillant pas sur leur terre, et d'aggraver la pression démographique. Elle est de 445 habitants par km<sup>2</sup> en moyenne (p. 177) mais peut atteindre 900 habitants au km<sup>2</sup> dans certains villages (p. 173).

Ce contexte géographique a « *engendré un mouvement migratoire de paysans anjouanais vers les régions moins peuplées* », notamment vers l'île de Mohéli, située à l'ouest où la pression est en moyenne plus faible (115hab/km<sup>2</sup>). Cette dernière île est la destination de nouvelles populations depuis longtemps. À l'époque de sultanat, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, « *des esclaves furent massivement déportés d'Anjouan à Mohéli* » (p. 176) De fait, aujourd'hui « *presque tous les villages de l'île de Mohéli ont leur quartier anjouanais, [...] et il existe même des villages purement anjouanais* ». L'île continue d'être une terre de forte immigration, qui « *ressentie par les autochtones comme un « envahissement » des terres mohéliennes.* » (p. 176) Nous verrons que cette situation pose des difficultés foncières et des questions relatives à l'environnement.

À la **Grande Comore**, le problème des fortes densités de populations se pose dans des termes beaucoup moins aigus que dans les autres îles. Cela s'explique en particulier par une grande mobilité de ses habitants vers l'extérieur ; l'auteur explique ces émigrations « *par des raisons plutôt liées à la réalisation du grand mariage* »

(p. 184) À la Grande Comore, il existe deux sortes de mariages, le petit (*mnadaho*) et le grand (*ndola nku*), dans les deux cas, il est toujours question de l'alliance de deux lignages et pas seulement de deux individus. À la différence du *petit mariage*, le *grand mariage* est une cérémonie qui « *joue un rôle déterminant par rapport à l'organisation et au fonctionnement du village* » (p. 52) parce qu'elle implique la répartition des terres entre les familles. La cérémonie du grand mariage que chaque homme ne réalise généralement qu'une seule fois dans sa vie, requiert d'importants moyens financiers, rassemblés tout au long de la vie, avec l'aide de la famille. « *Un ensemble de pratiques coutumières* » témoigne que cette île est restée plus attachée à ces coutumes, « *le poids de la coutume est ici [à la Grande Comore] tel que toute tentative d'appropriation foncière de la part d'un Anjouanais est impensable* » (p. 184).

### A - situation politique et juridique

L'auteur souligne deux aspects paradoxaux concernant le statut et le rôle de l'État. Le premier aspect renvoie à l'attitude des Comoriens vis-à-vis d'un État fragilisé, l'autre au maintien d'une situation de pluralisme culturel et juridique.

#### 1 - Fragilité de l'État

La situation politique est aussi un facteur à considérer au regard de la crise foncière des Comores. La fragilité de l'État est un frein aux politiques de sécurisation, si l'on considère que l'État est « *le parrain naturel des Projets de développement* » (p. 81).

Dans son travail, Mahamoudou Saïd se penche sur la question de l'État au regard de « *la problématique de la reproduction sociale* ». Selon lui, aux Comores, l'État « *n'est pas vraiment l'émanation du peuple* » et « *poursuit des objectifs qui sont à certains égards fondamentalement opposés*

*aux aspirations de la société qu'il est censé représenter* » (p. 117).

La structure étatique remonte au XVI<sup>e</sup> siècle avec le sultanat instauré à Anjouan et à la Grande Comore. Les deux systèmes du sultanat connaissent des similitudes dans l'organisation politique telles que la présence de ministres et « *leur collaboration avec des Cadis ou autres personnalités religieuses* » (p. 120).

Pour faire face aux luttes internes et aux éventuelles agressions externes, les sultanats ont accepté la protection des puissances qui les convoitaient (Grande-Bretagne et France). Cette présence étrangère n'a pas joué en faveur des populations, notamment du point de vue foncier : à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'importantes superficies de terres sont exploitées par les Français, suite à des traités commerciaux, en particulier celui signé en 1865 à Mohéli et en 1884, à la Grande Comore. Ainsi, l'État colonial n'est pas encore instauré au sens politique de terme<sup>1</sup>, que déjà la main mise économique se fait sentir. Pendant la période de protectorat, « *les représentants français vont renforcer la politique de dépossession et d'aliénation des terres comoriennes en appuyant l'installation d'entrepreneurs provenant de la Métropole [...]* » (p. 126).

Après qu'un terme soit mis à la période coloniale en 1975, « *l'indépendance des Comores ne va pas se traduire par une rupture de l'influence française. Une sorte de protectorat français va continuer d'exister* ». De nombreuses terres échappent aux populations comoriennes : ce ne sont plus les « *Diplomates Résidents* » mais les mercenaires qui servent « *d'intermédiaires pour l'installation de planteurs et*

<sup>1</sup> Il est mis en place en 1912 après l'annexion et l'administration directe des îles rattachées à la colonie française de Madagascar.

*d'investisseurs étrangers (sud africains et français notamment) » (p. 132).*

L'État comorien a connu une histoire politique tourmentée, ballotté par la pression des influences extérieures : en 25 ans, le pays a connu vingt tentatives de coups d'État dont cinq couronnées de succès (p. 16). Ce contexte aboutit à une perte de crédibilité et de confiance de l'État de la part des populations, d'autant plus que le système du sultanat, sensé être aboli, conserve son influence dans la vie politique et sociale. (p. 137) Ainsi, « *la plupart des personnalités qui incarnent les institutions doivent leur légitimité plus à une oligarchie [...] qu'à une certaine volonté populaire* » (p. 141). Selon l'auteur, cela explique le manque d'efficacité d'un État qui « *n'arrive pas à faire respecter le droit de propriété qu'il a lui-même institué* » (p. 142) et qui « *risque de compromettre la reproduction du mode communautarisme* » (p. 146).

Cependant, l'auteur souligne aussitôt que la situation est plus complexe qu'elle n'y paraît et surtout moins manichéenne parce que l'État comorien permet, par le biais de ses institutions, le maintien du système plural ayant cours aux Comores.

D'ailleurs, les Comoriens adoptent vis-à-vis de l'État, une double attitude qui illustre bien cette ambiguïté. D'un côté, « *l'État souffre d'un problème de légitimité* » qui se manifeste, par exemple, par le refus des villageois de l'intervention de l'administration dans les villages pour délimiter les finages (p. 144) et paradoxalement, dit l'auteur, d'un autre côté, les « *villageois souffrent d'une faible présence de l'État [et] « déplorent son manque d'autorité »*.

Ainsi, l'État est discrédité et considéré comme un « *organe étranger à la société* », mais les populations lui demandent quand même davantage de participation pour « *l'amélioration de l'agriculture et la sécurisation des récoltes* » (p. 145).

Remarquons que ce comportement schizo-phrénique vis-à-vis de l'État, tantôt rejeté tantôt réclamé, selon la finalité de son action, se retrouve dans d'autres contextes géographiques et politiques, mais aux Comores, la situation difficile de l'État qui « *ne joue pas son rôle de garant des droits individuels* », est accentuée par « *une dilution du pouvoir villageois* » qui « *ne se situe plus à un niveau unique facilement identifiable* » (p. 241).

Cependant, la fragilité de l'État comorien n'empêche pas que les structures sociales soient maintenues parce que « *son organisation permet aux populations locales de mettre en œuvre des pratiques conformes à leurs propres idéologies : une idéologie communautariste basée sur un pluralisme juridique* » [p. 135] « *L'appareil étatique comprend des organes différents obéissant à des doctrines différentes à savoir celle de la coutume, celle de l'islam et celle du Code civil* » (p. 139) « *Tantôt ces trois droits sont combinés par les acteurs du foncier avec des « dosages » minutieusement contrôlés. Tantôt ils cohabitent de façon conflictuelle sur les mêmes espaces* » (p. 187).

## 2 - Pluralisme juridique

L'auteur détaille les différents droits qui se combinent en matière foncière.

Le **droit coutumier local** qui existait avant que les Comores soient dominées par des puissances étrangères, a toujours cours. « *En général, toute affaire est d'abord réglée selon la coutume* » (p. 139) Ce n'est que si le conflit persiste que les instances religieuses ou le tribunal sont saisis.

Il existe plusieurs types de terres coutumières. Ce qu'on appelle « les terres communes » appartiennent à la collectivité villageoise. Leur statut n'est pas identique dans les trois îles : à la Grande Comore, ces terres ont visiblement « *une valeur plutôt*

*symbolique* » (p. 190), ce qui se traduit par la vente de certaines parcelles par les villages en raison de la pression démographique. À Mohéli, ont eu lieu des opérations de reboisement en commun. Tel fut également le cas dans l'île d'Anjouan, mais l'arborisation y a entraîné une « *crise des terres communes* » provoquée par « *des manœuvres d'appropriation individuelle* » et une mauvaise exploitation en commun des arbres, « *les fruits [étant] récoltés immatures* ».

Le mode d'appropriation le plus répandu est le *miliki* que l'auteur traduit par « propriété familiale », mais cette « propriété » n'a rien d'absolu puisque le droit de ramasser du bois ou de faire pâturer des animaux est donné à des personnes ne faisant pas partie de la famille. En revanche, le cercle familial retrouve son importance lors de la transmission de ces terres.

Le droit coutumier connaît quelques différences selon les îles. On peut donner l'exemple du *manyaluli* qui « *relève du droit coutumier grand comorien* ». C'est un mécanisme de possession foncière de type matrilineaire dans lequel « *les mari, les fils n'ont aucun pouvoir de décision sur le devenir des terres en question* » Ces terres sont une « *propriété communautaire dont le titulaire et le gestionnaire est forcément du sexe féminin*. » (p. 191). L'auteur rapporte que la pratique coutumière du *manyahuli* est en grand développement à la Grande Comore. À l'origine, il semblerait que le mari ne pouvait pas cultiver la terre de sa femme, c'est l'arrivée de l'Islam qui a introduit cette possibilité. Cette modification d'une coutume locale par la loi musulmane illustre les relations étroites qui existent entre les différents droits.

Sur un même espace, plusieurs droits peuvent cohabiter et peuvent être assimilés, c'est le cas pour le **droit musulman** dont on retrouve de nombreux principes dans le droit coutumier (p. 185). Mais remarquons

que les influences entre droits sont variables selon les îles. Cela illustre à nouveau la pluralité des situations. Mahamoudou Saïd explique, par exemple, qu'à la Grande Comore, où « *l'aristocratie était beaucoup moins arabisée, contrairement à Anjouan, il y a eu probablement un métissage de culture (locale et arabe) plus qu'une domination de la culture arabe sur la culture locale* » (p. 119).

L'Islam est introduit par les Arabo-chiraziens à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, simultanément à l'instauration du sultanat. Bien que les îles aient été ensuite colonisées par des puissances chrétiennes, « *les Européens n'ont pas pu introduire leur religion* » : l'Islam est toujours resté « *la seule religion monothéiste pratiquée par les Comoriens* » (p. 135). Elle est inscrite dans la Constitution de 1996 qui, dans son préambule, indique : « *Le peuple comorien proclame solennellement sa volonté de puiser dans l'Islam l'inspiration permanente des principes et des règles qui régissent l'État et ses institutions* » (p. 139).

L'auteur s'interroge sur le lien entretenu entre droit musulman et coutume qui semblent indissociables, les populations, fortement islamisées, ayant également recours à la coutume « *pour justifier certaines pratiques* » (p. 40).

De fait, il explique que le droit musulman intègre la coutume comme une source du droit à part entière, dans la résolution des questions juridiques, son rôle variant selon le rite auquel appartiennent les jurisconsultes. Aux Comores, le rite pratiqué est le rite chaféite, il permet aux Cadis « *d'invoquer les coutumes locales propres à chaque île*. » Ainsi, le droit qui résulte de la pratique continue de jouer un rôle important, au point de constituer, selon Chafik Chehata « *un droit prétorien qui vient se juxtaposer au droit musulman* ». Pour Mahamoudou Saïd, la reconnaissance de la

coutume comme l'une des sources du droit musulman « *explique probablement pourquoi cet islam* ([et le droit y afférent] fut très tôt accepté aux Comores » (p. 41).

En revanche, l'introduction du **droit civil** et son inspiration chrétienne n'a pas connu le même succès. Religion et droit s'inscrivent dans un système culturel cohérent ; les préceptes civilistes « *fondés sur la propriété privée individuelle ou domaniale [...]* s'opposent de façon nette à un principe fondamental du droit coutumier à savoir la *gestion commune des terres* » (p. 84).

Comme dans la plupart des pays qu'ils ont colonisés, les Européens ont instauré la procédure de l'immatriculation des terrains qui a débuté aux Comores en 1911. À ce sujet, l'auteur illustre par différents témoignages combien ce système ne correspond pas à la façon dont les Comoriens envisagent l'exploitation des terres. À cet égard, il précise que la généralisation de l'immatriculation a largement « *contribué à légitimer les accaparements antérieurs de terres et à déposséder davantage les populations locales en faveur des dominateurs* » (p. 185).

En 1986, selon un document des services fiscaux qui ont établi la répartition de la population selon la nature de droit qui régit leurs parcelles, seulement 2 à 5% de la population serait titulaire d'un titre foncier. (tableau p. 188) L'auteur observe judicieusement que la raison qui pousse les Comoriens à faire une demande d'immatriculation n'est pas nécessairement le besoin d'établir les limites de leur terrain, mais plutôt la volonté de s'inscrire dans le système juridique qui leur permettra ensuite de bénéficier des différents droits du régime civiliste, notamment la possibilité de recourir à un prêt bancaire (p. 187).

Le système de l'immatriculation a été maintenu par l'État comorien indépendant. Son intérêt est principalement de nature fis-

cale : la grille fiscale qui détermine le montant de l'impôt est établie selon la nature des productions exploitées sur le terrain. L'auteur constate que le barème ne favorise ni la mise en valeur des terres, ni l'augmentation de la production agricole, pourtant présentées comme des objectifs étatiques (p. 196). Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait que l'immatriculation d'inspiration civiliste, concerne peu de titres, quoique sur des superficies supérieures à la moyenne des exploitations comoriennes.

En fait, quand les exploitants comoriens détiennent un titre écrit, ils sont plus nombreux (30% à la Grande Comore et à Anjouan) à détenir un titre relevant du droit musulman délivré par les Cadis, et appelé *hatwi*.

Cette pratique a été introduite par les Arabo-chiraziens avant la période coloniale française. « *Le mot hatwi, d'origine arabe, veut dire écrit ou écriture* » (p. 233). Initialement, il ne pouvait être délivré que par le Sultan à son *réseau de clientèle*. Depuis un demi-siècle, la pratique s'est généralisée, « *son expansion populaire serait devenue plus significative après l'indépendance politique des Comores [...]* où les terres ont été *rétrocédées aux populations* » (p. 239). Concernant la pluralité des droits et des pratiques, l'auteur nous fait remarquer quelques caractéristiques de l'*hatwi*, notamment concernant sa forme écrite. D'abord, il indique que la langue de rédaction du titre a connu quelques modifications : à l'origine, rédigé en langue arabe, il peut l'être aussi en comorien (caractères arabes ou latins) et même en français. Cette dernière possibilité est intéressante du point de vue des relations entre les droits. L'auteur explique que ce qui motive les populations dans la procédure de l'*hatwi*, c'est « *moins le papier lui-même que la procédure incluant la participation de témoins* ». L'écrit est utilisé parce qu'il permet de mémoriser ce que la coutume ne peut pas mémoriser. La pratique de l'*hatwi* relève du « *système « traditionnel » et*

*contemporain où l'écrit est utilisé comme un support de sauvegarde de la mémoire communautaire ».*

## **B - Enjeux du foncier comorien (l'arbre, le temps et l'environnement)**

Dans le travail, une part importante est donnée à la notion d'environnement et à sa protection. Ce thème a acquis peu à peu une certaine légitimité dans les relations internationales depuis le milieu de XX<sup>e</sup> siècle. Si la protection de l'environnement a sa raison d'être quel que soit l'endroit de la planète, l'auteur souligne, à juste titre, les divergences notamment en termes de priorité, entre les acteurs internationaux pourvoyeurs de fonds et les populations.

L'environnement, qu'il soit envisagé sous l'angle des politiques de protection ou comme cadre de vie, est une question centrale dans la problématique foncière et domaniale comorienne. L'auteur explique comment les représentations du milieu de vie aux Comores, notamment sur les façons de percevoir le *temps* et le rôle de l'arbre peuvent avoir une incidence sur les programmes de développement et de protection de l'environnement. Le discours environnementaliste est réapproprié par les habitants dans un contexte de conflit entre les îles de Mohéli et d'Anjouan.

### *1 - l'arbre et le temps*

L'arbre a une place très importante dans la vie de chaque Comorien ; il n'est pas seulement une ressource économique et juridique, il a aussi une force symbolique.

Nous l'avons vu, aux Comores, les arbres fruitiers représentent une ressource économique de premier ordre, destinée à la consommation locale ou à l'exportation. Sur le plan juridique, planter ou arracher un arbre – parce que cela peut représenter dans les deux cas, une mise en valeur du sol – est

considéré comme un mode d'appropriation foncière.

– **Planter** un arbre n'est jamais un acte anodin. Aux Comores, cet acte a une signification particulièrement forte et peut revêtir différentes valeurs.

Au premier sens, l'arboriculture est un moyen qui permet aux occupants de l'espace de marquer leur appropriation d'un terrain. Cette appropriation est justifiée par l'usage qu'on en fait. On peut également parler de vivification : ce principe, proche de la notion de mise en valeur, relève du droit musulman qui considère que la terre appartient à celui qui la travaille. L'auteur explique que ce principe est parfois utilisé par des occupants contestés comme moyen de légitimation d'occupations illégales de propriétés privées. (p. 208)

Mais le fait de planter ne s'arrête pas à la seule signification juridique de s'approprier la terre et peut aboutir à une dissociation de différents droits entre plusieurs personnes. Cette situation est illustrée par l'expression « *Le terrain est au propriétaire [...]. Les arbres sont à nous* » (p. 160). L'auteur explique que « *Le foncier de l'arbre est un foncier qui se superpose à d'autres fonciers ayant comme support la terre. Les arbres qui constituent ce type de foncier ont [...] des fonctions multiples qui sont plus ou moins imbriquées selon les endroits* » (p. 160) Cette valeur juridique de l'arbre ouvre de nouveaux droits à celui qui l'a planté, notamment le droit d'en recueillir les fruits, et ce, même si le terrain ne lui appartient pas. Ainsi, « *la sécurisation ne rime pas toujours avec appropriation au sens du Code civil* » (p. 160).

L'auteur ajoute une portée socio-économique à l'acte de planter un arbre. « *L'arbre comme capital productif joue pour les vieilles personnes en âge de "retraite" un rôle de pension ou d'allocation vieillesse. Il apportera toujours un peu de nourriture*

*au vieux qui ne peut plus travailler [...] et un minimum d'indépendance vis-à-vis de la société ».*

Du point de vue symbolique et religieux, l'arbre est un moyen de « laisser son empreinte sur terre, au profit de sa descendance et au profit de toute la communauté musulmane moyennant une reconnaissance sociologique et spirituelle » (p. 200).

Cette valeur symbolique de l'arbre et cette relation entre les générations renvoient aux perceptions qu'ont les Comoriens du Temps. L'auteur souligne cet aspect qui selon lui permet de mieux comprendre dans quel contexte idéologique doivent se mettre en place les politiques de développement liées à l'environnement. Il rapproche la relation au temps des Comoriens à celle entretenue avec le « monde invisible dans lequel « vivent » ses aïeux (et les esprits amis), auxquels (le Comorien) est éternellement rattaché » (p. 71). Il y consacre un temps particulier, un « temps con-sacré » pour « reproduire l'idéologie de la famille élargie » notamment au moment des salutations (p. 98). D'une manière plus générale, l'auteur constate que le temps réservé aux relations sociales a une telle importance qu'il est pris en considération dans l'organisation du temps de travail. Le plus souvent « le temps journalier de travail », du fonctionnaire au paysan, est « continu et concentré dans une demi-journée » pour permettre d'aménager « un espace-temps social » (p. 111)

L'auteur admet que les multiples sens attribués à l'arbre et les pratiques afférentes peuvent poser de nombreux problèmes « dans un pays où beaucoup de paysans travaillent sur des parcelles qui ne leur appartiennent pas »

La complexité de la situation s'explique d'autant plus, quand on sait que, de façon parallèle, le fait d'abattre un arbre peut également avoir des incidences juridiques,

le **déboisement** permettant dans certains cas l'accession à la propriété.

—« *Abattre des arbres sur une zone en friche peut aussi être synonyme de mettre en valeur une terre et donne automatiquement un « droit de propriété » à celui qui dirige l'abattage. Le terrain déboisé peut par la suite se dégrader au point de vue écologique et agronomique sans que l'auteur ne cesse de parler de mise en valeur. Cette mise en valeur a une connotation juridique (et sociologique), et s'oppose à la conception écologique et rationnelle qui considère que mettre en valeur une terre, c'est y effectuer des investissements qui assurent une production élevée et de façon durable »* (p. 199).

Le déboisement peut aussi être utilisé pour « rendre caduques des appropriations (au sens de disposer des terres), jugées inacceptables. En effet, l'abattage des arbres enlève au propriétaire contesté, sa couverture juridique liée au principe de vivification » (p. 208).

Le déboisement est l'une des pratiques en jeu dans le conflit qui oppose les habitants de l'île de Mohéli aux migrants anjouanais. La question du conflit entre les deux îles nous paraît suffisamment digne d'intérêt pour être rapportée ici parce qu'elle est significative de la situation d'insécurité foncière qui préside dans l'ensemble de l'archipel.

Elle permet également de souligner comment les questions environnementales sont envisagées par les bailleurs de fonds puis réappropriées par les populations.

## 2 - L'argument environnemental dans le conflit Mohéliens/Anjouanais

Nous avons précédemment évoqué le mouvement migratoire de nombreux Anjouanais vers l'île de Mohéli. En fait, ces mouvements de populations sont anciens et n'ont



pas toujours eu pour mobile la fuite de la pression foncière à Anjouan.

Le peuplement actuel de l'île de Mohéli s'explique aussi par la déportation d'esclaves anjouanais, à l'époque des Sultanats entre les XVI<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles (p. 176) Même s'il existe aussi une immigration de Grands Comoriens, ce sont envers les Anjouanais qui représentent 40% de la population de l'île en 1985, que les Mohéliens manifestent le plus leur aversion. Les habitants autochtones de Mohéli pensent que « *la reproduction de l'identité mohélienne est menacée du fait qu'une grande partie des terres encore «vacantes» risquent d'être appropriées par une population allochtone* ».

Le fait est que, arrivés dans l'île, les Anjouanais ont recherché des terres pour installer et faire vivre leur famille. Par tradition, en raison de la rareté des terres dans leur île, c'est une population « *plus disposés à entreprendre des travaux agricoles de défrichage et de mise en valeur* » (p. 307). D'ailleurs, ils ont importé avec eux la technique agricole de l'embocagement dont il faut dire quelques mots car elle a une incidence dans le conflit.

Confrontés dans leur île d'origine au manque de terre, les Anjouanais ont dû faire preuve de créativité pour accroître le rendement des récoltes. La technique de l'embocagement a été élaborée dans le sud d'Anjouan dans les années soixante dix. Elle reste principalement pratiquée dans cette île ; mais elle l'est également à Mohéli par les migrants anjouanais qui « *ont gardé un contact avec leur milieu d'origine [et] un minimum d'informations techniques requises pour une mise en œuvre de l'intensification agricole* » (p. 180), « *Cette technique consiste à mettre en place des haies vives pour résoudre le problème de la divagation des animaux destructeurs des cultures, constituer des brise-vent, limiter l'érosion et fertiliser les*

*parcelles par la mise au piquet des vaches qui sont alors nourries à partir des haies* » (p. 87)

L'innovation des paysans anjouanais permet d'« *exploiter les terres de façon plus productive, continue et viable* » et « *d'augmenter la production en terme de calories et en terme de valorisation monétaire* » (p. 178).

La technique agricole de l'embocagement a été un des éléments déterminants pour que les migrants anjouanais deviennent « *le groupe cible privilégié des organismes de développement chargés de la diffusion de techniques de lutte anti-érosives dans l'île de Mohéli* » (p. 180).

Cette situation a été l'un des détonateurs du conflit entre les populations et a favorisé l'émergence de comportements nouveaux chez les Mohéliens : ils ont utilisé les politiques de protection de l'environnement proposées par les ONG, comme un argument pour résister aux Anjouanais. Ce changement « *relève d'une logique visant à préserver des terres non encore occupées contre l'occupation par les migrants anjouanais [...] désormais, les Mohéliens et assimilés interdisent le défrichage de la forêt en vue d'y cultiver* ». Selon l'auteur, « *la sauvegarde de la forêt et les reboisements collectifs visent en fait à préserver l'identité et l'intégrité de la communauté mohélienne. [...] Il y a bien aussi mais en second plan à notre avis un souci de préservation de l'environnement* ». (p183) « *Les Mohéliens légitiment leur logique, leur comportement, à travers le discours officiel de l'État et des organisations internationales [...] : Pour pouvoir mettre à l'écart les migrants, ils vont mettre en avant le souci de préserver l'environnement.* »

Cette attitude permet aux Mohéliens d'obtenir le soutien de l'autorité administrative « *pour faire respecter les décisions d'évic-*

tion des migrants qui continuent à défricher », mais également l'appui des officiels sous la forme « d'une indemnisation du PAM<sup>1</sup> pour mobiliser la main d'œuvre nécessaire au reboisement des terres à préserver de l'occupation allochtone » (p. 183).

Ce ralliement à la cause environnementale pour protéger leur intérêt a provoqué, « même si les conditions de son apparition sont discutables » (p. 184) « une réelle dynamique organisationnelle », dans les villages mohéliens, et ce, malgré la divergence des priorités des ONG et des populations dont les logiques d'action sont différentes.

D'un côté, les organisations internationales envisagent les îles prioritairement sous un angle environnemental et proposent des indemnités selon la logique du « food for work » emprunté au vocabulaire du PAM.

De leur côté, les populations considèrent en revanche que « travailler sert d'abord à se nourrir et non à préserver l'environnement, la logique dominante est celle du “work for food” et du “food for land” » (p. 178).

En définitive, Mahamoudou Saïd défend « l'idée selon laquelle la protection de l'environnement n'est pas un objectif absolu dans les conditions actuelles de nombreux milieux africains. » (p. 311 note 421) notamment en raison de la confrontation de différents « Temps » parfois difficilement conciliables : celui, à long terme, des objectifs des ONG environnementales ; celui, à court terme, des exigences et des besoins quotidiens des populations.

Il illustre sa position par l'exemple du village de Bandarsalam où la situation conflictuelle qui y règne, conforte sa posi-

tion. « Les habitants de Bandarsalam demandent à leurs covillageois d'origine anjouanaise de quitter leurs parcelles sans condition. Ils prétendent que ces derniers déboisent la forêt, ce qui a des effets néfastes au plan écologique et hydrologique. Ce grief est quelque peu paradoxal quand on sait que les déboisements entrepris par les Anjouanais sont suivis d'un reboisement intense [...] » (p. 206). Mahamoudou Saïd ne pense pas que l'apaisement du conflit dépende seulement de préoccupations liées à la protection de l'environnement. « Cet objectif est un biais. Il cache le vrai problème qui inquiète les autochtones de Bandarsalam » à savoir, « la reproduction sociale de la communauté mohélienne ». Cette question de fond, peu dicible, est dissimulée : « l'argument environnemental avancé n'est qu'un alibi » présenté par les habitants, conscients qu'il permet d'obtenir « l'appui de l'administration et celui d'autres acteurs puissants extérieurs au village. » (p. 206)

Sur cette question, Mahamoudou Saïd note la position ambiguë de l'État, notamment concernant la question de la forêt. « Il (l'État) continue de dire que la forêt lui appartient et pourtant, il demeure absent [...] Il reste indifférent au défrichage de cette forêt par des paysans en quête de terres cultivables. En fait, le contexte politique comorien caractérisé par une extrême instabilité ne l'autorise pas à s'opposer directement aux empiétements sur la forêt. Ce qui préoccupe l'État semble en fait moins l'appropriation de la forêt par des individus que la dégradation du milieu. » (p. 180)

Cet état d'esprit et de fait ajoute à la complexité quant aux rôles joués par l'administration et les ONG dans la résolution du conflit. Mahamoudou Saïd se demande si celles-ci sont « victimes d'une manipulation de la part des habitants des Mohéliens de Bandarsalam » ou bien « au

<sup>1</sup> Plan d'Aménagement.

*contraire les parrains d'une légitime revendication* » (p. 207)

Il est sûrement difficile de répondre directement à cette question ; la réponse qui relève, peut-être, elle aussi, de l'indicible, pourrait être élucidée dans la démarche proposée par la gestion patrimoniale que l'auteur examine dans sa seconde partie.

## II - LA GESTION PATRIMONIALE POUR SORTIR DE L'INSECURITE FONCIERE ?

Le conflit de Mohéli est l'une des manifestations de l'insécurité foncière aux Comores. Cette notion est l'un des thèmes que l'auteur a choisi de privilégier dans la deuxième partie de son travail.

Avant de proposer des voies de réformes et d'énoncer des propositions envisageables pour le pays (C), notamment en sécurisant par la gestion patrimoniale des terres (B), il précise, en rappelant les raisons, les conséquences et les solutions déjà tentées, comment se pose la question de l'insécurité foncière comorienne (A).

### A - Insécurité foncière

Immédiatement, la nécessité de s'accorder pour adopter une définition de l'insécurité foncière s'impose : mais le terme « *cache plusieurs réalités et véhicule donc une grande ambiguïté* » (p. 247). La notion même de « sécurité foncière » n'offre pas non plus, une définition simple. Dans *Le jeu des lois*, Étienne Le Roy explique qu'« *elle n'est pas un état ni même un état d'esprit et elle ne s'inscrit pas nécessairement dans une perception d'un danger immédiat* » (p. 264).

Même si « *les variables à prendre en considération sont nombreuses et parfois contradictoires* », Mahamoudou Saïd ne contourne pas la difficulté et propose une

grille de définition selon les niveaux où s'exprime l'insécurité foncière puis selon ses sources.

L'insécurité foncière est présente à différents niveaux, que ce soit aux niveaux territoriaux de « *l'ordre mondial, de l'ordre étatique et des ordres locaux* » (p. 260). Ce à quoi s'ajoute l'insécurité résultant de périodes politico-économiques telles que la *colonisation* puis l'époque de *l'ordre international* bipolarisé des années post-coloniales, importante en terme de conséquences sur l'organisation de l'espace.

Mahamoudou Saïd fait correspondre à chacun de ces niveaux spatiaux-temporels une idée-force relative aux politiques foncières qui pourrait le caractériser. Il fait remonter la question de l'insécurité foncière, à l'époque coloniale, même si l'expression « *n'était pas encore très courante* ». Il remarque que l'introduction de la propriété privée au nom de « *l'ordre colonial* » et de « *la sécurité des entrepreneurs* » fut un facteur déstabilisant (p. 248).

L'instabilité n'a pas été enrayée après l'accession à l'Indépendance : la « *domination extérieure* » capitaliste ou communiste, y est toujours active. Concernant l'Afrique, certains auteurs à la suite de Goran Hyden, considèrent que les systèmes fonciers traditionnels sont les principaux vecteurs de l'insécurité foncière.

Parallèlement, les nouveaux États ont maintenu, dans la plupart des cas, « *l'essentiel des dispositions juridiques coloniales sur la terre et sur les ressources* » (p. 255). Motivées par le développement du pays et/ou poussées par les pressions extérieures comme les programmes d'ajustement structurel, Mahamoudou Saïd explique que ces politiques ont également contribué à l'insécurité.

Quant à « *l'ordre mondial* » qu'il distingue de « *l'ordre international* », il est tributaire

d'une nouvelle idéologie : la protection de l'environnement. Quoique « *la conjoncture environnementaliste* » soit *compréhensible*, « *les systèmes fonciers africains [y] sont montrés du doigt parce qu'ils ne seraient plus à même d'assurer la préservation de l'environnement* » (p. 253). Nous avons vu avec le conflit à Mohéli qu'il s'agit d'un thème majeur pour comprendre la situation aux Comores. Nous verrons que l'environnement est également au cœur des questions posées par la gestion patrimoniale.

Finalement, ayant considéré ces différents niveaux où les insécurités foncières émergent, l'auteur choisit par la suite de focaliser ses réflexions sur l'insécurité qui affecte les acteurs locaux ; notamment au niveau du continent africain. L'auteur y distingue quatre sources d'insécurité foncière.

Aux facteurs externes, il ajoute des facteurs liés à la démographie, « *surtout [lorsqu'ils induisent] une diminution sensible des surfaces foncières nécessaire à la reproduction biologique et identitaire* » « *L'effritement des modes locaux de régulation* » dans un contexte de pluralisme juridique accroît également l'insécurité foncière. Enfin, il considère que « *la monétarisation de l'économie* » accentue le phénomène. À cet égard, il évoque le cas aux Comores, où « *devant l'urgence et la dépendance monétaire* », des terres sont vendues « *en dehors des procédures coutumières* », « *de telles ventes [mettant] les contractants en situation d'insécurité, parce qu'elles sont illégitimes et sont donc à tout moment révocables.* » (pp. 257-258)

Aux Comores, l'insécurité foncière se manifeste notamment par le conflit entre Anjouanais et Mohéliens que nous avons évoqué, mais aussi par des « *vols fréquents de récoltes* ». (p. 265)

La question de la sécurisation des récoltes est une revendication constante des paysans qui demandent « *l'intervention de l'Admi-*

*nistration pour lutter contre les vols et les destructions de récoltes.* » Mais le « *manquement de l'Administration [a] amené, ces dernières années, les villageois à faire eux-mêmes leur règlement pour les vols de grande importance.* » (p. 146)

On retrouve ici le rapport paradoxal que les Comoriens entretiennent avec l'État, considéré comme « *démissionnaire et largement influencé par des intérêts peu compatibles avec les aspirations de la population* », son intervention est néanmoins sollicitée. (p. 242)

Mahamoudou Saïd relève deux paradoxes dans les explications attribuées à l'insécurité foncière en Afrique.

– L'idée selon laquelle l'insécurité foncière résulterait du maintien des systèmes traditionnels africains est peu à peu remise en question. « *En effet, des experts d'institutions internationales pensent de plus en plus, qu'il n'y a pas de voie linéaire pour mener les populations vers le développement et que les systèmes fonciers africains ne sont pas forcément un obstacle* ». L'auteur ajoute « *qu'une sécurité foncière à un moment donné n'entraîne pas forcément une exploitation « rationnelle » de la terre. [...] [et que] aussi paradoxal que cela puisse paraître, qu'une situation d'insécurité foncière peut parfois provoquer une mise en valeur des terres agricoles.* » (p. 252)

– L'autre élément soulevé par Mahamoudou Saïd est relatif au lien établi entre insécurité foncière et crise écologique.

À partir des années 70, les experts de la Banque Mondiale « *établissent un lien mécanique causal entre sécurisation foncière et protection des sols* » et considèrent que « *la crise foncière que traversent actuellement les pays africains est essentiellement une crise écologique.* » (p. 253) Cette argumentation s'inscrit dans un contexte

idéologique où la protection de l'environnement est présentée comme une priorité, mais dissimule des motivations moins présentables.

L'argument environnemental est dans un premier temps développé par les ONG occidentales qui le présentent comme une priorité ; dans un second temps, l'argument peut éventuellement être réapproprié par les acteurs locaux comme on a pu l'évoquer dans le cadre du conflit à Mohéli. L'auteur explique que « *les objectifs liés à la conjoncture environnementaliste actuelle sont (en fait) perçus par des acteurs africains comme étant d'abord des objectifs des pays du Nord* » (p. 254) Mahamoudou Saïd poursuit en s'interrogeant sur ce que signifie « *la préoccupation environnementale* » : il considère ce mouvement idéologique comme un nouvel objet anthropologique « *pour comprendre les sociétés actuelles du Nord* ». (p. 105)

Citant Rakoto Ramiarantsoa, il avance ensuite, l'hypothèse selon laquelle « *Parmi les intérêts du Nord lié à l'environnementalisme et à la justification de l'action foncière, il y aurait la volonté de promouvoir « le privé », une manière de pouvoir entre autres passer outre les services publics des pays du Sud.* » (p. 254)

Cet état d'esprit serait une des conséquences des résistances à la mise en œuvre des réformes foncières dans les pays du Sud. « *Ainsi, beaucoup de pays acceptent par principe les recommandations des organisations internationales en matière de réforme foncière sans jamais les mettre en œuvre. [...] Les Comores font partie des pays qui, ont, pendant longtemps, opté pour cette stratégie. Des différents régimes qui se sont succédés aux Comores depuis les années 80, aucun n'a mis en œuvre une vraie politique de réforme foncière et ce, malgré une succession de diverses missions financées par des organisations internationales ou étrangères (FAO, FAC)* » (p. 255).

Même si ce contexte rend plus difficile la mise en place de politique de sécurisation, l'auteur considère qu'elle est toujours envisageable en bonne entente avec les populations. Son travail a notamment pour objet de proposer en quoi ont consisté ou pourraient consister les politiques de sécurisation aux Comores.

## **B - politiques de sécurisation**

Après avoir rappelé le contexte idéologique des théories foncières et l'esprit de la gestion patrimoniale, Mahamoudou Saïd montre, par l'exemple, que de telles expériences ont déjà vu le jour spontanément dans certaines localités comoriennes ; elles connaissent certaines limites qui l'incitent à penser que la gestion patrimoniale gagnerait à être institutionnalisée par une réforme adaptée aux contextes des Comores.

*1 - Contexte idéologique de la gestion patrimoniale.*

### **Les théories**

Longtemps, la plupart des politiques de sécurisation foncière proposées étaient « *victimes d'un occidentalocentrisme* ». Que ces réformes relèvent de l'ultra-libéralisme économique ou qu'elles prônent une intervention étatique, elles considèrent que « *l'Afrique est dans une situation de transition entre un système ancien coutumier où la terre ne pouvait pas faire l'objet d'une transition vers un système moderne avec possibilité de « marchandisation » de la terre et donc généralisation de la propriété privée.* » (p. 282).

Depuis quelques années, des études récentes font concurrence à ces réformes fondées sur l'évolutionnisme et travaillent en faveur de politiques pluralistes. Cette autre école constate « *qu'il existe une grande diversité de logiques et modes d'appropriation fon-*

*cières et que par conséquent, les évolutions unilinéaires prédites par les théories précédentes ne sont pas recevables* » (p. 283).

Mahamoudou Saïd explique que les tenants de la première école *« considèrent que les difficultés se cristallisent autour des facteurs démographiques et économiques »*, tandis que ceux de *« l'école pluraliste »* mettent l'accent sur *« l'existence d'un double système de normes (coutumières et étatiques) »* pour expliquer le *« problème majeur dans les systèmes fonciers africains. [...] La pluralité juridique qui caractérise les systèmes fonciers est à double tranchant. Elle est source d'ambiguïté et de conflits en ce sens que la pluralité d'instances dans ce système ne permet pas d'avoir de forum unique pour les arbitrages. Mais en même temps, elle permet une certaine sécurisation des acteurs en ce sens que ces derniers peuvent recourir à différentes instances pour faire valoir leurs droits »* (p. 284).

### **La gestion patrimoniale**

Dans le cadre de cette dernière école de pensées, Mahamoudou Saïd souligne deux courants actuels de réformes envisageables aux Comores. Il privilégie la *« sécurisation par la gestion patrimoniale »* à la *« sécurisation par l'amélioration des revenus agricoles et l'organisation d'une migration sectorielle »*.

Même si cette dernière politique peut présenter des atouts pour les Comores en contribuant à renforcer les secteurs secondaire et tertiaire, *« insuffisamment développés »* (p. 267), elle semble insuffisante à Mahamoudou Saïd qui plaide pour le développement de politiques foncières centrées sur la gestion patrimoniale, *« alternative de sécurisation foncière pour les Comores »*.

Basée sur la médiation et la négociation, cette politique, utilisée depuis longtemps aux États-Unis, procède d'une méthodologie originale que Jacques Weber a étudiée et que Mahamoudou Saïd nous expose dans son document.

La méthode de gestion patrimoniale *« vise à faire discuter différents acteurs d'un même milieu naturel sur des objectifs de très long terme, de l'ordre d'une génération »*, avec l'intervention de deux personnes extérieures désignées comme facilitateur et comme médiateur qui engage le dialogue et organise les discussions pour l'un et *« élabore des solutions »* pour le second. (p. 269)

Le cœur de la méthodologie réside dans la négociation au cours de laquelle émergent les différents *scénarios de gestion* envisageables. La négociation comprend deux étapes : *une étape de mise en pratique* et *une étape de formalisation ou de ritualisation*. La première doit laisser le temps à chaque intervenant *« d'assimiler les différents enjeux de la négociation »* (p. 381) L'idée est, selon Étienne Le Roy, de *« mettre globalement les acteurs à égalité afin qu'ils puissent s'engager efficacement dans la négociation. »* Ensuite, il est possible de s'engager dans la deuxième étape, *« le "rituel" peut alors faire partie de ce qui est appelé cadre institutionnel. »* (p. 270)

L'esprit de la gestion patrimoniale est moins de proposer *« une sécurité foncière (une situation définitive) »* qu'un processus de *« sécurisation »* qui met l'accent sur la souplesse et le dynamisme des solutions négociées par les acteurs. (p. 288)

### *2 - les expériences et l'intérêt de l'institutionnalisation*

Après avoir observé que la gestion patrimoniale est pratiquée spontanément sous différentes formes aux Comores,

Mahamoudou Saïd se demande dans quelles mesures cette démarche pourrait être mise en place de manière institutionnelle, à l'image de la situation malgache.

### Pratiques spontanées

Son expérience de terrain auprès des paysans comoriens lui permet de dire que « l'existence d'une pluralité de maîtrises foncières sur les mêmes espaces est en soi une forme de gestion patrimoniale même si des contradictions et tensions apparaissent ici et là. » (p. 291)

La pratique des *caisses de crédit et d'épargne*, le Sanduk, est une des solutions locales qui vont dans son sens. Le Sanduk est né de la difficulté de permettre la plantation d'arbres fruitiers, aux paysans comoriens non propriétaires de terres. Mahamoudou Saïd considère que « *ce point [...] est un aspect très important de la question foncière aux Comores* » parce qu'il « *est en effet impensable de demander aux paysans sans terre de renoncer à tout acte d'arborisation s'il n'a pas d'autres moyens de parvenir à l'épargne, la retraite ou aux actes de bienfaisance* » pour subvenir à ses besoins (p. 361). Dans ce contexte, il se demande si les caisses Sanduk qui fonctionnent actuellement efficacement, « *ne peuvent pas, en matière d'épargne, offrir aux paysans "sans terre" des avantages comparables à ceux de l'arborisation.* »

En relation avec les productions agricoles, la mise en place aux Comores depuis la fin des années soixante-dix, de techniques de gestion agrobiologiques des sols est aussi à mettre sur le compte des innovations qui vont dans le sens d'une gestion patrimoniale. Cette technique dont la diffusion est encore limitée en raison du caractère juridique de la plantation d'arbre, permettrait « *une gestion continue des terres, une amélioration des rendements et une diminution du temps de travail. [...] En réalité, ces trois avantages ont aussi mais*

*indirectement, des avantages pour la prévention des conflits si l'on se réfère à la vision de Jean-Michel Platteau qui considère que la solution aux problèmes fonciers passe aussi par la modernisation des technologies.* » (p. 358)

De telles expériences, Sanduk et agrobiologie, confirment l'existence aux Comores d'un cadre propice aux expériences nouvelles pour renforcer la sécurité foncière des paysans. Même s'il est vrai que les expériences spontanées de gestion patrimoniale de la terre sont souvent « *déclenchées par des objectifs immédiats* » et « *changées en fonction de l'évolution du contexte* », l'insécurité foncière et ses conséquences « *ont spontanément amené les villageois de nombreuses localités à s'organiser et à mettre sur pied « une discipline collective » de manière à régler l'ensemble de ces problèmes.* » (p. 292 et 315)

Mahamoudou Saïd juge ces « *pratiques traditionnelles de sécurisation* » positives mais constate également leurs limites qu'elles résultent « [du] *chômage des jeunes, [du] régionalisme, [de la] faiblesse de l'État, [de la] dilution du pouvoir villageois, [de] l'absence de coordination des droits fonciers* ». Il plaide par conséquent pour « *une formalisation de ces pratiques* », (p. 291), pour faire face aux difficultés que connaissent les Comores telles que « *la chute des prix des produits de rente et la faiblesse du nombre d'emplois dans d'autres secteurs que celui de l'agriculture.* » (p. 240)

### Remarques sur l'institutionnalisation

La question de l'institutionnalisation de la gestion patrimoniale est posée ; l'exemple malgache permet d'en préciser les limites et les conditions de mise en œuvre aux Comores.

À Madagascar, la gestion patrimoniale est appliquée depuis la loi n°96-025 relative à

la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, dans le cadre du programme appelé GELOSE, (Gestion Locale Sécurisée) (p. 274). Les acteurs impliqués par le contrat sont la Commune, la Communauté rurale de base et l'État. L'objet est d'organiser une «*sécurisation foncière relative*», c'est-à-dire «*la valorisation des ressources renouvelables et leur exploitation rationnelle et durable par la communauté de base*». Cette réforme met fin à la politique de gestion de ressources naturelles par l'État. La méthode de contractualisation utilisée est celle de la gestion patrimoniale au cours de laquelle intervient «*un médiateur environnemental*.»

Dans la perspective d'une telle réforme foncière aux Comores, le précédent malgache est riche d'enseignements, concernant les difficultés rencontrées et les adaptations éventuelles. À cet égard, Mahamoudou Saïd énonce quelques réserves ou remarques pour que l'expérience soit, selon lui, viable aux Comores. Elles concernent la manière de procéder et les idéologies qui sous-tendent ces politiques.

– Du point de vue de la méthode, il s'interroge sur la nature et sur les méthodes de la négociation. Le concept même de négociation pose questions et ne lui paraît pas adapté s'il est réduit à une «*succession de réunions*» De plus, il constate que l'étape de la négociation, proprement dite, ne débute pas lors de la tenue de réunions, mais s'instaure en amont au cours d'une «*succession d'expériences et de luttes spontanées*.» (p. 319) Selon lui, pour être réellement efficace, le processus de négociation ne doit pas s'arrêter au seuil de la théorie et doit aussi intégrer une part de pratique. Il évoque l'exemple de Koni où la technique de l'embocagement a été mise en œuvre. Au début, la technique n'a pas été acceptée par le groupe des éleveurs qui préféreraient laisser divaguer leurs animaux. À ce

jour, il constate que l'embocagement a été adopté par tous.

Mahamoudou Saïd explique que «*l'entente n'a pas été obtenue à partir d'une succession de réunions [...] mais suite à un long processus de renégociation implicite. [...] Il a fallu qu'elle [la technique de l'embocagement] soit expérimentée en grandeur nature sur le terroir concerné, leur terroir. Il a fallu qu'ils [les éleveurs] se rendent compte par la pratique [et non par l'imaginaire], que chacun pouvait [en] tirer profit*». (pp. 302-304) Ainsi, «*la technique [...] peut jouer un rôle de médiation primordiale*», lors de l'étape de mise en pratique, phase que Mahamoudou Saïd considère comme un préalable nécessaire à la gestion patrimoniale (p. 381).

Cet exemple confirme l'idée selon laquelle les Comores sont un terrain favorable pour les politiques axées autour de la gestion patrimoniale puisqu'elle y est déjà pratiquée spontanément.

– Du point de vue du sens et du contenu de ces politiques, l'auteur considère avec les mêmes réserves la façon dont la protection de l'environnement est utilisée ; les différentes représentations du Temps et du Patrimoine ont aussi des conséquences sur l'application du système.

Mahamoudou Saïd réagit en particulier aux travaux d'Henri Ollagnon et aux interprétations qui ont pu en être faites.

Il rappelle que «*le concept d'approche patrimoniale*» est né dans les sociétés occidentales où «*la dimension environnementale*» ne prend pas le même sens qu'en milieu rural africain. Sa réserve porte sur les priorités des négociations : recherche t-on à accroître la *qualité* des milieux naturels ou le mieux-être de la société dans son ensemble ? Même s'il croit tout à fait possible de concilier les différentes approches, il



signale « *le risque lié à un amalgame entre gestion patrimoniale, sécurisation foncière et gestion environnementale, lequel amalgame pourrait amener certains opérateurs à considérer qu'il y a une liaison linéaire gestion patrimoniale --> sécurisation foncière --> gestion environnementale.* » (p. 278).

Relativement aux conceptions du Temps, il observe avec Jean Chesnaux que les politiques de gestion patrimoniale se veulent tournées vers le futur qui « *semble passionner les "décideurs de notre société de modernité"* ». La réticence exprimée par Mahamoudou Saïd consiste à nuancer tout « *futurisme* » présent dans la démarche de la gestion patrimoniale, dont « *les objectifs (sont) de très long terme.* » (p. 279) Il rappelle que le rapport au Temps peut être variable, qu'aux Comores « *les individus [...] se projettent constamment sur un espace temporel formé de trois dimensions, à savoir : le passé, le présent et le futur, [où] [...] le présent est un produit de négociation entre les temps passés et à venir.* » « *Ces considérations reconfortent [...] nos réserves quant à la nécessité de ritualiser les objectifs de très long terme dégagés dans un cadre de gestion patrimoniale.* » (p. 280)

En liaison avec les deux thèmes précédents, Temps et Environnement, une autre remarque concerne la notion de *patrimoine* qui doit être *repensée* autour de la notion de « *patrimoine-objectif.* »

Mahamoudou Saïd attribue au *patrimoine-objectif* une dimension plus large que le patrimoine foncier proprement dit. La définition qu'il en donne, et qui constitue sa thèse centrale, prend en compte « *la qualité de la vie [...] nécessaire à la reproduction de la communauté.* » Le patrimoine-objectif « *réunit un ensemble d'objectifs différents (d'ordre matériel ou immatériel) poursuivis par des acteurs différents qui vivent dans une même cité ; il est conditionné par*

*l'existence d'une nécessité minimale (reconnue par chacun), de rendre possible la réalisation des objectifs des autres ; cette nécessité minimale est une condition nécessaire pour assurer une reproduction minimale (ou « améliorée »), de la configuration sociale et des conditions de vie de tous ceux qui cohabitent dans le même milieu. Et c'est elle qui fait l'essence du patrimoine (dans le concept de « patrimoine-objectif ».* (p. 377)

Selon cette vision des choses, l'objectif « *protection de l'environnement* » n'est pas absolument réfuté : il peut apparaître dans les politiques de gestion patrimoniale, mais seulement parmi d'autres objectifs et ne sera pas présenté comme l'objectif prioritaire. Ainsi, pour que la gestion patrimoniale puisse être mise en place efficacement aux Comores, les différentes représentations doivent être prises en compte pour ne pas « *imposer aux sociétés une même vision* » comme le serait le fait d'« *imposer la nécessité de préserver l'environnement comme objectif patrimonial.* » (p. 375)

Pour Mahamoudou Saïd, la notion de *patrimoine-objectif* permet de rééquilibrer la pondération des buts à atteindre dans les réformes foncières envisageables aux Comores. Il considère qu'« *[...] en matière de sécurisation foncière, les enjeux ne sont ni tout simplement environnementaux et écologiques, ni simplement sociologiques et idéels, ni seulement économiques (au sens strict du terme). Ils sont tout ça à la fois.* » (p. 378) Mahamoudou Saïd associe la notion de *patrimoine-objectif* à celle d'*espace/ressources* développée par Olivier et Catherine Barriere pour analyser des situations où « *différents fonciers se superposent sur un même espace.* » (p. 287)

« *Le binôme espace et ressource* » où ressource est entendue au sens large puisqu'elle intègre ressources *matérielles* et *idéelles*, lui semble particulièrement adapté au contexte des Comores : elle permet de

« dépasser la difficulté d'identifier des objectifs patrimoniaux autres que les notions de préservations de la qualité du milieu » en prenant en compte les différentes « représentations du passé, du présent et du futur » (p. 376).

En tenant compte de ses différentes réserves ou conditions, Mahamoudou Saïd est favorable à la mise en place de la gestion patrimoniale ; mais la réforme qu'il propose pour l'institutionnalisation d'une telle politique est teintée d'une « forme de prudence. » (p. 340)

### C - propositions

Le travail ayant été sollicité par le gouvernement comorien, la seconde partie se conclut par conséquent par un ensemble de propositions relatives aux structures, aux moyens et aux opérations à mener.

Avant d'exposer en détails les éléments qu'il entend intégrer dans la réforme foncière comorienne, l'auteur rappelle que la « mobilisation et l'engagement effectif » du gouvernement et la continuité de l'État sont des « conditions sine qua non quant à la réussite de la démarche patrimoniale envisagée. » (pp. 325 et 327)

Ensuite, il est question des solutions concrètes envisageables. Celles-ci donnent une dimension pratique au travail, travail que l'auteur, par son expérience, a réellement su inscrire dans la réalité quotidienne des Comores.

Qu'elles relèvent de la « facilitation du processus spontané de la négociation patrimoniale », de « l'accompagnement » de la réforme ou de la « déconcentration foncière », les propositions, souvent très précises, ne pourront être toutes évoquées ici ; nous privilégierons deux thèmes.

La conception de gestion patrimoniale proposée entraîne un accroissement des res-

ponsabilités au niveau local, ensuite, la prise en compte des pratiques et l'association de différents acteurs permet le maintien du pluralisme juridique.

– Dans le premier ordre d'idées, le mouvement prôné vise à décentraliser mais aussi à déconcentrer les pouvoirs. Allant dans le même sens que la réforme malgache, l'objet est de transférer la gestion des ressources au niveau villageois.

Les propositions associent les structures déjà en place comme les services des domaines pour « reconnaître et garantir les droits de propriété déjà existants » (p. 344) ou le Comité de suivi (CTS) créé en 1996.

Sur la base du rapport de mission d'Étienne Le Roy et de Régis Méritant de 1996, Mahamoudou Saïd identifie quatre nouvelles structures.

Outre la Cellule d'Appui à la Sécurisation Foncière, destinée à orienter les axes de la politique de gestion patrimoniale, chaque île devrait être dotée d'une Haute Autorité Foncière pour notamment « assurer une médiation en cas de conflit », (p. 347) et une commission interministérielle relayera les informations et les initiatives entre « la base et le sommet. »

Au niveau villageois, ce sont les « associations villageoises de gestion foncière (AVGF) » qui endosseraient cette responsabilité dans la limite du « patrimoine foncier villageois » de l'AVGF, nouvellement délimité et reconnu. Les activités de ces associations villageoises devraient être appuyées par un « travail soutenu de suivi » par les services administratifs déconcentrés. À ce propos, Mahamoudou Saïd cite l'expérience de l'île de Mohéli où il existe depuis 1996 une « structure régionale initialement appelée GRR (Groupe de Réflexion Régional) » destinée à faire « l'interface entre ces asso-

*ciations villageoise de développement et les niveaux supra-locaux* » (p. 364)

– Concernant la composition des différentes structures à mettre en place, Mahamoudou Saïd souligne le rôle des Cadis dans les procédures foncières. Il propose de les associer à la mise en place des politiques de gestion patrimoniale. Leur influence dans le domaine foncier émane, en particulier de leur autorité dans l'établissement et l'authentification des *hatwi*, et de façon plus globale, de leur responsabilité dans l'application du droit musulman. Concrètement, il s'agirait de prévoir l'accès des Cadis dans les nouvelles structures telles que l'AVGF, pour mettre au profit de la sécurisation foncière le dynamisme que connaît la pratique du *hatwi*. L'association des cadis à la gestion patrimoniale serait aussi l'occasion de renouveler les membres d'un corps « vieillissant » et de former les nouveaux cadis aux droits fonciers appliqués aux Comores. (pp. 344 et 353)

Mahamoudou Saïd estime, à juste titre, que la participation de tous les acteurs comoriens et la prise en considération de toutes

les pratiques est nécessaire à la réussite de la réforme foncière. Enfin, il souligne que l'État comorien, « *fait partie intégrante des acteurs concernés par le foncier* » (p. 334) et que, malgré sa fragilité, il doit tenir son rôle d'accompagnateur de la réforme, en « *incitant, orientant, facilitant* » les initiatives en cours, lors des « *négociations quotidiennes liées au foncier* » (p. 381).

Du point de vue de l'esprit qui doit motiver la réforme, il précise que selon lui « *les maîtrises qui sous-tendent la gestion patrimoniale doivent se rapporter à la fois aux deux principaux fondements de la reproduction sociales suivants : biologiques et idéologiques. [...] C'est sans doute sur ce deuxième fondement que doivent se focaliser les futures recherches en matière de sécurisation foncière avant de s'intéresser au troisième fondement (maîtrises environnementales), qui nous semble secondaire en ce sens que l'équilibre entre les deux premiers fondements détermine forcément la position idéale de ce troisième fondement.* » (p. 376)



**LE FONCIER-ENVIRONNEMENT :  
UN OUTIL JURIDIQUE POUR UNE GESTION  
VIABLE DES RESSOURCES NATURELLES  
RENOUVELABLES - LE CAS DU DELTA  
INTERIEUR DU NIGER  
(Notes de lecture sur la Thèse d'Olivier  
Barrière)**

Ghislaine Moulai\*

Le delta intérieur du Niger se trouve, de nos jours, confronté à un problème de gestion de ses ressources naturelles. Les transformations écologiques et socio-économiques remettent en cause la gestion traditionnelle fondée sur une répartition trilogique des systèmes d'exploitation : pastorale, agricole et halieutique qui correspond aux ressources du delta. Cette situation impose un double objectif pour une recherche de solutions: sécuriser les rapports de l'homme à son milieu afin d'obtenir une coexistence pacifique des différents usagers et, concomitamment, les responsabiliser par la mise en place d'un régime juridique effectif imposant des règles de conservation des ressources et de la biodiversité.

Les besoins de solutions juridiques se manifestent à tous les niveaux : populations, pouvoirs publics, etc.

Pour Olivier Barrière, il s'agit de procéder à la recherche d'un droit « pour une cova-

bilité des systèmes sociaux et écologiques ». C'est la démarche qu'il propose dans sa thèse de Doctorat intitulée « *Gestion des Ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel : le foncier-environnement* » qu'il a présentée et soutenue en novembre 1996 sous la direction de M. Étienne Le Roy, Professeur à l'Université Paris I et Directeur du Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris (L.A.J.P.). Grâce au travail de réflexion qu'il a effectué dès 1989, puis de recherche *stricto sensu* à partir de 1992, avec l'appui du programme d'aide à la réalisation de thèse de droit de l'environnement<sup>1</sup> lancé par le Ministère de l'Environnement, Olivier Barrière propose de « *saisir les permanences et les évolutions de la réalité foncière et environnementale du delta* » en attachant une attention particulière aux conflits. Nous voilà donc au cœur du problème, comme il le fut durant ses longs séjours sur place, comptant sur le consentement des populations pour parvenir à une compréhension réciproque et établir un climat de confiance indispensable, tel qu'il autorise un travail profond et des résultats fiables.

Par une démarche transdisciplinaire associant ses qualités de juriste aux apports de l'anthropologie, Olivier Barrière, nous invite à une analyse de la situation existante au Mali qui, selon lui, se caractérise par un syncrétisme inopérant, ne répondant pas aux aspirations de cohésion sociale et au besoin de conservation des écosystèmes. Face à ce constat, Olivier Barrière propose, alors, d'associer le foncier et l'environnement et soumet le concept original de « foncier-environnement » qui intègre la dimension environnementale dans les rapports de l'homme à la terre (1), et lui donne ainsi

---

\* Doctorante au LAJP.

---

<sup>1</sup> « Opération résidence » (DGAD) dans le cadre du Comité de programme de la recherche juridique en environnement.

l'occasion de poser les jalons d'un droit de l'environnement (2).

## I – LES RAPPORTS DE L'HOMME A LA TERRE : LES APPORTS DU CONCEPT DE « FONCIER-ENVIRONNEMENT »

Les rapports fonciers traduisent une relation de l'homme à la terre, mais en termes agricoles. Pourtant, la terre est également le support d'activités pastorales, halieutiques, cynégétiques et le refuge de toute une faune et une flore qui constituent la biodiversité. « *L'espace rural projette ainsi une fonctionnalité multiple qu'une gestion environnementale doit appréhender dans sa globalité* » (p. 66) car chaque type d'exploitation est un prélèvement de ressources. Le Sahel, dans son ensemble, donne à lire qu'il n'y a pas un foncier, mais des fonciers. La notion même de foncier sort de sa définition d'origine puisqu'il convient de dépasser le cadre du fonds *stricto sensu* et s'attacher au sol et à ce qu'il supporte.

### A - L'approche foncière endogène : la notion d'espace-ressource

L'exemple du delta intérieur du Niger montre que chaque système d'exploitation évolue dans l'espace et dans le temps. Parfois concordants, parfois incompatibles, les types d'usage sont rythmés par les conditions climatiques et les saisons. Le delta se caractérise par une pluralité d'usages simultanés ou successifs sur un même espace. Dès les premières pluies, le bétail sort du delta, les agriculteurs s'y installent. Le bétail reviendra lorsque la décrue sera suffisamment amorcée. D'ici là, les activités se multiplient : pêche de barrage, récoltes des variétés de riz, hâtif puis tardif, auxquelles succéderont le mil et le sorgho. À chaque système d'exploitation correspond ainsi un espace lié à la ressource faisant l'objet de l'exploitation. Les espaces se chevauchent ainsi, utilisés simultanément ou

diachroniquement par différents exploitants, et donne lieu à cette multifonctionnalité qui « [nous] amène à dégager la notion d'espace-ressource [...] étroite union de la ressource avec son milieu physique traduisant ainsi la combinaison d'un lieu avec un l'élément naturel renouvelable ayant le caractère de ressource » (p. 163).

À la différence de l'espace-sol, continu et permanent, l'espace ressource dépend de l'existence et de la présence de la ressource. Ils ont en commun de se territorialiser. La démarche est universelle, comme le rappelle Olivier Barrière citant : « *aucun espace ne résiste à la montée des limites dès lors qu'elles sont perceptibles, ni la mer, ni le désert [...] ils sont découpés en parcelles. Comme l'animal, le souverain ou le propriétaire marque son territoire pour se le préserver* » (Remond-Gouilloud, 1985 : 29). Le processus de territorialisation se développe, précise l'auteur, et l'exemple du delta intérieur du Niger en atteste, démontrant qu'il est en corrélation avec la raréfaction de la ressource et engendre une compétition dans l'accès à celle-ci, dans une stratégie de survie et/ou de gestion de sa régénération. L'usage de la terre est un enjeu social lié à la reproduction du groupe. Ceci explique que le droit de jouissance de la terre en Afrique constitue un attribut de la personne et non un droit réel et que ce droit s'exprime dans le cadre d'une communauté lignagère. Cette « parentélisation »<sup>1</sup> de la terre, rappelée par Olivier Barrière, caractérise la société traditionnelle mais on ne peut considérer le sol que sur le seul angle agraire. L'espace-ressource constitue une qualification juridique de l'universalité qui ne peut pas dissocier l'élément fonds de l'élément ressource. Face à une pluralité de ressources sur un même espace, on se re-

<sup>1</sup> Néologisme emprunté à R. Verdier : « *Terre et Parenté agissent l'une sur l'autre en ce sens que la terre se parentélise et que la parenté se territorialise* » (1971 : 72).

trouve confronté à la notion de patrimoine. En effet, l'espace-ressource n'est pas appropriable : territorialisé, il s'identifie à une communauté usagère et gestionnaire qui ne dispose pas du droit de disposition. L'objet de la transmission ne peut ainsi en aucun cas être le fonds lui-même, si ce n'est le « pouvoir de droit exercé sur le milieu vis-à-vis d'autrui dans le cadre d'une relation interne/externe au groupe » (p. 181). Cette approche était déjà partagée par Guy Adjété Kouassigan (1985 :86), cité par l'auteur, qui déclarait « [...] *puisque l'appartenance à la collectivité est la condition nécessaire de l'attribution des droits individuels, les droits que chaque membre exerce sur une parcelle de terre ne sont pas différents de ceux que la collectivité toute entière y détient. En d'autres termes, chaque individu exerce sur la terre les droits de la collectivité* ».

Malgré l'apport du droit colonial, récupéré et poursuivi aujourd'hui par les États indépendants, pour Olivier Barrière, la généralisation de la propriété foncière en Afrique est problématique et oblige à repenser un droit de l'environnement.

## **B - Un changement de paradigme nécessaire**

Le droit environnemental de la société moderne africaine est le résultat de la rencontre de cultures différentes qui s'est jouée sur fond d'opposition plutôt que sur celui de la complémentarité. Le droit étranger bénéficiant de la sanction étatique a été préféré au droit traditionnel qui s'est vu relégué au second plan, et le droit coutumier (rédaction des coutumes) n'a représenté qu'un « droit tampon » (Verdier, 1984 : 297) à vocation transitoire. Il faut souligner que dans le même temps, la diffusion du modèle capitaliste a introduit l'économie monétarisée qui a eu pour effet de libérer l'individu par rapport à son groupe. L'auteur souligne, à cette occasion, que le droit étatique actuel privilégie le rapport

économique homme/bien qu'il préfère au rapport traditionnel relatif à l'espace ressource, lequel se traduit : par porteur du rapport patrimonial homme /ressource.

Ce constat amène O. Barrière à introduire une réflexion qui semble anodine mais combien pertinente pour les juristes. Nous manipulons certains termes juridiques qui ont à ce point envahi notre univers que l'on en vient à ne plus se poser la véritable question de leur signification. Donc : « qu'est ce que la propriété ? ». Avec un excellent travail bibliographique, O. Barrière nous rappelle son introduction dans le système de pensée collective - à la Révolution Française - où la propriété, assimilée à la liberté, est le schème de la modernité. « *Le Code Civil invente la propriété en la rendant inhérente à la nature humaine, comme un prolongement de la personnalité humaine* »<sup>1</sup>. Cette vision entraîne toute chose à devenir un bien et l'« *On passe d'une situation collective à une répartition entre familles puis entre individus, transformant un droit de jouissance en un droit de propriété.* » (p. 199). Le droit de propriété constitue le droit réel par excellence offrant la plénitude des prérogatives d'une personne sur une chose à son titulaire. L'auteur développe l'idée du « *caractère feuilleté du droit de propriété* » et souligne ainsi que ce droit se traduit par « *un ensemble de droits de jouissance, de servitudes et de superficie, rassemblant toutes les utilités possibles et imaginables d'un espace-fonds* » (p. 207). Contrairement au droit français où s'exerce une confusion entre le droit et la chose, le droit anglais sanctionne la propriété comme un droit démembré distinct de la chose sur laquelle porte ce droit.

---

<sup>1</sup> NdA : « Conception forgée dans la perspective d'un propriétaire individuel unique dont l'« avoir » est le prolongement de l'« être ». Selon Ihering, « la propriété n'est que la périphérie de ma personne étendue aux choses » (cité par BERGEL, 1994 : 24).

Il n'était pas inutile de rappeler cette définition de la propriété pour mieux appréhender le choc culturel de la colonisation et son impact sur les rapports de l'homme à la terre. Mais plus encore, O. Barrière nous conduit à considérer que la conception de la propriété est le fruit d'une évolution spécifique. Qu'à ce titre, elle n'est pas inéluctable et ne constitue donc qu'un cas de figure.

Le colonisateur ne comprendra pas une logique foncière différente de la sienne et se posera immédiatement la question de la propriété foncière. Il imposera sa logique propriétaire qui sera maintenue avec l'indépendance. L'État est le maître de la terre : il est propriétaire du territoire national. C'est ainsi la négation du droit traditionnel mais en même temps celle de la représentation endogène de l'environnement, représentation dans laquelle prennent place des rapports sociaux, utilitaires et de protection sur le milieu naturel. O. Barrière souligne alors le caractère inopérant d'un syncrétisme juridique justifiant, selon lui, la nécessité d'un régime novatoire pour fonder les perspectives d'un droit positif de l'environnement qui offrirait une « coviabilité » des systèmes sociaux et écologiques.

Pour O. Barrière « *c'est au foncier de se rapprocher de l'environnement et non aux écosystèmes de s'adapter à l'homme.* » (p. 380). Dans ces conditions, la réglementation environnementale doit reposer sur un régime juridique foncier adapté. « *Prétendre à un foncier de gestion des ressources naturelles et de conservation des écosystèmes, signifie repenser les rapports de l'homme avec son milieu, sans forcément les réinventer. Par contre, ce qu'il faut inventer, c'est un droit qui répond aux défis environnementaux auxquels l'homme sahélien est confronté.* » (p. 382).

C'est par l'analyse des conflits fonciers environnementaux relatifs à la compétition de l'accès aux ressources naturelles que va s'élaborer toute la réflexion d'O. Barrière. Il a, à ce titre, réalisé un recueil de jurisprudence, constituant le tome 2 de sa thèse, fort remarquable qui constitue en soi un outil pour le chercheur et dont la lecture offre l'incalculable qualité de nous faire pénétrer la logique complexe des acteurs.

Ces données vont lui permettre dans une seconde partie de sa thèse de proposer une vision synoptique de la réalité deltaïque grâce à laquelle il lui sera possible de faire un état des dysfonctionnements à propos de la résolution des conflits.

## II – LES JALONS D'UNE CONSTRUCTION D'UN DROIT ENVIRONNEMENTAL AFRICAIN

Le contexte du delta intérieur du Niger offre une parfaite illustration des stratégies d'accaparement de l'espace et d'appropriation des ressources naturelles. Il est le théâtre de dysfonctionnements d'ordre socio-juridique dont l'analyse fonde O. Barrière à rechercher les moyens de canaliser les stratégies des acteurs dans un système de règles qui seraient reconnues par tous comme légitimes et donc applicables.

### A - Vers une redéfinition des rapports fonciers

L'analyse des données relatives aux conflits environnementaux recensés par O. Barrière conduit à observer la carence d'un droit applicable. D'une manière générale, l'auteur relève que quatre types de droit sont appliqués : les droits traditionnels, coraniques, étatiques, auxquels s'ajoute le droit de la pratique, ce dernier étant selon l'auteur un droit métissé se référant au droit étatique et/ou au droit traditionnel. Dans cette situation, le juge est dans



l'impossibilité de faire le droit et sa décision est en proie à l'arbitraire.

S'agissant cependant du droit appliqué sur les ressources, l'auteur révèle qu'il y a prépondérance du droit traditionnel dans son application ce qui conduit à lui donner une reconnaissance par l'administration et la justice dépassant le strict cadre des instances traditionnelles.

L'application de ce droit traditionnel pose souvent problème et l'on assiste à l'émergence d'une jurisprudence prétorienne fondée sur l'existence d'un domaine réservé à la coutume et un pouvoir d'interprétation de la coutume par le juge. Selon ce premier principe, le rôle du juge est alors d'organiser à son niveau la régulation des sociétés traditionnelles dans un État moderne mais grande est la difficulté de délimiter la zone d'application des deux systèmes (étatique et traditionnel). Le second principe, quant à lui, se heurte à celui de la hiérarchie des normes. Comme le relève O. Barrière, « *le juge peut difficilement accorder une supériorité à la norme législative en raison du fait que celle-ci ne coïncide pas avec les réalités de terrain.* » (p. 409). Cette remarque conduit l'auteur à souligner que « *Le droit prétorien est donc en partie un droit contra legem et pas simplement une jurisprudence interprétative* » (p. 408). Ce constat conduit O. Barrière à souligner la nécessité de l'élaboration d'une législation foncière et environnementale, qui puiserait son inspiration dans les représentations et pratiques, source de droit, pour répondre au besoin d'une régulation sociale.

La difficulté de construction d'un droit sur l'environnement consiste à « *inventer* » une législation suffisamment endogène pour qu'elle soit effective, sans tomber non plus dans le particularisme.

Poursuivant sa réflexion, avec cette contrainte de « *coviabilité* » des systèmes

écologiques et sociaux, O. Barrière s'interroge en premier lieu sur l'opportunité d'un modèle de propriété communautaire qui échapperait à la traditionnelle dichotomie public/privé.

Rappelant les différentes acceptions du terme par une analyse faisant ressortir les apports français, suisse et anglo-saxon, O. Barrière formule que le régime des communaux offre « *l'opportunité d'un système communautaire répondant à un tissu de relations sociales spécifique se manifestant au sein d'un ensemble ordonné par le droit* » (p. 444). C'est l'occasion pour l'auteur de souligner que la logique des biens communautaires donne lieu à un régime particulier qui s'appréhende à travers la dissociation du droit de disposition et du droit de jouissance lequel varie selon l'objet concerné. En effet, tandis que la communauté d'habitants, en tant que corps moral, possède un droit de propriété collective, l'individu, particule élémentaire de cette communauté, ne dispose que d'un droit de jouissance<sup>1</sup>. La sortie du hiatus privé/public<sup>2</sup> ouvre sur une possible construction juridique des biens communaux qui semble offrir des perspectives nouvelles pour une conception patrimoniale locale de l'environnement. Parvenir à une véritable gestion environnementale locale est l'enjeu tant défendu par O. Barrière qui souligne cependant que cette gestion nécessite un cadre réglementaire et législatif savamment dosé avec le pouvoir discrétionnaire local. Cette adéquation doit permettre un système juridique opérant qui ne favorise pas les

<sup>1</sup> « Il s'agit ainsi d'un droit *sui generis* de caractère subjectif, indissociable d'un « statut » établi de manière unilatérale par la communauté d'habitants – de qui émanent ces usages- ou ses organes » Bourjol (1989 : p 179).

<sup>2</sup> « Comme l'affirme bien Véronique Inserguet-Brisset, « la propriété communautaire fournit une réponse au hiatus entre propriétés publiques et privée » (1994 : 263) (NdA).

intérêts propres des acteurs locaux au détriment d'une gestion viable à long terme des ressources naturelles. Les rapports fonciers doivent être redéfinis dans le cadre d'une dynamique environnementale de gestion des ressources naturelles et de conservation des écosystèmes.

Cette observation, qui introduit le foncier dans une approche environnementale, conduit O. Barrière à soumettre le concept de foncier-environnement : « *Les rapports fonciers-environnementaux sont les rapports entretenus entre les hommes, qu'ils soient exploitants ou usagers, dans un contexte agricole, pastoral, halieutique, forestier, cynégétique ou de conservation des écosystèmes, à propos de la gestion, de l'exploitation, du prélèvement des ressources naturelles renouvelables et de la préservation de la biodiversité. Le foncier-environnement exprime ainsi, à travers les paysages, la relation homme/nature en tant que reflet d'une conception du monde dépendante de l'ordre écologique établi.* » (p. 485).

O. Barrière ouvre ainsi une nouvelle voie : celle d'une gestion patrimoniale de l'environnement.

### **B - De la co-gestion environnementale à l'écologie foncière**

Pour parvenir à intégrer une dynamique environnementale au sein de la recherche foncière, l'auteur procède à l'élaboration d'un système de maîtrises foncières- environnementales, prenant ainsi appui sur les travaux considérables du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAJP) et plus particulièrement ceux du Pr. Étienne Le Roy. L'approche environnementale fait sortir de la logique purement foncière (relative au fonds, au sol) et procède de la combinaison des espaces fonciers, des ressources, de la biodiversité, des acteurs et

des maîtrises<sup>1</sup>. O. Barrière propose de les définir comme « *un droit qui exprime un rapport de pouvoir entre un homme ou un groupe et un milieu considéré à la fois comme un espace-ressource et écosystème. Ce droit se traduit par le contrôle de l'espace, l'accès à la ressource (élément naturel renouvelable) et la préservation de la biodiversité. Chacun de ces niveaux fait partie d'un processus de gestion patrimoniale de l'environnement, porteur de la coviabilité des systèmes d'exploitation et des systèmes écologiques* » (p. 511).

Le système des maîtrises foncières environnementales est l'outil proposé par O. Barrière pour une gestion de l'environnement qui réintègre l'homme au sein d'une nature qui lui donne ses moyens de subsistance. Cette gestion doit non seulement s'accompagner de la mise en place d'un appareillage juridique pour permettre l'effectivité d'une gestion locale, mais encore elle repose sur une dynamique de protection des écosystèmes et de conservation des ressources renouvelables « *Le foncier-environnement sort ainsi de la solution propriétaire (privée, publique et collective ou commune) en développant l'idée d'une gestion patrimoniale par le biais d'un régime juridique novateur.* » (p. 560).

O. Barrière poursuit sa réflexion et propose des réponses juridiques en examinant successivement les moyens d'une gestion locale effective et un modèle de cogestion environnementale, mettant à profit la décentralisation en proposant un schéma juridico-institutionnel adapté à une gestion patrimoniale. Par un plaidoyer pour une gestion locale effective, O. Barrière souli-

---

<sup>1</sup> Pour plus de détail sur cet aspect, on se reportera au travail approfondi réalisé par O. Barrière sur les dynamiques de gestion du village et du *leydi* de Wuro Neema (pp 524-556).

gne que l'intégration des instances coutumières est un préalable à une gestion locale effective. Pour affirmer cette opinion, l'auteur rappelle que « *l'absence de considération par le droit étatique malien des pouvoirs traditionnels existant (jowro<sup>1</sup>, maître des eaux, maître de terre, chef de village) aboutit à une situation rendant l'accès libre à la ressource et sans protection de l'environnement.* » Pour le cas plus particulier du Delta intérieur du Niger qui lui sert de « terrain » d'observation, l'auteur relève que, dans la « bourgoutière », le prix de l'herbe, ou la « part de l'eau » (le prix de pêche) perçues par le *jorow* limite et organise l'accès à la ressource mieux que ne le fait le permis de pêche de l'État. O. Barrière précise que la Conférence régionale sur les bourgoutières reconnaît depuis quelques années le rôle du *jorow* et réitère sa volonté de lui accorder un statut officiel, reconnu par l'État. Pour l'auteur, il s'agit de confier au *jorow* la charge de la régénération étant précisé qu'il sera à même d'assurer cette fonction de limiter la charge pastorale.

La gestion locale suppose également la définition de droits. Sur ce point, l'auteur reconnaît toucher à l'essentiel de la problématique espace ressource. Ainsi, comme il l'exprime, s'agit-il de reconnaître un droit sur l'espace ou sur la ressource ? Répondre à cette question, c'est répondre au besoin de sécurisation juridique sur les espaces et les ressources. Pour ce faire, O. Barrière relève que définir ces droits, confrontés à l'épreuve des variations hydro-géographiques, c'est avant tout relever le défi de la délimitation des espaces-ressources pour une reconnaissance juridique de leur statut. « *On rencontre dans le delta une grande variété de situations,*

*c'est pourquoi il est exclu de figer le tout dans un modèle. L'invariance n'étant pas de mise, la flexibilité des droits sur l'espace et la ressource permet, dans le cadre d'une reconnaissance de l'espace-ressource de répondre à toutes sortes de situations, telles que le cumul de droits sur un même espace. De cette façon, les écosystèmes pourraient être directement protégés par différents types d'acteurs gestionnaires des espaces-ressources.* » (p. 568).

O. Barrière souligne enfin, que lorsque devant le juge seront évoqués des conflits portant sur la revendication d'un espace-ressource, il lui sera posé la question de déterminer le titulaire de la maîtrise exclusive. Partant des réalités locales, les juges seraient conduits, par leurs décisions, à créer un droit flexible à la manière de la common law.

La stratégie mondiale de la biodiversité, comme O. Barrière le rappelle, définit la cogestion « *comme le partage du pouvoir et des responsabilités entre le gouvernement et les utilisateurs des ressources* »<sup>2</sup> La difficulté que soulève l'application de ce principe est que la réalité foncière et environnementale offre à lire un espace géopolitique imbriquant des espaces ressources<sup>3</sup>. La décentralisation doit jouer un rôle fondamental dans un processus de réattribution des rôles et fonctions en se fondant sur une reconnaissance de la légitimité locale. Ainsi, O. Barrière postule pour une gestion d'un patrimoine local intégrée dans une dynamique partant du local pour rejoindre le global. À ce dernier stade, O. Barrière rêve de la construction d'une écologie foncière qui serait garante de la biodiversité et de la reproduction sociale.

<sup>1</sup> Le *jorow* est un gestionnaire des terres pastorales - Pour une définition approfondie du rôle et des pouvoirs du *jorow*, se reporter au chapitre 1.2.3. de la thèse (pp.121-127).

<sup>2</sup> 1992, page 92, « ACTION 35 » NdA

<sup>3</sup> Pour plus de détails, on se reportera utilement à la figure n°16 p. 579 de la thèse.

La transmission du patrimoine naturel prend au Sahel une particulière acuité, et l'on ne peut que s'associer à l'auteur pour prendre acte de ce que « [...] *la multifonctionnalité de l'espace oblige à ne pas se limiter à une instrumentation réglementaire mais à trouver grâce au droit sur les éléments et processus naturels et au droit relatif au sol les bases d'une harmonie pour le maintien d'une diversité culturelle et biologique, constitutive d'un droit africain de l'environnement effectif.* » (p. 597).

#### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BERGEL J.-L., 1994, *La propriété*, Paris, Ed. Dalloz, col. « Connaissance du droit ».

BOURJOL M., 1989, *Les biens communaux. Voyage au centre de la propriété collective*, Paris, Ed. LGDJ-EJA, Col. « Décentralisation et développement local ».

INSERGUET-BRISSET V., 1994, *Propriété publique et environnement*, Paris, LGDJ, AFDRU/SFDE, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement (tome 1).

REMOND-GOULLLOUD M., 1985, *Res-sources naturelles et choses sans maître*, Paris, Dalloz.

VERDIER R. 1971, « l'ancien droit et le nouveau droit foncier de l'Afrique noire face au développement » *Le droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara)*, Paris, Ed. G.-P. Maisonneuve et Larose.

VERDIER R., 1984, « De l'ignorance à la méconnaissance des traditions juridiques africaines », *La connaissance du droit en Afrique*, Académie Royale des Sciences d'Outre-mer, pp. 295-298.





