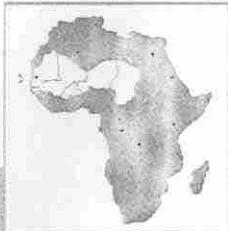


**LIMSS**

**CILSS**  
Comité permanent Inter-Etats  
de Lutte contre la Sécheresse  
dans le Sahel



**OCDE**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

**CLUB DU SAHEL**

# CONFÉRENCE RÉGIONALE SUR LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE ET LA DÉCENTRALISATION AU SAHEL

*Praia (Cap-Vert)*



**Le Foncier et la Gestion  
des Ressources Naturelles au Sahel**

◆ *Synthèse régionale* ◆

**CILSS – CLUB DU SAHEL**



**LE FONCIER ET LA GESTION DES  
RESSOURCES NATURELLES AU SAHEL**

**EXPERIENCES, CONTRAINTES ET PERSPECTIVES**

Synthèse régionale

Gerti HESSELING  
Boubakar Moussa BA

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

Janvier 1994

## TABLE DES MATIERES

	Page
<b>VOLUME I</b>	
1. INTRODUCTION	1
2. LE FONCIER ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	3
2.1. Systèmes fonciers et transitions dans les pays du Sahel	3
2.2. La diversité des perceptions du foncier par divers acteurs	5
2.3. Une esquisse de définition du foncier	7
3. LES DIFFERENDS, CONFLITS ET LITIGES FONCIERS MAJEURS AU SAHEL	8
3.1. Quelques exemples de problématiques foncières au Sahel	9
3.2. Les enjeux essentiels liés aux problématiques foncières sahéliennes	10
3.3. Femmes sahéliennes et problématiques foncières	12
3.4. La dynamique de la résolution des différends et conflits fonciers	16
3.5. Acteurs en présence, intérêts contradictoires, échelles multiples : quelles approches et quels scénarios ?	18
3.6. La résolution des conflits : facteurs favorables, facteurs de blocage	19
4. LES INSTITUTIONS ET LES PRATIQUES FONCIERES LOCALES ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	22
4.1. Caractéristiques des pratiques foncières locales au Sahel	23
4.2. L'évolution des institutions foncières locales au Sahel	24
4.3. La diversité des pratiques foncières actuelles	25
5. L'ETAT, LES LEGISLATIONS ET LES REGLES FONCIERES	27
5.1. Aperçu historique du rôle de l'Etat sur la gestion de la terre et des ressources naturelles	27
5.2. Les pratiques foncières locales dans un contexte de transition	30
5.3. Un nouvel élan législatif dans le Sahel	32
6. DANS QUELLE DIRECTION CHERCHER LES SOLUTIONS ?	37
6.1. Quelques questions brûlantes	38
6.2. Questions controversées	41
6.3. Quelles options pour une politique foncière au Sahel ?	43
6.4. Quelques principes pour éviter les échecs	49
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	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 en février 1990, 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.

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 de paysans maliens aux travaux et aux 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 Faso**, 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 appesanti 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 nouait, 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.

Ce rapport n'a pas la prétention de trouver des réponses aux questions foncières sahariennes les plus brûlantes. Son but est plus modeste : susciter des débats dont l'aboutissement permette d'identifier les obstacles les plus urgents à surmonter et d'amorcer les premiers pas pour les "affronter" avec quelque chance de succès. Pour ces raisons, et en tenant compte de la diversité des participants à la Conférence régionale, le rapport tente de répondre à leurs attentes. Le corps du rapport s'adresse prioritairement aux décideurs (les responsables sahariens et leurs partenaires). Les paysans, associations, ONG et privés sahariens, davantage confrontés à des situations concrètes, trouveront matière à réflexion dans les encadrés. Enfin, le volume 2 du rapport tente surtout de susciter l'intérêt des chercheurs et des experts en développement, soucieux de la profondeur des analyses et des controverses théoriques.

Le rapport traitera d'abord des concepts en partant du vécu foncier des populations sahariennes. Dans un troisième chapitre une typologie des différends, conflits et litiges fonciers sahariens 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 sous-tendre 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.

#### *Les périmètres irrigués villageois au Sénégal*

Les périmètres irrigués villageois (PIV) se sont développés sur la rive sénégalaise du fleuve Sénégale depuis 1975. Ils couvrent, à la fin des années 80 une superficie totale de plus de 16.000 hectares, cultivés par plus de 40.000 exploitants. L'Etat a posé certaines conditions pour son aide : le consensus du village et l'accès équitable de tous les ménages aux parcelles irriguées. Dans le contexte de la sécheresse, ces conditions ont été le plus souvent acceptées.

Les propriétaires fonciers ont vu leurs droits reconnus et ont ouvert aussi la possibilité aux groupes et castes dépendants de gagner une autonomie nouvelle dans l'accès aux terres en bordure du fleuve. C'est un changement important dans les règles du jeu foncier local, même si ce changement s'est avéré par la suite très limité.

Depuis la fin des années 80, ces mêmes périmètres rencontrent de graves difficultés techniques et économiques et laissent observer des transformations foncières non planifiées et, en partie, incontrôlées.

En effet, sur les périmètres dégradés, les anciens propriétaires récupèrent leurs terres, au nom de leurs 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. Il existe ainsi un marché foncier parallèle et illégal des parcelles irriguées, en marge ou à l'encontre de la législation officielle. Sur le terrain, les pratiques des acteurs ne s'embarrassent pas des contraintes juridiques de la loi sur le domaine national. (Mathieu, P., 1991).

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 la mise à jour 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.

#### *Connaissances limitées des systèmes fonciers locaux*

Les systèmes fonciers locaux sont dans l'ensemble encore mal connus. Il y a une dizaine d'années à peine, leur diversité, leur complexité, leur capacité d'adaptation, et leur "efficacité relative" étaient souvent sous-estimées au niveau de la recherche. 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*

L'efficacité et l'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 certes, 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 en 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, point de 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 qu'il considère comme 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 quant à l'équité de la gestion foncière, la neutralité et la justice dans l'application des lois et règlements. En matière de développement et de préservation de l'environnement, le rôle de l'Etat est d'assurer à l'échelle nationale la cohérence et l'efficacité 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 moteur, guide éclairé, banquier, maître d'oeuvre etc...du développement, les Etats vont chercher à jouer le rôle de facilitateurs et garants des conditions pouvant stimuler le dynamisme 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 comme suit :

- 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 de l'impact de la loi moderne ;
- sous-estimation ou ignorance de l'interdépendance entre les règles et textes de loi et les conditions effectives d'application desdites mesures 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. Les conceptions varient sur les modalités de 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'aborder les questions foncières, considérant celles-ci comme politiques, conflictuelles, et qu'il vaut mieux 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. C'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 aux 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 productives 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 concernées par les questions foncières : il ne s'agit plus des 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 des autorités de gestion et des droits "coutumiers" incitent à des stratégies d'anticipation et de sécurisation foncières extensives. Il s'agit d'occuper aujourd'hui et de façon immédiate les terres (ou de consommer les ressources) accessibles, avant que demain ces terres ou ces ressources ne soient plus disponibles parce que d'autres s'en seront appropriés de fait. La principale loi qui s'applique devient alors celle du plus rapide à s'installer et à s'approprier les ressources disponibles.

Ces comportements de concurrence - appropriation 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 "le foncier", dans ce document, est constitué à la fois par la terre et les ressources naturelles qui y sont directement attachées (eau, arbres, pâturages, etc.) et par 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 rattachées à la terre et ses ressources, les institutions et les relations 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 appropriation 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 modes de cohésion sociale 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 dans le Volume II : 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 et l'évolution 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, et quelquefois destructeurs de ressources et de communautés humaines entières.

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.

### **3.1. Quelques exemples de problématiques foncières au Sahel**

Les exemples pour illustrer nos propos sont fort nombreux.

#### **Violence et gestion des ressources naturelles au Tchad :**

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. (Voir N'Djaména-Hebdo, mai, juin et juillet 1990).

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 agriculteurs 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.

## **Coexistence conflictuelle dans le bassin du fleuve Sénégal :**

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. (Cf. Sud-Hebdo, d'avril à décembre 1989).

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 pourraient être offertes, étant donné l'acuité de la concurrence ? 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 offertes et leurs limites, 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 solutions idoines.

Ainsi, sera-t-il alors possible, dans les conditions ambiantes d'instabilité, en l'absence d'un contexte pouvant conduire à y remédier, ne serait-ce que de façon relative et avant l'établissement de modus-vivendi entre les parties prenantes aux 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 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.

Quant aux femmes sahéliennes, elles 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.

#### *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.

Dans les périphéries des centres urbains comme Bamako, N'Djaména, Niamey, en particulier le long du Niger et du Chari, hauts fonctionnaires, officiers de l'armée, bien souvent au dépens des paysans, accaparent et occupent les terres en investissant beaucoup de capitaux, pour s'insérer dans l'économie de marché. La compétition entre les hommes d'affaires mauritaniens et les paysans du bassin du fleuve Sénégal, doublée de différends inter-communautaires, participent des mêmes enjeux. Les paysans musulmans, originaires du Nord du Sénégal, qui se retrouvent dans les bas-fonds de Casamance sont considérés comme des usurpateurs "étrangers". Ici, la compétition entre autochtones et allochtones est souvent aggravée par les croyances religieuses différentes.

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 exclusive 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, quels moyens locaux et internationaux 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. Femmes sahéliennes et problématiques foncières**

Le problème des femmes sahéliennes et de leur statut foncier est complexe (nous sommes redevables à Marie Monimart de ses remarques pertinentes en la matière, cf. Monimart, 1993). D'un point de vue démographique en général, leur nombre est légèrement supérieur à celui des hommes (en moyenne 50,5% en Afrique sub-saharienne), mais en tant que productrices rurales, leur contribution aux travaux (agricoles notamment) et à l'économie rurale est très importante et souvent supérieure à celle des hommes, avec des variations locales notables. Dans l'éducation et la reproduction de la culture, leur rôle est décisif.

Pourtant, comme le dit un adage peul "La terre est un père qui ne reconnaît pas ses filles." En effet, dans la majeure partie des sociétés sahéliennes, les femmes, tout en assumant des responsabilités importantes dans la gestion des terres et des ressources naturelles, représentent une majorité marginalisée quant à leur statut foncier.

Pour tenir pleinement compte de ces facteurs objectifs et améliorer les activités essentielles que mènent les femmes au bénéfice de la société, il est nécessaire d'étudier leurs rapports avec le foncier et la gestion des ressources naturelles.

### *Femmes et foncier au Sahel*

Le mode le plus fréquent d'accès à la terre agricole reste l'allocation de parcelles aux femmes mariées par la famille de l'époux. Comme le dit Konaté (1992 : 23) : "Généralement considérée comme 'étrangère en sursis' par sa propre famille et 'étrangère' véritable dans le lignage qui la reçoit, la femme ne peut prétendre posséder et contrôler un bien aussi estimable

que la terre." Les femmes n'ont donc droit qu'à l'usufruit des terres agricoles pour la durée de leur mariage, un droit précaire qui prend fin en cas de divorce et souvent en cas de décès de l'époux.

En général, leurs champs sont plus petits et de moindre qualité que ceux des hommes. De plus, leur accès à des intrants pour améliorer les sols est limité, voire inexistant parfois, et les rendements de leurs parcelles sont par conséquent assez faibles (à titre de comparaison : en 1978, les hommes produisaient entre 1100 et 1359 kg/ha d'arachides et les femmes entre 650 et 980 kg/ha ; cf. Droy, 1990 : 87). La situation défavorable des femmes dans le système agricole est encore aggravée par le fait que la plupart d'entre elles sont obligées de participer pleinement aux travaux agricoles sur les champs collectifs de la famille.

Pourtant, contrairement à l'idée reçue selon laquelle les femmes sont systématiquement exclues de la propriété des terres, leur situation varie de manière considérable. En effet, non seulement il y a une grande diversité selon les ethnies, mais il faut également tenir compte de facteurs tels que : la religion, le statut social de la femme et de son mari, l'organisation familiale de la production, la disponibilité des terres, l'importance de la migration, etc. (Konaté, 1992 : 28).

Ainsi, au Sénégal, par exemple, les terres rizicoles en milieu mandingue, diola fogny et dans certains milieux sérides peuvent-elles être propriété des femmes et être léguées à leurs héritiers, filles et garçons. Un autre exemple fréquent au Sahel : lorsque le chef de famille est parti travailler ailleurs (en ville, à l'étranger) et s'il n'a pas de fils adultes pour le remplacer, la femme exerce souvent le contrôle de l'exploitation familiale.

Si l'accès à la propriété foncière pour les femmes à titre individuel est une exception, elles ont parfois plus de facilités d'emprunter des terres que les hommes, possibilité piégée pourtant : les femmes demandent moins de superficies et il est plus facile de les expulser en cas de reprise du champ par son "propriétaire" ! (cf. Konaté, 1992 : 24)

Dans les nouveaux aménagements, en particulier dans les périphéries irriguées, le statut foncier des femmes est souvent carrément injuste :

"La plupart des aménagements offrent entre eux bien des similitudes. Les droits traditionnels sont apurés, l'Etat s'approprie et aménage les terres via le projet et concède des droits d'exploitation à titre plus ou moins précaire aux paysans. Les attributaires sont quasi exclusivement les chefs de famille (hommes), y compris dans les régions où les cultures développées sont du ressort des femmes. Le concours à la main-d'œuvre et au savoir-faire féminin est fréquent, mais le contrôle de la production échappe aux femmes." (Droy, 1990 : 66)

Les exemples concrets dans le Sahel abondent ; le cas peut-être le mieux étudié est celui de Jahally-Pacharr en Gambie (voir entre autres : Dey, 1981 et Carney, 1988). Comme le remarque à juste titre Marie Monimart (1989 : 141), le même phénomène se produit dans les projets de colonisation agricole (Autorité des Vallées des Volta au Burkina Faso ; Société des Terres Nouvelles au Sénégal, etc.), et dans les nouvelles approches "aménagement de terroir" où les femmes sont tenues délibérément à l'écart d'une éventuelle redistribution des terres.

Une autre activité agricole traditionnellement accomplie par les femmes est le maraîchage et la production des condiments, exercée le plus souvent sur un jardin potager près de la maison ou sur une partie d'une parcelle appartenant au mari. Ici aussi, c'est le droit précaire qui prédomine.

Bref, on peut résumer le statut foncier des femmes selon les règles et pratiques locales en trois mots : incertitude, insécurité, inégalité (Monimart, 1989 : 139).

#### *Femmes et ressources naturelles*

Les activités féminines liées aux ressources naturelles sont très diversifiées, aussi bien pour l'utilisation des arbres et des eaux que pour la pratique de l'élevage extensif.

Généralement, les arbres sont utilisés par les femmes pour l'alimentation, la pharmacopée et le bois de feu. A cet égard, de nombreuses études ont déjà montré que, suite aux effets de la désertification dans le Sahel, la tâche des femmes s'est progressivement alourdie. Le droit aux arbres est, comme on le sait, étroitement lié au droit foncier. Par conséquent, il n'est pas étonnant que les droits des femmes aux arbres soient en général inégalitaires et mal définis. Quant au droit de planter des arbres, les femmes en sont habituellement exclues du fait qu'un tel acte est considéré comme un acte d'appropriation de la terre. Pour ces raisons, mais aussi à cause d'un certain "aveuglement" des intervenants, l'association véritable des femmes à des projets de reboisement ou d'exploitation des bois a été pendant longtemps négligée (cf. Raintree, 1987 : 381 – 384).

L'accès à l'eau est une préoccupation quotidienne pour les femmes sahéliennes. Ce sont elles qui se chargent de l'approvisionnement en eau pour l'usage domestique, elles ont besoin d'eau pour arroser les jardins ou pour abreuver les animaux confiés à leurs soins ; enfin, dans certains milieux, les femmes pratiquent également la pêche (tout en assurant l'essentiel de la transformation et de la commercialisation du poisson). Juridiquement, l'accès des femmes à l'eau ne pose pas de problèmes particuliers ; c'est la dégradation de l'environnement qui a sérieusement aggravé leur situation par rapport à l'eau.

Enfin, bien que le rôle des femmes dans l'élevage soit méconnu, elles le pratiquent systématiquement : bovins dans certaines zones et, presque partout, petits ruminants et de la volaille (Monimart, 1987 : 98 et 114 ; voir aussi Pointing & Joekes, 1991). Les femmes fulbes occupent à cet égard une place particulière, l'élevage étant leur activité principale. Tout comme les hommes, les femmes ont de plus en plus de problèmes pour accéder à l'eau et à l'alimentation du bétail, mais vu l'exclusion générale des femmes de la gestion des ressources naturelles, leur situation est encore plus pénible.

Le bilan global quant à la situation des femmes sahéliennes vis à vis de la terre agricole et des autres ressources naturelles est donc assez négatif. Heureusement, il existe également des expériences plus positives.

#### *Tendances nouvelles, expériences positives*

En schématisant, on pourra relever deux tendances positives à l'égard des femmes au Sahel. D'abord, les femmes sont de moins en moins enclines à subir passivement la dégradation de leur statut foncier et de leur statut socio-économique et elles expriment de plus

en plus souvent des revendications foncières collectives et individuelles. Ensuite, les femmes sont de plus en plus intégrées dans les projets de développement : projets spécifiquement féminins ou "volets" féminins. Quelques cas d'évolution positive peuvent servir d'illustration.

#### Une plantation de dattiers à Boulhazar

"A Boulhazar en Mauritanie, quelque trois cents femmes récemment sédentarisées se sont regroupées pour créer une coopérative d'artisanat florissante. Elles ont décidé d'investir leurs bénéfices dans le maraîchage et la culture de dattiers et ont à cette fin acheté et équipé un terrain. Les choix se sont portés sur des espèces manquantes qui font l'objet de fortes demandes : dattes, henné, citronniers. Tous ces arbres seront à terme source de revenus. Cette prise en charge de leur destin et l'aménagement de leur terroir d'accueil par des femmes naguère confinées sous la tente, est une leçon de dynamisme et d'espoir." (Source : Monimart, 1989 : 121).

Dans tous les pays du Sahel, on peut actuellement trouver des exemples de femmes qui négocient leurs droits à la terre et aux ressources naturelles : au Sénégal (Lac de Guiers (Freudenberger, 1992 : 26), au Cap Vert (la coopérative de Fazenda Tarrafal (Monimart, 1989 : 122), au Burkina Faso, où des projets "gestion de terroirs" ont ouvert aux femmes l'accès à des champs collectifs (Faure, 1992 : 14), en Gambie, où les femmes négocient au coup par coup avec les propriétaires, la plantation d'arbres dans leurs parcelles maraîchères (Freudenberger, 1993), etc.

A travers tout le Sahel, la tendance des femmes est de chercher une appropriation individuelle des terres. Mais, écrit Marie Monimart (1989 : 142) : "L'accès individuel à la terre reste très difficile, que ce soit dans le système traditionnel ou dans les approches du développement. (...) Les femmes utilisent donc volontiers le canal de l'appropriation collective comme substitut ou facilitateur de l'appropriation individuelle". Pour pallier la précarité de leur statut foncier, les femmes ont également recours à d'autres stratégies, telles que prêt, loyer ou achat de terres (stratégies qui méritent d'être étudiées).

#### *L'impact des législations et institutions foncières sur le statut des femmes*

De manière générale, les lois régissant le foncier et les ressources naturelles dans les pays du Sahel sont "sexuellement neutres", c'est à dire qu'elles ne font pas expressément la distinction entre les hommes et les femmes. Cependant, des lois apparemment neutres peuvent établir ou favoriser une discrimination *de facto* envers les femmes, surtout qu'elles contiennent rarement des dispositions destinées à favoriser l'élimination d'une telle discrimination.

Au Sénégal, la Loi sur le Domaine National a fait de l'accès à la terre un droit pour tous les membres de la société. Théoriquement, les droits fonciers des femmes sont donc égalitaires devant la loi, mais cela ne s'est pas encore traduit dans les faits. A part les raisons socio-économiques, politiques et écologiques, il existe aussi des freins législatifs et institutionnels à l'intégration des femmes sénégalaises. Selon la Loi relative aux communautés rurales – corollaire institutionnel de la Loi sur le Domaine National – un tiers des conseillers ruraux doit être constitué des représentants des coopératives. Or, actuellement, les coopératives ne sont plus les organisations paysannes les plus répandues ; ce sont plutôt les groupements de femmes (et notamment les Groupements d'Intérêt Economique). Pas moins de 3400 groupements féminins, officiellement reconnus, sont privés de l'accès aux responsabilités communautaires pour défendre leurs intérêts. Sur les 317 conseils ruraux au

Sénégal, un seul a une femme à sa tête, et sur près de 4000 conseillers dans le pays, le nombre de femmes atteint difficilement la demi-douzaine.

Au Burkina Faso, la Réforme Agraire et Foncière (1984, modifiée en 1991) est également "neutre". Pourtant, le cahier de charges relatif à l'exploitation des périmètres hydro-agricoles contient des conditions discriminatoires pour les femmes et leur place dans les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs n'est pas du tout évidente (cf. Konaté, 1992 ; voir également Yaméogo & Darga, 1992 pour des expériences positives).

Un autre problème majeur pour les femmes et groupements de femmes dans tout le Sahel, c'est leur ignorance des lois et des possibilités de recours en cas de décisions discriminatoires.

#### *Quelques contraintes majeures*

Sur la base de ce qui précède, quelques contraintes majeures à l'intégration véritable des femmes à la gestion des terres et des ressources naturelles au Sahel, peuvent être relevées.

- Les pratiques foncières locales, basées sur l'organisation sociale des communautés paysannes, continuent dans une large mesure à privilégier les hommes dans l'accès aux ressources naturelles et dans leur gestion. La force de travail des femmes est appréciée, mais leurs connaissances et capacités en matière de gestion des ressources naturelles sont encore largement méconnues.
- Le droit à l'héritage des terres est rarement reconnu aux femmes – même dans les sociétés sahariennes qui pratiquent l'Islam – décourageant ainsi leurs investissements à long terme.
- L'économie de marché a tendance à éliminer les droits même dérisoires des femmes et donc à les marginaliser davantage.
- Même si les législations ne sont pas discriminatoires en elles-mêmes pour les femmes, elles ne favorisent pas expressément l'association effective des femmes dans la gestion des terres et des ressources naturelles.
- La sous-représentation des femmes dans les institutions locales de gestion est accablante.
- L'accès à l'information (entre autres juridique) est mal ou non organisé pour les femmes.

#### **3.4. 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 leurs 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 surgissent 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 concessions 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 différends pour le contrôle de l'espace et de 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 gêné considérablement les échanges et la pratique des activités agro-pastorales 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 Mauritaniens 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, quelquefois violente, entre deux communautés rivales. Chacune d'entre elles, avec force arguments et témoignages, exige une solution radicale, affirmant 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.

### 3.5. 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 malienches par leur origine. La dimension transfrontalière des ressources en eau des chutes de Dinde Fello et la diversité des acteurs autochtones s'avère ainsi indiscutables.

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 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 est concernée, au titre de la défense d'un site appartenant au patrimoine de l'humanité.

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 appréciés en s'arrêtant à l'horizon de leurs seuls intérêts.

A l'échelle des pays, les difficultés de 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 alors des activités et acteurs différents se situant à des niveaux spécifiques ayant donc de la gestion des ressources naturelles, des approches relevant d'échelles d'appréciation multiples.

Il en découle l'urgente nécessité de faire appel 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.

### **3.6. 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, dépendent 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 mauritanies, 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 prenaient leurs conflits 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 vaste étendue, 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. Instruits par l'expérience, les citoyens et les autorités dans 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 ignorés 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).

#### 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 locales de gestion des ressources naturelles ; dans d'autres on discerne l'émergence de nouvelles institutions et pratiques foncières. 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 foncières locales au Sahel**

En survolant l'ensemble des situations foncières locales, il est difficile d'identifier des cas similaires. Ainsi, les causes historiques des conflits fonciers au sein des Ganzourgou du Burkina Faso sont-elles 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'Ambo au Mali n'est pas la même que celle du terroir de Fandène au Sénégal (voir Volume II). 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, plutôt la force de 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'oeuvre. 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 main d'oeuvre (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 poissonneuses le long des fleuves sahéliens (Dupré, 1991 ; Price, 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-ils, 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 locales 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.

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 qui perdaient ainsi 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 pour la nourriture de 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 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 exploitants 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 la possibilité 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, 1985). Les femmes peuvent perdre leurs droits aux rizières dès que les hommes investissent dans les cultures de contre-saison (Schroeder, 1991). 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. Les pasteurs nigériens voient leur accès aux parcours saisonniers diminuer avec l'avancée des cultures vivrières sur ces endroits riches en matières organiques (Loofboro, 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 foncières 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 oeuvre des règles complexes de gestion des pêcheries riveraines, bien que plusieurs d'entre elles 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 (Moorehead, 1989). Au début du siècle, les Maures du Ferlo au Sénégal ont mis en place un système sophistiqué de gestion des gommiers, qui est aujourd'hui en 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 ; Shepherd, 1992).

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, 1993 ; Rochette, 1989 ; Shaikh 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 (Fischer, 1991). Une expérience semblable est en cours au Mali dans le village de N'Doumkoye. Une association inter-villageoise de pasteurs 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 (Freudenberger, 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).

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 ; 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 le fait 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 dans 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 le 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 indiquer 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" est devenu 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 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 XIXème siècle et posent le problème juridique de savoir qui devait être considéré comme propriétaire des terres conquises.

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*, basé 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 reconduit les lois coloniales (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, souvent imprégnées, à certains endroits, 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. 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 à des époques différentes (dont le point culminant se trouve au milieu du XIXème siècle), les règles du droit islamique ont été réinterprétées et progressivement intégrées dans les pratiques foncières locales. Sans être exhaustif, on peut citer quelques exemples : l'introduction du métayage, des possibilités de vente de la terre, des 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 *zëkaat* (dîme coranique). 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 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, pour autant qu'ils appartiennent à la société locale, ils sont également rattachés au système de valeurs de leur groupe (Pour les exemples récents, voir Freudberger, 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 voulait 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 (*adjati*) se développait par la suite une relation particulière, souvent interprétée en termes de parenté, qui procurait à l'*adjati* 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'hébergea pendant quelques années, le familialisa avec la vie urbaine et l'aida 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, servit à son tour de tuteur pour tous ceux qui, venant de son village, voulaient 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'*adjati*, situation combinée avec une carrière brillante dans la politique locale. Ainsi le système villageois continue-t-il 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. Par contre, il peut y avoir confrontation 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 paysan 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 ayant des qualités incontestables ; 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.

#### **“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 ; et l'utilisation de telle ou telle langue dépasse le cadre purement juridique.

#### **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 par les demandeurs. Mais selon quels critères ?

A défaut d'une réponse précise dans les textes, cette question est laissée à la discréction 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 du Conseil rural 14.000 ha de terres de pâturage, mais le Préfet de Linguère a désapprouvé l'affectation sous prétexte que le motif invoqué (pâturage) ne pouvait 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 la pratique des éleveurs, une forme de mise en valeur ?

### **Le pastoralisme : l'oublié de la législation**

L'attention du législateur sahélien a été fortement orientée vers les 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.

### **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 du fait qu'il ait 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 (2 UM = 5 FCFA). 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).

### **Le règlement des 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.

## **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 d'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 de 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. Freudenberg, 1991).

## **Insuffisance ou absence d'harmonisation entre législations nationales**

Plusieurs législations foncières peuvent se côtoyer de part et d'autre d'une frontière, malgré les traits communs existant entre les différentes législations sahéliennes 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 pour 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 en 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 forestier. 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).

### *Les orientations des réformes en cours*

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 pour un plus grand respect des 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 gestion peuvent être transférés (terroirs villageois ou intervillageois, communautés rurales). C'est là que se rencontrent la problématique foncière et la décentralisation.

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 mesures d'application plus ou moins localisées ou décentralisées) n'a été choisie que par le Mali. Pourtant, si l'idée de maintenir, sous une forme modifiée, l'actuel Code Dominal et Foncier 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 considérée comme une charte foncière au sens défini ci-dessus, puisqu'elle ne sera probablement pas assortie de textes d'application décentralisés.

### *Quelques contraintes majeures*

#### **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. Là également, 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 commande 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 législateur. (Griffiths, 1990 ; Hesseling & Le Roy, 1990 : 2-11 ; Mathieu, 1990 : 72-81).

#### **La décentralisation comme panacée aux problèmes de l'Etat**

"Décentraliser" paraît être 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-t-elle 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. De prime abord, cette affirmation peut paraître contradictoire, par rapport à "l'adaptabilité des systèmes fonciers locaux", abondamment répétée, tout au long du rapport. Mais, à y regarder de près, on se rend compte que, dans le premier cas, il s'agit surtout des tendances à l'exagération des capacités des populations locales, de la part de ceux qui proposent des solutions innovatrices.

Dans le second cas, si "l'adaptabilité des systèmes fonciers" est indéniable, elle est, souvent, largement sous-estimée par les représentants de l'administration : d'où le besoin d'insister, au risque de multiplier les redondances. 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 :

- traiter les populations comme des partenaires sérieux dans le processus de négociation qui doit accompagner la répartition de ces tâches de gestion
- 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 représailles (*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, mais aussi 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 assumées 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 fondant 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 critique de tous ceux qui sont concernés par la crise actuelle au Sahel, et plus particulièrement aux participants à la Conférence Régionale sur la problématique foncière et la décentralisation, prévue en 1994.

Nous poserons d'abord quelques questions "brûlantes" qui découlent de notre analyse. Celles-ci sont consciemment formulées de façon quelque peu provocatrice 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 au Sahel en mettant l'accent sur quelques principes pour éviter les échecs.

### **6.1. Quelques questions 'brûlantes'**

#### **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, suffisent-elles pour servir de base critique pour une nouvelle législation nationale adaptée aux exigences des circonstances actuelles ?

#### **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 priorité ou exclusivité reconnue par les uns aux autres?

Sécurisation de quoi ?

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

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 les 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 ? 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. D'où proviennent ces difficultés et que faire pour y porter remède ?

**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 des 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 gestion des ressources naturelles ? La voient-ils comme une chose positive pour eux et un processus auquel ils ont intérêt à contribuer ?

**Quelles sont les conditions de la décentralisation pour promouvoir la gestion foncière locale "responsable" des ressources ?**

- Du côté des populations :

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

Quelles formes de communication et de "cogestion" faut-il rechercher entre les systèmes locaux endogènes d'une part, et les systèmes externes provenant de l'Etat et des intervenants du développement, d'autre part ?

- Du côté de l'administration :

Comment a évolué son rôle, en particulier son rôle d'appui au renforcement des capacités de gestion ? L'administration contribue-t-elle à promouvoir les compétences ? Dispense-t-elle les motivations et les incitations nécessaires ?

- Entre l'Etat et les populations : quels types de relations ?

Pour la gestion des ressources naturelles à l'échelle locale, la confiance (qui nécessite d'abord une certaine connaissance et un respect mutuel) est-elle une condition nécessaire aux relations entre populations et intervenants extérieurs, au premier chef les membres de l'administration ?

**Quels 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 aux deux précédentes questions) ;
- conflits intercommunautaires ;
- conflits transfrontaliers.

**Comment intégrer les femmes à la gestion des terres et des ressources naturelles?**

Les femmes ont des contraintes foncières spécifiques liées à l'organisation sociale des communautés locales. Comment favoriser une évolution dans les rapports hommes-femmes pour une meilleure prise en compte des connaissances et capacités de celles-ci en matière de gestion des terres et des ressources naturelles, et sans trop heurter les réticences des hommes et des femmes elles-mêmes ?

Serait-il suffisant d'encourager les évolutions positives en cours ou faut-il plaider pour une reconnaissance explicite dans les législations, de droits égaux pour les femmes ; entre autres : propriété individuelle ou collective de terres, aménagées ou non ; le plein droit aux arbres ; l'accès égalitaire aux eaux et aux pâturages ; des droits égaux ou améliorés à l'héritage, etc.

Dans les sociétés qui pratiquent l'Islam, comment peut-on assurer une cohérence entre le principe reconnaissant aux femmes le droit à l'héritage, et les pratiques actuelles qui s'y opposent encore trop souvent ?

En principe, l'économie de marché pourrait être porteuse de droits moins inégalitaires. Au Sahel l'inverse se produit. Quels sont les meilleurs mécanismes pour éviter que les formes de production nouvelles (irrigation, par exemple) affirment plutôt des droits exclusifs aux hommes ?

Comment institutionnaliser le droit pour les femmes de s'organiser entre elles afin qu'elles puissent s'exprimer en toute liberté, réfléchir à leurs problèmes spécifiques et se défendre solidairement ?

Comment associer les femmes à toutes les informations, consultations et prises de décision concernant leur terroir ?

L'amélioration de la situation des femmes sahéliennes mérite de figurer parmi les priorités de la dernière décennie du siècle et de constituer un critère important pour évaluer les progrès démocratiques et sociaux en Afrique.

## 6.2. Questions controversées

De nombreuses préoccupations se nouent autour du foncier et de la gestion des ressources naturelles. Les réponses qui leur seront trouvées auront des répercussions déterminantes sur l'avenir des rapports économiques et sociaux, des relations entre Sahéliens, des paysages ruraux, de l'environnement et du cadre de vie. Nous nous proposons d'en introduire quelques-unes, sans pouvoir les approfondir, outre mesure.

### *Quel avenir pour le pastoralisme au Sahel ?*

Touareg, Fulbe, Maures comptent parmi les populations sahéliennes dont les habitudes, le genre et le style de vie, ont été profondément perturbés au cours des dernières décennies. L'accroissement des populations et du cheptel, la raréfaction des ressources naturelles disponibles, l'urbanisation accélérée et l'élargissement des espaces occupés par d'autres secteurs économiques (l'agriculture en particulier), autant de phénomènes qui se développent surtout à leurs dépens. Leurs zones de parcours et de pâturages sont largement entamées par d'autres acteurs, ceinturées par des activités qui les repoussent aux marges de leurs terroirs séculaires, au point de leur interdire, de plus en plus, l'accès. De nombreux Touareg, Fulbe, Maures et autres pasteurs sahéliens, n'ont plus d'autre recours que de renoncer au pastoralisme et de se convertir, faute d'espaces de survie. Certains d'entre eux comptent d'ailleurs, de plus en plus, parmi les marginaux des centres urbains sahéliens.

S'il est donc légitime de s'inquiéter de leur sort, de s'émouvoir de la remise en cause de leur droit à l'existence en tant qu'acteurs, même minoritaires, de s'investir pour la défense de leur survie, le plus important c'est :

- de réfléchir sur les conditions économiques, sociales et culturelles qui ont permis leur présence, des siècles durant, comme acteurs essentiels des paysages sahéliens ;
- d'étudier l'évolution qu'ont connu ces conditions ;
- de voir comment les conditions évoquées pourraient encore, sans être profondément réformées, contribuer à la préservation de l'environnement et permettre de trouver quelques réponses adaptées à certaines menaces - comme le soutien de nombreux spécialistes (cf. Breman & Ridder, 1991) ;
- enfin, de cerner de plus près, les réformes nécessaires, voire les refontes déchirantes dictées par les circonstances du moment. Ces réformes et refontes devraient emporter l'adhésion des pasteurs concernés, être respectueuses de leur droit à l'existence, et, en même temps, compatibles avec leurs cultures, leurs dispositions et leur capacité à intégrer les changements rendus inévitables par la vie elle-même.

La gestion des espaces sahéliens, l'accès aux ressources naturelles disponibles, les règles et pratiques foncières locales gagneraient beaucoup à voir la recherche et les débats s'approfondir dans les meilleurs délais, afin d'esquisser les premières réponses susceptibles de sauver les peuples pasteurs du Sahel. L'humanité y gagnerait elle aussi, à plus d'un titre : alors, serait remise en cause la loi qui prédit la disparition de pastoralisme en se fondant sur l'histoire mouvementée et sanglante des rapports entre peuples pasteurs et sédentaires en Asie,

en Europe, en Amérique. L'accouchement des nouvelles sociétés sahariennes qui s'annonce n'en sera que moins douloureux, et une seconde vie pourrait commencer pour les Touareg, Fulbe et Maures nomades et semi-nomades.

*Quel devenir pour les biens communaux et la privatisation de la gestion des ressources naturelles ?*

Dans les centres urbains sahariens, les règles et pratiques tirant leur origine du passé se conjuguent, sous l'influence de l'économie de marché, avec la législation nationale, donnant naissance à des règles locales contemporaines tout à fait inédites. La primauté des règles héritées du passé mais s'adaptant aux conditions nouvelles, ou celle des pratiques s'inspirant de la législation nationale plus récente, dépend des conditions de chaque localité. Dans les capitales, l'évolution en faveur de l'appropriation privée semble plus rapide que dans les centres de l'intérieur des pays sahariens.

Bamako et N'Djaména offrent l'exemple d'une évolution historique particulièrement intéressante. Il y a trente ans, à Bamako, pour bénéficier de droits d'usage sur un lopin de terre, il suffisait d'offrir quelques noix de cola à un "chef de terre" et d'égorger un poulet blanc en offrande pour les ancêtres et les génies. De nos jours, la pénétration de l'économie de marché est telle qu'elle a donné naissance à un marché foncier fort actif, même si les détenteurs des droits de maîtrise continuent à manifester leur emprise sur les zones périphériques. A N'Djaména, le rôle des Boulama ou "chefs de terre" demeure encore dominant, de plus en plus concurrencé, il est vrai, par les services de la mairie, de la préfecture et des domaines. Les habitants de N'Djaména s'adressent toujours aux Boulama pour obtenir une parcelle et se plient aussi aux contraintes des lotissements officiels.

Dans les forêts, autour des lacs, sur les périphériques irrigués, etc., gestion commune des ressources et appropriation privée coexistent, avancent et reculent l'un par rapport à l'autre au gré de facteurs insuffisamment maîtrisés. Par exemple, on observe dans le bassin du fleuve Sénégal, le recul progressif, depuis un demi-siècle, des terres gérées par les lignages (*joowe*) au profit des familles et des individus (cf. Minvielle, 1976 et Boutillier, 1962).

Peut-on en déduire la disparition, à terme, des biens communaux ? Dans les débats intenses qui continuent sur les biens communaux, il n'est plus simplement question des tragédies ou bienfaits des ressources communes. Introduites par Hardin (1968), les interrogations ont été portées plus loin par Marty (1985), Wade (1988) et Bromley & Cernea (1989) (cf. pour plus de précisions, P. Mathieu, 1992). Les pratiques, encore en gestation au Sahel, indiquent quelques voies susceptibles de surmonter les "tragédies", en tenant compte des facteurs culturels, longtemps négligés.

L'économie de marché aura-t-elle, ici, le même visage qu'elle a eu en Europe et aux Etats-Unis d'Amérique ? Le capitaliste africain en devenir, sera-t-il du même type que l'entrepreneur européen ou le banquier américain ? Ou alors, comme pour ces hommes d'affaires baol-baol ou maures mauritaniens, l'accumulation, la maturation des ressources et plans de "l'affaire", continueront-ils, malgré tout, de relever de la responsabilité de la communauté, tout en se réalisant par l'intermédiaire de l'individu ? Ce dernier, grâce à ses succès, s'emploiera-t-il toujours à accroître alors ses contributions à la survie de la communauté et de ses membres, fût-il exilé à New-York ou en Arabie Saoudite ? Restera-t-il animé de la certitude que l'avenir de sa lignée, des siens dépendront, en dernière analyse, de

la diligence avec laquelle il continuera à entretenir ce cordon social ? Plusieurs générations passeront avant qu'il ne puisse en être autrement - si jamais cela devait arriver un jour ! Bref, la stratégie de la survie aura, longtemps encore, pour ancrage principal le groupe et non l'individu. Les règles et pratiques locales se référant au groupe seront certainement "rafrâichies" par les nécessités de la promotion de l'économie de marché mais n'en continueront pas moins d'être omniprésentes dans l'économie, la société et la culture. Mais, dans cette perspective, les lois du développement de l'économie de marché opéreront-elles, inexorablement, suivant les mêmes formes et démarches qu'en Europe ou devront-elles, comme ce fut déjà le cas en Asie, "s'acclimater", s'adapter au rythme des Sahéliens et à leurs traits culturels ?

### **6.3. 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 souligné, 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 sont 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 indiquées dans les chapitres précédents. Il s'agit donc de trouver des réponses plus flexibles en créant un cadre juridique, administratif et politique qui permette 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 étudierons dans quels types de situation foncière la propriété privée pourrait être (ou devenir) le régime dominant. Ensuite, une deuxième série d'options sera examinée : quels types de situations foncières sont appropriés pour favoriser une forme de cogestion entre l'Etat et les communautés locales ? Enfin, nous examinerons dans quels types de situations foncières 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 devra 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 situations foncières la propriété privée peut-elle être le régime dominant ?*

L'individualisation des droits sur les ressources naturelles fait partout des progrès, avec ses avantages et inconvénients pour les populations. Un cas typique de privatisation des ressources naturelles est celui des Niayes du Sénégal.

#### **Les Niayes du Sénégal**

Les Niayes du Sénégal suivent la côte, du pays de Saint-Louis au Nord 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 Fulbe qui y faisaient paître leur bétail.

Au fur et à mesure que la ville de Dakar grandissait, 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 un but commercial. En raison de leurs droits d'usage traditionnels, les Fulbe gardaient un droit d'accès prioritaire sur les bas fonds. Cette cohabitation n'était évidemment pas sans conflits requérant des négociations fréquentes.

Dans ces zones maraîchères, plusieurs formes de métayage étaient pratiquées. Bien que les terres fussent 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 exploitaien (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 du dimanche", essentiellement des fonctionnaires et

commerçants résidant à Dakar. Malgré l'interdiction de vente par la Loi sur le Domaine National, ceux-ci achètent de 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, à leur profit, 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 inévitable dans un tel contexte. 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 absous 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 ;
- 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 vers un cadastre classique) en passant par un cadastre léger.

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'est-à-dire tenir compte des changements en cours ;
- permettre parfois la coexistence de plusieurs options ;
- chercher parfois des solutions intermédiaires.

#### *Quels types de situations foncières 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 partagées 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 permettant de 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.)
- 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 performante. 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 capables 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.)

*Dans quels types de situations les pratiques de gestion locales peuvent-elles être le régime dominant ?*

Les deux exemples qui suivent, 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 d'"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**

Sur des milliers d'hectares, le Lac R'Kiz, dans la région du Trarza (Mauritanie), 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 réorganisation 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 et de la personne humaine s'impose.

#### **Le Lands Act en Gambie**

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 importante. 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. 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", un droit qui est en recomposition permanente (Hesseling & Le Roy 1991 : 2 – 11).

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 qui tienne 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 équitable aux ressources naturelles ;
- promouvoir un forum démocratique à l'échelle locale (débats libres, accès aux recours) ;

- promouvoir des études qui permettent d'identifier les point forts et les points faibles et l'évolution des pratiques foncières locales (mettre en place des observatoires du foncier, cf. Kintz, 1992).

Nous terminons cette partie sur les options pour une nouvelle politique foncière par trois remarques : D'abord, la situation actuelle au Sahel requiert des **solutions novatrices et créatrices**. Des novatrices à erreurs seront donc inévitables, ce qui demande à tous les acteurs concernés une grande tolérance et flexibilité (peut-on introduire le "droit à l'erreur" ?). Ensuite, vu les expériences législatives dans le passé, il sera nécessaire de repenser le rôle de la législation : au lieu de lois qui **prescrivent** 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.

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.

Etant donné la diversité, la complexité et le caractère transitoire de la situation foncière au Sahel, il paraît préférable 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.

#### **6.4. Quelques principes pour éviter les échecs**

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.

#### *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 concernées, 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.



## REFERENCES DES OUVRAGES CITES

- BA, B.M., 1984 –1985  
Les problèmes agraires et la question de l'esclavage en Mauritanie : l'exemple des Taagat du Brakna,  
Paris : Centre d'Etudes Africaines (Mémoire de DEA)
- BARRIER, C., 1990,  
“Développement rural en Afrique de l'Ouest soudano-sahélienne. Premier bilan de l'approche gestion de terroirs villageois”, Cahiers de la recherche-développement, no. 25
- BERRY, S., 1988  
“Hegemony on a shoestring. Some unintended consequences of colonial rule for access to resources in African agriculture”,  
Chicago : paper presented at the African Studies Association annual meeting
- BERTRAND, A., 1993,  
Atelier régional sur les codes forestiers au Sahel. Commentaires et recommandations pour le Club du Sahel,  
Nogent sur Marne : CIRAD – FORET
- BLOCH, P., 1985,  
Land Tenure Issues in River Basin Development in Sub-Saharan Africa,  
Madison-Wisconsin : Land Tenure Center
- BOUTILLIER, J.-L., e.a., 1962,  
La moyenne vallée du Sénégal (MISOES),  
Paris : Presses Universitaires de France
- BREMAN, H. & N. de RIDDER, 1991,  
Manuel sur les pâturages des pays sahéliens,  
Paris : Karthala
- BROMLEY, D. & M. CERNEA, 1989,  
The management of Common Property Natural Resources : Some Conceptual and Operational Fallacies,  
Washington D.C. : World Bank (discussion paper no. 57)
- BRUCE, J.W., 1986,  
Land tenure issues in project design and strategies for agricultural development in Sub-Saharan Africa,  
Madison-Wisconsin : Land Tenure Center (LTC paper 128)
- BRUCE, J.W., 1991,  
Evaluation rapide des droits fonciers et propriété de l'arbre et de la terre,  
Rome : F.A.O.

CARNEY, J., 1988,  
“Struggles over Land and Crops in an Irrigated Rice Scheme : The Gambia”, in J. Davison (ed.), Agriculture, Women and Land : The African Experience (Boulder : Westview Press) : 59 – 78

CHANOCK, M., 1991,  
“Paradigms, Policies and Property : A Review of the Customary Law of Land Tenure”, in K. Mann & R. Roberts (eds.), Law in Colonial Africa, (Porstmouth and London : Heinemann and James Currey) : 61 – 84

COQUERY-VIDROVITCH, C., 1982,  
“Le régime foncier rural en Afrique noire”, in E. Le Bris, E. Le Roy & F. Leimdorfer (eds.), Enjeux fonciers en Afrique noire, (Paris : ORSTOM – Karthala) : 61 – 64

DEBENE, M., 1990,  
“La justice sans juge, d'hier à demain”, Afrique contemporaine, 156, 4 : 86 – 92

DOCUMENT DE SYNTHESE, 1993,  
Atelier National sur la problématique foncière et la décentralisation, Bobo-Dioulasso, 8 au 10 Février 1993, Rapport de synthèse,  
Ouagadougou : PNGT – CILSS

DOWNS, R.E. & S. REYNA (eds.), 1988,  
Land and Society in Contemporary Africa, Hannover, H.H. : University Press of New England

DEY, J., 1981,  
“Gambian Women : Unequal Partners in Rice Development Projects ?”, in N. Nelson (ed.), African Women in the Development Process : 109 – 122

DROY, I., 1990,  
Femmes et développement rural,  
Paris : Karthala

DUPRE, G. (ed.), 1991,  
Savoirs paysans et Développement,  
Paris : Karthala – ORSTOM

FALQUE, M., 1986,  
“Libéralisme et environnement”, Futuribles, 97

FAURE, A., 1992,  
Perception de l'approche Gestion des Terroirs par les populations rurales au Burkina Faso,  
Ouagadougou : PNGT / CCCE

- FISCHER, J.E., 1991,  
Charcoal Production in the Common Woods Lands in the Middle Senegal River Valley :  
Conflicts over use rights,  
Vancouver : Paper presented at the annual conference of the International Association for  
the Study of Common Property, September 1991
- FORTMANN, L. & J. BRUCE (eds.), 1988,  
Whose Trees ? Property Dimensions of Forestry,  
Boulder and London : Westview Press
- FREUDENBERGER, K.S., 1991,  
“Mbegue : Disingenious Destruction of a Sahelian Forest”, IDA and IIED occasional paper  
no. 79
- FREUDENBERGER, M.S., 1992,  
Land Tenure, Local Institutions and Natural Resources in Senegal, Volume I,  
Madison-Wisconsin : Land Tenure Center (ReMAPS)
- FREUDENBERGER, M.S. (ed.), 1993,  
Institutions and Natural Resource Management in The Gambia : A Case Study of the Foni  
Jarrol District,  
Madison-Wisconsin : Land Tenure Center
- GRIFFITHS, J., 1990,  
“Legal pluralism and the social working of law”,  
Groningen : University of Groningen (unpublished paper)
- HARDIN, G., 1968,  
“The Tragedy of the Commons”, Science, 162 : 1243 – 1248
- HESSELING, G., 1992,  
Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier à Ziguinchor  
(Sénégal),  
Leiden : Afrika-Studiecentrum (RR 1992/49)
- HESSELING, G. & B. CROUSSE, 1992,  
La réforme foncière dans la vallée du Fleuve Sénégal en Mauritanie ; son impact sur les  
populations locales. Mission sur les aspects fonciers du Programme d'Ajustement du  
Secteur Agricole (PASA) effectuée à la demande de la Banque Mondiale,  
Leiden / Arlon : Afrika-Studiecentrum / Fondation Universitaire Luxembourgoise
- HESSELING. G. & E. LE ROY, 1990,  
“Le droit et ses pratiques”, Politique africaine 40 : 2 – 11
- HOMER-DIXON, TH.F., J.H. BOUTWELL & G.W. RATHJENS, 1993,  
“Environmental Change And Violent Conflict”, Scientific American,  
February 1993 : 38 – 45

IFAD, 1993,  
Common Property Resources and the Rural Poor in Sub-Saharan Africa,  
Rome and Amsterdam : IFAD / Centre for Development Cooperation Services

KASSOGUE, A., J. DOLO & T. PONSOEN, 1990,  
Les techniques traditionnelles de conservation des eaux et des sols sur le plateau Dogon,  
London : International Institute for Environmental Development (Dossier no. 23)

KINTZ, D. (réd.), 1992,  
Le foncier rural au Mali. Bilan et recommandations pour un observatoire du foncier,  
Bamako : Caisse Centrale de Coopération Economique, Ministère de l'Agriculture, de  
l'Elevage et de l'Environnement

KONATE, G., 1992,  
Femme rurale dans les systèmes fonciers au Burkina Faso. Cas de l'Oudalan, du  
Sanmatenga et du Zoundweogo,  
Ouagadougou : Ambassade royale des Pays-Bas

KOPYTOFF, I. (ed.), 1987,  
The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies,  
Bloomington and Indianapolis : Indianapolis University Press

LAWRY, S., 1990,  
"Tenure Policy Toward Common Property Natural Resources in Sub-Saharan Africa",  
Natural Resources Journal 30 : 403 – 422

LE BRIS, E., E. LE ROY & F. LEIMDORFER (eds.), 1982,  
Enjeux fonciers en Afrique noire,  
Paris : ORSTOM - Karthala

LE BRIS, E., E. LE ROY & P. MATHIEU (eds.), 1991,  
L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion  
foncières,  
Paris : Karthala

LE ROY, E., 1982,  
"Caractères des droits fonciers coutumiers", Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Tome V,  
Dakar : Nouvelles Editions Africaines : 39 – 47

LE ROY, E., 1988  
La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone,  
Rome : F.A.O.

LE ROY, E., 1990,  
"Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits",  
Afrique contemporaine, 156, 4 : 111 – 120

- LOOFBORO, L., 1993,  
Tenure Relations in Three Agropastoral Villages : A Framework for Analyzing Natural Resource Use and Environmental Change in the Arrondissement of Boboy,  
Madison-Wisconsin : Land Tenure Center
- MANGIN, G., 1990,  
“Quelques points de repère dans l'histoire de la justice en Afrique francophone”, Afrique contemporaine, 156, 4 : 21 – 26
- MARTY, A., 1985,  
“Crise rurale en milieu nord-sahélien et recherche coopérative”,  
Tours : Université de Tours (Thèse de doctorat d'Etat en sociologie du développement)
- MATHIEU, P., 1990,  
“Usages de la loi et pratiques foncières dans les aménagements irrigués”, Politique africaine, 40 : 71 – 91
- MATHIEU, P., 1991,  
“Tragédies ou bienfaits des ressources communes ?”, in Le Bris, E., E. Le Roy & P. Mathieu (eds.), L'appropriation de la terre en Afrique noire (Paris : Karthala) : 336 – 338
- MATHIEU, P., 1991,  
“Population, environnement et enjeux fonciers des politiques agricoles : le cas des pays du Sahel”,  
Louvain-la-Neuve : Institut de Démographie-UCL, CIDEP, CEDEP
- MAUREL, A., 1972,  
Etude socio-économique dans la région du Lac R'Kiz,  
Nouakchott : polycopié
- McLAIN, R.J., 1992,  
Recommandations pour un nouveau Code Forestier malien : Observations à partir d'une étude sur la tenure des terres et des arbres dans la cinquième région du Mali,  
Madison-Wisconsin : Land Tenure Center (Research Paper 109F)
- McLAIN, R.J., 1993,  
Report on the LTC/CILSS Sahelian Forest Code Workshop, Bobo-Dioulasso (s.é)
- MINVIELLE, J.-P., 1976,  
Migrations et économies villageoises dans la vallée du Sénégal : étude de trois villages de la région de Matam,  
Dakar : ORSTOM (multigraphié)
- MONIMART, M., 1989,  
Femmes du Sahel. La désertification au quotidien,  
Paris : Karthala et OCDE / Club du Sahel

MONIMART, M., 1993,  
Dossier foncier / décentralisation / gestion des ressources naturelles : l'intégration des  
femmes,  
Paris : Club du Sahel (note interne)

MOORE, S.F., 1986,  
Social Facts and Fabrications : "Customary" Law on Kilimanjaro 1880 – 1980,  
Cambridge : Cambridge University Press

MOORE, S.F., 1991,  
Reconceiving rural land law in the Sahel,  
Paris : Club du Sahel (unpublished paper)

MOOREHEAD, R., 1989,  
"Changes taking place in the Common-property Resources Management in the inland  
Niger delta of Mali", in F. Berkes (ed.), Common Property Resources. Ecology and  
Community-based Sustainable Development (London : Belhaven Press) : 257 – 271

NGAIDO, T., 1993,  
Land Use Conflicts in Western Rural Niger : Kollo and Tillabery Arrondissements,  
Madison-Wisconsin : Land Tenure Center

PAINTER, T.M., 1991,  
Approches pour une meilleure utilisation des ressources naturelles et agricoles en Afrique  
de l'Ouest Sahélienne,  
New York : CARE Agriculture and Natural Resources Unit

POINTING, J. & S. JOEKES, 1991,  
Les femmes dans les sociétés pastorales d'Afrique orientale et occidentale,  
Londres : International Institute for Environment and Development (Dossier no. 28)

PRICE, T.L., 1991,  
"La gestion 'scientifique' et connaissances locales. Le projet pêches au Niger", in  
G. Dupré (ed.), Savoirs paysans et développement (Paris : ORSTOM – Karthala) :  
473 – 487

PROJET CINERGIE, 1992,  
Perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest : Population, Espace et Développement,  
Paris : BAD-OCDE

RAINTREE, J.B. (ed.), 1987,  
Land, Trees and Tenure. Proceedings of an International Workshop on Tenure Issues in  
Agroforestry,  
Nairobi and Madison-Wisconsin : ICRAF and Land Tenure Center

RAISON, J.P., 1988,  
Les parcs en Afrique, Paris : EHESS (mimeo)

ROBERTS, R. & K. MANN, 1991,  
"Law in Colonial Africa", in K. Mann & R. Roberts (eds), Law in Colonial Africa  
(Porstmouth and London : Heinemann and James Currey) : 3 – 58

ROCHETTE, R.M. (ed.), 1989,  
Le Sahel en lutte contre la désertification. Leçons d'expériences,  
Weikersheim : Verlag Josef Margraf (CILSS – PAC)

SCHROEDER, R.A., 1991,  
Of Boycotts and Bolongs : Vegetable Marketing on the North Bank,  
Berkeley : University of California-Berkeley (Paper for the National Workshop on  
Horticultural Programming in Rural Gambia, Banjul, November 14, 1991)

SHAIKH, A. e.a., 1988,  
Opportunities for sustained development. Successful natural resources management in the  
Sahel,  
Washington D.C. : Report funded by USAID (4 volumes)

SHEPHERD, G., 1992,  
Managing Africa's Tropical Dry Forests. A Review of Indigenous Methods,  
London : Overseas Development Institute

TRAORE, S., 1992,  
"Les enjeux de la mise en valeur",  
Saint-Louis (Sénégal) : Contribution au Séminaire sur la gestion des ressources naturelles  
par les collectivités locales (3 – 5 Novembre 1992, Université de Saint-Louis)

WADE, R., 1987,  
"The management of common property resources : collective action as an alternative to  
privatisation or state regulation", Cambridge Journal of Economics, 11 : 95 – 106

WADE, R., 1988,  
Village Republics. Economic conditions for collective action in South India,  
Cambridge and New York : Cambridge University Press

WATTS, M., 1983,  
Silent Violence. Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria,  
Berkeley, Los Angeles : University of California Press

YAMEOGO, D. & A. DARGA, 1992,  
Problématique de la femme dans la Gestion des Terroirs en Afrique de l'Ouest Sahel et au  
Burkina Faso,  
Ouagadougou : IPS / AOS

