

iiied

International
Institute for
Environment and
Development

Programme
Zones Arides

Dossier no. 71

**Histoire et évolution
des régimes
fonciers et de
l'administration en
Afrique occidentale**

Michael Mortimore

Mai 1997

**Histoire et évolution des
régimes fonciers et de l'administration
en Afrique occidentale**

Michael Mortimore

Michael Mortimore est Associé Principal de Recherche au Département de Géographie à l'Université de Cambridge. Il achève à présent un projet de recherche de cinq ans (avec Dr W.A. Adams de l'Université de Cambridge et Dr J.A. Falola de l'Université de Bayero, Kano), intitulé *Soils, Cultivars and Livelihoods in Nord-East Nigeria* (Sols, Cultivars et Moyens d'existence au nord-est du Nigeria). On peut le contacter au Département de Géographie, Downing Place, Cambridge CB2 3EN, UK ou à l'adresse suivante: Cutlers' Cottage, Glovers's Close, Milborne Port, Sherborne DT9 5ER, UK, Fax: 01935 850 812.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
LES RELATIONS FONCIÈRES À L'ARRIVÉE DES BRITANNIQUES	1
Un modèle universel de régime foncier africain	1
Une mosaïque de systèmes de droits coutumiers	2
Une surimposition ou une hiérarchie de relations foncières	3
Une fluctuation dynamique	4
L'IMPACT DE L'ÉTAT COLONIAL	6
L'appropriation des droits fondamentaux	6
L'aliénation	8
L'adjudication	10
La codification	11
DES PROCESSUS DYNAMIQUES	15
La saturation de l'espace rural	16
La division des terres	17
La dégradation des terres	18
Les migrations	19
La participation commerciale	20
Capitalisation et évolution des techniques	21
La redéfinition de la propriété	23
L'évolution de la famille	25
Compétition et conflit	26
Intervention de l'État	27
QUESTIONS STRATÉGIQUES	28
Dualisme	28
Formalisation	29
Décentralisation	30
RÉFÉRENCES	32
ANNEXE	34

INTRODUCTION

Au cours de ce bref exposé, nous allons considérer, premièrement, les relations foncières que les Britanniques ont trouvées en arrivant au Nigeria, au Ghana, en Sierra Leone et en Gambie au début du XX^e siècle; deuxièmement, l'impact de la domination britannique sur les droits coutumiers en milieu rural; troisièmement, les principaux processus qui, tout en ayant leur origine dans le passé, continuent d'influencer la dynamique actuelle des relations foncières; et enfin, les réponses juridiques et administratives apportées à l'égard de cette dynamique¹. Bien que l'essentiel de cet exposé porte sur les régimes fonciers, j'ai tenté d'aborder la question plus générale de l'accès aux ressources naturelles.

LES RELATIONS FONCIÈRES À L'ARRIVÉE DES BRITANNIQUES

La compréhension de l'impact de la domination britannique et de l'administration qui s'ensuivit des terres et des autres ressources naturelles dépend en partie de la conception que l'on se fait des relations foncières précoloniales. Les concepts et les conditions européens provenaient de l'histoire européenne et ne convenaient pas toujours à l'Afrique. Ce problème va au-delà de la difficulté évidente qu'il y a à appliquer le terme de propriété aux coutumes régissant les relations foncières africaines et pose la question plus grave de savoir si les Européens avaient raison de supposer qu'il devait y avoir un règlement partout pour ces relations. Quatre éventualités conceptuelles semblent ressortir de la documentation sur les régimes fonciers de l'Afrique occidentale à l'aube de la colonisation et chacune a joué un rôle à un moment ou à un autre; à savoir:

Un modèle universel de régime foncier africain

Au début du XX^e siècle, époque à laquelle les généralisations sur l'Africain étaient courantes, on recherchait un principe unificateur afin de comprendre des schémas culturels inhabituels et leur expression sur le plan foncier. Un tel principe fut découvert dans l'idéal de la communauté - groupe tribal, parental ou familial, ou le village - dont l'appartenance conférait des droits d'accès aux ressources

¹ Dans un document si court il est impossible de résumer l'évolution historique des régimes fonciers des quatre pays, qui présentent, par ailleurs, plusieurs différences. Pour la période allant jusqu'à 1950, le lecteur est invité à consulter Lugard (1922), Hailey (1938), et Meek (1946). Le Liberia est exclu.

naturelles, y compris la terre, tout en déniait les droits individuels normalement attachés à la propriété telle que les européens la conçoivent: droits de cession et d'hypothèque, et d'appropriation privée de tous les bénéfices. A partir de ce concept, un modèle généralisé fut élaboré (voir annexe).

Toutefois, la base communale de ce régime foncier pourrait facilement prêter à confusion. "Il est clair ... que le régime foncier africain n'est pas communal au sens d'un régime foncier partagé en commun. Sa caractéristique fondamentale semble plutôt être un régime foncier individuel dérivé d'une réserve commune à la disposition de la tribu ou de la famille" (Lugard, 1922:285). Face à de tels avertissements, il est surprenant que le mythe qui voudrait que les terres agricoles soient détenues collectivement par un groupe, déniait du même coup toute protection des droits fonciers des particuliers, ait persisté pendant si longtemps. Cette incertitude était considérée comme l'obstacle majeur à l'investissement agricole (voir Feder et Noronha, 1987). "En pratique ..., une certaine sécurité foncière existait et la dimension collective ne se manifeste que par l'existence du privilège d'occuper des terres jusqu'ici non allouées mais sous le contrôle général de la communauté" (Hailey, 1938:834).

Une mosaïque de systèmes de droits coutumiers

Une autre interprétation consiste à dire que les administrations coloniales s'étaient, en fait, elles-mêmes imposées sur une mosaïque d'espaces ethniques et d'États, chacune ayant sa propre définition de la relation fondamentale entre la communauté et la terre, selon ses propres concepts et usages fonciers. Les classifications et cartes ethnolinguistiques mettent en avant la diversité culturelle qui est à la base de la gestion des ressources naturelles en Afrique occidentale. Par exemple, au Nigeria, une étude a identifié 394 unités linguistiques, chacune ayant une base territoriale discrète (Hansford *et al.*, 1976). L'insuffisance des études sur les systèmes fonciers indigènes a été regrettée par Lugard (1922:285), Hailey (1938:836-42) et Meek (1946:11-12)².

Néanmoins, pour les membres de toutes les communautés conscientes de leur spécificité ethnolinguistique, il y avait une manière de gérer les ressources naturelles qui n'était pas forcément comparable à celles pratiquées par les autres

² Seule une petite partie d'entre eux, bien que les principaux, décrivent le droit régissant les ressources coutumières dans la documentation à notre disposition. Pour les provinces du nord du Nigeria, par exemple, le gouvernement commanda une série d'études qui, toutefois, n'étaient pas basées sur des groupes ethniques; certaines descriptions des relations foncières dans les cultures ethniques minoritaires ont été préparées par des étudiants de l'Institut d'Administration juste après l'indépendance (Marshall *et al.*, 1962).

communautés. Il y avait probablement beaucoup de communautés de jouissance, mais en l'absence d'inventaires très complets des systèmes fonciers, il est difficile d'être catégorique. Peut-être que les systèmes agricoles permettent une meilleure différenciation, puisqu'ils peuvent occuper de plus grandes zones que les groupes ethniques, et que la logique des systèmes agricoles (culture et élevage) relie les concepts indigènes de jouissance des ressources, à la production primaire et aux moyens d'existence. Mais ces concepts ne sont pas non plus très bien classifiés et décrits dans la documentation³. Il existe bien sûr une véritable mosaïque d'unités agroécologiques en Afrique occidentale: hauts plateaux, fadamas ou plaines d'inondation et vallées fluviales, carapaces latéritiques, sols améliorés par une culture intensive, etc. Les relations entre les systèmes fonciers et ces unités agroécologiques ont toutes les chances d'être spécifiques au système agricole en question:

Le concept administratif de droit coutumier permet l'existence d'une mosaïque de systèmes fonciers en ce sens qu'il n'imposait pas une interprétation standardisée mais admettait les coutumes en vigueur dans chaque région et le droit des chefs de communauté à régler les conflits et à allouer les terres. Il ne constituait pas non plus un obstacle lorsqu'il y avait plus d'un système foncier en présence dans un lieu donné, comme le troisième modèle le présuppose.

Une surimposition ou une hiérarchie de relations foncières

"A mon avis, rien n'est plus certain que le fait que les populations de ce continent ont été soumises à un déplacement constant par des voisins plus puissants" (Lugard, 1922:283 fn). Les effets sur les relations foncières ont pu prendre deux formes. La migration vers d'autres territoires pouvait nécessiter un ajustement des frontières territoriales et le déplacement du groupe désavantagé. La terre était alors soumise au système foncier des nouveaux arrivés. De tels déplacements, s'ils se produisaient pacifiquement, se sont poursuivis pendant l'époque coloniale (comme, par exemple, le mouvement de Tiv au Nigeria central).

D'un autre côté, la conquête donnait aux nouveaux venus des droits qui étaient surimposés aux systèmes fonciers précédents. Un tel système hiérarchique fut introduit lorsque la domination musulmane s'imposa dans les régions conquises au Nord du Nigeria.

³ Les recherches sur les caractéristiques des systèmes agricoles de la zone semi-aride en Afrique ont eu des résultats mitigés, traitant différemment les aires linguistiques et administratives, les pays et les régions et ayant une compatibilité limitée. Dans beaucoup d'entre elles, le système de régime foncier n'est pas décrit (Mortimore, 1991).

“Avec une stricte application du système Maliki de la loi islamique suivie par les Peuls, toutes les terres cultivées seraient devenues après la conquête des Wakfs; elles pouvaient être conservées par leurs propriétaires s'ils se convertissaient à l'Islam, sinon elles étaient distribuées à des musulmans; les terres non cultivées, y compris les sites urbains, restaient à la disposition du souverain. Mais, en réalité, cette théorie ne fut pas suivie: d'importants vestiges des droits coutumiers indigènes se sont maintenus sous la domination peul. L'émir lui-même se contentait d'exercer ses droits sur les terres incultes, le *Jajin Allah* ou le buisson de Dieu; en ce qui concerne les terres occupées, son contrôle prenait essentiellement la forme (comme en Inde) d'une levée d'impôts fonciers calculés sur la production, en l'occurrence, un dixième de la récolte, l'*Ushur* coranique” (Hailey, 1938:771)⁴.

Des études empiriques menées au niveau du village montrent que le code Maliki fut plaqué sur les précédents systèmes fonciers qu'il n'a pas vraiment remplacés; l'objectif principal étant le contrôle politique à travers l'acquisition du titre fondamental par l'émir et l'aristocratie. Ainsi, même aujourd'hui, il peut y avoir des ambiguïtés dans la pratique, sur des sujets comme la liberté des particuliers à aliéner la terre ou à l'aliéner à l'extérieur de la communauté, même si ces pratiques semblent admises par la loi Maliki.

Les relations hiérarchiques en matière de régime foncier apparaissent aujourd'hui dans une certaine mesure dans les régions musulmanes d'Afrique occidentale, mais le degré d'adaptation aux systèmes indigènes précédents diffère beaucoup, par exemple, entre les pratiques classiques à Sokoto ou à Kano d'une part, et la coutume beaucoup plus syncrétique de l'Emirat Yoruba de Llorin, d'autre part. Cependant, un tel modèle ne peut pas refléter totalement la dynamique de l'accès aux ressources, même à l'époque précoloniale.

Une fluctuation dynamique

En général, les Britanniques ont gelé les frontières précoloniales telles qu'ils les ont trouvées. Mais ils n'ignoraient pas les conflits, apparents ou larvés, qu'ils ont constatés entre les parties concernées par les questions de jouissance des ressources et de contrôle territorial, des sujets qui étaient étroitement liés. Les décisions de reconnaître certains régimes et de ne pas tenir compte de certains autres n'étaient pas seulement politiques en soi: elles avaient des implications majeures sur la gestion des ressources. Par exemple, la politique qui allait être connue comme "*l'administration indirecte*", reconnaissait à l'aristocratie peul des

⁴ Voir aussi Lugard, 1922:288-9.

droits d'une grande portée leur permettant de régler les problèmes fonciers entre toutes les communautés du Califat de Sokoto. Ils ne tinrent pas compte de l'origine comparativement récente de ces pouvoirs dans le Jihad qui, à ses débuts (1803), n'allait pas concerner certaines régions avant de nombreuses années. Au sud de la Côte-de-l'Or, la nouvelle intensité des relations économiques avec l'Europe avait engendré une situation bien différente. Avant la mise en place d'instruments juridiques pour réglementer les régimes fonciers, les chefs agissant sous le couvert des droits coutumiers, avaient aliéné des portions substantielles de territoire à des concessionnaires miniers et l'expansion du commerce du cacao avait abouti à d'importants transferts de terres selon des procédures translatives anglaises de propriété, parfois d'une intégrité légale douteuse (Meek, 1946:169 ff.), provoquant bien des litiges inutiles. Le gouvernement ne chercha pas, toutefois, à aller à l'encontre de ces développements.

Historiquement, la dynamique de l'accès aux ressources vient du fait que, en fin de compte, le contrôle effectif du territoire dépendait de la maîtrise de la main d'œuvre (qui était plus rare que la terre) nécessaire aux travaux d'agriculture, élevage, pêche, exploitation minière ou collecte. Ces ressources humaines étaient sujettes, non seulement aux fluctuations du poids politique des différents dirigeants, intérêts extérieurs, communautés villageoises ou ethniques, et ménages, mais aussi aux taux différentiels des changements démographiques, différences de densité de population, et migrations. Beaucoup des processus dynamiques identifiés dans la troisième partie de cet exposé datent d'avant l'arrivée des britanniques.

Au niveau de la cellule familiale et de l'individu, les droits fonciers doivent aussi avoir été dans un état de constant changement. Couvrant l'ensemble des relations entre l'homme et la terre (Meek, 1946:1fn, citant Malinowski), le régime foncier en vigueur à un moment précis reflète l'équilibre des forces concurrentielles et complémentaires en présence dans la communauté (voir Berry, 1993:101-34). Puisque l'efficacité des revendications foncières dépend de la disponibilité de la main d'œuvre, qui dépend à son tour de la position sociale dans la communauté, il est clair que, même d'une année sur l'autre, la distribution spatiale et sociale des terres peut changer, comme le montrent les études empiriques. Un cadastre africain n'a rien à voir avec un terroir de l'Europe médiévale ou une carte de propriétés foncières libres. Il représente un ensemble de relations sociales mobiles qui ne sont valides que pour un moment donné⁵.

⁵ Cette limitation ne diminue pas la valeur des plans cadastraux tels que ceux de l'Atlas des structures agraires au sud du Sahara (Paris: ORSTOM, 1967-83). Ces plans sont rarement publiés dans la zone anglophone de l'Afrique occidentale, mais leur dynamique ne peut être comprise que par une méthode concrète permettant de retracer l'histoire réelle des différentes parcelles (Meek, 1946:11). La tâche difficile d'établir les histoires à court terme et d'une

L'IMPACT DE L'ÉTAT COLONIAL

Les Britanniques ont appliqué leur expérience européenne et indienne à l'administration des terres et des autres ressources naturelles d'Afrique occidentale⁶. Le point fort de leur politique était d'éviter de modifier les systèmes fonciers en présence avant leur arrivée. Les modifications devaient se limiter aux exigences créées par l'intrusion coloniale elle-même: une approche adaptée aux circonstances qui reflétait, en fin de compte, la philosophie de l'administration indirecte. Ces exigences étaient au nombre de quatre: l'appropriation des droits fondamentaux par le gouvernement; le contrôle de l'aliénation; les processus d'adjudication; et la codification des droits fonciers.

L'appropriation des droits fondamentaux

Une théorie de la suzeraineté était nécessaire pour établir une base juridique permettant au gouvernement de régler les litiges fonciers et de contrôler l'acquisition de terres par les non indigènes (Lugard, 1922:281-2). Le cas du nord du Nigeria est le plus probant. Après la conquête du Sokoto, le Haut commissaire britannique lut ceci en public:

"...Dorénavant, le gouvernement bénéficiera des droits territoriaux dont les Peuls s'emparèrent par les armes aux dépens de la population, et si le gouvernement a besoin de terres, il en prendra pour quelque utilité. Le gouvernement détient [sic] le droit d'imposition et indiquera aux émirs et aux chefs les taxes qu'ils peuvent prélever, et la proportion qu'il doivent verser au gouvernement. Le gouvernement détient tous les droits sur les minerais mais les particuliers peuvent exploiter et travailler le fer avec l'accord du Haut commissaire, et obtenir du sel et d'autres minerais à condition de payer toute taxe imposée par la loi..."(Shaw, 1905:451).

Les droits issus de la conquête étaient au nombre de quatre. Le premier permettait au gouvernement de disposer des terres inoccupées (en friches). Grâce au deuxième, il devenait administrateur des terres qui avaient appartenu aux dirigeants déchu (domaine public). Selon le troisième, les terres occupées restaient à leurs propriétaires sans paiement d'un loyer. Le quatrième donnait au

génération à l'autre des droits des individus d'utiliser les ressources naturelles, en est la contrepartie sociologique nécessaire.

⁶ Dans ce qui suit, je reconnais la limite de ma compétence pour ce qui s'appelait autrefois le nord du Nigeria, mais j'ai tenté de confirmer mes déclarations concernant le Ghana, la Sierra Leone et la Gambie.

gouvernement la propriété des terres d'usage public (terres de la Couronne)⁷ pour lesquelles des compensations sous forme d'autres terres étaient dues, et des terres louées aux étrangers pour lesquels le gouvernement devenait le propriétaire (Lugard, 1922:289). Ces droits, qui reflétaient ceux reconnus par la loi Maliki, seront plus tard résumés en une formule qui a perduré depuis l'Ordonnance de 1910 sur les droits fonciers et indigènes du nord du Nigeria, jusqu'à la Loi de 1978 sur l'utilisation des terres au Nigeria, à savoir : "toutes les terres, occupées ou non, sont à la disposition du Gouverneur et doivent être possédées et administrées au profit et pour le bien commun des habitants du nord du Nigeria" (Hailey, 1938:773).

Les territoires du nord de la Côte-de-l'Or étaient soumis à une législation similaire, définie par l'Ordonnance de 1927 sur les droits fonciers et indigènes. Néanmoins, dans les autres régions du Nigeria et de la Côte-de-l'Or, en Sierra Leone et en Gambie, on trouvait des situations très différentes (Hailey, 1938; Meek, 1947). A Lagos, ville cédée à la Couronne britannique en 1861, tous les droits coutumiers fonciers étaient respectés, y compris ceux détenus dans un cadre communal; et comme les terres inoccupées étaient considérées appartenir aux communautés, le gouvernement n'avait pratiquement aucun intérêt direct, sauf pour quelques pouvoirs limités d'intervention administrative. Au sud du Nigeria, l'administration coloniale s'empara des droits que la Royal Niger Company avait obtenu en passant des traités avec divers chefs mais ces droits n'allaient pas jusqu'à l'interférence avec les droits coutumiers fonciers qui avaient eux évolués, après une longue occupation, en droits familiaux. Cette situation empêcha la fondation de plantations perpétuelles et libres par des entreprises étrangères après la guerre de 1914-1918. Le gouvernement (et la Compagnie avant ça) possédait quelques petites propriétés à des fins publiques ou commerciales.

En Côte-de-l'Or, la Couronne ne disposait pas de droits généraux sur les territoires du sud ou en pays Ashanti où, bien que la conquête ait réussi, la proclamation nécessaire n'avait jamais été prononcée⁸. En pays Ashanti, le gouvernement n'avait acquis que les terres des Kumasis en milieu urbain et une participation majoritaire dans l'octroi des concessions. Dans le sud, la terre était allouée par les chefferies pour aliéner des concessions et, comme indiqué précédemment, ce système avait donné lieu à des abus. Mais dans ni l'une ni l'autre de ces régions, le gouvernement n'avait de droits fondamentaux. Les

⁷ Cet usage du terme de terres de la Couronne diffère de celui appliqué au Kenya où il signifie des terres inoccupées qui ne pouvaient être utilisées que sur autorisation du gouvernement, une méthode employée pour empêcher les agriculteurs africains de s'installer dans les zones inhabitées entourant les réserves.

⁸ Lugard (1922:303-4) considérait que si les droits fondamentaux n'étaient pas proclamés publiquement au moment opportun, les droits coutumiers existants étaient valables par défaut.

régimes fonciers jouissaient donc d'une latitude considérable face aux forces du marché, engendrant ainsi expropriations, inégalités, revendications et contentieux multiples. En Sierra Leone, la petite Colonie était la propriété absolue de la Couronne, mais dans le reste du pays (un Protectorat), la terre fut confiée aux autorités tribales par les ordonnances de 1906 et 1907, pour le compte et dans l'intérêt des communautés indigènes concernées, selon l'Ordonnance de 1927 sur les terres du Protectorat. Après 1922, les concessions de plantations étaient décernées avec l'approbation des autorités tribales. En Gambie, l'Ordonnance de 1896 donnait au gouvernement des droits sur les terres vacantes et celles des dirigeants destitués, mais pas plus. Beaucoup plus tard, en 1945, l'Ordonnance des terres du Protectorat déléguait les droits fondamentaux fonciers aux autorités du district, "pour les conserver et les administrer dans l'intérêt commun des communautés concernées", une investiture anormale selon Hailey (Haswell, 1975:90).

L'aliénation

Dans certaines régions d'Afrique orientale et australe, la colonisation européenne nécessitait une théorie foncière pour justifier l'occupation étrangère de terres inoccupées ainsi que la dépossession des indigènes de leurs droits coutumiers (culture, pâturage, etc) dans certaines zones réputées hospitalières aux nouveaux colons. Au Nigeria, Lugard (en tant que Haut commissaire du nord du Nigeria de 1899 à 1906 et Gouverneur général du Nigeria de 1912 à 1919) et ses successeurs bannissaient fermement l'aliénation privée et permanente des terres aux étrangers. La poursuite de cette politique jusqu'à l'indépendance en 1960 et au-delà épargna au pays certains traumatismes subis en Afrique orientale et australe, tout en retardant l'apparition d'une enclave consacrée à l'agriculture à grande échelle et capitalistique jusqu'à une époque très récente (sauf pour le cas mentionné ci-dessous). L'aliénation de terres au bénéfice des étrangers fut insignifiante dans les régions agricoles du nord de la Côte-de-l'Or, de la Sierra Leone et de la Gambie.

Toutefois, Lugard (1922:295-6) était en faveur des plantations gérées par des compagnies qui, à son avis, pourraient montrer aux agriculteurs indigènes de nouvelles méthodes de production. La demande de création de plantations concernait les zones forestières où les produits issus des arbres (notamment le caoutchouc) se prêtaient le mieux à ce type de production rentable. Finalement, on trouva des façons d'accorder des droits de location dans des territoires apparemment inhabités au sud-est du pays, avec l'accord des autorités tribales et (comme indiqué précédemment) en Sierra Leone. En Côte-de-l'Or où de nombreuses concessions avaient déjà été accordées à des étrangers, peu de limitations furent imposées.

Il y avait aussi une demande d'autorisation de prospecter et d'exploiter les minerais de la part de compagnies minières européennes en Sierra Leone, au Ghana et au Nigeria. Les droits du gouvernement sur les minerais étaient admis dans les quatre pays et les cessions foncières excluaient les droits sur les minerais. Les baux miniers étaient alloués (dans les quatre pays) pour des durées déterminées considérées suffisantes pour l'exploitation des minerais, tous les paiements (sauf, plus tard, les compensations pour préjudice) allant au gouvernement. Dans les zones d'exploitation de l'étain du plateau de Jos, on essaya, bien des années plus tard, de réhabiliter et de restaurer les terrains miniers pour les rendre à leurs anciens propriétaires ou leurs descendants.

Dans le nord du Nigeria et de la Côte-de-l'Or, et en Gambie, le gouvernement s'était attribué le droit de louer les terres vacantes. Toutefois, certains se demandaient si de telles terres existaient vraiment. Les opposants à la réservation des forêts (par le gouvernement) en Côte-de-l'Or affirmaient que "chaque parcelle de terre appartenait à une tribu, une famille ou un particulier" (Lugard, 1922:284) - forêts et marécages compris. S'il y avait des terres inoccupées, elles étaient à la disposition de la chefferie (Meek, 1946:169). Pourtant, Lugard pensait que, au nord du Nigeria, il y avait bien des terres abandonnées (une catégorie reconnue par la loi Maliki), là où la traite des esclaves des Peuls avait dépeuplé des districts entiers au cours du XIX^e siècle, et où il n'y avait aucun survivant pour faire valoir ses droits. A la différence du Kenya (où l'occupation des terres de la Couronne était interdite), les zones vacantes pouvaient être occupées selon les droits coutumiers. Elles constitueront une soupape de sûreté importante pour les populations du nord en expansion dans les années suivantes. Les territoires du nord de la Côte-de-l'Or comptaient également des terres non revendiquées et à la disposition du gouvernement (ibid.:170).

La propriété de l'État était limitée aux terres réservées aux chemins de fer, routes, ports et aéroports, écoles et autres institutions appartenant au gouvernement (domaine public), et aux municipalités où se concentraient l'industrie, le commerce et les logements des non indigènes (africains ou autres). Les "townships" (municipalités) qui étaient classées en première, deuxième ou troisième catégorie selon leur importance administrative, avaient leur propre structure administrative sous l'autorité du gouvernement central et étaient gérées indépendamment des autorités autochtones (qui continuaient à administrer les villes indigènes). En conséquence, elles nécessitaient un autre système de régime foncier.

Dans le nord du Nigeria, les besoins du nouveau système de township étaient satisfaits par un système de régime statutaire où le gouvernement louait toutes les parcelles avec des baux à long terme (avec des certificats d'occupation), sauf

lorsque l'occupant était une institution gouvernementale. On commença à payer des compensations aux personnes dépossédées pour le préjudice subi et en fonction de la valeur des aménagements - et uniquement puisque l'Ordonnance de 1910 sur les droits fonciers et indigènes ne reconnaissait, dans la pratique, que les droits usufruitiers⁹.

Mise à part quelque aliénation, la grande majorité des propriétés foncières continuaient à être régies selon les droits coutumiers, même dans le sud de la Côte-de-l'Or, reflétant une politique cohérente contre l'aliénation, politique poursuivie dans l'intérêt même des occupants indigènes et des producteurs primaires. Tandis que les terres aliénées dans les concessions, le domaine public et les terres régies selon des formes de location à bail statutaire, continuaient à se multiplier avec la croissance économique et urbaine, la fonction la plus importante du gouvernement continuait à porter sur la réglementation et la protection des formes coutumières de régime foncier.

L'adjudication

Le cas du sud de la Côte-de-l'Or était considéré comme un exemple manifeste des effets économiques négatifs d'un excès de litiges fonciers. La politique qui consistait à exclure la loi anglaise de la plupart des territoires en reconnaissant les tribunaux locaux renforçait donc l'application des droits coutumiers et l'autorité des chefs. Dans les régions musulmanes du nord du Nigeria, les cours locales de la Sharia étaient déjà chargées d'appliquer la législation foncière et leur supervision devint une priorité importante des responsables de district coloniaux. Là où il n'y avait pas de tribunaux, on en créa.

On peut difficilement exagérer l'importance des tribunaux locaux. Bien que les contentieux fonciers pouvaient aller devant les tribunaux de plus grande instance (à grands frais pour les plaideurs), les juridictions locales étaient concrètement chargées de faire respecter la coutume et se trouvaient à l'avant-garde de l'interprétation des changements se produisant dans les relations concernant les droits coutumiers, par rapport aux forces économiques, que l'on pouvait autoriser. Elles devaient aussi résoudre les conflits entre les différents intérêts des systèmes hiérarchiques fonciers. La théorie de l'administration indirecte permettait

⁹ Les textes que j'ai consultés ne précisent pas très clairement combien l'administration des zones urbaines différait de ce modèle dans les autres territoires. Comme les zones urbaines ne sont pas le sujet de cet exposé, nous n'en dirons pas davantage. Toutefois, il convient de noter qu'un régime foncier statutaire fut appliqué aux propriétés foncières agricoles ou industrielles détenues par des non indigènes dans les zones rurales où elles se sont ensuite multipliées.

effectivement au gouvernement de ne pas avoir à définir une direction optimale pour l'évolution des relations foncières dans des conditions de participation croissante au marché¹⁰.

La codification

Sara Berry (1993), suivant en cela Elizabeth Colson, affirme que les rigidités imposées aux systèmes de régime foncier africain par la codification risquaient de faire disparaître la fluidité qui était, en fait, une condition de la participation des gens au processus d'interprétation et d'adjudication (p.104) des droits fonciers. La participation à ces processus était assurée par l'appartenance à des réseaux sociaux, alors que les droits codifiés ont tendance à exclure; surtout lorsque des personnes disposant d'un pouvoir politique en abusent. Colson affirmait que la loi coutumière en Afrique n'était pas traditionnelle, mais le fruit de la colonisation. Avec l'administration indirecte, les autorités coloniales cherchaient à faire respecter des coutumes bien établies plutôt que de satisfaire l'opinion du moment. Les stéréotypes officiels couramment appliqués au droit coutumier africain ont donc servi aux fonctionnaires coloniaux à évaluer la légalité des décisions prises, se trouvant ainsi incorporés aux systèmes fonciers coutumiers (Colson, 1971; cité par Berry, 1993:103).

Si cela fut le cas dans certains pays, ou pour certains responsables de district, on voit mal comment on pourrait l'appliquer de façon générale à tous les pays anglophones d'Afrique occidentale, où les administrations semblent s'être abstenues d'intervenir dans les systèmes fonciers coutumiers. Il est vrai que les Comités fonciers du nord du Nigeria (1908-10) et d'Afrique occidentale (1912-15) ont procédé à des enquêtes relativement bien détaillées sur la nature des pratiques coutumières et ont sans doute importé les idées préconçues de leurs propres membres; et que le gouvernement nigérian autorisa l'anthropologiste C.K.Mcck à étudier les régimes fonciers dans les années 1930 et publia une série de comptes rendus sur les régimes fonciers de ses provinces entre 1945 et l'indépendance (par exemple, Chubb, 1947; Rowling, 1952). Pourtant il n'y a pas de preuve que cela servit de principes juridiques.

La loi Maliki sur la propriété était déjà codifiée avec l'arrivée des Britanniques; mais comme ils le constatèrent rapidement, elle n'était pas toujours appliquée dans la mesure où les juges locaux et les gouvernants peuls traitaient les coutumes

¹⁰ Cette question a souvent été le sujet de discussions au Kenya, lorsque, par exemple, les régimes fonciers communaux et individuels avaient leurs champions à des époques différentes; pour un exemple, voir Tiffen *et al.*, 1994.

locales de différentes façons (Lugard, 1922:288-9). Si les tribunaux locaux tendaient à codifier ou à recodifier les relations foncières au fil des ans, il semble tout aussi probable qu'ils répondaient aussi bien à la demande locale qu'à la pression des responsables de district. On peut se faire une idée de l'intensité de la demande locale à partir du cas, une fois de plus, de la Côte-de-l'Or où l'introduction non contrôlée de la législation anglaise, dans un contexte de course au profit à faire avec les concessions aurifères et le cacao, entraînait en conflit avec les pratiques coutumières. Lugard (et d'autres) considéraient qu'en de telles circonstances, la première responsabilité des administrations était de contrôler ou même de mettre un terme à l'aliénation. Pourtant, dans la Colonie de Lagos, fortement urbanisée, où en 1910 un juge suppléant prédit la disparition de la propriété foncière familiale, Meek observait en 1945 (1946:297) qu'elle continuait à faire partie intégrante de la vie sociale et que toute modification brutale dans le système de régime foncier provoquerait des troubles en série.

Une vision mesurée de l'impact des administrations coloniales sur la codification des relations foncières en Afrique occidentale doit prendre en compte la diversité des pressions pour le changement ainsi que des différences entre les régions. Deux questions distinctes se posent à propos des effets de la codification sur la pratique coutumière. La première est de savoir si elle empêche les changements nécessaires pour que les systèmes de production s'adaptent bien au développement économique (notamment, une participation intensifiée au marché), ou si, de cette manière, des sections de la communauté sont marginalisées en ce qui concerne l'accès aux ressources naturelles. Face à cette question, un point de vue consiste à dire que la codification protège les droits. On pourrait objecter à cela que des droits importants (tels que ceux des femmes à ramasser du bois et de la nourriture dans la nature, ou ceux des éleveurs à laisser paître leurs troupeaux, ou des propriétaires d'animaux à les envoyer fourrager dans des terrains privés) ne sont pas codifiés et pourraient être menacés à mesure que la proportion de terres incultes diminue par rapport aux terres cultivées.

La deuxième question est de savoir si le processus d'ajustement continu des ressources foncières et humaines, dans des systèmes tournés vers la subsistance utilisant beaucoup de travail manuel, s'appuie sur une certaine fluidité dans la pratique locale que la codification implicitement contredit. La réponse à cette question doit varier d'un système à l'autre. Pourtant selon la loi Maliki en vigueur au nord du Nigeria, que l'on peut considérer à la fois codifiée et coutumière, les observations empiriques effectuées au niveau du village suggèrent que les méthodes de transfert employées (notamment location, prêt, legs, gage, ou emprunt et le don de terres à des épouses, veuves et divorcées, ainsi que la vente

dans certaines régions) permettaient aux modes d'accès à la terre de refléter assez précisément l'ordre social de l'époque¹¹.

Dans le nord du Nigeria, l'Ordonnance de 1910 sur les droits fonciers et indigènes reconnaissait à tous des droits coutumiers, à la seule condition que le gouvernement pût acquérir d'office des terres à des fins publiques. Après l'indépendance en 1962, la Loi sur les régimes fonciers a étendu de façon significative la codification commencée en 1910. D'un côté, la loi reconnaissait les droits statutaires qui étaient enregistrés après demande, enquête et approbation du gouvernement, et étaient soumis à des conditions de location à bail de 99 ans.

D'un autre côté, la loi définissait le régime foncier, c'est-à-dire tous les systèmes administrés par les communautés ou leurs dirigeants, selon lequel la grande majorité des propriétés étaient soumises à des droits d'héritage provenant en fin de compte de l'appartenance à la communauté, droits qui étaient défendables devant les tribunaux locaux. Cependant, la loi ne cherchait pas à codifier ces droits, pas plus que l'on ne tenta d'enregistrer les titres qui restèrent non documentés (sauf le cas notable de l'étude fiscale de l'Administration indigène de Kano qui, commencée dans quelques districts de la province de Kano au cours des années 1930, fut suspendue en 1957: voir MacBride, 1938).

De quelle sécurité ces droits bénéficiaient-ils? La faiblesse relative des occupants face aux acquisitions du gouvernement (une procédure de plus en plus courante au Nigeria après l'indépendance) illustre l'ambiguïté du concept de propriété en Afrique occidentale. Dans presque toute la savane, il est impossible à un agriculteur d'exclure de ses terres, en dehors de la saison de production, le bétail appartenant à d'autres, ou d'empêcher les éleveurs d'utiliser son herbe fourragère ou même de tailler les arbres pour faire du fourrage; sauf en éliminant préventivement les produits à récolter. La pose de clôtures ou la privatisation des herbes fourragères ont souvent causé du ressentiment chez les spécialistes de l'élevage. Il est clair que, traditionnellement (si ce n'est dans la pratique actuelle), même pour une terre héritée cultivée en permanence, le droit porte essentiellement sur l'usufruit, comme cela avait été reconnu au début de l'époque coloniale. Or l'usufruit concerne moins de droits que ceux normalement associés à la propriété en Europe. Il y a toutefois un risque bien réel d'introduire des rigidités, sous prétexte d'unifier droits statutaires et droits coutumiers ou de pousser à un développement économique à caractère commercial, si l'on n'examine pas attentivement les conséquences pour l'ensemble des ayants droit.

¹¹ Ceux qui affirment que dans le système coutumier africain, les droits de propriété ne sont pas clairement définis ou régulièrement appliqués (Feder et Noronha, 1987), une hypothèse qui à première vue n'est guère plausible, ne donnent jamais d'exemples précis.

L'une des grandes motivations de la Loi sur l'utilisation des terres de 1978 au Nigeria était le besoin, ressenti par le gouvernement, de simplifier l'acquisition de terres pour le développement ou à des fins publiques. Ainsi, la loi cherchait à consolider le cadre juridique dans tous les États de la Fédération en imposant les éléments essentiels du système hiérarchique en place dans le nord du pays, aux systèmes plus communautaires du sud. Cet incident illustre bien les ambiguïtés de la codification juridique en matière de régime foncier. Alors que dans le nord du Nigeria, la suzeraineté du Gouverneur sur toutes les terres avait pour objectif, selon le précédent peul, de reconnaître et de protéger les droits de tous les membres des communautés, l'appropriation du même droit fondamental dans le sud du pays provoqua une vive opposition de la part de ceux qui y voyaient une menace pour la propriété foncière familiale. Cette crainte n'était pas dénuée de fondement: comme dans le nord, les gouvernements nationaux étaient de plus en plus enclins à effectuer des acquisitions obligatoires et arbitraires à des fins publiques, et le paiement ou le non paiement de compensations étaient devenus l'objet d'une controverse¹². Les pressions créées par le boom pétrolier de 1970-78 et la corruption dans le processus d'administration des terres, ont sapé le concept de fidéicomis et commencé à réduire la sécurité dont bénéficiaient les populations rurales avec les droits coutumiers, dans les zones où des projets de développement étaient prévus. L'intervention de l'État national déclencha des violences meurtrières comme dans le cas de Bakolori dans l'État de Sokoto en 1980 (Jega, 1987).

La plupart des tentatives, même selon la loi coutumière, n'allaient pas jusqu'à encoder les droits des éleveurs aux pâturages, jachères, résidus de cultures, arbres et à l'eau. Vu les conditions à l'époque de l'occupation britannique, il n'y avait aucune raison de le faire. La majorité des pasteurs nomades et semi-nomades - mais pas tous - appartenaient à des groupes peuls qui étaient alliés par la parenté ou l'affiliation politique aux dynasties régnantes ou avaient trouvé un modus vivendi avec eux. Ils avaient la réputation de ne guère s'intéresser à la terre en tant que telle. L'évolution ultérieure des rapports de force politiques - l'affaiblissement des dirigeants traditionnels vis-à-vis du gouvernement central - et la croissance démographique, avec l'appropriation de la terre pour la cultiver, ont engendré une crise du pastoralisme due aux politiques du laissez-faire des administrations successives. Cet abandon a aussi eu pour effet qu'aucune proposition concrète pour protéger ces droits n'est encore envisagée. Il semblerait

¹² Comme indiqué ci-dessus, une compensation n'est légalement due que pour couvrir le coût du préjudice et la valeur des aménagements, en dépit du fait que sur le lieu de cette pratique, il n'y a plus d'autres terres à la disposition du dépossédé dans les zones densément peuplées ou urbanisées.

que, pour eux, une certaine forme de codification soit la seule manière d'éviter l'oubli.

Ainsi, le choix politique se situe entre, d'une part, une stratégie du laissez-faire qui permet à la dynamique historique de la jouissance des ressources et à la fluidité sociale d'accès aux ressources naturelles de continuer sans être gênées par la codification, et d'autre part, une politique partant du principe que seule la codification peut préserver des droits menacés par les changements politiques, la croissance démographique et économique et les appropriations impromptues de l'État.

DES PROCESSUS DYNAMIQUES

"Aussi importante que soit l'étude adéquate des systèmes traditionnels de régime foncier indigène, il n'en faut pas moins négliger d'examiner les changements auxquels ces systèmes ont été soumis par les conditions modernes. Pour mener une enquête sur ces changements, il faut déjà avoir une certaine connaissance des systèmes traditionnels: sans cette connaissance, on ne peut pas réellement comprendre la signification de ces changements. Les éléments qui influencent ces changements sont de deux ordres. Premièrement, ceux qui viennent des circonstances économiques, tels que la croissance de la pression démographique, les nouvelles méthodes agricoles ou la croissance dans une économie de marché. Deuxièmement, ceux qui résultent plus directement de l'action des administrations qui introduisent des formes de régime foncier basées sur des conceptions européennes" (Hailey, 1938:842).

Mettre l'accent sur le changement ne signifie pas que l'on s'engage dans une théorie particulière de l'évolution des relations foncières. Par exemple, Lugard (1922) pensait que les régimes fonciers avaient évolué du stage communal au stage familial et tribal puis individuel (annexe). Tout en restant agnostique en ce qui concerne des modèles de changement aussi généraux, on peut quand même identifier dix processus dynamiques qui ont tous un impact direct sur les relations foncières en milieu rural (la liste n'est pas forcément complète: voir Mortimore *et al.* 1987): 1) saturation de l'espace rural; 2) division foncière; 3) dégradation des terres; 4) migration; 5) participation au marché; 6) capitalisation et changement de la technique; 7) redéfinition de la propriété; 8) changement familial¹³; 9) concurrence et conflit; 10) intervention de l'État.

¹³ A cause du manque de place, on n'en tracera que les grandes lignes sans citations tirées de la documentation abondante.

La saturation de l'espace rural

L'extension de la surface cultivée a été documentée dans de nombreuses études au niveau local et elle est attestée dans les statistiques nationales concernant l'utilisation des terres. Elle se prête à l'analyse à partir de photographies aériennes dès 1950. L'augmentation de la proportion cultivée provient de deux processus: chacun, étant moins visible, est plus difficile à quantifier. Le premier concerne le raccourcissement des périodes de jachère à mesure que les cycles des cultures deviennent plus fréquents. Le second est la transition de la jachère annuelle à la culture permanente. Le processus va plus loin dans, par exemple, la zone close de Kano au Nigeria, où des densités de population rurale supérieures à 300 habitants au km² s'accompagnent d'une proportion de surface cultivée de l'ordre de 85%, d'exploitations familiales d'un hectare ou moins et de la cessation de la jachère.

Néanmoins, au-delà de ces processus, et plus urgent du point de vue des ayants droit, se pose le problème de l'épuisement des réserves de terres non revendiquées par des particuliers. Lors de l'administration coloniale et plus tard, ces terres étaient délimitées par les frontières des villages et à l'intérieur de ces frontières, généralement allouées par le chef. Puisqu'il n'y a pas de registre officiel des titres de propriété, l'absence de terres disponibles n'est visible qu'aux yeux des membres de la communauté qui peuvent occuper un terrain non seulement en le défrichant ou en l'enclosant, mais aussi par l'appropriation des droits de cultiver à l'avenir, paître ou couper du bois.

Le point de saturation n'arrive pas à un moment bien précis, c'est une transition. A mesure que la quantité de terres disponibles diminue, elles concernent essentiellement des terres peu fertiles (par exemple, peu profondes ou régulièrement inondées) dont les coûts d'amendement sont de plus en plus élevés. Cela change les priorités, pour ceux qui veulent étendre l'échelle de leurs opérations agricoles, vers différentes formes de transferts au sein de la communauté, encourage la vente de terre et augmente son prix¹⁴. De tels transferts non seulement aide les mieux nantis, mais aussi encouragent ceux qui ont peu de ressources à utiliser davantage la terre pour trouver des fonds soit par la vente soit par l'aliénation temporaire.

¹⁴ Là où les terres sont très rares, même lorsque la vente (aliénation permanente) devient plus généralement acceptable, la fréquence des ventes foncières peut néanmoins diminuer, à cause de la résistance sociale face à l'aliénation (par exemple, dans la zone close de Kano au Nigeria).

La division des terres

L'héritage divisible est pratiqué dans la plupart des systèmes et a empêché à la fois l'accumulation de terre au fil des générations, et l'apparition de gens sans terre. Dans des conditions de travail à la main, on constate un rapport entre la taille de la famille et celle de l'exploitation, et donc plus l'exploitation est grande et plus la subdivision est importante, que ce soit avant ou après le décès du principal ayant droit. La croissance démographique à moyen terme, et la rareté grandissante des terres vacantes font obstacle à l'agrandissement des exploitations subdivisées après la succession; les exploitations ont donc tendance à diminuer à la longue. L'augmentation du coût des transferts empêche le remembrement des parcelles, même si la petite taille des champs et leur distance les uns des autres accroît les frais de main-d'oeuvre. Il y a des exceptions à ce modèle simplifié mais, sans doute, la question est de savoir si de nombreuses exploitations familiales, notamment dans les zones densément peuplées, ne sont pas en train de passer en dessous du seuil de viabilité économique.

Parce que les gouvernements des pays anglophones d'Afrique occidentale ne se sont pas, dans l'ensemble, mêlés de redistribution de terre (comme ils le firent dans les économies coloniales en Afrique orientale), les autochtones ont dû répondre eux-mêmes à la question du minimum économique des exploitations. Même l'aménagement des projets d'irrigation se contentait généralement de réorganiser les droits existants pour une gestion optimale de l'eau. Quelques occasions d'accumulation non négligeable ont été offertes à des agriculteurs privilégiés au sein du programme d'irrigation Tchad-sud¹⁵ au Nigeria, dans une région de densité démographique relativement faible. Dans le nord du Nigeria, des programmes ont été engagés avec le soutien de la Banque mondiale pour apporter de nouvelles technologies et des subventions ayant des implications majeures pour les relations foncières, tout en fermant les yeux sur la manière adoptée pour avoir accès aux terres irrigables.

Corollaire de la subdivision et de la fragmentation des terres, les revendications les concernant se multiplient de la part tant des résidents que des membres de la communauté absents.

¹⁵ En anglais: "South Chad Irrigation Project".

La dégradation des terres

Il n'est pas possible de séparer, sans ambiguïté, les effets de la diminution de la pluviosité de ceux de la gestion, en partie parce que peu d'évaluations dignes de confiance de la dégradation des terres existent. Cependant, il est clair que cette dégradation, si elle se produit, a des implications foncières, comme le montrent les exemples suivants.

a) Dans un cas extrême de déplacement de dunes de sable dans des pâturages, la quantité de terres disponibles fut réduite de 20% entre 1950 et 1986 (Mortimore, 1989). Il fallut réduire le nombre de têtes de bétail. Dans la même région, des villages ont été envahis par l'avancée du sable et des terrains irrigables précieux ont été perdus suite à une combinaison de déposition de sable et d'abaissement du niveau de la nappe phréatique. La perte de terres agricoles à cause de l'érosion par ravinement dans les zones humides et semi-humides d'Afrique occidentale est analogue et plus répandue. La rareté des terres risque de s'intensifier et d'accentuer le processus de saturation décrit ci-dessus.

b) La baisse de rendement des cultures, à cause de la perte de nutriments dans le sol, exige ou bien des cultures de substitution, ou de plus grandes surfaces cultivées pour compenser la perte de production. L'extension des surfaces cultivées nécessite plus de main-d'oeuvre ou des changements technologiques, dans les deux cas il s'agit d'une prime au capital qui accentue l'inégalité économique. L'inégalité entraîne la définition, l'appropriation et le transfert des droits d'accès à la terre.

c) Les changements environnementaux peuvent stimuler les modifications dans les entreprises agricoles ou pastorales à mesure que les producteurs s'adaptent aux changements de bioproduktivité. Par exemple, le rapport entre le gros bétail et les petits ruminants a tendance à varier après les périodes de sécheresse, quand la mortalité du bétail et les frais élevés de remplacement favorisent les petits ruminants dans les stratégies de redressement des éleveurs. Il y a beaucoup d'exemples de fermiers adoptant des variétés à croissance rapide de millet, de dolique (pois) et de sorgho pour faire face au risque de manque de pluie. Au Sahel, la sécheresse des années 1980 aura été suivie du développement accéléré de l'agriculture irriguée et anti-inondation. On se doutait depuis longtemps que la popularité du manioc dans les systèmes forestiers tenait en partie à ce qu'il exigeait moins de nutriments que l'igname. De telles substitutions modifient la demande relative en matière de niches écologiques - plantes fourragères, différents teneurs en eau des sols - auxquelles les relations foncières doivent s'adapter au niveau local.

Les migrations

L'imposition d'une administration étrangère a facilité le brassage ethnique dans les zones rurales, à mesure que les populations jusque là concentrées se dispersaient dans les forêts claires, que les cultivateurs émigraient vers les territoires d'autres groupes (ou pays) à la recherche de terres où planter des cultures de rapport telles que le coton ou le cacao. Aujourd'hui, il n'est pas rare d'avoir deux ou trois langues parlées dans un même village et la coexistence de ces communautés doit être résolue en termes fonciers dès que les problèmes d'accès aux ressources se posent. Cela peut porter sur la distribution de terres agricoles et les conditions d'attribution aux nouveaux arrivants (sous forme de location ou d'héritage); ou concerner le *modus vivendi* entre cultivateurs et éleveurs, qu'ils soient des visiteurs coutumiers ou de nouveaux arrivants. Des questions similaires, bien que plus temporaires, se posent lorsque plus d'un groupe de pasteurs arrivent dans la même zone¹⁶.

Un deuxième centre d'intérêt concernant l'immigration (ou plutôt la mobilité à court terme) apparaît lorsque des paysans étrangers, des travailleurs saisonniers ou des ouvriers agricoles (qui peuvent avoir accès aux ressources locales de manière temporaire) pénètrent dans un zone sur la base d'une forme de symbiose économique avec la population autochtone. Il y a beaucoup de types d'accord qui reflètent l'intérêt prépondérant des ayants droit locaux et les besoins à court terme des visiteurs; et de nombreux cas de travailleurs itinérants s'installant définitivement et acquérant des droits fonciers permanents. Il y a aussi beaucoup d'exemples d'abus, tels que les chefs prétextant de leur autorité pour aliéner des terres de la communauté en échange d'un paiement.

La mobilité des agriculteurs et des ouvriers agricoles permet un ajustement continu des terres par rapport à la main-d'oeuvre d'Afrique occidentale, dans des circonstances économiques changeantes. Dans les pays anglophones, il y a eu très peu d'interférence gouvernementale dans la résolution des problèmes institutionnels locaux suscités par ces mouvements et, en particulier, ceux d'ordre foncier; donc le fait que les questions foncières aient si peu gêné le changement économique prouve l'adaptabilité de ces institutions.

¹⁶ Le succès évident de milliers de communautés parvenant à résoudre des problèmes fonciers concernant plus d'un groupe ethnique au niveau local, dément la thèse qui consiste à dire que la diversité ethnique entraîne des conflits à l'égard des ressources en milieu rural.

La participation commerciale

On a beaucoup écrit sur l'incorporation des communautés d'Afrique occidentale dans le marché mondial et national. Certaines des questions foncières sont illustrées par les exemples suivants.

a) Dans le sud du Ghana et le sud-ouest du Nigeria, la demande de terres pour planter des arbres de rapport et les profits associés à la production de cacao bousculent le système d'exploitation familiale et l'amènent à devenir plus individualisé. Puisque le cacaoyer fait de l'ombre aux autres cultures quand il arrive à maturité, il doit être cultivé séparément. Beaucoup de cacaoyères sont plantées sur des terres récemment déboisées, par des producteurs indépendants, avec de nouveaux systèmes agricoles.

b) Dans le sud-est du Nigeria, la culture du palmier était plus compatible avec les systèmes agricoles existants qui intégraient déjà cet arbre, en association avec des plantes annuelles qu'il ne prive pas de lumière et de nutriments comme le cacaoyer. L'impact de la production commerciale ne remettait pas nécessairement en cause les relations foncières.

c) Les cultures annuelles telles que le coton et l'arachide avaient pour effet premier de générer une demande de terres supplémentaires, obtenues ou bien en défrichant des jachères ou bien par de nouvelles allocations autour du village. L'individualisation des profits tirés de l'arachide entraîna la subdivision des exploitations familiales - d'abord par don puis par héritage - car les fils voulaient laisser leurs pères et cultiver indépendamment.

d) Ceux qui pratiquaient l'irrigation à petite échelle pouvaient prendre des baux à court terme, ou emprunter un terrain pour une saison sèche à la fois dans les vallées fluviales, en payant les chefs ou les communautés; leur production étant destinée aux marchés urbains. Leurs opérations étant effectuées à petite échelle, elles posaient peu de problèmes aux autres mais, collectivement, ils gênaient l'accès coutumier aux pâturages et à l'eau.

Ces exemples illustrent la diversité des impacts qu'une participation commerciale accrue peut avoir sur les relations foncières.

Capitalisation et évolution des techniques

La participation commerciale et les profits qui en découlent peuvent avoir trois conséquences différentes.

a) En ce qui concerne les cultures annuelles, une stratégie d'épuisement des sols est possible lorsque la terre est encore abondante - c'est-à-dire lorsque l'on augmente la surface cultivée pour accroître la production ou que l'on met davantage de bétail dans les pâturages. Les paysans d'Afrique occidentale ont souvent été accusés d'adopter une telle stratégie, puisqu'on leur prête une vision à court terme. Le coton a suscité ce diagnostic car il est difficile à intégrer à d'autres cultures du fait de ses besoins saisonniers en main-d'oeuvre et en nutriments. Il est donc souvent planté dans des champs à la périphérie (sans assez d'engrais inorganiques) qui sont rapidement épuisés et laissés en jachère. Pourtant de telles stratégies sont insoutenables à long terme dans un contexte de rareté des terres et de rigidité des relations foncières grandissantes.

b) La capitalisation, basée sur les engrais inorganiques et la mécanisation, n'est économique que pour les exploitations d'une certaine taille. Ce seuil s'est élevé ces dernières années et avec la baisse des devises de ces pays et l'augmentation du prix des machines et des apports, dans la plupart des régions, la capitalisation agricole se ralentit. Alors que la naira nigériane était surévaluée (avant 1986), la demande en pleine expansion de produits alimentaires dans l'économie urbaine entretenue par la manne pétrolière, a créé des débouchés pour une nouvelle génération d'exploitations à grande échelle, installées sur des terres nouvellement déboisées, allouées selon un régime statutaire à des entrepreneurs urbains, des politiciens ou des officiers militaires. Mais les profits ont chuté avec l'augmentation des coûts et le manque d'engrais devrait en mener certaines à un épuisement des sols non durable.

Au Nigeria, les baux statutaires (qui peuvent être de 99 ans) ont été employés pour établir une préséance sur les revendications coutumières à l'égard de grandes zones de forêts claires non cultivées, mais il y a un certain nombre d'exploitations de taille moyenne qui se créent par achat et remembrement selon le droit coutumier, comme au Sokoto, où des personnes influentes peuvent imposer des formes commerciales ou autres de pression sur les petits exploitants particuliers. On peut observer que le rôle de l'influence politique dans l'agriculture à grande échelle a changé au cours de l'histoire. Quand la maîtrise de la main-d'oeuvre était indispensable à la mise en valeur des ressources naturelles (voir Berry, 1993), l'État esclavagiste précolonial qui s'appuyait sur une main-d'oeuvre importée de force des régions non

musulmanes, devint l'expression naturelle de l'agriculture capitalisée. Désormais, l'accès aux procédures d'allocation de terres gouvernementales et aux apports technologiques (qui sont parfois détournés des opérations gouvernementales) dépend aussi des influences politiques et financières.

Certains gouvernements ont tenté de capitaliser de grandes exploitations appartenant à l'État, notamment au Ghana, et (dans les années 1980) certains États du nord du Nigeria touchés par la sécheresse (où la participation de l'État à la production de nourriture a échoué). L'acquisition de terres par de telles entreprises - à des fins d'utilité publique - a entraîné les problèmes habituels de déplacements et de compensations.

c) Plus importantes d'une manière générale sont les conditions favorisant la capitalisation des petites exploitations qui produisent de la nourriture et des cultures commerciales et incorporent souvent du bétail. Des recherches récentes semblent montrer que la véritable étendue et le potentiel de cette capitalisation ont tous deux été sous-estimés en Afrique tropicale. Le débat n'est pas facilité par la pénurie de données sur les investissements en capitaux dans les petites exploitations agricoles et, en particulier, les aménagements dus au travail, tels que l'amendement des sols, les travaux d'irrigation, les enclos, la plantation et l'entretien des arbres. Ainsi, la controverse sur la sécurité foncière en tant que précondition à l'investissement a porté sur les nouveaux apports technologiques et l'utilisation de la terre comme nantissement garantissant le crédit.

Nous sommes là confrontés à un paradoxe. D'un côté, il n'y a pratiquement pas de preuve qu'une absence de sécurité foncière (c'est-à-dire, concrètement, le droit de s'approprier les bénéfices des investissements personnels faits dans l'exploitation) a gêné de façon significative la participation à des productions commerciales telles que le cacao, les produits du palmier, l'arachide, le coton, les céréales, les légumes, etc. Dans beaucoup de régions, cette participation dure depuis de nombreuses décennies; il y a eu des innovations technologiques importantes; et on ne peut pas dire que ces systèmes ne sont ni améliorés ni durables. D'un autre côté, le crédit (officiel ou pas) est presque toujours accordé en échange d'une garantie autre que la terre, car les créiteurs ne considèrent pas applicable le droit des emprunteurs à hypothéquer leurs terres. Le crédit officiel, tel qu'il est, souffre de défauts de paiement à grande échelle, tandis que le crédit informel est généralement obtenu pour des utilisations en-dehors de l'agriculture. Il est donc raisonnable d'affirmer qu'en général, le droit coutumier a réalisé le meilleur des deux systèmes et non pas le pire, puisqu'il favorise l'utilisation du capital privé et les investissements créés par le travail familial. Il est indéniable

que l'endettement et le manque de terre que l'on constate en Inde à grande échelle, sont absents des pays anglophones d'Afrique occidentale¹⁷.

Les profits agricoles, sauf aux plus beaux jours de la production de cacao, ont peut-être été souvent insuffisants pour financer à la fois la consommation et l'investissement agricole. Pourtant, des recherches récentes ont montré que de nombreux modes de vie en Afrique occidentale sont diversifiés en dehors de l'agriculture et, bien que les données soient rares, on commence à remettre en cause l'opinion, longtemps prévalente, que les revenus sont essentiellement consacrés à des dépenses non productives. En fait, comme l'affirme Sara Berry (1993), le concept de dépenses non productives ne peut pas être défendu dans un contexte de système social pris dans son ensemble. Dans la zone semi-aride du Kenya, des revenus ne provenant pas de l'exploitation, et extérieurs au district, ont servi à la conservation des sols et de l'eau, aux plantations de café et à d'autres aménagements agricoles (Tiffen *et al.* (1994). Toute une série d'anecdotes rendent évident que la même chose se produit dans la région de Kano au Nigeria.

La condition d'une augmentation de l'investissement dans la productivité agricole, en l'occurrence, concerne moins la fourniture de capitaux (ou de crédit) que la valeur des terres agricoles. Dès lors que le droit au travail de la terre coïncide avec l'appartenance à la communauté sociale, la plupart des systèmes fonciers coutumiers ne s'y opposent pas. La logique de la capitalisation des petits exploitants est compatible avec une intensification et une conservation exigeant peu d'apports extérieurs et elle est plutôt incompatible avec l'extension et les stratégies d'épuisement des sols¹⁸.

La redéfinition de la propriété

La mise sur le marché des facteurs de production qui suit logiquement l'intensification de la participation au marché, entraîne une redéfinition des droits d'accès aux ressources naturelles. Si la terre, la main-d'oeuvre, le bétail ou les

¹⁷ La politique gouvernementale recommandée par Lugard (1922) avait pour objectif de les éviter.

¹⁸ Je n'exposerai pas les arguments en faveur de la réforme agraire comme condition de la réussite des petites exploitations, puisqu'il est évident que les préconditions d'une réforme agraire, c'est-à-dire grande inégalité, endettement lourd et manque de terres, n'existent pas en Afrique occidentale. Cependant, la possibilité d'une législation visant à contrôler l'inégalité de l'accès à la terre (un objectif privilégié de la Loi sur l'utilisation des terres de 1978 au Nigeria) est trop improbable pour éviter que ces problèmes n'apparaissent à l'avenir et doit être sérieusement envisagée, face à l'épuisement prochain des réserves de terres inoccupées dans la plupart des régions.

apports agricoles sont présents sur le marché, ne peut-on pas les vendre aussi? Mais comment résoudre le problème des droits multiples, sans parler des revendications multiples pour les mêmes droits?

Dans certaines régions, comme au sud-ouest du Nigeria, l'exploitation familiale a depuis longtemps évolué en droits privés que les juristes n'hésitent pas à appeler en toute propriété ou en propriété foncière libre de toute obligation (Omotola, 1980). Ailleurs, comme dans le nord du Nigeria, la privatisation des droits usufruitiers à travailler la terre a tendance à aller au-delà du droit de s'approprier la récolte - le produit du travail - vers l'appropriation de tout ce qui peut servir de fourrage et l'exclusion des pâturages de tout autre bétail par des enclos; chaque fois que des éleveurs de passage utilisent le feuillage d'arbres privés, se crée un esprit de ressentiment; les pâturages et les chemins empruntés par le bétail selon la coutume sont envahis par des cultivateurs qui enclosent leurs champs pour se prémunir des incursions des animaux. Vu que les droits des agriculteurs sont plus faciles à établir, ils ont tendance à être mieux reconnus par la justice lors de litiges entre eux et les éleveurs de bétail.

Les droits de pâture, d'un autre côté, n'ont pas évolué vers la privatisation autant que le désiraient ceux qui pensent que seuls des droits attitrés d'accès aux zones de pâturage peuvent résoudre le problème de la marginalisation croissante des éleveurs itinérants. Ces droits sont généralement encore mal définis, bien que dans certaines régions les éleveurs aient obtenu des droits à caractère privé (comme sur le plateau de Mambilla au Nigeria), ou des droits collectifs protégés par l'autorité administrative (comme dans les États de Jigawa et de Yobe au nord du Nigeria). Dans le second cas, les droits ne sont pas exclusivement réservés aux usagers locaux et les réserves peuvent être envahies par des troupeaux itinérants à volonté. *Face à la pression exercée sur les pâturages communaux, la réponse des éleveurs itinérants a généralement été d'aller ailleurs, mais cette stratégie cessera bientôt d'être viable en Afrique occidentale.*

Jusqu'à présent, la privatisation ne concerne l'eau que lorsque des puits privés ont été creusés et que les propriétaires veulent exclure les autres utilisateurs (ce qui, pour des raisons sociales, est souvent indésirable). Toutefois, l'accès à l'eau peut être limité d'autres façons: par des incursions agricoles (dans le cas du bétail), ou par les autorités du village (dans le cas d'un approvisionnement réglementé). L'eau des rivières devient moins accessible et moins abondante avec l'irrigation le long des rives. Ceux qui irriguent en amont peuvent priver d'eau qui traditionnellement s'en servent en aval, notamment en période de sécheresse. Aucun des pays traités ici n'a légiféré, à notre connaissance, sur l'accès à l'eau, bien qu'une loi soit à l'étude au Nigeria depuis plusieurs années. Il est probable qu'une telle législation sera plus préoccupée de la géopolitique de l'accès à l'eau

(constructions de barrage, détournement et partage de l'eau) que de la protection des droits des petits usagers.

La redéfinition de la propriété en direction de droits plus privatisés, plus exclusifs favorise ceux qui sont économiquement forts au détriment des faibles ou des marginalisés dont les droits dépendent de l'accès coutumier, par exemple, par don (comme les champs des épouses dans de nombreuses régions), par tolérance (comme l'accès des femmes au ramassage du bois sur d'autres terres ou les jachères), ou par partage (comme l'accès communal aux produits ménagers: palmes, produits comestibles, bois d'oeuvre, remèdes, etc.). De ces droits qui sont érodés, dépendent cependant beaucoup d'activités ménagères importantes qui bénéficient à toute la communauté.

L'évolution de la famille

La famille peut être assimilée à un réseau de contrats implicites (Netting, 1993) entre hommes et femmes, jeunes et vieux, les parents, les voisins ou les étrangers. Que ce soit les relations entre les familles de la communauté, ou celles qui existent en son sein, elles sont toutes soumises à une processus continuels de renégociations, dans lesquelles l'influence des nouvelles conditions économiques et de l'éducation joue un grand rôle. Ainsi, les opportunités de production commerciale ont accéléré la désintégration des exploitations familiales au sens large dans le Hausaland car les fils étaient impatients de faire des bénéfices pour leur propre compte au lieu de contribuer à la production de subsistance sous la direction de leurs pères. Par ailleurs, l'importance accrue de la diversification des revenus par une mobilité à court terme a eu tendance à intensifier les modes d'interdépendance parmi les hommes des familles nombreuses du fait qu'ils doivent trouver un remplaçant pendant leur absence pour les travaux agricoles et que ces travaux agricoles exigent plus de capitaux. Les plus instruits conservent (pour la plupart) des liens avec leurs villages et dans les conditions actuelles d'insécurité politique (notamment avec l'étatisme au Nigeria) ce serait une folie de faire autrement. Une plus grande complexité dans les comportements en matière de séjour, de sources de revenus, et d'organisation du travail entre les individus doit entraîner une complication correspondante des accords fonciers, à mesure que l'on cherche des solutions à une grande quantité de situations spécifiques. Toute généralisation sur ce thème serait prématurée mais il est clair que la ténacité de la famille s'est révélée beaucoup plus grande que tout ce que certains observateurs avaient prévu au début du processus d'individualisation¹⁹.

¹⁹ La famille nigériane a fait éclater les limites de l'espace et transcendé les distances, elle s'est révélée capable de gérer simultanément des revendications sur les ressources urbaines,

Compétition et conflit

Les violents conflits entre adversaires luttant pour l'utilisation des terres ont suivi une courbe ascendante ces dernières années (par exemple, le conflit entre groupes ethniques dans l'est du Ghana en 1995; les escarmouches entre éleveurs et cultivateurs dans les vallées au nord du Nigeria; et la violence perpétrée par le gouvernement de l'État du Sokoto à l'encontre des fermiers déplacés à Bakolori en 1980). Derrière ces incidents connus se trouvent une multitude de contentieux dont on ne parle pas et qui ne trouvent de solution que devant les tribunaux locaux et par des décisions administratives. Si, comme on semble le constater, les conflits se multiplient à propos des ressources naturelles, c'est que les mécanismes du marché sont incapables de résoudre le problème de la concurrence entre ceux qui utilisent la terre alternativement, problème qui apparaît inmanquablement dans une économie de marché.

La position des systèmes fonciers à l'interface entre les forces du marché et les pressions économiques d'une part, et les territoires ethniques et coutumiers d'autre part, leur donne une dimension stratégique dans le processus de changement social et économique qui a été très mal reconnue par les gouvernements indépendants. Une hypothèse consiste à penser que la concurrence économique pour les ressources naturelles, liée aux pressions du marché mondial, n'est guère compatible avec les institutions coutumières et qu'une transformation radicale de ces institutions est indispensable. Une telle hypothèse s'inspire des controverses sur la propriété foncière dans certaines régions d'Afrique, au Kenya par exemple, d'où la décision de transformer les règlements fonciers coutumiers en quelque chose ressemblant à la propriété libre de toute obligation, par adjudication et enregistrement des titres fonciers individuels. Cependant, le nombre d'exploitations en Afrique occidentale rend cette solution inapplicable, même si elle était souhaitable.

Par ailleurs, la poursuite de la politique de laissez-faire, permettant l'évolution naturelle des droits coutumiers (Lugard 1922), risque d'aboutir à l'élimination des droits d'accès aux ressources naturelles détenus par les groupes les plus faibles qui dépendent de la reconnaissance de la coutume. La solution adoptée par les premières administrations coloniales, c'est-à-dire de protéger la coutume (qui n'était pas codifiée) derrière le rempart de la suzeraineté de l'État sur les terres; n'est plus possible, car l'État lui-même est trop souvent devenu l'instrument des

institutionnelles et rurales dans toute une série de régions. Ces dernières années, on a émis l'hypothèse que les transferts de revenus nets, circulant dans ces réseaux familiaux, du milieu urbain au milieu rural, s'étaient inversés, suite à la récession frappant le secteur urbain. Les revendications de subsistance des résidents urbains, au nom de leur appartenance familiale, sur les systèmes ruraux de production suggèrent l'existence d'un régime foncier parallèle.

groupes d'intérêt, et la doctrine d'intendance dans l'intérêt des peuples autochtones ne fait qu'occulter les conflits qui peuvent survenir entre les intérêts du gouvernement central et ceux des ayants droit locaux.

Il faut souhaiter que beaucoup de recherches et de débats politiques soient menés sur cette question car il semble que les ressources foncières en Afrique occidentale arrivent à un moment critique de leur histoire. Certaines autres régions d'Afrique nous envoient des avertissements très inquiétants sur les conséquences possibles de cette négligence.

Intervention de l'État

En tant que joueur principal dans la compétition pour l'accès aux ressources naturelles et arbitre du match, l'État a un rôle complexe et parfois contradictoire. Les administrations coloniales, avec leurs ressources limitées et leur manque de familiarité avec les systèmes fonciers en place, préféraient le rôle d'arbitre qu'elles avaient dûment officialisé par la doctrine d'administration indirecte. Par contre, après l'indépendance, les gouvernements qui avaient plus de ressources (provenant de l'aide internationale) et qui s'inspiraient de doctrines centristes et interventionnistes de développement économique, ont eu tendance à mettre l'accent sur leurs pouvoirs d'acteurs et à acquérir beaucoup de terres pour le développement urbain, l'infrastructure et les projets agricoles.

Avec une telle conception du rôle du gouvernement, il y a le risque que les droits coutumiers ne soient perçus comme étant un obstacle au développement, spécialement s'ils apparaissent mal définis ou mouvants. Ainsi la Loi sur l'utilisation des terres du Nigeria (1978) n'accorde guère d'importance aux droits des éleveurs itinérants, par exemple, et dans le débat qui a précédé sa promulgation, les difficultés que le gouvernement a eues d'obtenir des terres dans le sud du pays, ont servi à justifier l'extension de la Loi sur le régime foncier du nord du Nigeria (1962) au sud du pays, ce qui est exactement ce que fit la Loi de 1978.

Le recul de l'État, sous les diverses formes de sa politique d'ajustement structurel, a créé une ambiguïté au niveau des droits coutumiers car, ainsi que le montre l'histoire du XX^e siècle, ils ont tendance à refléter la philosophie dominante du gouvernement. Cela pourrait aussi donner un répit pendant lequel les relations entre l'État et la loi foncière pourraient être reconsidérées utilement, si ce n'était l'état précaire des institutions démocratiques des quatre pays.

QUESTIONS STRATEGIQUES

En conclusion, il semble qu'il y ait trois stratégies possibles se disputant l'évolution future de la politique concernant les ressources foncières.

Dualisme

Le maintien de régimes fonciers essentiellement dualistes, produits de l'histoire répondant aux besoins spécifiques de différentes régions, a l'avantage de ne pas trop bousculer le statu quo, de réduire au minimum les frais administratifs et

a) Un régime foncier basé sur des prospections trigonométriques et des titres officiels, présente des avantages par rapport à un régime coutumier pour ceux qui peuvent en payer le prix. Il a déjà servi à confirmer des titres de propriété disputés par des usagers coutumiers. En dépit de la reconnaissance générale accordée aux droits coutumiers dans des textes tels que la Loi sur l'utilisation des terres du Nigeria (1978) et de la possibilité d'enregistrer des droits coutumiers spécifiques (mais sans levé sur le terrain) dans les bureaux locaux du gouvernement, il semble très probable qu'à mesure que l'exploitation capitalistique des terres s'étend dans les zones rurales, l'instabilité engendrée par de telles ambiguïtés ne pourra aller qu'en augmentant, au détriment de l'investissement dans les terres coutumières²⁰.

b) Les transferts dans le cadre des droits coutumiers sont soumis à l'approbation du gouverneur conformément à la Loi sur l'utilisation des terres. C'est tout à fait fictif dans la mesure où les ayants droit coutumiers ne le savent pas pour la plupart, et le gouvernement n'a pas l'infrastructure topographique et administrative indispensable à ce genre de transfert. Pourtant la fréquence et la complexité des transferts (autre que par héritage) sont appelées à augmenter dans ces conditions de pénurie croissante de terres et d'intensification des pressions commerciales. La question se pose donc de savoir si les autorités et les tribunaux locaux peuvent faire face à ces nouvelles tensions.

c) Dans le passé, l'existence de terres non revendiquées constituait une soupape de sécurité pour ceux qui avaient perdu un procès ou leurs droits à un

²⁰ Au Nigeria, et probablement ailleurs, le coût de la conversion des droits coutumiers en droits statutaires et l'ignorance de ce que cela signifie, empêchent la grande majorité des ayants-droit ruraux d'obtenir des droits statutaires. Il y a de plus l'ambiguïté concernant l'aliénation et l'héritage dans un cadre statutaire qui a été conçu pour des utilisations urbaines.

accès communal, comme indiqué précédemment, ce qui était particulièrement important pour les groupes marginalisés comme les femmes et les plus démunis. L'évolution future des droits coutumiers est toujours incertaine, et on ignore la protection qu'ils peuvent offrir face aux intérêts particuliers, même venant de la communauté, et encore moins venant de l'extérieur.

Formalisation

La promulgation de la législation destinée à réglementer les droits fonciers ou à les remplacer par de nouvelles formes de propriété²¹ offre trois possibilités: le gouvernement peut chercher à influencer l'évolution future des relations foncières; il peut introduire plus d'égalité en imposant des limites à la taille des exploitations; et il peut accroître la convergence des régimes fonciers avec les desiderata du marché tels que nantissements et transferts plus faciles. Ces interventions ont, cependant, plusieurs défauts:

a) Le gouvernement assume le droit de définir les objectifs, mais les gouvernements, comme indiqué précédemment, sont parties prenantes et pas toujours démocratiquement représentatifs. En matière foncière surtout, les intérêts du centre et de la périphérie ne coïncident pas toujours.

b) Il est certain que l'accès communal, marginalisé et les droits multiples ne résisteront pas puisqu'ils sont plus complexes, peu compris en dehors de la communauté locale et variables d'une place à l'autre. La formalisation inclut un élément en faveur des droits individuels et exclusifs qui menacent ceux de la communauté.

c) Le coût de la réorganisation des droits concernant les terres et les autres ressources naturelles et de leur enregistrement, est élevé. On peut donc s'attendre à une très longue période d'exécution²². Les frais associés au maintien des systèmes d'enregistrement sont un fardeau pour les autorités locales.

²¹ D'après Omotola (1980), la Loi sur l'utilisation des terres de 1978 au Nigeria définissait une nouvelle forme de propriété dans le droit statutaire d'occupation, à mi-chemin entre la location à bail et la propriété, dans laquelle le détenteur d'un certificat d'occupation paie un loyer au gouvernement pour avoir la terre mais jouit de droits exclusifs en ce qui concerne les aménagements, y compris les bâtiments.

²² Au Kenya, l'adjudication et l'enregistrement des terres, commencés dans les années 1960 se poursuivent encore dans certains districts.

d) La réglementation de la subdivision et des transferts et de la sous-location et d'autres formes officieuses d'accord peut être facilement contournée lorsque la reconnaissance de ces transactions est confiée à la communauté, quelle que soit leur forme juridique.

Décentralisation

Cette approche cherche à renforcer la gestion des ressources foncières par la communauté et apparaît dans les programmes de gestion du terroir actuellement très populaires en Afrique occidentale francophone, tout en étant cohérente avec les mots d'ordre politiques et économiques associés aux plans d'ajustement structurel. Elle offre une comptabilité sociale au niveau de la communauté, donne la possibilité à la communauté de définir ses propres priorités, de réaffirmer son autonomie vis-à-vis de l'État, et de surveiller l'exécution de ses propres décisions sur son territoire. On peut envisager, cependant, plusieurs implications de la décentralisation des ressources foncières:

a) Nous avons bien mis en évidence plus haut que le concept de régime foncier vu par les administrations britanniques était de nature décentralisée. Il était perçu comme codifié (par écrit ou par le droit coutumier), soumis à la législation et aux arrêts locaux et libre d'évoluer en fonction des décisions des tribunaux locaux. Les quelques tentatives d'enregistrement des droits à la terre (celles de l'Administration indigène de Kano des années 1930 à 1957, et des pouvoirs publics locaux dans le cadre de la Loi sur l'utilisation des terres de 1978, en sont de bons exemples) restaient au niveau local et ne remettaient pas en cause la définition des droits coutumiers²³.

b) La rhétorique sur la décentralisation ne résout pas la question de la représentation au sein de la communauté pour l'administration des terres et d'autres problèmes. Bien des histoires circulent sur des chefs percevant de l'argent parce qu'ils sont chargés des locations ou des décisions. Pourtant les autres structures sont aussi vulnérables face aux intérêts de gens influents, avec en plus l'inconvénient de la nouveauté et de l'instabilité.

²³ Dans un village au nord du Nigeria, le Chef du village ou du hameau (Maigari ou Maiunguwa) alloue la terre, réglemente l'accès aux puits, administre les relations entre cultivateurs et éleveurs, contrôle le développement du village, autorise la coupe d'arbres et traite une foule d'autres questions relatives à la gestion de l'environnement, pour le compte de la communauté.

c) Les conflits d'intérêt qui se trouvent au coeur de la communauté peuvent être difficiles à régler dans le contexte d'une économie politique locale, et les parties désavantagées risquent de ne pas trouver d'interlocuteur.

d) Les conflits ayant une origine extérieure à la communauté - les problèmes translocaux - ne peuvent être réglés à l'intérieur de façon satisfaisante. Par exemple, les problèmes associés à la transhumance concernent plus de deux communautés et plusieurs sites; ou la perturbation des régimes fluviaux par des barrages en amont peut provoquer des conflits pratiquement impossibles à régler dans les limites du village.

e) Les processus dynamiques à long terme sont déterminés par des facteurs tels que les changements démographiques, le développement commercial ou les hésitations politiques qui sont imposés en ce qui concerne la communauté et qui, pourtant, appellent des réponses locales. Les communautés villageoises ne peuvent pas résoudre les problèmes suscités par les incursions de l'État comme dans le cas des projets agricoles.

Pour toutes ces raisons, on considère que la décentralisation ne peut constituer qu'une partie de la réponse aux questions foncières.

Il ne faudrait pas croire que, puisque l'administration des terres a dans l'ensemble été une réussite dans les pays anglophones d'Afrique occidentale, elle peut continuer indéfiniment sous sa forme actuelle. La pénurie croissante de terre est déjà une raison suffisante de mener des recherches et de débattre de l'impact des facteurs dynamiques et de la direction souhaitable des changements à venir. On gagnerait beaucoup à intégrer l'expérience des quatre pays concernés, pour confronter les problèmes communs, ainsi que pour bénéficier de la comparaison avec les pays francophones. On ne peut dissocier la politique touchant aux ressources foncières des objectifs sociaux, pas plus que de la résolution des conflits majeurs entre économie de marché et coutume d'un côté, et entre privilèges et justice sociale de l'autre.

RÉFÉRENCES

- Berry, S. (1993) No condition is permanent. The social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa. University of Wisconsin Press.
- Chubb, L.T. (1947) Ibo land tenure. Enugu: Government Printer.
- Feder, Gershon, and R. Noronba (1987) Land rights systems and agricultural development in sub-Saharan Africa. World bank Research Observer, 2: 143-69.
- Hailey, Lord (1938) An African survey. A study of the problems arising in Africa south of the Sahara. Oxford University Press.
- Hansford, K., Bendor-Samuel J. and Stanford R. (1976) An index of Nigerian languages. Studies in Nigerian Languages, 5 (Accra: Summer Institute of Linguistics).
- Haswell, M. (1975) The nature of poverty. The first quarter-century after World War II. London: Macmillan.
- Jega, Attahiru M. (1987) The state, agrarian reformism, and land administration in the Bakolori Irrigation Project, in: Mortimore, et al.: 141-52.
- Lugard, Sir F.D. (1922) The dual mandate in British tropical Africa. Edinburgh and London: William Blackwood.
- Marshall, N. et al. (1962) Studies of customary tenure systems in Northern Nigeria. Zaria: Institute of Administration, Ahmadu Bello University.
- Macbride, D.F.H. (1938) Land survey in the Kano Emirate, Northern Provinces, Nigeria, Journal of the Royal African Society, 37: 75-91
- Meek, C.K. (1946) Land law and custom in the Colonies. Oxford University Press.
- Mortimore, M. (1989) Adapting to drought: farmers, famines and desertification in West Africa. Cambridge University Press.
- Mortimore, M. (1991) A review of mixed farming systems in the semi-arid zone of sub-Saharan Africa, Working Document 17. Addis Ababa: International Livestock Centre for Africa.

Mortimore, M., Emmanuel A. Olofin, Reginald A. Cline-Cole and Ahmadu Abdulkadir, eds. (1987), *Perspectives on land administration and development in Northern Nigeria*. Kano: Department of Geography, Bayero University.

Netting, Robert McC. (1993) *Smallholders, householders. Farm families and the ecology of intensive, sustainable agriculture*. Stanford University Press.

Omotola, J.A. (1980) *Essays on the Land Use Act, 1978*. Lagos University Press.

Rowling, C.W. (1952) *Report on land tenure, Kano Province*. Kaduna: Government Printer.

Shaw Flora, L. (Lady Lugard)(1905) *A tropical dependency. An outline of the ancient history of the Western Soudan, with an account of the modern settlement of Northern Nigera*. London: James Nisbet & Co.

Tiffen, M., Mortimore, M. and Gichuki F. (1994) *More people, less erosion. Environmental recovery in Kenya*. Chichester: John Wiley.

ANNEXE

Le modèle du régime foncier africain selon Lugard

“Il n'est pas facile de décrire en un seul paragraphe toute une conception du régime foncier africain. Les principes généraux semblent indiquer que l'allocation de terres à l'individu est confiée aux autorités tribales ou familiales qui, néanmoins, ne peuvent en revendiquer la propriété pour elles-mêmes; que chaque individu a le droit de participer à l'utilisation de la terre et cela à perpétuité, s'il remplit ses obligations tribales mais qu'il ne peut pas l'aliéner; que ces principes sont plus respectés par les tribus forestières que par celles plus au nord où, dans certains cas, c'est le représentant du dieu de la terre qui décerne la terre, dans d'autres cas c'est un chef particulier, tandis que les pasteurs nomades sont indifférents aux questions de propriété foncière hormis les droits de pâturage. Les tribus forestières maintiennent jalousement que toutes les terres inoccupées appartiennent à une communauté ou à une autre, tandis que les tribus du nord y attachent moins d'importance. Toutes, néanmoins, reconnaissent le droit du conquérant à disposer de la terre comme il l'entend. La tendance inévitable à la propriété individuelle s'affirme constamment, avec l'évolution de la tribu, et elle est renforcée par la pression démographique, l'exemple des étrangers et le remplacement des cultures annuelles par les cultures permanentes” (Lugard, 1922:287).

“La terre tribale à la disposition du chef peut être allouée ou bien à des familles qui ont grandi au point que leurs terres sont devenues insuffisantes, ou bien à des étrangers qui désirent s'installer dans la tribu, à condition qu'ils paient tributs et dûs coutumiers. Les terres familiales sont à la disposition du chef de famille et chaque membre de la famille a droit à une partie de la terre, un droit qu'il ne peut pas perdre même en cas d'absence prolongée. L'ayant-droit et ses descendants jouissent d'une possession entière à perpétuité et de tous les droits de propriété, sauf qu'il ne peut pas aliéner la terre et priver ainsi le chef du contrôle ultime sur elle. L'occupant tient son titre en vertu de son appartenance à la famille et il en perpétue le nom.

Le produit est la propriété de l'occupant et il peut posséder les arbres qu'il a plantés lui-même, sur une terre inoccupée ou sur une terre occupée par un autre. Il peut vendre ou mettre en gage les récoltes de sa terre, ou les arbres qui lui appartiennent, mais pas la terre elle-même. Il ne peut pas être expulsé de sa terre pour des offenses contre la communauté, y compris le non paiement du tribut coutumier; et le prestige des chefs dépend de la reconnaissance générale de leur droit d'allouer la terre et d'infliger des punitions au besoin. Ainsi le système de gestion à travers les chefs dépend de la reconnaissance du gouvernement de ces

pouvoirs. Un chef n'est autre que l'administrateur de la terre au nom de la tribu. Il est copropriétaire avec son peuple, et il ne peut pas exercer de droits de propriété sans la coopération de la population, selon la délégation de la Loi forestière de la Côte-de-l'Or. En conséquence, il est évident que chaque arpent de terre est la propriété d'une tribu, famille ou particulier, y compris les forêts et les marécages" (Lugard, 1922:284).

Le modèle de régime foncier indigène dans les colonies selon Meek

"Pour résumer les principales caractéristiques des systèmes indigènes fonciers, on peut dire d'une manière générale qu'ils permettent de faire face aux besoins d'un système prévu pour l'agriculture de subsistance et qui dépend de suffisamment de terres pour appliquer une rotation adéquate avec une période de jachère suffisamment longue. La terre est détenue en a) parenté, et/ou b) sur la base d'un groupe local. Les particuliers ont des droits certains, mais ceux-ci sont déterminés par l'appartenance à une famille, parenté, ou groupe (petit village). De même, les revendications individuelles des familles existent simultanément avec les revendications plus générales du clan ou du groupe local. Le titre a donc un caractère communautaire. Il est aussi usfruitier plutôt qu'absolu. La terre ne peut être vendue que dans des conditions qui ne créent pas de conflits avec la parenté ou le groupe local. Le chef est le gardien de la terre et non pas le propriétaire. L'unité normale de la propriété foncière est la famille élargie, ou la parenté. Une fois la terre attribuée à une famille, elle reste la propriété de cette famille, et le chef n'a rien à dire à propos de son emploi. Cela constitue une limitation très nette à la conception selon laquelle la terre serait une propriété collective de la tribu ou du groupe local. La base parentale de répartition des terres assure la stabilité sociale, mais l'absence de droits de propriété individuelle empêche la création sur place de capital et donc le développement. La terre peut être gagée ou dégagée à tout moment. Cette capacité à racheter une terre gagée évite qu'une terre ne soit définitivement perdue mais elle peut constituer un frein au progrès dans la mesure où personne ne cherchera à améliorer une terre dont il peut être privé à court terme. Les restrictions imposées à la vente de la terre, la limitation de la possession à la période d'utilisation effective et la réaffectation périodique de la terre, font en sorte que la terre ne peut être soustraite inutilement à la culture ou perdue pour la communauté" (Meek, 1946:26-7).

Le modèle de l'évolution du régime foncier selon Lugard

"D'une manière générale, je crois qu'on peut dire que les conceptions en matière de régime foncier sont sujettes à une évolution régulière, parallèle à l'évolution du progrès social, depuis les étapes les plus primitives, jusqu'à l'organisation de l'État moderne. A l'origine, la terre et ses produits sont partagés par l'ensemble de la communauté; plus tard, le produit appartient à la famille ou aux individus qui ont travaillé pour le créer, et le contrôle de la terre passe au chef de famille. Quand on arrive au stade de la tribu, le contrôle passe au chef, qui alloue à volonté les terres inoccupées mais qui ne peut justifier de déposséder une famille ou une personne qui exploite une terre. Finalement, lorsque la pression démographique a donné à la terre une valeur commerciale, la conception des droits de propriété émerge et la vente, l'hypothèque et la location des terres, en dehors de l'utilisateur, sont reconnues.

La conquête donne le contrôle de la terre au conquérant qui, dans les guerres primitives, dispose aussi de la vie et des troupeaux des populations conquises mais qui éprouve généralement la nécessité de se conformer largement à la loi et aux coutumes existantes. Dans les pays civilisés, la conquête ne justifie pas la confiscation des droits fonciers privés.

On peut, à mon avis, retrouver la trace de ces processus d'évolution naturelle, menant à la propriété individuelle, dans toutes les civilisations connues" (Lugard, 1922:280-1).



International
Institute for
Environment and
Development
Programme
Zones Arides

Le Programme Zones Arides oeuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride, à travers différents types de travaux menés en collaboration avec de nombreuses organisations. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la conservation des sols et la gestion de la fertilité, le développement pastoral et les régimes fonciers ainsi que les problèmes d'accès aux ressources. Les objectifs clés du programme sont de renforcer les liens de communication entre l'Afrique francophone et anglophone, soutenir le développement de la recherche et des ONGs, promouvoir la gestion des ressources depuis la base en s'appuyant sur les compétences locales, encourager l'adoption de méthodes participatives et consolider les droits des usagers locaux.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des quatre activités suivantes: la recherche en partenariat avec les organisations africaines et autres acteurs de développement, la formation et vulgarisation des méthodes participatives, la dissémination de l'information et enfin, le conseil auprès des bailleurs de fonds dans le cadre de la Convention de Lutte Contre la Désertification.

International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tel: (+44 171) 388 2117
Fax: (+44 171) 388 2826
E-mail: drylands@iied.org

ISSN 1357-9320