

4452

OCDE

Club du Sahel



CILSS

Document de travail

Provisoire



Conférence régionale sur la
problématique foncière et la décentralisation
Praïa (Cap Vert), mars 1994

Le foncier et la gestion des ressources naturelles
au Sahel

Synthèse (première version) devant être discutée à la Réunion préparatoire
à l'OCDE/Paris, les 7 et 8 avril 1993

Mars 1993

Diffusion générale

Les auteurs du présent document s'excusent auprès des lecteurs des fautes de styles et d'orthographe qui émaillent la première version - les impératifs du calendrier les ayant obligés à travailler avec empressement. Les annexes annoncées et les références bibliographiques leur parviendront ultérieurement.

Club du Sahel

OCDE

CILSS



*Document de travail
Provisoire*



*Conférence régionale sur la
problématique foncière et la décentralisation
Praïa (Cap Vert), mars 1994*

*Le foncier et la gestion des ressources naturelles
au Sahel*

*Synthèse (première version) devant être discutée à la Réunion préparatoire
à l'OCDE/Paris, les 7 et 8 avril 1993*

Mars 1993

Diffusion générale

177

CILSS – CLUB DU SAHEL

LE FONCIER ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES AU SAHEL

EXPERIENCES, CONTRAINTES ET PERSPECTIVES

Synthèse régionale
(Version provisoire)

Gerti HESSELING
Boubakar Moussa BA

Avec la collaboration de :
Paul MATHIEU
Mark S. FREUDENBERGER
Samba SOUMARE

Mars 1993

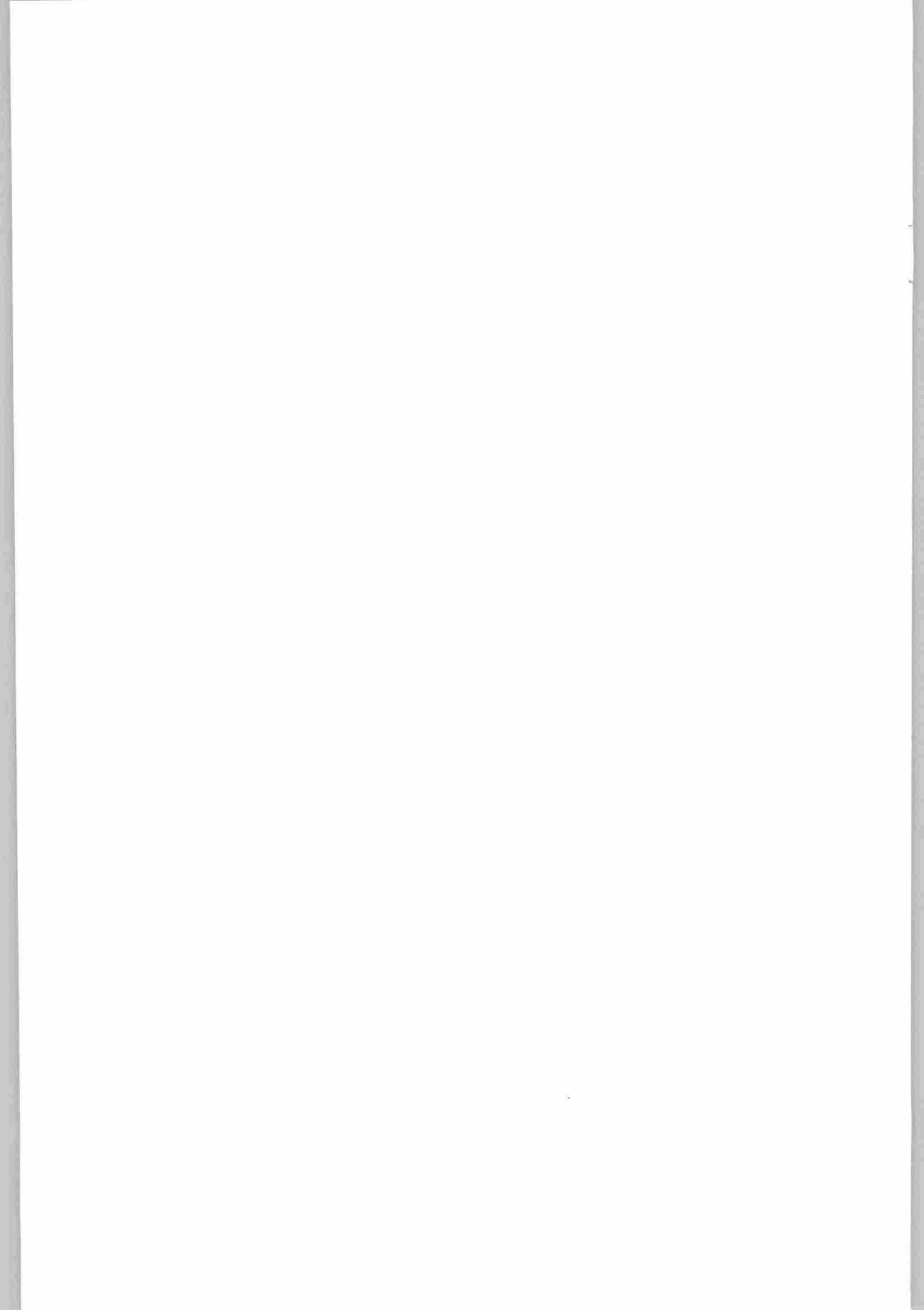


TABLE DES MATIERES

	Pages
1. INTRODUCTION	2
2. LE FONCIER ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	4
2.1. Systèmes fonciers et transitions dans les pays du Sahel	4
2.2. La diversité des perceptions du foncier par divers acteurs	8
2.3. Une esquisse de définition du foncier	11
3. LES DIFFERENDS, CONFLITS ET LITIGES FONCIERS MAJEURS AU SAHEL	12
3.1. Quelques exemples de problématiques foncières au Sahel	13
3.2. Les enjeux essentiels liés aux problématiques foncières sahéliennes	14
3.3. La dynamique de la résolution des différends	17
3.4. Acteurs en présence, intérêts contradictoires, échelles multiples : quelles approches et quels scénarios ?	18
3.5. La résolution des conflits : facteurs favorables, facteurs de blocage	20
4. LES INSTITUTIONS ET LES PRATIQUES FONCIERES LOCALES ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	23
4.1. Caractéristiques des pratiques foncières locales au Sahel	24
4.2. L'évolution des institutions foncières locales au Sahel	26
4.3. La diversité des pratiques foncières actuelles	27
5. L'ETAT, LES LEGISLATIONS ET LES REGLES FONCIERES	29
5.1. Aperçu historique du rôle de l'Etat sur la gestion de la terre et des ressources naturelles	29
5.2. Les pratiques foncières locales dans un contexte de transition	33
5.3. Un nouvel élan législatif dans le Sahel	35
6. DANS QUELLE DIRECTION CHERCHER LES SOLUTIONS ?	42
6.1. Quelques questions brûlantes	43
6.2. Quelles options pour une politique foncière au Sahel ?	45
6.3. Quelles options pour le développement au Sahel ?	53
6.4. Quelques principes pour éviter les échecs	53

1. INTRODUCTION

La terre, cette mère nourricière, est devenue un enjeu pour la survie des Sahéliens et une source de conflits majeurs entre eux. Sahéliens, bailleurs de fonds et experts en développement sont à la recherche de solutions efficaces et génératrices de paix sociale.

Parmi les huit orientations retenues par la rencontre de Ségou de mai 1989, le foncier figure en bonne place. Tenu à Bissau au lendemain des rencontres de Ségou, le conseil des ministres du CILSS a décidé que le foncier et la décentralisation devaient être traités prioritairement. Le présent rapport est le résultat du programme d'action sur le foncier au Sahel, élaboré par le CILSS et le Club du Sahel en avril 1990 à Ouagadougou, avec la participation du Land Tenure Center (LTC) de Madison.

La conception des termes de référence (voir annexe I) innova par la mise à contribution des compétences et de l'expérience des services du CILSS et celles de ses partenaires. Le schéma indicatif retenu pour la conduite de l'étude mettait l'accent sur la revue bibliographique, l'analyse critique des textes législatifs en vigueur, la sélection des hypothèses de travail et des sites d'enquêtes de terrain sur cette base ; enfin, l'appui sur les chercheurs nationaux des pays du CILSS.

Pour aboutir à la synthèse sur les problématiques foncières et la gestion des ressources naturelles au Sahel, des activités diverses ont été menées par le CILSS et le Club du Sahel dans les différents pays :

- au Mali : un atelier national sur le foncier et la décentralisation s'est tenu en des moments historiques (novembre 1991), avec la participation active de paysans maliens dans le déroulement des travaux et des débats pour la recherche de solutions ; les résultats ont été directement pris en charge par les autorités et les services compétents, assurés du soutien et de l'aide de leurs partenaires. La conférence nationale sur la politique foncière et la décentralisation au Mali, tenue en janvier 1993, en est l'aboutissement ;

- au Niger : une mission conjointe CILSS/Club du Sahel a permis d'évaluer les pas importants amorcés par l'équipe chargée du Code rural, d'en cerner les points forts et les limites, et de proposer des études complémentaires ;

- le CILSS a procédé à l'état des lieux en Mauritanie, en insistant sur la nécessité de tirer les leçons d'une expérience controversée ;

- Au Sénégal : le LTC a réalisé une étude de cas assez riche, couronnée par la tenue du séminaire de Saint-Louis en novembre 1992 et complétée par une revue bibliographique succincte du CILSS ;

- Au Burkina, sur la base d'études de cas significatifs, le CILSS et le Club du Sahel ont organisé un séminaire national sur le foncier et la décentralisation en février 1993 ;

- Au Tchad : un programme d'action a été élaboré par le CILSS et le Club du Sahel, avec la participation du LTC ;

- En Guinée-Bissau : le CILSS et le Club du Sahel ont contribué à la tenue à Bula, en janvier 1992, de la "Rencontre nationale sur la gestion des terroirs" ; ils ont fait le point des connaissances, des activités et des projets en cours dans le domaine du foncier et de la décentralisation ;

- Au Cap-vert : dans le cadre de l'étude sur la décentralisation, réalisée par l'Associates for Rural Development (ARD), un expert du Club du Sahel s'est apaisant sur les questions foncières ;

- En Gambie : en étroite collaboration avec le LTC un programme national, lié à la préparation de la Conférence régionale, a été élaboré et partiellement mis en oeuvre ;

Très tôt, dans la mise en oeuvre du programme au Mali, il est apparu nécessaire de mener conjointement l'étude sur le foncier au Sahel et celle sur la décentralisation qui, auparavant, se déroulaient séparément. Les changements politiques en cours au Mali indiquaient clairement que, dans le monde rural, la démocratisation de l'ensemble des rapports économiques et sociaux se nouaient, avant tout, autour de la gestion des ressources naturelles.

Le contexte dans lequel se déroulait l'étude se révéla, d'emblée, marqué par l'aggravation de la crise économique et sociale au Sahel, le développement de l'intolérance en liaison avec la compétition pour l'accès aux ressources.

Les auteurs du rapport de synthèse ont délibérément pris le parti de ne pas en faire un résumé des rapports élaborés dans les différents pays. Il s'agira plutôt d'une analyse d'ensemble des questions foncières au Sahel, se fondant sur les expériences de terrain significatives pour illustrer les hypothèses de travail, les conclusions partielles, les points forts et les limites des textes en vigueur, les solutions envisagées et les directions de recherche futures.

Le rapport traitera d'abord des concepts en partant du vécu foncier des populations sahéliennes. Dans un troisième chapitre une typologie des différends, conflits et litiges fonciers sahéliens sera esquissée, en insistant sur la dynamique des conflits et suivant une démarche historique. Les institutions foncières significatives au Sahel, leurs dynamiques et leur évolution prévisible feront l'objet d'un quatrième chapitre.

Le cinquième chapitre portera sur la présentation critique des textes et règles en vigueur et sur les orientations des réformes en cours. Dans un sixième chapitre, on discutera

des directions dans lesquelles des solutions devraient être recherchées et des principes qui pourraient soutenir cette recherche.

2. LE FONCIER ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

2.1. Systèmes fonciers et transitions dans les pays du Sahel

Les systèmes fonciers sont en transition dans tous les pays du Sahel : ces transitions sont plus ou moins rapides suivant les régions et les moments, et elles entraîneront certainement des changements fondamentaux à moyen terme.

Originalité, complexité et adaptabilité des systèmes locaux

Dans ce contexte de transition, malgré l'intervention des projets financés ou encadrés par l'Etat, et malgré l'existence, dans tous les pays, de législations foncières "modernes" qui ont officiellement remplacé les autorités et règles "coutumières", les populations continuent pour une très grande part à vivre l'accès à la terre par rapport aux règles et perceptions locales. En même temps, elles s'adaptent aux interventions externes et aux législations nouvelles, dans la mesure où elles sont informées des nouvelles règles et affectées par les projets initiés de l'extérieur.

Les systèmes fonciers locaux prennent racine dans le passé dont ils tirent, pour une grande part, leur légitimité et leur efficacité relative. Mais ils sont aussi branchés sur le présent et s'ouvrent sur l'avenir. Leur légitimité est héritée de l'histoire et des pratiques locales mais, en même temps, ils s'adaptent de façon dynamique aux réalités nouvelles dans lesquelles ils évoluent: changements démographiques, politiques, nouvelles législations foncières étatiques, transformations des relations au sein des communautés locales , etc... Cette adaptabilité des règles et des systèmes fonciers dits "traditionnels ou coutumiers" (mais qu'il serait plus correct d'appeler locaux ou "endogènes"), est une caractéristique importante de ceux-ci, souvent ignorée ou sous-estimée.

Changements techniques, transformations foncières, et pratiques des acteurs: un exemple dans la vallée du fleuve Sénégal. Les périmètres irrigués villageois (PIV) se sont développés sur la rive gauche (Sénégalaise) du fleuve Sénégal depuis 1975 jusqu'à couvrir à la fin des années 80 une superficie totale de plus de 16.000 hectares, cultivée par plus de 40.000 exploitants.

Pour la construction de ces périmètres dans la moyenne et la haute vallée du fleuve, l'Etat a posé certaines conditions pour son aide:

- le consensus du village, et principalement celui des détenteurs de droits de maîtrise traditionnels sur les terres concernées par l'aménagement;
- une attribution et un accès en principe égalitaire de tous les ménages aux parcelles irriguées, indépendamment des statuts sociaux et fonciers traditionnels, très inégalitaires dans cette zone.

Dans un contexte de sécheresse, où ces terres n'étaient plus cultivées depuis des années, et où une production alimentaire accrue était d'une importance vitale pour tous, ces conditions ont le plus souvent été acceptées.

Les propriétaires fonciers traditionnels ont vu leurs droits reconnus puisque leur accord était formellement demandé. En acceptant de mettre ces terres à la disposition de la communauté, ils ont ouvert la possibilité aux groupes et castes traditionnellement dépendantes de gagner une indépendance nouvelle dans l'accès aux terres fortement valorisées en bordure du fleuve. Ceci était un changement important dans les règles du jeu foncier local, même si ce changement s'est avéré par la suite très limité à la fois dans l'espace (le périmètre irrigué) et dans le temps, pour un grand nombre de ces périmètres (en 1990, un tiers des superficies aménagées dans le département de Matam ont cessé d'être entretenues et ne sont plus cultivées).

Depuis la fin des années 80, ces mêmes périmètres rencontrent de graves difficultés techniques, économiques, et foncières :

- difficultés techniques (les aménagements se dégradent, beaucoup ne sont plus entretenus et cultivés; les terres s'usent et les rendements diminuent);
- difficultés économiques (les charges monétaires de production ont été multipliées par trois suite à la "vérité des prix"; de nombreux producteurs n'arrivent plus à produire de façon rentable et s'endettent; l'entretien des canaux et l'amortissement sans subventions des groupes moto-pompes sont de moins en moins assurés);
- enfin et surtout, on observe de nouvelles transformations foncières non planifiées et en partie incontrôlées.

En effet, sur les périmètres dégradés qui cessent d'être entretenus, les anciens propriétaires fonciers récupèrent leurs terres, dans le cadre de leurs anciens droits de maîtrise foncière. Sur les périmètres "efficaces", les paysans endettés mettent leur parcelle en gage ou cessent de cultiver, et les inégalités foncières et économiques par rapport à l'irrigation deviennent de plus en plus fortes. Les parcelles irriguées se vendent et s'achètent dans un "pseudo- marché foncier" parallèle et caché, illégal mais réel, mais non reconnu par la loi.

Ces pratiques sont en marge ou vont à l'encontre de la législation foncière officielle. En effet, la loi sur le domaine national abolit en principe les anciens droits fonciers coutumiers. Elle ne permet pas non plus la vente des parcelles, puisque les terres sont simplement affectées aux individus et ne sont pas immatriculées ni objet de propriété privée. Sur le terrain, les pratiques des acteurs ne s'embarassent pas de ces contraintes juridiques. Les pratiques et les "droits" anciens qui correspondent à des rapports sociaux réels persistent sous des formes adaptées; les pratiques nouvelles de "marchandisation informelle" de la terre répondent aux nouvelles conditions économiques de rentabilité. Les pratiques s'adaptent avant la loi, et anticipent sur l'adaptation nécessairement plus lente des règles juridiques. Enfin, les compromis entre acteurs, entre les populations et l'Etat, entre les règles formelles et les pratiques informelles "non légales", sont une composante essentielle des transformations et des relations changeantes dans le domaine foncier.

(Source: Mathieu, P., 1991)

Connaissances limitées des systèmes fonciers locaux

Les systèmes fonciers locaux sont dans l'ensemble encore mal connus. Leur diversité, leur complexité, leur capacité d'adaptation, et leur "efficacité relative" ont été souvent sous-estimées au niveau de la recherche, jusqu'il y a une dizaine d'années. Parmi les divers intervenants du développement (y compris bon nombre de représentants des Etats, administrateurs et techniciens nationaux), les systèmes fonciers locaux sont aussi restés très souvent méconnus. La majorité des intervenants sont encore inconsciemment marqués par l'idéologie coloniale et par l'idée dominante des théories et politiques du développement durant ces cinquante dernières années: les populations rurales sont attardées, incapables de dynamisme, et "le développement", la modernisation, la résolution de leurs problèmes, etc... leur seront apportés de l'extérieur. L'attitude implicite mais réelle à l'égard des paysans et éleveurs était donc: "Les experts, les administrateurs, ceux qui ont étudié, l'Etat, ceux qui financent ... savent ce qui est bon pour vous, et n'ont rien à apprendre de vous". En matière de gestion foncière et des ressources naturelles, cette attitude n'a pas entièrement disparu: il reste encore un passif et une ignorance importante hérités de cette idéologie dominante des cinquante dernières années.

La nécessaire adaptation des régimes fonciers

On a souligné plus haut la complexité, l'adaptabilité et l'efficacité relative des systèmes fonciers locaux, et le fait que ces caractéristiques étaient le plus souvent méconnues par les intervenants extérieurs, et notamment les institutions étatiques.

Cette efficacité et adaptabilité des systèmes fonciers locaux ne doivent pas non plus être idéalisées, ce qui serait une autre façon de méconnaître les réalités foncières sur le terrain. Dans certaines situations encore limitées, notamment lorsque les pressions économiques et la valorisation commerciale de la terre sont très fortes (zones péri-urbaines par exemple), ou lorsque la cohésion sociale et les systèmes d'autorité traditionnels sont fortement affaiblis, les systèmes de gestion foncière locale ne sont plus capables de s'adapter, de gérer les situations, et de résoudre les nouveaux problèmes qui se posent.

Le plus souvent, et dans la plupart des zones rurales, les systèmes fonciers locaux sont encore largement reconnus et les populations s'y réfèrent de façon préférentielle. Face à des problèmes nouveaux et à des changements rapides, les autorités endogènes et les modalités de décision et de gestion locales arrivent, cependant, de plus en plus difficilement, à dégager et à faire appliquer, à elles seules, des solutions efficaces et acceptées par les diverses parties en présence. Ceci est notamment (mais pas uniquement) le cas pour ce qui concerne la résolution des conflits impliquant différentes entités sociales (conflits entre villages voisins), divers groupes socio-ethniques (notamment conflits autochtones- migrants, ou agriculteurs-pasteurs). Or ces situations et ces conflits ont tendance à devenir de plus en plus fréquents, du fait de l'accroissement démographique, de l'extension des cultures et des migrations de populations.

La gestion foncière locale, lieu de la rencontre nécessaire des dossiers du foncier et de la décentralisation

Cette articulation locale entre les systèmes endogènes de gestion foncière et les institutions étatiques est aussi le point focal où se rencontrent les dossiers, généralement traités de façon distincte, du foncier et de la décentralisation. Des expériences d'approches concertées, de contrats et de cogestion des ressources et espaces locaux existent dans divers pays sahéliens. Ces expériences sont encore en nombre limité, elles sont souvent réalisées à titre expérimental et, au moins partiellement, en marge des législations existantes. Elles montrent, cependant,

que des marges de manœuvre institutionnelles existent, et que certaines innovations sont possibles lorsqu'une volonté politique les appuie.

2.2 La diversité des perceptions du foncier par divers acteurs

Les perceptions du foncier varient suivant les acteurs concernés: chacun des acteurs principaux (populations villageoises, Etat et bailleurs de fonds) a tendance à privilégier certains éléments particuliers qui sont les plus importants par rapport à ses préoccupations, ses contraintes ou ses objectifs propres.

Perceptions de l'Etat

Au niveau le plus général, l'Etat devrait, en principe, jouer le rôle de garant de l'intérêt collectif de la Nation et de l'ensemble des populations. Ceci justifie son rôle et sa responsabilité pour assurer l'équité de la gestion foncière, la neutralité et la justice dans l'application des lois et réglements. En matière de développement et de préservation de l'environnement, le rôle de l'Etat est d'assurer la cohérence et l'efficacité à l'échelle nationale de l'ensemble des décisions et actions à l'échelle locale.

Dans leur rôle de développement, les Etats sont confrontés aujourd'hui au défi d'une transition difficile, avec les contraintes de l'ajustement structurel et du désengagement. Au lieu de vouloir être tout à la fois (le moteur, le guide éclairé, le banquier, le maître d'oeuvre etc...du développement), les Etats vont chercher à jouer le rôle de facilitateurs et garants des conditions qui peuvent stimuler les dynamismes des agents économiques.

En matière de gestion foncière, la situation héritée de la conception et du rôle de l'Etat durant les dernières décennies, peut être schématisée par les quelques traits suivants:

- tendance historique à la centralisation des responsabilités effectives de gestion: l'Etat (seul) sait ce qui est bon pour le développement, et la gestion foncière, c'est (uniquement) l'application des réglementations foncières étatiques (droit foncier "moderne", écrit, souvent ignoré des populations, et souvent aussi mal connu, ou appliqué de façon très imparfaite par les administrations, représentants locaux du pouvoir d'Etat) ;
- surestimation irréaliste et inefficace du pouvoir de la loi moderne ;
- sous-estimation ou ignorance de l'interdépendance entre les règles et textes de loi et les conditions effectives d'application des règles dans les contextes locaux ;
- faiblesse des dispositifs et conditions d'application effective des textes, incertitude et indécision des règles.

Perceptions des bailleurs de fonds

Au niveau des principes, il y a un consensus sur l'importance de la sécurisation des droits fonciers locaux comme condition de l'investissement, et sur la nécessité d'alléger et d'adapter les procédures permettant cette sécurisation des droits. Les conceptions varient sur les modalités que doit prendre la sécurisation des droits fonciers: immatriculation, enregistrement écrit des droits, propriété privée et marché foncier, ou d'autres formes d'enregistrement des droits plus informelles et intermédiaires.

Au niveau des interventions concrètes sur le terrain, les positions sont encore plus variées:

- l'immatriculation privée des terres a été définie comme condition de l'appui financier de certaines institutions dans certains pays, et est très fortement recommandée dans d'autres;
- certains intervenants, sur le terrain, refusent d'intervenir dans les questions foncières, considérant celles-ci comme politiques, conflictuelles, et comme une question à éviter, car faisant obstacle à l'efficacité des interventions techniques. En fait, ceci revient à faire le choix de n'intervenir que dans les situations foncières claires et favorables. Ceci est une option pragmatique, mais qui laisse inchangée la situation des "zones à problèmes" du point de vue foncier.
- dans d'autres cas, enfin, le foncier n'est pas mis en avant comme un préalable des interventions, mais il est traité comme une composante nécessaire et un élément dans un ensemble d'interventions à la fois techniques, économiques, institutionnelles.

Perceptions des populations

Les perceptions des populations sont très variables selon les contextes, en fonction des principaux facteurs suivants:

- importance de la pression sur les ressources et de la compétition entre groupes pour l'accès aux ressources naturelles;
- productivité des ressources, fonction dans le système de production: le foncier peut être objet d'investissements et source de revenus monétaires importants (vergers péri-urbains), ou simplement la base de la survie la plus immédiate, dans les zones peu productive et pour la masse des paysans les plus pauvres;
- types d'activités: agriculture, élevage;
- divers groupes socio-ethniques: migrants/ autochtones; agriculteurs/ pasteurs transhumants;

- sous-groupes à l'intérieur d'une même communauté: chefs de famille élargie, jeunes, femmes...

Diverses catégories d'intervenants bien différents sont maintenant concernés par les questions foncières: non plus seulement les populations rurales "traditionnelles", mais aussi des investisseurs agricoles disposant de capitaux (fonctionnaires ou commerçants exploitant des vergers par exemple), des ONG nationales ou non intervenant dans le domaine de l'environnement, des associations locales, etc...

La perception la plus fréquente et quasiment généralisée est que le foncier est devenu un facteur limitant, objet d'une concurrence de plus en plus importante entre producteurs ruraux. La compétition pour les ressources et l'affaiblissement (plus ou moins marqué suivant les endroits) des autorités de gestion et des droits "coutumiers" incitent de plus en plus souvent à des stratégies d'anticipation et de sécurisation foncières extensives par l'appropriation ou la consommation immédiate des espaces et des ressources: occuper aujourd'hui et de façon immédiate les terres (ou consommer les ressources) accessibles, avant que demain ces terres ou ces ressources ne soient plus disponibles parce que d'autres les auront appropriées de fait. Une fois que cette dynamique se manifeste, elle devient rapidement peu contrôlée, ou incontrôlable, à la fois par les autorités foncières locales et par l'Etat. La principale loi qui s'applique devient alors celle du plus, ou celle du plus rapide à s'installer et à s'approprier les ressources disponibles.

Ces comportements de concurrence - appropriation, dans un contexte d'insécurisation, de compétition forte et d'autorités de gestion foncière faibles, sont bien sûr les plus préjudiciables au maintien et à la gestion durables de l'environnement. L'absence de règles claires et applicables, tout comme l'insuffisance d'autorités reconnues encourage les attitudes de pillage ou d'exploitation minière des ressources: personne ne cherche à conserver une ressource dont il n'a pas l'assurance de pouvoir bénéficier demain s'il la gère avec prudence aujourd'hui. Cela entraîne l'insécurisation de tous, et les comportements de "chacun pour soi". Parallèlement à ce sentiment d'insécurité et de compétition, un souhait croissant des populations vivant dans les zones de pression forte sur l'espace est d'accéder, sous une forme ou une autre, à la sécurisation de leurs droits sur les ressources qu'ils exploitent. Si des modalités de sécurisation accessibles et crédibles sont proposées, elles peuvent constituer une motivation importante à investir dans des techniques améliorées ou des pratiques nouvelles de gestion de l'environnement.

2.3. Une esquisse de définition du foncier

Ce qu'on appellera dans ce document "le foncier" est constitué à la fois par une réalité physique (la terre et les ressources naturelles qui y sont directement attachées), et une réalité sociale (l'ensemble des relations entre individus et groupes pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources). Les systèmes fonciers comprennent à la fois l'ensemble des règles de maîtrise, d'appropriation, et d'usage de la terre, et les contextes institutionnels et relationnels qui déterminent la mise en oeuvre et l'application pratique de ces règles. Les rapports fonciers n'existent pas de façon isolée et indépendante du fonctionnement d'ensemble de la société: ils sont en fait indissociables des relations sociales, politiques (rapports de pouvoir, d'autorité), économiques (répartition ou appopriation des revenus des productions du secteur primaire), et des bases de l'identité culturelle des groupes et individus. D'un point de vue technique et économique, les systèmes fonciers déterminent la gestion et l'allocation (plus ou moins efficiente) d'un ensemble de ressources productives. Cet aspect technique est inséparable de la dimension sociale et politique. Les fonctions de gestion foncière impliquent l'existence d'une ou plusieurs formes d'autorités: pour être efficaces, celles-ci doivent être légitimes et reconnues par les acteurs.

Systèmes fonciers et gestion des ressources naturelles

Les systèmes fonciers organisent l'accès aux ressources naturelles qui sont fixées au sol et ils déterminent les relations d'appropriation de ces ressources et la sécurité des droits (de propriété ou d'usage) sur celles-ci. Ce faisant, ils contribuent à définir une série d'incitations économiques et institutionnelles quant aux différentes façons possibles d'utiliser les ressources: en les "consommant" de façon minière (dans l'agriculture extensive, sans maintien de la fertilité des sols), ou au contraire en les gérant avec le souci du futur, lorsque les revenus tirés des ressources et la sécurité des droits sur celles-ci encouragent les acteurs à préserver la base productive des activités (et des revenus) pour l'avenir.

Les incitations foncières n'agissent cependant jamais seules, mais toujours en liaison avec les conditions techniques, sociales, économiques des activités en question. L'expérience montre qu'il est relativement rare de trouver à la fois les conditions économiques, le contexte de sécurisation foncière et institutionnelle (dépendant pour l'essentiel de l'Etat), et les formes de cohésion sociales nécessaires (au niveau des communautés locales), pour mettre en place

spontanément des formes nouvelles de gestion locale de l'environnement qui répondent aux défis des situations de crise actuelle. (voir annexe : la gestion des ressources naturelles à l'échelle locale, et les études de cas qu'elle comprend).

3. LES DIFFERENDS, CONFLITS ET LITIGES FONCIERS MAJEURS AU SAHEL

Pour comprendre les fondements des différends et conflits fonciers actuels au Sahel et appréhender leur évolution, il importe d'en avoir une approche historique. En effet, les conditions écologiques et climatiques n'ont pas toujours été les mêmes : l'environnement a connu de profonds bouleversements, les ressources disponibles ont considérablement diminué, tandis que les charges humaines et animales se sont accrues de manière remarquable.

Lorsque le Sahara était vert, étant donné l'importance des ressources disponibles et des espaces propices aux activités humaines - espaces inoccupés ou insuffisamment peuplés - les conflits, certainement, furent non seulement moins nombreux (tout au moins d'une autre nature !) mais aussi d'une ampleur limitée. Le recours aux jachères dans le même terroir, ou les migrations vers des espaces moins sujets à la compétition entre groupes humains différents, constituaient alors une perspective porteuse de rapports moins conflictuels. (Homer-Dixon and Al., 1993. Kopitoff, 1987).

Avec l'accroissement démographique, les besoins des hommes et des animaux se multipliaient. En même temps, du fait d'événements écologiques majeurs (comme l'assèchement du Sahara), les espaces propices aux activités humaines se réduisaient, la compétition se faisait alors plus âpre et donnait parfois lieu à des conflits.

Dans de telles circonstances, toute différence (économique, culturelle, raciale, ethnique, etc) engendre des différends, des heurts entre différents groupes pour l'occupation de l'espace, l'exploitation et le contrôle des ressources. C'est l'incapacité des hommes à trouver des solutions satisfaisantes pour les parties en compétition qui engendre des conflits pacifiques ou violents, plus ou moins importants, porteurs ou non de solutions salvatrices, destructeurs de ressources et de communautés humaines entières, quelquefois.

De nos jours, l'aggravation des différends et conflits fonciers se rattache également à la différenciation sociale et à l'inégalité quant à l'accès aux ressources limitées. Sous cet éclairage il n'est pas surprenant, face à la sécheresse de ces dernières décennies et à ses conséquences, que les différends et conflits fonciers se multiplient et s'aggravent en même

temps, dans un contexte où le Sahel traverse une période de crise économique et sociale structurelle.

Au cours de leur histoire multiséculaire, les Sahéliens, ayant édifié des rapports économiques, sociaux, culturels et politiques, ont conçu et mis en oeuvre des règles de gestion de leurs ressources naturelles. Les changements et le contexte de crise précédemment évoqués révèlent au grand jour les limites des règles en vigueur et l'impossibilité, par leur intermédiaire, de trouver des solutions ou des cadres susceptibles de les générer.

Il est d'une urgente nécessité d'élaborer des règles nouvelles, susceptibles de maintenir les différends et les conflits fonciers liés à la gestion des ressources naturelles dans des limites tolérables pour les sociétés sahéliennes - limites dans lesquelles les conditions nécessaires à l'émergence de solutions acceptables pourraient se réaliser progressivement.

Les exemples pour illustrer nos propos sont fort nombreux.

3.1. Quelques exemples de problématiques foncières au Sahel :

Depuis plus de vingt-cinq ans le Tchad est le théâtre d'une guerre civile destructrice de ressources humaines, animales et naturelles. Les anciennes règles de gestion du patrimoine foncier et des ressources naturelles, aussi bien dans les centres urbains que dans les campagnes, sont remises en cause. Désormais, c'est le fusil qui fraie la voie aux nouveaux rapports. (Indiquer références: N'Djaména-Hebdo, etc).

Des populations entières sont déplacées d'une région à l'autre. Lorsqu'elles s'installent dans leurs sites d'accueil, elles aggravent non seulement la concurrence mais introduisent des pratiques nouvelles. Les populations originaires du Guéra qui se sont installées dans la région de N'Djaména ont initié la pratique de la saignée des gommiers et la commercialisation de leurs produits - jusqu'alors méconnues des autochtones. Le commerce de la gomme arabique s'étant révélé lucratif, les différends entre autochtones et migrants se sont alors amplifiés.

Les modus-vivendi entre éleveurs et pasteurs sont remis en cause : il n'est pas rare, dans le Sud par exemple, de rencontrer des éleveurs du Nord qui font paître leurs animaux sur les terres relevant de la maîtrise des populations locales, sous la garde d'hommes armés. Dans le Guéra, des groupes armés, contrôlant l'accès à certains forages, soumettent les populations au versement de taxes et interviennent dans la gestion des terres.

La mise en eau des barrages du fleuve Sénégal annonce la perspective de l'irrigation de centaines de milliers d'hectares sur les deux rives. A l'intérieur de chacun des pays concernés la concurrence s'intensifie entre groupes ethniques et intérêts économiques différents. La tension qui en résulte

débouche sur les événements sanglants d'avril-mai 1989 et leurs prolongements, mettant le Sénégal et la Mauritanie au bord de la guerre. Les enjeux portent, avant tout, sur l'accès à l'eau, aux terres, et sur les possibilités de développement désormais offertes à l'agriculture, à l'élevage et à la pêche. (Indiquer références).

Lorsque la compétition pour les ressources naturelles prend la forme de conflits entre communautés différentes, comme c'est souvent le cas au Sahel, les différends fonciers conduisent à des situations dramatiques.

C'est dire donc l'importance des enjeux liés aux problématiques foncières sahéliennes, et l'impérieuse nécessité pour les Sahéliens et leurs partenaires de mesurer leur gravité et d'appréhender la lourdeur des conséquences de leurs décisions.

3.2. Les enjeux essentiels liés aux problématiques foncières sahéliennes :

Au niveau local :

Dans un contexte marqué par la disette, la crise économique et sociale structurelle, la remise en cause de l'ordre ambiant et la quête de nouveaux "équilibres", l'accès aux ressources naturelles et leur contrôle signifie, avant tout, la lutte pour la survie, autour des mares, le long des parcours et zones de pâturage, pour la délimitation des limites des champs, etc. Cette lutte devient encore plus âpre lorsqu'un projet est en vue ou lors de l'accroissement de la valeur marchande de la ressource convoitée.

La terre, cette mère nourricière, berceau des ancêtres qu'elle porte dans ses flancs, prend, à la fois, une dimension religieuse, culturelle et affective. Hier encore, règles et pratiques locales, acceptées par les membres de la communauté, régissaient les rapports et constituaient un cadre pour le règlement des conflits. Non seulement ces règles et pratiques locales sont remises en cause par les lois et règlements nationaux mais les conditions du moment exigent leur réforme, sinon leur refonte.

A quels niveaux devrait s'opérer la définition de nouvelles règles pour la gestion des ressources ? Quelles options pour le recours et l'arbitrage, étant donné l'acuité de la concurrence, pourraient être offertes ? Comment assurer la protection des catégories les plus vulnérables contre les nombreux abus auxquels on assiste et garantir l'exercice du contrôle des populations sur l'administration et les élus ?

Pour trouver un début de réponses à ces questions il est nécessaire d'évaluer les possibilités et les limites offertes, dans le contexte de crise économique et sociale structurelle que traverse le Sahel.

Le Sahel traverse une situation de remise en cause des certitudes, de bouleversement des modes de gestion des ressources, de gouvernement des hommes, des rapports entre communautés et groupes d'intérêts. Il faudra donc, pour de telles questions, se résoudre à donner le temps au temps de contribuer à la maturation des conditions propices à l'émergence de leurs solutions.

En attendant, il est nécessaire de parer au plus urgent, de limiter la compétition dans des limites favorables à la sauvegarde des ressources et à la survie des sociétés. Il sera alors possible, dans les conditions ambiantes d'instabilité, en l'absence d'un contexte pouvant conduire à une stabilité même relative, et avant l'établissement de modus-vivendi entre les parties prenantes des conflits, de définir de nouvelles règles, de nouvelles lois, provisoires et ouvertes aux modifications rendues nécessaires par l'expérience des acteurs eux-mêmes.

A propos de certaines catégories sociales

Les inégalités d'accès aux ressources naturelles sont profondes au sein des sociétés sahéliennes. Les femmes, les cadets, les anciens esclaves et d'autres "castes" dites artisanales souffrent particulièrement de cette situation. Dans la recherche de solutions équitables, en partant des réalités locales et en évitant toute approche volontariste, une attention soutenue devrait être accordée à la réduction de ces déséquilibres et à une représentation minimale de ces catégories dans les instances de décision et d'arbitrage. Des possibilités de recours plus larges pourraient être aménagées.

Les femmes sahéliennes participent activement aux travaux productifs et assurent la majeure partie des besoins de la famille en denrées de première nécessité. Paradoxalement, leurs droits d'accès aux ressources naturelles, en particulier à la terre, sont dérisoires, voire insignifiants. L'amélioration de la situation des femmes sahéliennes mérite de figurer parmi les priorités de la dernière du siècle et de constituer un critère important pour évaluer les progrès démocratiques et sociaux en Afrique (voir annexe : Gestion des ressources naturelles et intégration des femmes).

Au niveau national

L'existence même des pays pourrait, à terme, être remise en cause par les déchirements ethniques liés à la compétition pour l'accès aux ressources naturelles.

La compétition au sein des sociétés sahéliennes met en jeu des catégories sociales, des communautés humaines, des groupes d'intérêts, des croyances et des cultures divers. Pour assurer la coexistence dans la diversité, il est particulièrement pressant d'envisager le contenu des réformes en relation avec la recherche de solutions équitables.

L'enjeu porte non seulement sur le foncier mais aussi sur la mise en place des systèmes économiques et sociaux susceptibles de répondre aux besoins minimaux de l'ensemble des acteurs, d'assurer leur survie sans exclusion et sans discrimination.

Au niveau régional :

De la Mauritanie à la Somalie, le risque de généralisation des conflits violents pour la gestion et le contrôle de ressources locales et transnationales existe. Des menaces de guerres entre les pays, du genre de celle qui opposa le Mali à la Haute-Volta, ou de celle qui faillit éclater entre le Sénégal et la Mauritanie dans le Bassin du fleuve Sénégal, planent.

Environnement, développement durable et cadre de vie au Sahel

En procédant à la rétrospective historique, en ayant en vue l'aggravation des conditions d'existence des Sahéliens en rapport avec les ressources disponibles, l'accroissement démographique, les potentialités du milieu naturel et les techniques disponibles pour leur mise en valeur, il est permis de s'inquiéter pour l'avenir.

Dans quelle mesure le seuil d'irréversibilité de la destruction de l'environnement ne serait-il pas déjà atteint ? Sinon, quelles ressources locales et internationales seraient nécessaires pour éloigner cette perspective et éviter le pire ? Ce sont des questions qui interpellent en tout premier lieu les Sahéliens et relèvent d'abord de leurs responsabilités.

En même temps, pour des raisons de solidarité et de survie de la planète, eu égard aux conséquences probablement catastrophiques de ces phénomènes - difficiles à évaluer - l'humanité toute entière est concernée et les hommes auraient tort de ne pas réfléchir ensemble pour rechercher des solutions.

3.3. La dynamique de la résolution des différends et conflits fonciers

En étudiant de plus près les différends et conflits fonciers, on se rend compte qu'ils sont de natures différentes et obéissent à des dynamiques fort variées. Ces natures et ces dynamiques mettent en jeu les paramètres dont nous avons traités précédemment : les ressources disponibles, les ponctions opérées sur ces ressources et le rythme de leur renouvellement ; les charges humaines et animales en présence et leur vitesse d'accroissement ; les techniques maîtrisées et/ou accessibles et leur incidences sur l'exploitation des potentialités du milieu. Les facteurs externes comme le climat, la pluviométrie, l'espace, influencent largement ces différends et conflits fonciers, ainsi que leurs dynamiques.

Quelquefois, les différends fonciers qui apparaissent trouvent des solutions viables et n'évoluent pas en conflits. L'importance des ressources disponibles, la disponibilité de l'espace pour les migrations, etc, font partie des facteurs qui facilitent cette éventualité. D'autres différends fonciers, par contre, pour diverses raisons, se transforment, inévitablement en conflits. Plusieurs situations peuvent alors se présenter.

Les solutions à certains conflits, en l'absence de la maturation nécessaire, ne sont pas à portée de main. Il arrive bien souvent que la recherche de ces solutions intervienne tardivement, du fait que les parties prenantes ne s'accordent pas sur un compromis et n'appréhendent pas la nécessité de recourir rapidement aux compromis nécessaires à la survie de tous.

Dans d'autres situations, malgré les plaies profondes que laissent certains conflits, les perspectives qu'ils offrent aux populations concernées indiquent qu'il aurait été difficile, autrement, dans des délais tolérables, d'espérer des solutions viables à leurs conflits pour le contrôle de l'espace et des ses ressources. Les événements d'avril-mai 1989 et leurs conséquences au Sénégal et en Mauritanie relèvent de cette situation.

Deux années durant, la situation de guerre larvée entre les deux pays a généré considérablement les échanges et la pratique des activités agro-pascales sur les deux rives du fleuve Sénégal. Des milliers de familles, au Sénégal comme en Mauritanie, dépendaient pour leur survie des possibilités migratoires qui étaient offertes par les rapports de coexistence pacifique entre les deux pays.

La mort de centaines d'hommes, le pillage et la destruction des ressources matérielles et animales considérables, le drame de dizaines de milliers de réfugiés de part et d'autre, ont convaincu la majorité des Mauraniens et des Sénégalais que l'exclusion n'est pas viable :

c'est ensemble, dans le respect des différences, somme toute enrichissantes, et en tenant compte des intérêts contradictoires, qu'il faudrait rechercher les solutions à la vie en commun.

La persistance des conflits dans certaines limites et sous certaines formes n'est pas toujours une mauvaise chose : il s'agit des cas où l'une des solutions conjoncturellement possibles pourrait conduire à des développements encore plus graves.

A Dourbali, au Tchad, depuis plusieurs décennies, il existe une mare sujette à la compétition, quelques fois violente, entre deux communautés rivales. Chacune d'entre elles, avec force arguments et témoignages, exige une solution radicale, reconnaissant la primauté de ses droits. Il serait tentant de vouloir trancher mais l'expérience a montré que ce choix ouvrirait la porte à des périodes de violence de longue durée, voire à des menaces d'empoisonnement du lac lui-même. Par contre l'exploitation en commun du lac, sur la base de compromis, même boiteux, périodiquement remis en cause et à nouveau négociés, offrait des perspectives moins alarmantes. (BA, B.M., 1993 : entretiens).

Souvent, la tendance à vouloir délimiter de manière précise les terroirs villageois, ou à opérer un choix entre plusieurs acteurs concernés par les mêmes ressources au lieu de créer les conditions de leur coexistence concurrentielle conduit à des solutions porteuses de conflits encore plus graves que ceux auxquels on cherche à remédier.

3.4. Acteurs en présence, intérêts contradictoires, échelles multiples : quelles approches et quels scénarios ?

Dinde Fello

Dinde Fello (Freudenberger, 1992) dans le Sénégal oriental, offre l'exemple d'un site où plusieurs acteurs sont en présence, et où des intérêts contradictoires s'affrontent, où les responsabilités des acteurs impliqués dans l'exploitation des ressources ou concernés par elle se situent à des échelles très différentes.

Les chutes de Dinde Fello fournissent l'eau aux populations des villages environnants qui pratiquent surtout l'agriculture et la pêche. La rivière qui approvisionne les chutes prend sa source dans le Fouta Djallon, en République de Guinée. Les populations concernées par l'exploitation des ressources disponibles sont sénégalaises, guinéennes et maliennes par leur origine. La dimension transfrontalière des ressources en eau des chutes de Dinde Fello et la diversité des acteurs autochtones s'avère ainsi indiscutable.

L'écosystème particulier de Dinde Fello est l'un des plus rares d'Afrique de l'Ouest : certaines fougères, en voie de disparition ailleurs, y survivent ; un groupe de chimpanzés trouve le refuge dans une forêt naturelle encore inexplorée tandis que certains botanistes estiment y avoir découvert la plus grande fleur connue dans le monde. A ce titre, l'intérêt de Dinde Fello

dépasse les limites des localités environnantes et de leurs populations.

Dinde Fello interpelle l'Etat sénégalais, la communauté scientifique nationale et mondiale, l'ensemble des organisations dont le mobile relève de la défense des espèces animales et végétales en voie de disparition. Même l'UNESCO, au nom de la défense d'un site appartenant au patrimoine de l'humanité, est concernée.

D'une beauté féerique selon de nombreux témoignages, Dinde Fello est déjà l'objet d'une concurrence acharnée et inégale entre les multinationales du tourisme et les populations locales qui souhaiteraient exploiter le terroir à leur profit.

Les enquêtes et analyses des spécialistes confirment, de plus en plus, de graves menaces sur le site de Dinde Fello. L'utilisation, par les populations du village se situant au dessus de la colline, des eaux de la rivière à des fins domestiques - en particulier l'emploi des détergents - non seulement altère la composition naturelle de l'eau recueillie au bas des chutes mais remet également en cause l'existence des fougères et d'autres espèces rares.

Comment parvenir à des solutions équitables pour exploiter les ressources de Dinde Fello en tenant compte de la diversité des acteurs en présence et de leurs intérêts contradictoires ? Du niveau local à celui de l'humanité toute entière, en passant par le Sénégal et les préoccupations transnationales, le niveau de responsabilité des acteurs et l'étendue des conséquences de leurs comportements ne sauraient être appréciées en s'arrêtant à l'horizon de leurs seuls intérêts.

A l'échelle des pays, les difficultés du même ordre se rencontrent pour la gestion de l'espace, des forêts, des lacs, des mares, des cours d'eau et des nappes phréatiques enjambant plusieurs localités et régions. Plusieurs acteurs entrent en lice: l'Etat, les opérateurs privés, les communautés locales organisées (communautés rurales, coopératives, associations, GIE, ONG etc), les institutions chargées des finances et du crédit, les partenaires bilatéraux et multilatéraux engagés dans des projets impliquant les ressources en question.

Des activités nombreuses entrent en contradiction : agriculture sous diverses formes (pluviale, irriguée, de décrue), élevage, pêche, cueillette, exploitation minière, construction (routes, ouvrages, habitations) etc.

Les intérêts en jeu concernent donc des acteurs et activités différents, se situant à des niveaux spécifiques, ayant, en conséquence, des approches de la gestion des ressources naturelles relevant d'échelles d'appréciation multiples.

Il en découle l'urgente nécessité de recourir à des institutions de dialogue, de négociation, de recours et d'arbitrage, tenant compte des intérêts de tous et de chacun. La garantie de l'exercice de la souveraineté de gestion et du contrôle des institutions sur les ressources naturelles relevant de leur compétence, devrait être recherchée en tenant compte des incidences aux niveaux inférieurs et supérieurs.

3.5. La résolution des conflits : facteurs favorables, facteurs de blocage

La résolution des différends et conflits fonciers, de même que l'émergence et la mise en oeuvre de solutions, sont sous l'influence déterminante de plusieurs facteurs parmi lesquels: les expériences et initiatives locales, les autorités locales, l'administration, les services techniques spécialisés et la justice, les bailleurs de fonds, etc.

Expériences et initiatives locales

Les expériences et initiatives locales, en particulier la prise en main par les populations locales de la gestion des ressources naturelles de leurs terroirs, jouent un rôle essentiel dans la recherche de solutions aux différends et conflits fonciers. Au Sahel, des exemples de ce genre sont nombreux. Nous en citerons deux : Shilaah Lahmiir en Mauritanie et Fandène au Sénégal.

Shilaah Lahmiir

Shilaah Lahmiir est un campement moyen de la région du Brakna dont le chef-lieu est Aleg, situé dans les environs de Magta-Lahjar. Ses habitants appartiennent à la tribu des *Taagat*, l'une des plus importantes de Mauritanie de par son nombre. Depuis une quinzaine d'années, les habitants de Shilaah Lahmiir, malgré l'opposition de l'administration, développent une expérience originale de gestion de leur patrimoine foncier (BA, 1984).

Sous le régime colonial une retenue d'eau fut construite, permettant ainsi de pratiquer des cultures de décrue sur des centaines d'hectares. La famille qui exerçait le rôle religieux prépondérant, représentait alors la tribu auprès des autorités coloniales : c'est donc en son nom que la retenue et les terres qu'elle permettait de mettre en valeur furent enregistrées.

Durant les années éprouvantes de la sécheresse (1970-1973), un profond mouvement social de remise en cause de la tutelle de la famille maraboutique dirigeante vit le jour. Ce mouvement mit en branle non seulement les anciens esclaves (*h'raatiin*) mais aussi la grande masse des anciens maîtres - y compris des membres ayant des liens de parenté avec la famille dirigeante. Non seulement les femmes participèrent au mouvement mais ce dernier fut également soutenu par les personnes âgées.

La majorité des membres de la tribu, mettant à contribution les dispositions de la loi, créèrent une coopérative. Le mouvement culmina avec l'adoption d'une charte foncière écrite, reconnaissant le droit égal à la propriété pour les anciens maîtres et leurs anciens esclaves, pour les hommes et les femmes. Dans les tribus mauritanienes, fortement marquées par l'injustice sociale nourrie par les pratiques esclavagistes anciennes, ce fut une véritable révolution.

L'ensemble des tribus du Brakna et des régions voisines (le Tagant par exemple), l'ensemble des confréries religieuses mauritanies, les courants d'opinion et les organisations politiques, se trouvèrent dans l'obligation de prendre position : pour ou contre le maintien du statu-quo social ; pour ou contre les réformes entreprises par les populations *Taagat*. Bientôt vingt ans que les antagonismes durent, que les reculs, les progrès et percées significatives alternent. Malgré tout, nul ne saurait dire avec certitude qui l'emportera.

Fandène

Les populations de Fandène (Freudenberger, 1992), dans la région de Thiès (Sénégal), possèdent une riche expérience de la culture du rônier. Selon le témoignage des spécialistes de l'Institut Sénégalais pour l'Environnement (ISE) leurs connaissances scientifiques portant sur le palmier dépassent de loin celles de la communauté scientifique sénégalaise en la matière. Des recherches sont en cours pour recueillir ces connaissances et les publier.

Organisées en associations et en groupements d'intérêts économiques (GIE), les populations de Fandène ont élaboré et mis en oeuvre des règles simples mais efficaces de gestion de leur terroir et de résolutions des conflits. Ainsi, par exemple, ont-elles initié des rapports de cohabitation avec les éleveurs fulbe, mettant fin aux formes violentes que leur conflits prenaient depuis plusieurs décennies.

Le canal du Cayor, projet de l'Etat du Sénégal, traversera les terres relevant de la maîtrise des populations de Fandène et, sur une largeur importante, les populations seront expropriées. L'inquiétude est très grande au sein des populations de Fandène : l'intérêt national justifie-t-il la non-prise en compte des préoccupations locales ? Une autre démarche, assurément moins réductrice, aurait certainement permis de conjuguer le premier aux seconds.

Les autorités locales

Longs, complexes, difficilement applicables et élaborés dans des langues peu accessibles à la majorité des acteurs, les textes législatifs sahéliens ayant trait à la gestion des ressources naturelles entrent fréquemment en conflit avec la volonté des autorités locales, chargées de la gestion du patrimoine et auxquelles les populations recourent pour l'arbitrage et la résolution de leurs différends.

Bien souvent, les textes en question servent aux catégories urbaines à accaparer les ressources appartenant à des citoyens plus vulnérables, contre lesquels les dispositions complexes de la nouvelle législation, à travers leurs nombreux labyrinthes, fonctionnent comme autant de pièges. Instruits par l'expérience, les citoyens et les autorités en lesquelles

ils se reconnaissent, apprennent, de mieux en mieux, à contourner les nouvelles dispositions légales ou à s'y adapter.

La justice, l'administration et les services techniques spécialisés

Lorsque les différends se transforment en conflits, les parties en présence recourent souvent aux institutions locales ou à l'appareil judiciaire pour leur trouver des solutions. Les formes de règlement fondées sur les règles locales (orales pour la majeure partie des campagnes sahéliennes) permettent alors de circonscrire les conflits fonciers, même si les minorités et certaines catégories sociales (femmes, jeunes, anciens esclaves) s'en trouvent, bien des fois, lésées.

Avec l'introduction de l'islam et surtout avec le régime colonial, de nouvelles juridictions, étrangères au milieu social et culturel sont apparues, entrant en contradiction avec les règles locales. Les litiges portés au niveau de telles juridictions, dont les fondements et les modes de fonctionnement étaient ignorées ou peu connus des parties en conflits, trouvaient alors des solutions relevant de logiques nouvelles. (Debène, 1990. Le Roy, 1990).

Les pays du Sahel, ayant hérité du système judiciaire colonial, prônent l'Etat de droit et n'accordent qu'une place accessoire aux modes locaux de règlement des conflits. Pourtant, ce n'est qu'exceptionnellement que les paysans sahéliens font appel à la justice officielle pour régler leurs conflits fonciers, préférant l'arbitrage des institutions locales ou le recours à des modes de conciliation nouveaux mais informels et non reconnus par la loi. (Le Roy, 1990).

L'ignorance par les justiciables sahéliens du contenu et du mode de fonctionnement de la justice, la complexité de ses procédures, la chéreté de ses services et la corruption qui la gangrène plongent le système judiciaire dans une crise profonde.

Les textes fonciers ont surtout servi à déposséder les catégories les plus vulnérables, au profit des catégories urbaines les mieux informées et préparées à comprendre puis à emprunter les labyrinthes des modes d'attribution, de recours, de jugement, etc. A Bamako, en trente années, hauts fonctionnaires et officiers de l'armée ont pu ainsi spolier les paysans de la zone péri-urbaine, établir des propriétés de plusieurs centaines d'hectares autour de la ville, refoulant les paysans à plus de trente kilomètres à la ronde.

Dans les campagnes sahéliennes, les litiges qui sont portés au niveau des institutions étatiques sont, dans la grande majorité des cas, tranchés par les représentants de l'administration et, exceptionnellement, par les juges. Même si, en règle générale, ils connaissent peu les textes, les représentants de l'administration tranchent les conflits suivant

les rapports de force politiques et sociaux du moment, en fonction de la fortune des parties en conflit et de leur influence.

Les techniciens et les services spécialisés du cadastre, des domaines, etc, négocient chèrement leurs compétences et exercent une influence non négligeable dans l'attribution des terres et la résolution des conflits qui surgissent.

Les bailleurs de fonds

La crise dans la gestion des ressources naturelles et les nombreux conflits qui surgissent, le détournement et le gaspillage de l'aide et les protestations de l'opinion publique ont contribué à l'émergence de la politique dite des conditionnalités au niveau des bailleurs de fonds.

En rapport avec les questions foncières cette politique consiste à conditionner l'octroi de l'aide à la réforme des textes en vigueur dans le sens de la promotion de la propriété privée. Dans la majorité des pays du Sahel cette politique a porté ses fruits : de nouveaux textes, affirmant la primauté de la propriété privée ont été adoptés ou sont en voie de l'être (voir chapitre 5).

L'avenir de l'environnement et du cadre de vie au Sahel

La dégradation accélérée du milieu, la destruction gigantesque des ressources liée aux calamités naturelles, mais aussi et surtout à l'accroissement des charges humaines et animales, la pollution, menacent gravement l'environnement et le cadre de vie au Sahel.

Les solutions locales adaptées à des problématiques anciennes ne répondent pas aux situations nouvelles et inédites. Il est devenu nécessaire de s'inspirer de l'ensemble des expériences positives des autres régions du monde et d'approfondir la recherche pour initier des solutions appropriées.

4. LES INSTITUTIONS ET LES PRATIQUES FONCIERES LOCALES ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

La grande diversité culturelle, écologique et économique du Sahel fait que les régimes fonciers sont très variés et complexes. Malgré les bouleversements profonds, certains éléments des régimes fonciers "coutumiers" font preuve d'une grande capacité de résistance à l'égard

des législations nouvelles. Mais les règles et pratiques foncières locales, qui ne sont pas immuables, ont nettement évolué au cours des vingt dernières années de sécheresse. Dans certains cas, il y a une détérioration des structures traditionnelles de gestion des ressources naturelles ; dans d'autres on discerne l'émergence de nouvelles institutions et pratiques foncières locales. Le régime foncier que l'on observe sur le terrain n'est ni purement "coutumier" ni de type strictement occidental : il s'agit d'une mosaïque de pratiques foncières influencées fortement par l'histoire sociale et écologique particulière de chaque milieu.

4.1. Caractéristiques des pratiques foncieres locales au Sahel

En survolant l'ensemble des situations foncières locales, il est difficile d'identifier des cas similaires. Certes, les causes historiques des conflits fonciers au sein des Ganzourgous de Burkina Faso sont bien différentes de celles qui sont à la base des démêlés parmi les populations de NDoukoye au Mali. La dynamique foncière autour des forêts du village d'Amba au Mali n'est pas la même que celle du terroir de Fandène au Sénégal (voir annexe). Comment peut-on donc décrire avec une certaine précision les caractéristiques essentielles des régimes fonciers sur un espace aussi vaste que le Sahel ?

Au cours de la période pré-coloniale le facteur rare dans les sociétés rurales n'était pas la terre et les autres ressources naturelles, mais, par contre, la force du travail. Le défi pour les populations rurales était de maîtriser la nature par le défrichement d'une brousse "sauvage" et l'installation des villages en employant un minimum de main d'œuvre. Les populations avaient recours à plusieurs techniques pour affirmer leur occupation du terroir. Les feux de brousse, le défrichement des forêts et les repères géographiques comme les arbres sacrés étaient utilisés pour montrer les limites souvent fluctuantes d'un territoire occupé. Aujourd'hui, cette situation d'abondance n'existe plus : la terre et les autres ressources naturelles sont en train de devenir des facteurs rares, mais de façon ni uniforme, ni homogène (Projet CINERGIE, 1992). Progressivement, des règles de plus en plus précises se cristallisent autour de la terre et des autres ressources naturelles.

Dans des situations d'abondance de ressources, les populations pouvaient toujours migrer pour échapper non seulement à un endroit surpeuplé, mais aussi à des situations conflictuelles. Quand une situation économique et politique devenait intenable en un certain lieu, le groupe défavorisé pouvait s'établir ailleurs. En quittant leur lieu d'origine, ils conservaient les moeurs et coutumes de leur propre société. Les historiens du village évoquent souvent les causes des migrations de leurs ancêtres et l'importance de leurs liens avec des

sociétés lointaines. Les nouveaux sites étaient rarement vides. Les "pionniers" s'installaient alors, soit en conquérant la zone, soit en assimilant des populations plus faibles (Kopytoff, 1987). Jusqu'à nos jours on constate une interaction de droits différents s'exerçant sur le même espace: c'est souvent l'indication d'une longue histoire de cohabitation entre plusieurs groupes sociaux aux passés différents.

Le fondateur détenait souvent l'autorité nécessaire pour déterminer les règles d'accès aux ressources naturelles du milieu. De nos jours les descendants des fondateurs possèdent, en général, le "droit du premier occupant," un concept qui influence les pratiques pour l'appropriation et la transmission des droits fonciers. Le lignage, le clan, la famille ou la personne qui exerce la maîtrise sur l'espace vierge sur lequel il s'est installé pour la première fois conserve souvent des droits prioritaires sur cet espace. Les descendants des familles fondatrices peuvent, par la suite, céder l'usage d'une ou plusieurs ressources en don, ou en prêt pour une durée plus ou moins longue. Les terres étaient rarement vendues, mais elles servaient à établir des rapports sociaux permettant des échanges de la main d'œuvre (Colson, 1971: 194-196; Le Roy, 1982).

Depuis longtemps les droits d'usage semblent particulièrement bien définis en ce qui concerne les ressources naturelles les plus importantes pour la survie et la reproduction de la communauté villageoise. Par contre, en d'autres endroits les règles sont moins explicites (Freudenberger et al, 1993).

De nombreuses études de cas montrent que, depuis fort longtemps, il existe des droits fonciers bien déterminés des terres de crue, des points d'eau, des pâturages particulièrement riches, et des eaux poisonneuses le long des fleuves sahéliens (Dupré, 1991; Price et al, 1991). La propriété des arbres est également bien établie en ce qui concerne les essences utilisées pour la consommation familiale telles que le tamarinier, le baobab, le karité, le dattier, et les palmiers (McLaine, 1992; Fortmann et Bruce, 1988).

Mais ce n'est pas uniquement l'importance du rôle de ces ressources dans l'économie familiale qui explique l'existence de droits bien articulés. Depuis le temps colonial des droits fonciers individuels sont apparus autour des arbres dont les produits sont destinés à l'exportation, tels que le gommier (*Acacia senegal*) - la source de la gomme arabique bien prisée par les industries européennes. Ainsi, les Maures noirs et les Fulbe du Ferlo, dans le nord du Sénégal, détiennent, depuis longtemps, des droits individuels sur ces denses bosquets de gommiers (Freudenberger, 1992).

4.2. L'évolution des institutions foncières locales au Sahel

Les institutions et pratiques foncières au Sahel ont été fortement influencées par les politiques coloniales et postcoloniales (voir chapitre 5). Une des pratiques de l'Etat colonial était la manipulation des autorités traditionnelles qui possédaient les pouvoirs de détention et de gestion des ressources naturelles. L'autorité et l'efficacité de ces institutions s'en trouvaient amoindries et les règles d'usage et d'exploitation des ressources naturelles devenaient moins efficaces (voir en annex l'exemple de la disparition progressive des pratiques qui contrôlaient l'exploitation abusive des ressources halieutiques).

Lorsque la sécheresse s'est abattue sur le Sahel au début des années 1970, certaines ressources naturelles sont devenues de plus en plus importantes pour la survie des populations. Les bas-fonds ont pris une importance nouvelle pour les cultures de contre-saison - souvent au détriment des pasteurs, perdant l'accès aux pâturages de la saison sèche. Les endroits propices à l'irrigation sont mis en valeur par les projets, ce qui aggrave la concurrence entre des communautés hétérogènes pour l'accès à ces nouvelles ressources.

Certains produits forestiers, tels les fruits du baobab ou du tamarinier deviennent non seulement une importante source de nourriture pour la famille, mais aussi une source de revenus lorsqu'ils sont vendus sur le marché. Les bouleversements de la sécheresse engendrent une convoitise pour certaines ressources qui, jadis, n'étaient que des sources de bénéfices secondaires.

Par conséquent, les détenteurs traditionnels de ces ressources essaient d'y affirmer des droits exclusifs, ce qui déclenche parfois une lutte acharnée pour redéfinir ce qui, auparavant, relevait de droits d'usage latents et implicites. Ainsi, les exploitateurs habituels d'un certain arbre peuvent-ils tenter d'empêcher, par la force, les nouveaux venus d'exploiter cet arbre; ils invoquent alors des droits ancestraux de "premiers occupants". En général, les populations essaient d'abord de régler le conflit localement. En cas d'échec, l'administration intervient en appliquant des lois d'origine occidentale pour résoudre le conflit. Le résultat, dans la pratique, est une imbrication entre les droits locaux et le droit foncier étatique. Pourtant, le rythme du changement n'est pas uniforme sur toute l'étendue du Sahel.

Les institutions villageoises gèrent difficilement leurs terroirs dans un contexte juridique qui donne l'autorité de gestion aux services de l'Etat - des services souvent dépourvus de moyens financiers nécessaires pour appliquer les lois et règlements. Quand des villageois veulent exclure des "étrangers" de l'usage de l'eau, des pâturages, ou des arbres sur leur terroir, ils sont confrontés à des réalités nouvelles : d'un point de vue juridique, ces

ressources appartiennent à la nation et elles sont donc sous le contrôle de l'Etat. Les communautés locales perdent ainsi, non seulement les droits d'exclusion mais aussi les possibilités de négocier de nouveaux arrangements avec les non-résidents des terroirs.

A l'intérieur des communautés villageoises, l'instabilité foncière peut renforcer les divisions existantes entre les différentes catégories sociales. Dans certains projets d'irrigation, des familles affranchies ont des difficultés d'accès aux périmètres irrigués (Bloch, LTC). Les femmes peuvent perdre leurs droits aux rizières dès que les hommes investissent dans les cultures de contre-saison (Schroeder, 199?). Les collecteurs maures de la gomme arabique au Ferlo du Sénégal voient entrer dans leurs domaines les pasteurs Fulbe, à la recherche de moyens financiers pour reconstituer leur bétail. (Sutter). Les pasteurs nigériens voient leur accès aux parcours saisonniers diminuer avec l'avancée des cultures vivrières sur ces endroits riches en matières organiques (Lufburo, 1993).

Enfin, la sécheresse au Sahel a causé un accroissement extraordinaire de projets de développement, d'où une pléthore de nouvelles institutions ayant un impact sur les pratiques foncières locales. Souvent ces projets mettent en place de nouvelles institutions en supposant que le village manque de structures et d'initiatives. Dès lors, il s'établit dans certains villages sahéliens une concurrence entre les organisations "traditionnelles" et "modernes" créées par les projets. Un projet de bois de village, qui introduit de nouvelles normes pour la distribution des bénéfices et le transfert de la propriété, peut avoir un résultat positif, dans le court terme, pour certaines catégories sociales démunies. Mais le projet établit ainsi de nouveaux "îlots" de règles foncières reconnues par l'Etat, dans un espace régi par d'autres règles et pratiques. Ces nouvelles pratiques foncières sont-elles durables?

4.3. La diversité des pratiques foncière actuelles

Il serait superficiel de conclure que les régimes fonciers 'traditionnels' sont en voie de disparition. Pourtant, des études de cas montrent que certaines pratiques locales ont du mal à survivre. Le long des fleuves Niger et Sénégal les pêcheurs ont conçu et mis en œuvre des règles complexes de gestion des pêcheries riveraines, bien que plusieurs d'entre eux aient été profondément modifiées suite aux années de sécheresse du début des années 70. Dans le delta du Niger au Mali les Fulbe du Macina ont créé des mécanismes pour régler l'accès aux riches pâturages du fleuve Niger, mais ces systèmes fonctionnent actuellement avec difficulté (Cissé, 1989; Morehead, 1989). Au début du siècle, les Maures du Ferlo au Sénégal ont mis en place au début du siècle un système sophistiqué de gestion des gommiers, qui est aujourd'hui on

voie de disparition (Freudenberger, 1992). Au Tchad, les populations Kwang de la région de Baguirmi ont, dans le temps, utilisé les peuplements de rôniers comme élément de défense contre les razzia; ces pratiques ont disparu. Enfin, dans certains endroits, les "parcs" d'Acacia albida sont en voie de destruction (Raison, 1988; Shepard, 19xx).

En même temps, de nouvelles pratiques foncières se mettent progressivement en place témoignant d'initiatives des populations elles-mêmes pour la conservation et la régénération des sols, des eaux, et des forêts dans le Sahel (IFAD, 1992; Rochette, 1989; Sheikh et al, 1988). Souvent ces techniques impliquent la création de nouvelles règles de gestion des ressources naturelles.

Le long du fleuve Sénégal, les populations essaient de protéger leurs maigres ressources forestières contre la dépréciation des charbonniers illicites en interdisant les coupes par des patrouilles de jeunes (Vincke, 1990; Fischer, 1992). Une expérience semblable est en cours au Mali dans le village de N'Dounkoye. Une association inter-villageoise de pastoralistes et de paysans sédentaires essaie de lutter contre les feux de brousse menaçant leurs troupeaux au Ferlo du Sénégal. L'association a construit des pare-feu et les membres arrêtent tous ceux qui mettent le feu aux pâturages (ReMAPS, 1992). Les Dogons du Mali maintiennent une agriculture intensive sur le plateau par l'entretien des travaux communautaires bien organisés (Kassougué et Ponsioen, 1990). Les populations de Mayo Kébi essaient de mettre en place un système inter-villageois pour mieux gérer les gommiers contre la dépréciation des groupes sociaux étrangers (Ba, communication personnelle, 1993); voir annexe, pour plus de détails.

Les initiatives locales pour prendre en charge la situation foncière visent à rétablir le contrôle politique et économique sur le terroir villageois. En effet, les populations essayent de construire des "murs" fonciers autour de leurs ressources contre l'accès libre des 'étrangers'. D'une certaine façon il s'agit d'une politique d'exclusion, mais la démarche est en même temps la manifestation d'une prise de conscience par les populations qu'il est nécessaire de protéger et de régénérer les ressources naturelles de leur milieu. Les gouvernements sahéliens n'acceptent pas toujours ce principe de droit d'exclusion érigé par les populations elles-mêmes car il est contraire au concept selon lequel les ressources naturelles "appartiennent" à la communauté nationale et qu'elles devraient être gérées par les services de l'Etat.

Les études citées prouvent que les institutions locales possèdent, dans certaines situations, une capacité remarquable de gérer de façon durable certaines ressources. Mais ces expériences sont encore des "îlots verts" dans un espace caractérisé surtout par des échecs

fréquents. Le défi demeure : les collectivités rurales devraient avoir la possibilité d'élaborer des règles pour l'exploitation des ressources locales, l'Etat devrait se limiter à en assurer le respect (Bruce, 1986, 139-140 ; Lawry, 1990).

Les projets d'aménagement du terroir villageois, tellement à la mode aujourd'hui, préparent peut-être le contexte approprié pour l'émergence de nouvelles ententes locales concernant la gestion des ressources naturelles (Barrier, 1990; Chaumier, 1985; Painter, 1991). C'est au cours de ces projets que de nouveaux rapports de pouvoir se négocient entre l'Etat et les utilisateurs de ces ressources. Ces expériences illustrent que les régimes fonciers locaux sont en train de s'adapter aux nouvelles réalités. Il est important de les suivre de près pour en tirer des leçons positives. Mais ces projets peuvent être fragiles et temporaires. Pendant que le projet est opérationnel, l'Etat respectera et protégera les nouvelles règles négociées sur le plan local. Après le départ du projet, ces arrangements resteront-ils intacts ? Quelles mesures l'Etat doit-il adopter pour que ces pratiques de gestion, conçues et appliquées au niveau local, soient durables ? Comment les institutions, du sommet de l'Etat jusqu'à la communauté locale, peuvent-elles régler les questions juridiques et administratives complexes qui accompagnent le transfert aux communautés locales du contrôle sur les ressources naturelles ? Les réponses ne peuvent être trouvées qu'en fonction des situations concrètes, variant d'un cas à l'autre, d'un pays à l'autre.

5. L'ETAT, LES LEGISLATIONS ET LES REGLES FONCIERES

5.1. Aperçu historique du rôle de l'Etat sur la gestion de la terre et des ressources naturelles

A l'heure actuelle, un outil privilégié d'intervention de l'Etat est sans doute la législation. Mais comme chacun sait, derrière les règles de l'Etat formulées par des juristes professionnels, se trouvent les pratiques des paysans, éleveurs et pêcheurs basées sur leurs propres manières de penser et d'organiser l'espace. Dans le domaine de la gestion de la terre et des ressources naturelles, la dialectique entre les pratiques locales et la législation officielle est le résultat d'un long processus commencé à l'époque coloniale et se poursuivant jusqu'à l'heure actuelle. Nous essayerons d'en tracer quelques étapes déterminantes.

Le droit foncier “traditionnel”

Pendant la première phase des interventions coloniales le besoin de contrôler la force de travail (entre autres pour fournir des produits agricoles) l'emportait sur le besoin de contrôler l'organisation foncière.

C'est surtout quand les sociétés ont commencé à se transformer en productrices de denrées d'exportation, que “le foncier coutumier” devenait un objet de recherche et un enjeu politique. La connaissance concernant les institutions et les pratiques foncières avant et pendant la première phase de la colonisation a été pendant longtemps basée sur cette littérature administrative et scientifique. Les régimes fonciers “traditionnels” étaient présentés comme un ensemble de règles séculaires, statiques et monolithiques avec des caractéristiques stéréotypées (appropriation collective, droit du premier occupant, droit d'usage individuel). Il s'agissait en fait d'une “reconstruction” culturelle destinée en premier lieu à justifier la colonisation. En même temps, les villageois eux-mêmes utilisaient la théorie “traditionnelle” d'attribution des terres pour conserver leurs prérogatives en matière de contrôle d'accès à la terre et de règlement de litiges (Le Bris, Le Roy & Leimdorfer, 1982. Moore, 1986. Chanock, 1991. Berry, 1988).

Cette évolution historique est à l'origine de la présentation en termes de dualisme: le droit foncier “traditionnel” qui serait un frein au développement, par opposition au droit foncier “moderne” qui serait stable, transparent et rationnel. Grâce à des études récentes nous savons maintenant que la réalité foncière au niveau local était beaucoup plus diversifiée et plus complexe (Le Bris, Le Roy & Mathieu, 1991. Bruce, 1991, Downs & Reyna 1988. L'évolution du droit pendant la période coloniale est un facteur – parmi beaucoup d'autres – de changement des régimes fonciers locaux, qui ont pourtant su garder leur propre logique, orientée essentiellement vers la survie du groupe. En revanche, les politiques coloniales ont été déterminantes pour les législations foncières des Etats indépendants; ces législations ont mis l'accent sur des règles et procédures uniformes et sur le contrôle de la terre par les institutions étatiques.

Les politiques coloniales en matière foncière

Les neuf pays qui sont actuellement membres du CILSS ont subi l'influence de trois puissances coloniales dont les politiques foncières ont été en théorie fort différentes. A l'intérieur de ces aires coloniales, les différences de production (prédominance de cultures

d'exportation ou de cultures vivrières) ont encore renforcé les divergences quant à l'impact de la politique coloniale sur l'organisation foncière locale.

Les premières interventions législatives touchant le foncier apparaissent partout au cours du XIXe siècle et posent le problème juridique de savoir qui devait être considéré comme propriétaire des terres conquises (pour plus de détails, voir l'annexe : Législations foncières à l'époque coloniale).

Les colonies britanniques adoptaient une approche pragmatique créant un dualisme entre le droit colonial (système de concessions et de baux) s'appliquant aux terres des colons blancs et le droit "coutumier" s'appliquant aux terres et réserves indigènes (indigenous people). Les régimes fonciers locaux y étaient – du moins en apparence – respectés, selon une interprétation qui répondait aux besoins du colonisateur.

La politique britannique, s'appliquant en Gambie, était basée sur la théorie de "indirect rule" et a abouti à un rôle accru des autorités "indigènes".

La politique législative des Portugais était caractérisée par le système indigenato, basée sur la conviction que leurs "sujets" africains n'étaient pas assez "civilisés" pour devenir des citoyens portugais. Dans leurs colonies c'étaient les administrateurs coloniaux qui exerçaient les fonctions de police et les fonctions judiciaires. En cela, la doctrine coloniale portugaise ressemble fort à celle des Français (Roberts & Mann, 1991 : p. 19). Sur le plan strictement foncier, la politique portugaise a résulté - comme dans les colonies britanniques - d'un dualisme entre le droit colonial et le droit dit coutumier.

L'Etat colonial français, par contre, a adopté une doctrine foncière unique (une seule loi pour tous). Au début, le mot-clé de la colonisation française fut l'assimilation, entraînant la négation des droits fonciers locaux et offrant en théorie à chacun (Européens et Africains) la possibilité de recevoir des concessions et d'avoir accès à la propriété privée. Lentement mais sûrement, l'évolution est allée dans le sens d'un plus grand respect pour les différents systèmes juridiques autochtones, mais le législateur a toujours considéré ces derniers comme relativement mineurs. Une autre composante de cette politique était la constitution progressive d'un monopole foncier par l'Etat colonial, basé sur le principe de la domanialité et la notion de biens vacants et sans maître.

L'application de ce dernier concept en Afrique a beaucoup contribué au sentiment d'insécurité des paysans. Les collectivités locales et les cultivateurs devaient prouver leurs droits coutumiers sur la terre. S'ils n'y arrivaient pas, la terre était considérée comme vacante et sans maître et entrait automatiquement dans le domaine de l'Etat.

En vertu de ces principes, la quasi-totalité des terres dans les colonies françaises relevaient du domaine de l'Etat et pouvaient être attribuées par l'administration coloniale sous forme de concessions à qui elle le souhaitait, sans tenir compte des droits d'usage locaux (Coquery-Vidrovitch, 1982: 75).

Pourtant, il ne faut pas exagérer ces différences: l'objectif des puissances coloniales était le même (l'exploitation économique des colonies) et toutes les colonies étaient considérées comme une *tabula rasa* où l'on pouvait établir des rapports fonciers et des rapports de production totalement nouveaux. Au niveau local, bien que le but – amener les populations rurales à abandonner leurs régimes fonciers pour les remplacer par le système foncier moderne – n'ait pas été atteint, les conceptions locales en matière foncière se sont progressivement transformées. Au niveau national, les nouveaux Etats indépendants ont soit élaboré des réformes foncières, toujours fortement marquées par l'esprit colonial (le cas des anciennes colonies françaises), soit simplement prorogé les lois coloniales (le cas de la Gambie et de la Guinée Bissau).

Les premières réformes foncières

Après l'indépendance de la Gambie (1965), de la Guinée Bissau et du Cap Vert (1975), les lois coloniales avec leur caractère dualiste entre le “traditionnel” et le “moderne”, sont restées en vigueur. Les réformes foncières y sont encore en cours ou sont de dates récentes. Elles seront traitées plus loin.

Dans les autres pays du Sahel – anciennes colonies françaises – les autorités nationales ont, dans les premières années après l'indépendance en 1960, entrepris des réformes foncières “modernes”. Malgré les différences, parfois considérables, entre ces réformes – celle du Sénégal par exemple était tout à fait originale – elles présentent quelques caractéristiques communes, héritées de la logique coloniale.

Comme l'a écrit Etienne Le Roy: “Les nouvelles élites africaines ne se sont familiarisées avec le modèle institutionnel colonial que de façon superficielle; ils ont donc dû gérer un modèle sans son mode d'emploi et ils ont inventé des solutions juridiques qui ont pris le modèle “unitariste” de base au pied de la lettre: le chef est unique, le parti est unique, le syndicat de même, pour constituer *une* nation, *un* Etat et *un* droit.” (Le Roy, 1988). Partout dans les pays francophones du Sahel le poids du **centralisme** et de la hiérarchie bureaucratique est écrasant.

Ensuite, dans toutes les premières réformes foncières la propriété de la terre est d'une façon ou d'une autre, le **monopole de l'Etat**, qui peut accorder des droits plus ou moins analogues à un titre de propriété privée. Cette **idéologie de la propriété** a comme corollaire logique que les pratiques locales de gestion foncière sont officiellement ignorées, abolies ou sous-estimées. En d'autres termes, l'Etat a la prétention de contrôler la gestion de toutes les terres, même s'il n'a pas les moyens d'exécuter cette tâche de façon efficace.

Le Niger est un exemple typique du métissage difficile entre le droit "coutumier" et le droit moderne (Ngaido, 1993).

Parlant de l'Afrique dite francophone, le législateur colonial a beaucoup hésité quant à l'organisation judiciaire la mieux appropriée pour ses colonies (Mangin, 1990: p. 21 - 26). Finalement, il a opté pour une solution intermédiaire en créant des juridictions de droit français tout en respectant le pouvoir judiciaire des chefs coutumiers et religieux. Pourtant ce pouvoir s'est progressivement réduit, d'abord (1903) par l'imposition d'un administrateur colonial comme président des tribunaux de droit local, et ensuite (1944) par la création de tribunaux coutumiers qui n'avaient qu'un pouvoir restreint. Les gouvernements indépendants ont alors supprimé les tribunaux coutumiers et opté pour un système judiciaire unique.

Cependant, dans la pratique actuelle, la très grande majorité des conflits concernant la terre et les ressources naturelles est toujours jugée en dehors du système officiel, par le chef ou le conseil de village, par les cadis, etc., qui continuent à s'inspirer de leurs propres règles foncières, à certains endroits souvent imprégnées de normes islamiques. Seuls les conflits qui n'ont pas pu être résolus au sein des communautés locales, sont portés devant les tribunaux étatiques ou les administrateurs locaux (préfets, commandants de cercle, etc.). Dans certains pays du Sahel (le Mali, p.ex.), les relations conflictuelles entre l'administration et la justice continuent d'exister, augmentant ainsi l'insécurité foncière des populations locales.

5.2. Les pratiques foncières locales dans un contexte de transition

Nous avons déjà évoqué les idées figées et stéréotypées qui ont pendant longtemps dominé la connaissance des conceptions et des institutions foncières autochtones. Des études plus récentes donnent une nouvelle interprétation des régimes fonciers autochtones. Tout en insistant sur la diversité, la complexité et la dynamique interne des pratiques locales, ces études ont corrigé l'image coloniale que nous avions de ces régimes.

Même dans le Sahel, présenté comme un écosystème plus ou moins homogène, il existe une grande variété de conditions écologiques, de contextes historiques et culturels et de structures politiques qui rend toute généralisation hasardeuse.

Les paysans individuels possédaient rarement des droits exclusifs et absous sur la terre; il s'agissait plutôt de "faisceaux de droits": une interaction de droits multiples sur une terre, une forêt, une mare, etc. La composition de ces faisceaux de droits peut varier d'une société locale à l'autre, mais peut également varier d'une saison à l'autre (pour des exemples, voir l'annexe 4). Pendant longtemps, ces principes ont permis aux régimes fonciers locaux de s'adapter à des changements économiques et sociaux.

Parmi ces changements la conquête islamique a été dans la plupart des pays du Sahel, un fait majeur. Avec des rythmes et des intensités différentes et dans des époques différentes (dont le point culminant se trouve au milieu du XIXe siècle), les règles du droit islamique ont été réinterprétées et progressivement intégrées dans les pratiques foncières locales. Sans exhaustivité, on peut citer quelques exemples: l'introduction du métayage et des possibilités de vente de terre, les règles d'héritage (héritage individuel, possibilité - dans certains cas - pour la femme d'hériter de la terre), tendance à une plus grande individualisation, apparition de nouvelles autorités foncières et judiciaires, introduction de la *zékaat* (dîme coranique)(Voir l'annexe n°5).Les changements dans les pratiques foncières locales, du fait des facteurs internes et externes, ont entraîné également une évolution de certains concepts-clés de la problématique foncière, tels que maître de la terre, usager ou propriétaire. Quelques exemples, présentés en encadré, peuvent donner une idée de cette évolution.

Que veut dire le mot propriétaire ?

Au Sénégal, la Loi sur le domaine national de 1964 a nationalisé les terres qui ne sont ni immatriculées privativement ni intégrées dans le domaine. Leur propriété est attribuée à la "Nation", mais la loi reconnaît ensuite des compétences spécifiques à l'Etat comme "détenteur", aux conseils ruraux comme "gérants" et aux usagers comme "occupants" (Le Roy, 1988: 29). Dans l'optique de l'Etat, les paysans détiennent donc un droit d'usage, qui est un droit personnel, précaire et révocable. Les paysans de leur côté se disent en général propriétaire de leur parcelle en faisant référence à la coutume foncière (prétention niée par l'Etat). Pourtant il ne s'agit pas toujours de deux optiques diamétralement opposées. Il arrive également que les paysans désignent "le Président" comme propriétaire en faisant référence à la loi. Les conseillers ruraux et les agents de l'Etat (sous-préfet, agent forestier, etc.) – de leur côté – se sentent bien obligés d'appliquer la norme juridique officielle, mais autant qu'ils appartiennent à la société locale, ils sont également rattachés au système de valeurs de leur groupe (Pour les exemples récents, voir Freudenberger, 1992).

Le contrat d'hospitalité

Demba Diedhiou est un vieux Diola, originaire d'un village au nord du fleuve Casamance au Sénégal. Dans la tradition des villages diolas, tout étranger (*adjaoura*), qui veut s'installer dans le village s'adressait obligatoirement à un chef de lignée qui pourrait l'héberger temporairement et lui prêter des champs et des rizières. Entre l'*adjouara* et son hôte (*adjiat*) se développait par la suite une relation particulière, souvent interprétée en termes de parenté, qui procurait à l'*adjiat* une autorité certaine. Lorsque Demba, avant la Deuxième guerre mondiale, quitta son village pour chercher du travail à Ziguinchor, il s'adressa donc au chef du quartier. Celui-ci l'a hébergé pendant quelques années, l'a familialisé avec la vie urbaine et l'a aidé à trouver du travail et une parcelle pour construire sa maison. Des années plus tard Demba, qui est devenu un homme relativement aisé et bien respecté, servait à son tour de tuteur pour tous ceux qui, venant de son village, veulent s'installer en ville. Un de ses protégés est devenu par la suite le principal intermédiaire foncier de son quartier, en se basant sur le même système d'*adjiat*, situation combinée avec une carrière brillante dans la politique locale. Ainsi le système villageois continue à se reproduire en milieu (péri-)urbain, mais sous une forme adaptée: les relations quasi-parentales sont progressivement et partiellement refoulées par des relations de clientélisme dans lesquelles la politique joue un rôle important (Hesseling, 1992: 43 – 45).

Le résultat est un système de gestion foncière complexe, qui est en recomposition permanente, à la fois produit et objet d'une réinterprétation de tous les opérateurs étatiques, populaires et autres. Lorsque les intérêts des principaux acteurs se concilient les situations de pluralisme juridique peuvent aboutir à des compromis. Il peut y avoir confrontation, par contre, dans d'autres situations que l'on pourrait appeler "le moment juridique": quand il y a un conflit, quand un projet de développement oblige les paysans à régulariser leur situation, quand le paysans a besoin d'un prêt bancaire, etc.

5.3. Un nouvel élan législatif dans le Sahel

La législation: obstacle au développement ?

Trente ans de réformes, modifications, adaptations et bricolages législatifs dans les différents pays du Sahel ont produit des textes qui ont incontestablement des qualités; certains sont des bijoux de technique juridique, d'autres contiennent des solutions originales. Néanmoins, au cours des années 1980, le constat est général: les législations sahéliennes portant sur la terre, la forêt ou l'eau sont difficilement applicables au niveau local. Presque partout la législation foncière (au sens large) est perçue comme un obstacle à un développement équilibré, équitable et respectueux de l'environnement.

Malgré les différences considérables entre les législations nationales, les principaux problèmes constatés présentent des caractéristiques communes. Ils sont le résultat des changements intervenus dans le Sahel, qui ont fait l'objet de nombreuses études. Nous nous limitons à les signaler en les illustrant par quelques exemples concrets.

(a) "Nul n'est censé ignorer la loi".

Comment donner un contenu à cette maxime dans les pays du Sahel où toute la législation est conçue dans la langue de l'ancien colonisateur (sauf en Mauritanie: Arabe et Français) qui n'est pas ou peu maîtrisée par la masse des paysans? A cela s'ajoute que les concepts utilisés appartiennent au jargon juridique occidental. Il ne s'agit pas seulement d'une question de forme et de style, mais d'un problème politique et idéologique. Tout en sachant qu'un texte législatif a nécessairement un aspect technique spécialisé, un grand pas en avant pourra être fait lorsque le processus d'élaboration des textes législatifs s'appuiera davantage sur les langues, concepts et connaissances locales, et sur les débats réalisés dans ces langues.

(La circulation de l'information – entre autres juridique – est un problème plus complexe; d'autre part l'utilisation de telle ou telle langue dépasse le cadre purement juridique. Pour une réflexion plus approfondie, voir l'annexe 2).

(b) La législation ne prend pas assez en considération les pratiques et les capacités locales de gérer les ressources naturelles.

Ce constat est un thème récurrent dans toutes les discussions sur la législation foncière au Sahel. Un exemple pertinent de ce problème est la consécration par la loi – sous des formes et en des termes divers – du principe de l'exploitation visible comme condition pour la sécurisation officielle des droits: mise en valeur, vivification, "la terre appartient à qui la travaille", etc.

La mise en valeur au Sénégal

Au Sénégal, le concept de mise en valeur se retrouve dans la Loi sur le Domaine national et la loi sur les communautés rurales: les conseils ruraux peuvent affecter ou désaffecter des terres du domaine national en fonction de la (capacité de) mise en valeur des demandeurs. Mais selon quels critères ? A défaut d'une réponse précise dans les textes, cela est laissé à la discrétion des conseils ruraux et du préfet qui doit approuver leurs décisions. C'est ainsi par exemple que les éleveurs de Barkédji ont demandé et obtenu 14.000 ha de terres de pâturage du conseil rural, mais le Préfet de Linguère a désapprouvé l'affectation sous prétexte que le motif invoqué (pâturage) ne peut constituer une mise en valeur. Or, de l'avis des experts en pastoralisme, cela peut contribuer à améliorer la qualité des sols et du fourrage. N'est-ce pas là, dans les pratiques des éleveurs, une forme de mise en valeur ?

(c) Le pastoralisme: l'oublié de la législation

L'attention du législateur sahélien a été fortement orientée vers des activités agricoles et forestières, et dans une moindre mesure vers les activités halieutiques et la gestion de l'eau. Le grand absent dans les législations est l'éleveur, qui pourtant, dans la plupart des pays sahéliens, contribue considérablement aux revenus du pays. (pour plus de détails, voir l'annexe 7).

(d) Les procédures foncières sont souvent très compliquées et contraignantes

La plupart des législations sahéliennes prévoient des procédures pour accéder à un titre foncier légal (Mali: concession rurale, Mauritanie: concession définitive, etc.) Ces procédures sont souvent d'une complexité qui dépasse la compréhension et la capacité d'action d'un très grand nombre de demandeurs, souvent illettrés.

Une procédure compliquée en Mauritanie

Un vieux paysan dans le Trarza Est en Mauritanie se plaint qu'il a dû se rendre 22 fois à la préfecture (à 60 km de son village) pour constituer un dossier complet de sa demande d'attribution. Il montre son dossier qui contient déjà plus de dix pièces, parmi lesquelles un croquis topographique du terrain et un programme de mise en valeur, qu'il a payé très cher. Au total il a déjà dépensé 35.000 UM. Jusqu'à maintenant il n'a pas encore reçu de réponse à sa demande. Si son dossier est accepté, il recevra une autorisation d'exploiter pour 5 ans; ensuite il pourra demander une concession provisoire, de nouveau pour 5 ans. Après cette deuxième période de cinq ans, et si la mise en valeur totale est encore une fois constatée par l'administration, on lui attribuera une concession définitive qui lui donne la propriété de la terre. Il n'est donc pas étonnant que beaucoup de paysans se posent la question suivante: "La terre nous appartient depuis plusieurs siècles; pourquoi faire toutes ces formalités pour obtenir la terre qui est déjà à nous?"(Hesseling & Crousse, 1992).

(e) Le règlement de litiges: par qui, quels critères et procédures ?

Malgré ou à cause de la création d'une organisation judiciaire unique dans la plupart des pays sahéliens, le règlement des conflits fonciers pose partout des problèmes sérieux. La concurrence entre solutions locales, actes administratifs et décisions judiciaires fait souvent ressurgir les conflits au lieu de sécuriser les populations locales.

(f) L'environnement: nouvel enjeu, nouvelle concurrence

La relation entre la gestion de la terre et les ressources naturelles, d'une part, et une bonne politique de l'environnement, d'autre part, n'est plus à démontrer. Au plan institutionnel, cela s'est traduit dans la plupart des pays du Sahel, par l'élargissement d'un ministère existant avec

une direction ou un service chargé de l'environnement. Le 'E' de 'environnement' figure désormais dans la plupart des sigles désignant les anciens ministères des Eaux et Forêts. Sur le plan législatif et politique on constate encore de nombreux problèmes:

- > Il n'y a pas toujours une définition claire du concept d'environnement (souvent limité aux problèmes de pollution);
- > Le rôle de la gestion des ressources naturelles dans le cadre de la préservation de l'environnement n'est pas toujours bien défini;
- > Il y a souvent une confusion quant aux missions spécifiques des différentes directions au sein des ministères concernés;
- > différents ministères sont en concurrence pour jouer le rôle de maître d'oeuvre en matière d'environnement, concurrence renforcée parfois par les bailleurs de fonds.

Dans la pratique, l'insuffisance ou l'absence de l'intégration entre politique environnementale et gestion des ressources naturelles, a souvent des effets dramatiques. Malgré l'existence de Programmes de Lutte contre la désertification et des Plans d'aménagement, prenant en compte l'aspect de l'environnement, ces documents constituent rarement une base pour les interventions foncières ou forestières. Les exemples de la forêt de MBégué au Sénégal et de la réforme foncière sur la rive mauritanienne du Fleuve Sénégal en sont des illustrations récentes parmi beaucoup d'autres (Hesseling & Crousse, 1992; K.S. Freudenberger, 1991).

(g) Insuffisance ou absence d'harmonisation entre législations nationales

Tout en reconnaissant que plusieurs législations foncières peuvent se côtoyer de part et d'autre d'une frontière et malgré les traits communs existant entre les différentes législations sahariennes en matière de gestion de ressources naturelles, leur évolution et leur application dans une même région frontalière prennent parfois des orientations différentes, qui peuvent avoir des effets de discontinuité dommageables dans la politique de développement transfrontalière. Ceci est le cas par exemple dans la Vallée du Fleuve Sénégal régie par trois législations nationales. Un autre exemple est celui de la pêche sur le fleuve Sourou. Voici "l'interprétation" burkinabé:

"Dans le Sourou, la pêche appelle un débat sur la gestion interfrontalière des ressources naturelles. La pratique de la pêche semble être plus sévèrement réglementée et plus respectueuse de la reproduction des espèces au Burkina qu'au Mali, où l'utilisation de filets à mailles serrées est courante et crée des conflits fréquents entre pêcheurs des deux pays sur le fleuve Sourou. Pourtant, l'exploitation 'spontanée' de la pêche est une source de revenus considérable. Comment les pêcheurs burkinabé pourraient-ils développer cet élément crucial de leur économie, si les pêcheurs maliens demeurent

aussi peu respectueux des normes relatives à l'exploitation du potentiel halieutique ?” (Document de synthèse, 1993: 6).

Les nouvelles législations : alliées du développement ?

Vers la fin des années 1980 la question foncière est de nouveau placée sur l'agenda politique des gouvernements sahéliens. Dans la turbulence du mouvement démocratique, dans le souci accru de préservation de l'environnement et dans le contexte contraignant des Programmes d'Ajustement Structurel, tous les pays membres du CILSS remettent en cause les législations existantes et se trouvent dans un processus de réformes plus ou moins innovatrices.

Dans le domaine forestier, le caractère étatique, répressif et protectionniste des codes (basés pour une grande partie sur le code colonial) est de plus en plus contesté. Depuis les années 1980, la plupart des pays sahéliens ont initié des travaux en vue de réformer leur code forestier¹.

Les orientations des réformes en cours (voir annexe)

La question posée pendant la période coloniale (comment l'Etat peut-il contrôler la terre et les ressources naturelles pour arriver à une exploitation maximale) est donc de nouveau d'actualité, mais sous une forme nouvelle: comment organiser une cogestion des ressources naturelles pour aboutir à une meilleure préservation de l'environnement.

On constate, en général, une tendance vers la propriété privée (Burkina Faso, Guinée Bissau, Mauritanie, Sénégal, et Gambie sous forme de bail de longue durée), sans que la propriété étatique ne soit sérieusement remise en cause. Malgré le discours sur un plus grand respect pour les pratiques foncières locales, les (projets de) réformes foncières ne vont pas dans le sens d'une véritable réhabilitation de celles-ci. En revanche, au niveau national la volonté politique de favoriser une participation plus active des collectivités locales dans la gestion des ressources naturelles semble être acquise dans la plupart des pays sahéliens.

Jusqu'à maintenant, la discussion sur une cogestion des ressources et sur une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les populations est, avec raison, essentiellement orientée vers la question de savoir quel doit être le niveau local adéquat auquel certains pouvoirs de

¹ Du 18 au 20 janvier 1993, le CILSS et le Land Tenure Center ont organisé à Bobo-Dioulasso un Atelier Régional sur les Codes forestiers; McLain, 1993.

gestion peuvent être transférés (terroir villageois ou intervillageois, communautés rurales). C'est ici que la problématique foncière et la décentralisation se rencontrent.

Enfin, au Mali, au Niger et au Tchad on voit apparaître les notions de Loi d'orientation et de Code rural. Apparemment l'option pour une Charte foncière (un texte juridique de portée générale et nationale qui contient seulement quelques principes fonciers essentiels et qui est accompagné de textes d'application plus ou moins localisés ou décentralisés) n'a été choisie que par le Mali. Pourtant, si l'idée de maintenir l'actuel Code Domanial et Foncier sous une forme modifiée l'emporte, l'idée d'une véritable décentralisation législative risque d'être vidée de son contenu. La Loi fixant les principes d'orientation du Code rural au Niger ne peut pas être considéré comme une charte foncière dans le sens défini ci-dessus, puisqu'elle ne sera probablement pas assortie de textes d'application décentralisés.

Quelques contraintes majeures

(a). La législation comme panacée aux problèmes de gestion des ressources naturelles

La législation peut être un outil important dans l'élaboration d'une nouvelle politique foncière. Pourtant, on a souvent tendance à trop se focaliser sur la législation, comme si la loi à elle seule est capable de changer le comportement foncier des paysans. Sous forme caricaturale: "Faites une loi, révisez la loi, vos problèmes seront résolus". Rien n'est moins vrai, bien sûr.

Les développements dans les chapitres précédents ont montré que le comportement foncier du paysan sahélien est en premier lieu déterminé par des relations sociales complexes et réciproques. L'Etat et la législation ne peuvent donc jouer qu'un rôle indirect et "à distance". L'Etat a beau dire que la seule source du droit est la législation officielle, le paysan continuera à se référer également à ses propres normes sociales et culturelles. Enfin, il y a l'erreur qui consiste à supposer que le message de la loi peut atteindre les paysans dans le sens voulu par le législateur. Ici aussi, la réalité est bien plus complexe. Ce message est toujours reçu de façon "détournée", interprété par l'administration, la justice ou la police, et influencé par le contexte local. Un exemple illustratif dans le domaine du foncier est le message "la terre appartient à l'Etat", qui donne lieu non seulement à des interprétations abusives de bonne foi, mais également à des abus volontaires.

Si la loi foncière conçue au niveau central est considérée comme l'unique source de changement du comportement des paysans sahéliens vis-à-vis de leur patrimoine foncier, le risque est grand qu'elle produise des effets non voulus et "pervers". Les sociétés sahéliennes

sont des sociétés pluralistes, ce qui demande une approche “sociologique” du législateur. Ensuite, une fois la nouvelle législation adoptée, il faudra tenir compte des facteurs sociaux qui déterminent dans quelle mesure celle-ci peut être “intériorisée” par les communautés locales (notamment leur capacité de comprendre correctement un texte législatif et de prendre position en fonction des priorités du milieu). Bref: les effets d'une nouvelle loi foncière dépendent plus de la motivation et de la situation des acteurs que des intentions du législateur².

(b). La décentralisation comme panacée aux problèmes de l'Etat

“Décentraliser” paraît le mot-miracle pour remédier aux échecs de la politique étatique et des projets de développement. Pourtant, beaucoup de réformes administratives sont présentées comme une politique de décentralisation, tandis qu'il s'agit en réalité d'une déconcentration qui laisse les collectivités locales sous une tutelle parfois pesante des autorités centrales.

Les problèmes d'une véritable décentralisation sont souvent sous-estimés, aussi bien par les bailleurs de fonds (qui de plus en plus font pression sur les gouvernements sahéliens pour “désengager l'Etat”), que par les gouvernements eux-mêmes et les experts du développement. Actuellement la volonté de décentraliser la gestion des ressources naturelles paraît essentiellement inspirée par l'urgence de trouver une solution aux problèmes (financiers et bureaucratiques) de l'Etat: ainsi la décentralisation risque de se limiter à décharger l'Etat des tâches coûteuses sur le dos des paysans.

La volonté et la capacité des populations locales d'assumer la responsabilité de leur patrimoine foncier sont souvent trop facilement considérées comme acquises. Pourtant, cette capacité est inégalement répartie entre les différentes communautés locales d'un pays. Le renforcement des capacités locales est donc une condition nécessaire et parallèle à toute activité de décentralisation. Afin d'affermir la volonté des populations locales de prendre en charge certaines tâches de gestion, d'autres conditions semblent indispensables:

> être traitées comme des partenaires sérieux dans le processus de négociation qui doit accompagner la répartition de ces tâches de gestion

² Griffiths 1990; Hesseling & Le Roy, 1990: 2-11; Mathieu 1990: 72-81.

- > rétablir leur confiance vis-à-vis de l'Etat (représenté par un préfet, un agent forestier, le juge, la police, etc.)
- > créer des relations plus transparentes, ce qui veut dire que les différents partenaires dans la cogestion peuvent exiger mutuellement des comptes à rendre (explication et justification des activités), sans peur de réprésailles (*accountability* ou “responsabiliser les administrations”). Du côté des autorités et agents techniques au niveau local, la décentralisation demande par conséquent un changement d'attitude, de mentalité et de capacités. Non seulement ils doivent être prêts à transférer aux collectivités locales certains de leurs pouvoirs légitimes ou usurpés, et leur rôle devra prendre à certains égards un tout autre contenu: partenaire dans la cogestion, facilitateur dans les processus de négociation, arbitres, etc.(Moore, 1991).

Terminons ces réflexions par une citation de Max Falque (1986:59):

Gérer le foncier ou “défendre l'environnement, ce n'est pas seulement mettre des clôtures pour faire respecter ses droits, c'est aussi en accepter le coût et les contraintes.” Dans le cas du Sahel aujourd'hui, les coûts sont ceux de nécessaires et effectives transformations institutionnelles, et les contraintes. celles de responsabilités nouvelles et réellement assurées des administrateurs à l'égard des populations.

6. DANS QUELLE DIRECTION CHERCHER LES SOLUTIONS ?

Dans les chapitres qui précèdent nous avons essayé de donner un aperçu de la problématique foncière actuelle au Sahel, en nous appuyant sur une analyse historique et en nous basant sur les expériences en cours dans le Sahel. Notre approche a été multidisciplinaire. L'image qui en découle est que la problématique foncière actuelle au Sahel est d'une extrême complexité et diversité, et qu'elle se trouve dans une situation de transition.

Il n'existe donc pas de solutions standard. Nous serons obligés de penser en termes de processus. Par conséquent, ce sont des **propositions indicatives** que nous soumettons à l'appréciation critiques de tous ceux qui sont concernés par la crise actuelle au Sahel et plus particulièrement aux participants à la Conférence Régionale (xx titre exact) en 1994.

Nous poserons d'abord quelques questions “brûlantes”, qui découlent de notre analyse. Celles-ci sont consciemment formulées de façon quelque peu provocante pour stimuler les débats. Ensuite nous présenterons un éventail de réponses possibles, en insistant de nouveau sur la complexité, la diversité et le caractère transitoire de la situation foncière actuelle. Nous terminerons par quelques options pour le développement en Sahel en insistant sur quelques principes pour éviter les échecs.

6.1. Quelques questions 'brûlantes'

(a). Urgence ou prudence dans les réformes législatives ?

Est-il "urgent d'attendre" ? Quelles sont les priorités ?

En recherchant les conditions d'une meilleure gestion foncière des ressources naturelles, faut-il considérer uniquement les textes de loi, [avec l'idée que ce sont les textes qui déterminent les comportements; que de nouveaux textes pourront créer de nouveaux comportements], ou bien faut-il d'abord chercher à mieux connaître les priorités des populations locales pour que celles-ci puissent constituer la base d'une nouvelle législation foncière. Les pratiques locales les plus performantes, ainsi que les législations coloniales et postcoloniales, peuvent-elles servir de base critique pour une nouvelle législation nationale adaptée aux exigences des circonstances actuelles ?

(b). La sécurisation foncière: sécurisation de qui, de quoi, comment et pourquoi?

◊ Sécurisation de qui ?

Des seuls habitants "historiques" les plus anciens des terroirs ? Aux dépens des migrants?; sécurisation des agriculteurs aux dépens des éleveurs ? (ou l'inverse, plus rare) ? Et que faire dans les nombreux cas où les "droits historiques" de divers groupes utilisant un même espace sont en opposition, sans priorités ou exclusivité reconnue par les uns aux autres ?

◊ Sécurisation de quoi ?

Des droits de propriété ou des droits d'usage? Pour quelle durée: à vie?, pour plus d'une génération (transmission des droits) ? Pour une durée garantissant de pouvoir bénéficier des résultats des investissements réalisés? (y compris investissement en travail).

Quels sont les types de "mise en valeur" qui peuvent être considérés comme justifiant ou légitimant la sécurisation des droits: uniquement les investissements en capital incorporés et fixés dans le sol (cas des infrastructures, production agricole, vergers), ou aussi investissements "de mobilité" et de travail dans la valorisation de ressources dispersées et fluctuantes (cas de l'élevage transhumant, rarement reconnu comme une "mise en valeur")?

◊ Sécurisation comment ?

Par rapport aux textes de loi, et par des titres fonciers légaux, ou par une reconnaissance effective dans les pratiques de l'administration des droits, légitimités et responsabilités à l'échelle locale ?

◊ Modes de sécurisation et rôle de l'administration. Faut-il "responsabiliser les responsables" (administratifs) ?

Faut-il former, motiver, sensibiliser, responsabiliser, sécuriser les populations rurales, ou aussi les administrateurs et techniciens dont les populations dépendent concrètement dans leurs relations avec l'Etat, et pour l'application des règles foncières étatiques ?

Le rôle des services techniques nationaux et des administrateurs à l'échelle locale est essentiel, parfois sous-estimé ou court-circuité par les projets, et ce rôle, pour des raisons multiples, n'est pas toujours assuré de la façon la plus adéquate (voir l'annexe sur la gestion des ressources à l'échelle locale). D'où proviennent ces difficultés et que faire pour y porter remède ?

(c). Que signifie la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ? Qui la souhaite, et sous quelle forme ?

Qui veut vraiment la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ? Que signifie-t-elle pour différents acteurs ?

Quelles sont les relations entre accroissement de la responsabilité foncière par les communautés locales, et décentralisation administrative ?

A la lumière des expériences, quelles sont les conditions de la gestion foncière locale?

Autrement dit, les cadres et agents de terrain croient-ils à la décentralisation de la GRN ? La voient-ils comme une chose positive pour eux et un processus auquel ils ont intérêt à contribuer ?

(d). Quelles sont les conditions de la décentralisation pour promouvoir la gestion foncière locale "responsable" des ressources ?

◊ du côté des populations:

'compétences' et capacités de gestion, de cohésion, de discipline, d'autorité ? Quels sont les facteurs favorables et les facteurs institutionnels limitants pour la gestion locale des ressources naturelles ?

Quelles formes de communication et de "cogestion" faut-il rechercher entre d'une part les systèmes locaux endogènes (règles internes), et d'autre part les appuis/ autorités/ compétences techniques et dispositions légales (règles externes) émanant de l'Etat et des intervenants du développement ?

◊ du côté de l'administration:

évolution de son rôle (appui et pas seulement contrôle: appui au renforcement des capacités de gestion); - compétences; - motivations, incitations, valeurs, contextes institutionnels à l'échelle nationale.

◊ entre l'Etat et les populations: quels types de relations ?

- La confiance (qui nécessite d'abord une certaine connaissance et un respect mutuel) est-elle une condition nécessaire des relations entre populations et intervenants extérieurs (et au premier chef, les plus permanents et "politiquement responsables" de ceux-ci: les membres de l'administration) pour la GRN à l'échelle locale ?

(e). Quelles sont les principaux problèmes fonciers auxquels les réglementations, institutions et procédures actuelles n'arrivent pas à apporter des réponses satisfaisantes ?

- Cohabitation agriculture / élevage transhumant;
- gestion supravillageoise de l'espace;
- migrations massives des zones dégradées vers les espaces encore relativement "riches" ou disponibles (problème lié au deux précédentes questions);
- conflits intercommunautaires,
- conflits transfrontaliers.

6.2. Quelles options pour une politique foncière au Sahel ?

Il existe dans les milieux ruraux et urbains du Sahel une mosaïque de régimes fonciers, une mosaïque qui n'est pas un tableau figé et cimenté, mais dont les pièces constitutives peuvent prendre de nouvelles apparences. On assiste également à l'émergence de nouvelles solutions foncières, engendrées par l'intervention de projets ou par l'initiative des populations elles-mêmes.

Cependant, l'articulation des droits sur les ressources naturelles n'est pas partout la même. Parfois, l'accès aux ressources naturelles paraît libre: ces ressources peuvent être exploitées sans que des règles étatiques ou locales interviennent. Ce sont des cas inquiétants, puisque l'absence de règles précises ou d'autorité reconnue peut accélérer la dégradation des ressources naturelles.

Comme nous l'avons soulignés, les sociétés sahéliennes sont en transformation et la situation foncière peut donc changer, progressivement ou brusquement. Lorsque le projet part,

la solution foncière liée au projet peut “partir” aussi, et lorsqu'une ressource commence à prendre de la valeur, des règles d'accès plus rigoureuses et complexes vont être créées progressivement.

Les terroirs du Sahel sont donc caractérisés par la coexistence de plusieurs micro-régimes fonciers. Cette multiplicité de régimes fonciers sert souvent d'argument à l'appui d'une politique d'harmonisation et d'uniformisation des règles foncières. Les limites d'une telle politique ont été indiqués dans les chapitres précédents. Il s'agit donc de trouver des réponses plus flexibles en créant un cadre juridique, administratif et politique qui permet une coexistence constructive des différents régimes fonciers.

Un éventail de solutions possibles

Dans un tel contexte de diversité de régimes fonciers, de création permanente de nouvelles pratiques foncières et de changements plus ou moins rapides, il est impossible de proposer des solutions infaillibles à tous les problèmes soulevés. Néanmoins, cette synthèse serait incomplète si nous ne tentions pas de formuler des suggestions pour les Etats et les populations des pays membres du CILSS. Au lieu de recommandations “clés en main”, nous présentons, de façon schématique, trois options de politique foncière en soulignant que chaque option cache en fait un éventail de modalités et de combinaisons.

Dans un premier temps, nous étudions dans quels types de situation foncière la propriété privée pourrait être (ou devenir) le régime dominant. Ensuite, une deuxième série d'options sera étudiée : quels types de situation foncières sont appropriés pour favoriser une forme de cogestion entre l'Etat et les communautés locales ? Enfin, nous examinons dans quels types de situation foncière il paraît plus indiqué que les pratiques foncières locales puissent se développer de façon plus ou moins autonome et que l'Etat ne joue qu'un rôle à distance.

Dans la situation actuelle du Sahel caractérisée par la transition, aucun de ces modèles n'existe dans sa forme pure, et il ne nous paraît pas souhaitable de faire, une fois pour toutes, le choix pour l'une ou l'autre option: chaque situation demandera une solution spécifique, et doit tenir compte de facteurs tels que la rareté de la ressource, la densité de la population, les rapports de force, l'hétérogénéité ethnique, etc. Dans certaines situations (la ville p.ex.) la propriété privée peut être la meilleure option, dans d'autres (la gestion d'une mare p.ex.), il est possible que les populations aient trouvé des solutions locales performantes; dans d'autres cas encore (l'exploitation d'une forêt), une forme de cogestion paraît plus indiquée. Mais

parfois (dans un contexte péri-urbain, p.ex.), les différentes options peuvent coexister, quitte à mettre l'accent, à un moment donné, sur l'une ou l'autre option. Essayons maintenant d'illustrer ces idées à l'aide d'exemples concrets.

Dans quels types de situation foncière la propriété privée peut être le régime dominant ?

L'individualisation des droits sur les ressources naturelles fait partout des progrès, avec ses avantages et inconvénients pour les populations.

Les Niayes du Sénégal: un cas typique de privatisation des ressources naturelles

Les Niayes du Sénégal suivent la côte du pays de Saint-Louis au Nord jusqu'à Mbour au Sud. Avant les années 1930 la zone était couverte par des forêts denses et verdoyantes. Les Wolofs cultivaient les berges, tandis que les mares étaient exploitées pendant la saison sèche par les Peuls qui y faisaient paître leur bétail.

Au fur et à mesure que la ville de Dakar s'agrandissait, la forêt et ses abondants rôniers étaient décimés pour le bois de chauffe et de construction. En même temps la culture de contre-saison faisait son apparition pratiquée essentiellement par des Wolofs dans des buts commerciaux. En raison de leurs droits d'usage traditionnels, les Peuls gardaient un droit d'accès prioritaire sur les bas fonds. Cette cohabitation n'était bien sûr pas sans conflits requérant des négociations fréquentes.

Dans ces zones maraîchères, plusieurs formes de métayage étaient pratiquées. Bien que les terres furent rarement vendues, le prix de location s'élevait progressivement. De plus, les propriétaires terriens utilisaient plusieurs stratégies afin d'empêcher les locataires ou les bénéficiaires des prêts de terres de profiter de la Loi sur le Domaine National pour se faire attribuer les champs qu'ils exploitaient (entre autres en limitant la durée du prêt ou de la location à deux ans).

De nos jours, les terres aux alentours de cette zone sont très convoitées par les "fermiers de dimanche", essentiellement des fonctionnaires et commerçants résidant à Dakar. Malgré l'interdiction de vente par la Loi sur le Domaine National, ceux-ci achètent des grandes parcelles appartenant aux propriétaires traditionnels; ils placent par la suite des murs autour du terrain, construisent des maisons et plantent des arbres fruitiers. Enfin, pour "légaliser leur achat", ils demandent au conseil rural l'affectation de la parcelle ainsi mise en valeur. Et comme les propriétaires traditionnels, bénéficiaires des transactions, sont encore bien représentés dans le conseil rural, l'affectation est rarement refusée.

En raison de la demande croissante de terres par les Dakarois, les nouveaux "propriétaires" cherchent de plus en plus à revendre leur parcelle à des prix de plus en plus élevés. Les Niayes sont entrés dans un processus de spéculation foncière.

Des situations de spéculation foncière, semblables à celle décrite en encadré, se présentent de plus en plus fréquemment dans les pays sahéliens. L'évolution vers une plus grande privatisation et individualisation des ressources naturelles, et notamment de la terre, paraît dans un tel contexte inévitable. La solution juridique dans ce cas n'est pas nécessairement une copie exacte de la propriété "à l'occidentale", attribuant à l'individu des droits exclusifs et permanents sur une ressource et lui permettant d'en exclure les autres. Dans certaines situations il peut être préférable de ne pas opter pour des droits absolus et exclusifs, mais de chercher des solutions intermédiaires (bail ou bail emphytéotique entre communauté rurale et individu; ou droits prioritaires dont le contenu est à définir en fonction du contexte, etc.).

Dans tous les cas, le rôle de l'Etat devient important afin de:

- > permettre une transition souple et progressive;
- > régulariser et contrôler le marché foncier afin de protéger les catégories les plus vulnérables;
- > contrôler les prix pour freiner la spéculation foncière;
- > créer des procédures simples et transparentes;
- > établir des critères simples et pertinents pour identifier les attributaires prioritaires;
- > prévoir des systèmes d'enregistrement adaptés au contexte local (allant d'un livre foncier simple, en passant par un cadastre léger, vers un cadastre classique).

Dans tous les cas, il sera nécessaire de:

- > tenir compte des coûts élevés d'un système foncier privatisé (coûts sociaux pour certaines catégories, plus coûts financiers);
- > choisir le moment opportun pour introduire la privatisation dans une certaine zone; c.à d. tenir compte des changements en cours;
- > permettre parfois la coexistence de plusieurs options;
- > chercher parfois des solutions intermédiaires.

Quels types de situation foncière permettent une forme de cogestion

Les forêts naturelles au sud de Ouagadougou: un exemple de cogestion

Le projet "Aménagement des forêts naturelles pour la sauvegarde de l'environnement et la production du bois" (PNUD/ FAO), au sud de Ouagadougou, est un exemple d'approche concertée et de cogestion d'une ressource naturelle entre trois partenaires: le projet (de façon transitoire), l'Etat, et les populations locales. (*présence du projet transitoire; à terme 2 partenaires*).

Le projet et l'Etat (par les services techniques concernés) reconnaissent les droits des populations et la légitimité des chefs de village et chefs de terre, en demandant l'accord de ceux-ci pour la mise en valeur et pour la délimitation des unités d'exploitation forestière (il s'agit ici des forêts protégées, et non du domaine classé).

Les populations exploitent la forêt (coupe et vente du bois) suivant les directives et les règles générales définies par les services d'Etat, à la fois au plan technique, et pour ce qui concerne les formes d'organisation et de gestion: précoopératives, Union des groupements villageois de gestion forestière.

Les recettes de la vente du bois sont partagés entre les exploitants, les villages dont émanent les groupements, l'Etat (taxes), et un fonds d'aménagement qui réinvestit dans l'entretien et le renouvellement de la forêt, et qui finance (en partie) une structure légère d'encadrement technique des groupements.

Depuis la fin des années 1980, Etats et bailleurs de fonds ont commencé à chercher des solutions de développement combinant l'amélioration de l'agriculture avec une stratégie de protection et d'amélioration des ressources naturelles. La nouvelle approche, sous des dénominations diverses, vise à promouvoir une gestion des ressources naturelles au niveau local ayant une orientation globale, participative, multisectorielle et intégrée et mettant l'accent sur la participation volontaire de la population dans la planification et la mise en oeuvre des projets.

La cogestion d'une ressource naturelle constitue un processus dynamique pour définir des relations nouvelles entre les collectivités locales, l'administration étatique et (de façon transitoire) les intervenants extérieurs (projets). Il s'agit d'une recherche de solutions intermédiaires applicables dans des situations foncières très diverses:

- > domaine de l'Etat (forêts classées, lacs, etc.)
- > propriété collective (jardins collectifs de femmes, projet d'irrigation, etc.)
- > une ressource régie par des règles de gestion locales (mare, terroir villageois, gîte de bétail etc.).

Ces situations foncières devraient réunir quelques conditions pour que la cogestion soit performantes. Parmi ces conditions on peut citer:

- > des instances d'autorité et de décision reconnues et respectées à l'échelle locale, existantes ou nouvellement créées;
- > la présence de personnes capable de mener les négociations.

Quant au rôle de l'Etat, on doit penser aux tâches suivantes:

- > élaborer des mécanismes de transfert de pouvoirs;
- > chercher, en consultant les communautés locales, le niveau local approprié;

- > jouer un rôle de facilitateur (favoriser la discussion au sein des collectivités locales pour l'établissement des règles de cogestion;
 - > jouer un rôle de médiateur en cas de conflit;
 - > prévoir des procédures simples pour reconnaître les arrangements conclus (visa administratif);
 - > veiller à ce que les règles de cogestion n'aient pas des conséquences négatives pour les villages voisins ou les catégories non représentées (pasteurs transhumants, p.ex.)
- (Pour plus de détails: voir annexe)

Dans quels types de situation les pratiques de gestion locales peuvent être le régime dominant

Les deux exemples donnés en encadré montrent deux attitudes différentes de l'Etat vis-à-vis des pratiques foncières locales. En Mauritanie, l'Etat impose l'abolition des règles foncières coutumières, mais se voit obligé de négocier avec les parties intéressées par l'exploitation des terres du Lac R'Kiz; dans la pratique l'Etat est tenu à distance par les propriétaires locaux. En Gambie, la tradition du *Common Law* permet de "encadrer" l'évolution des pratiques foncières locales; malgré une reconnaissance officielle des règles "traditionnelles" quant à la possession, la distribution et la transmission des ressources naturelles, l'Etat n'est pas absent, mais se tient à distance. Le Lac R'Kiz en Mauritanie: un cas typique de reconnaissance des pratiques foncières locales

Sur des milliers d'hectares, le Lac R'Kiz, dans la région du Trarza, inonde des terres particulièrement fertiles pour la culture du mil. Depuis des siècles, ces terres sont régies par des règles locales, fondées sur les droits des anciens maîtres sur leurs anciens esclaves et la pratique de métayage (Maurel, 1972).

Le gouvernement mauritanien, sur financement extérieur, a entrepris un projet d'amélioration des cultures de décrue sur 4500 hectares qui pourraient être portés, prochainement, à 7500. Dès le début, la question foncière a fait l'objet d'âpres négociations: les propriétaires locaux se sont montrés intraitables, exigeant la poursuite des pratiques locales comme condition d'acceptation du projet. Malgré l'affirmation par la loi de l'abolition des modes de tenue "traditionnels", l'Etat a fini par accepter les conditions des propriétaires: il existerait un procès-verbal sanctionnant l'accord, contredisant les dispositions de l'ordonnance no. 83-127 portant ré-organisation foncière et domaniale.

Les règles dites traditionnelles, du fait des particularités locales, continuent donc à régir l'exploitation des terres et le règlement des conflits, surtout ceux qui opposent propriétaires et producteurs: "Ainsi, un cultivateur, serviteur, est tenu de verser des redevances au propriétaire du terrain qu'il

travaille, mais est absolument libre d'après la loi moderne de ne rien verser à son maître. Le problème est plus complexe lorsque le propriétaire est en même temps le maître. Là encore réside la menace pour le cultivateur de se voir privé de terre en cas de refus du versement de la redevance ayant trait à son statut personnel." (Maurel, 1972) Ici la nécessité de dispositions pour la protection des droits du producteur de la personne humaine s'impose.

La Gambie: la protection juridique des pratiques locales

En Gambie, le *Lands Act* de 1990 permet explicitement les pratiques foncières coutumières sur toute l'étendue du territoire, sauf sur une zone aux alentours de Banjul (Kombo St. Mary). L'administration n'intervient dans les pratiques locales que pour la conciliation. Dans la tradition du *Common Law*, les tribunaux aux divers échelons, jouent un rôle prépondérant dans l'évolution des règles foncières locales. Leur jurisprudence qui reflète les conceptions locales quant à la gestion de la terre et des autres ressources naturelles, constitue une source de droit important. Malgré une politique de non-intervention directe dans les systèmes fonciers locaux, une série de lois agissent sur les prérogatives des populations. Un code forestier influence l'utilisation des arbres, l'Etat possède le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, et la Constitution protège l'individu contre les abus qui peuvent résulter de l'application des règles locales.

Parler des pratiques foncières locales en tant qu'option pour une nouvelle politique foncière dans le Sahel, est une question très délicate. En premier lieu, parce que cela pourrait donner l'impression que nous sommes en train de recréer l'image coloniale du droit foncier en termes de dichotomie (droit moderne versus droit coutumier). Répétons donc que nous ne parlons pas d'un corpus statique de règles "traditionnelles", que l'on pourrait ou devrait fixer dans un code. Nous pensons en termes de "droit de la pratique" (Hesseling & Le Roy 1991: 2 – 11), un droit qui est en recomposition permanente.

Dans les chapitres précédents, l'accent a été mis sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des conceptions et pratiques locales concernant la gestion des ressources naturelles. L'exemple du Lac R'Kiz (voir encadré) montre une fois de plus qu'il ne s'agit pas pourtant de les idéaliser. Elles contiennent parfois des éléments d'inégalité sociale contraires aux concepts universels des droits de l'homme. Dans d'autres cas, les bouleversements politiques, économiques, démographiques et écologiques ont rendu inopérantes les instances traditionnelles d'autorité et de décision et une politique de non-intervention de l'Etat pourrait alors créer une situation d'anarchie. Cependant, des études de cas (voir chapitre 4) ont montré qu'il existe à l'échelle locale des solutions et des institutions foncières performantes basées essentiellement sur des conceptions et normes locales. Une nouvelle politique foncière devrait offrir la possibilité de les "mettre en valeur".

Nous insistons de nouveau sur le fait que la reconnaissance des régimes fonciers locaux dans une zone spécifique n'exclut pas automatiquement la privatisation des ressources naturelles, ni des formes de cogestion. De plus, les conditions énumérées ci-dessus peuvent changer d'un moment à l'autre, nécessitant une intervention plus directe de l'Etat.

Enfin, pour que les pratiques foncières locales puissent être performantes, l'Etat a, ici également, un rôle important à remplir:

- > élaborer une législation qui laisse une marge de manœuvre suffisante pour ne pas briser la dynamique d'adaptation des pratiques locales foncières et tenant compte de la diversité des situations foncières à l'échelle locale;
- > prévoir des procédures assez simples pour reconnaître formellement les droits issus des pratiques locales;
- > donner des incitations pour un accès égalitaire et équitable aux ressources naturelles;
- > promouvoir un forum démocratique à l'échelle locale (débats libres, accès au recours);
- > promouvoir des études qui permettent d'identifier les points forts et les points faibles et l'évolution des pratiques foncières locales (mettre en place des observatoires du foncier)³;

Nous terminons cette partie sur les options pour une nouvelle politique foncière par trois remarques:

1. La situation actuelle au Sahel requiert des **solutions innovatrices et créatrices**. Des erreurs seront donc inévitables, ce qui demande de tous les acteurs concernés une grande tolérance et flexibilité (peut-on introduire le "droit à l'erreur" ?).
2. Vu les expériences législatives dans le passé, il sera nécessaire de re penser le rôle de la législation: au lieu de lois qui **prescrivent** un tel ou tel régime foncier, il est souhaitable d'élaborer des lois qui **permettent** la recherche et l'application de tout un éventail de solutions possibles.
3. Vu la diversité, la complexité et le caractère transitoire de la situation foncière au Sahel, il paraît recommandable de formuler (dans une Charte, loi d'orientation), en des termes clairs et simples, quelques **grands principes fonciers**, qui pourraient constituer le "ciment" de la mosaïque foncière.

³ cf. l'expérience en cours au Mali (Kintz, 1992).

6.3. Quelles options pour le développement au Sahel ?

Dans les débats en cours sur les différends et conflits fonciers majeurs au Sahel, deux types de solutions sont généralement envisagées.

Soucieux de l'élaboration de normes écrites comme fondement de l'Etat de droit devant régir la vie de la société dans son ensemble, certains acteurs souhaitent l'élaboration de textes précis, systématiques, traitant en détail de l'ensemble des questions liées à la gestion des ressources naturelles. Or, dans les circonstances du moment, s'il est indispensable de définir des règles nouvelles, ces dernières seront soumises à de multiples modifications consécutives aux changements en cours au Sahel.

D'autres acteurs, par contre, estiment que la situation que vit le Sahel, marquée par de profonds bouleversements, permet, tout au plus, la définition d'un cadre d'ensemble, sous la forme d'une charte d'orientation pour la gestion des ressources naturelles, suffisamment souple pour permettre le déploiement des initiatives locales.

Les choix pour le développement sont sujets, eux aussi, à une controverse nourrie. Après l'échec retentissant des politiques dirigistes de l'Etat post-colonial en Afrique, la promotion du secteur privé compte des adeptes de plus en plus nombreux dont certains prônent le libéralisme intégral.

Plus proches des ONG et des associations de producteurs, les partisans du développement à la base semblent plutôt réservés à l'égard de certaines politiques libérales qui conduisent à la marginalisation et à l'appauvrissement de populations entières.

Une approche nouvelle est en cours pour concilier les intérêts de l'ensemble des parties en présence, en assurant la promotion de l'initiative privée en rapport avec le développement du mouvement associatif (rural et urbain), des ONG - l'Etat jouant un rôle spécifique qui consiste à promouvoir et à contribuer à l'organisation des débats, dialogues et négociations entre acteurs.

6.4. Quelques principes pour éviter les échecs

Partir de la diversité des situations nationales et locales

La diversité des situations d'un pays sahélien à l'autre, les situations locales spécifiques dans chaque pays montrent qu'il est impossible d'appliquer une politique foncière uniforme à l'ensemble des pays du Sahel.

On peut, par contre, envisager des principes généraux devant guider l'élaboration des politiques répondant à ces situations diverses :

- la reconnaissance et la garantie du droit d'accès à la terre et aux autres ressources naturelles à l'ensemble des acteurs, sans aucune forme de discrimination (raciale, religieuse, sexuelle ou sociale) ;
- l'accès prioritaire et non-exclusif des résidents d'une zone aux ressources naturelles ; leur droit à déterminer et à négocier les conditions pour une exploitation durable des ressources en question ;
- la simplicité, l'accessibilité des textes législatifs aux citoyens dans leurs langues et selon les formes appropriées (écrites, orales, etc) ;
- la disponibilité de l'administration à faciliter et à apporter l'assistance nécessaire aux processus de négociation des droits d'accès aux ressources naturelles entre les groupes en compétition.

Organiser des débats démocratiques en partant des besoins et des préoccupations des populations

Les débats sur les réformes de la législation et des pratiques de l'administration ont besoin d'être menés de manière hautement participative et démocratique. Sans la participation pleine et entière des populations concernés, les réformes envisagées seront vouées à l'échec.

En la matière, les conférences nationales tenues au Niger et au Mali ont permis de faire des pas significatifs. Pour la première fois, des préoccupations nationales ont été soumises aux débats publics, comme au séminaire de Maradi de 1984 portant sur la désertification, lors des séminaires de 1989 et 1990 sur le Code rural au Niger, et au cours de la conférence nationale sur la politique foncière et la décentralisation, tenue en janvier 1992 à Bamako.

Mais, au Niger comme au Mali, les débats ont surtout concerné les élites : la participation des paysans, éleveurs et pêcheurs a été très limitée. Des efforts pourraient être envisagés pour renverser la tendance .

Inverser, autant que possible, les processus d'élaboration et de diffusion des textes législatifs, en s'appuyant davantage sur les expériences et connaissances locales

Bien souvent, par volontarisme, les experts et décideurs, de bonne foi, conçoivent et élaborent des textes en vue d'améliorer les conditions d'existence des populations de leur

pays. Il arrive même que ces textes correspondent à des besoins objectifs mais, généralement, ils ne se fondent pas sur les expériences et connaissances locales, sur les besoins et préoccupations des populations.

Par ailleurs, le travail d'approche préalable pour gagner les populations aux nécessités du moment, les faire participer à la conception et à l'élaboration des mesures envisagées, de même que la diffusion des mesures arrêtées par les supports en communication adéquats sont généralement négligés : il est difficile, dans de telles circonstances, d'éviter l'indifférence face à des mesures non-comprises ; difficile de voir les citoyens assumer la concrétisation de ces mesures comme leur volonté propre.

L'utilisation des langues locales est nécessaire pour aboutir à des résultats vraiment significatifs et représentatifs des besoins et préoccupations des populations - indispensables à la prise en charge des réformes par ces dernières. On pourrait même dire que c'est une condition préalable pour faire de la nouvelle législation le cadre juridique susceptible de trouver des solutions réalistes, équitables et applicables aux différends et conflits ruraux.