

Régimes fonciers et accès aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest :

Questions et opportunités pour les 25 ans à venir



AVRIL 1999

iiied

International
Institute for
Environment and
Development

Programme Zones Arides

Régimes fonciers et accès aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest :

Questions et opportunités pour les 25 ans à venir

Sahel intérieur :
Jeune garçon
conduisant les
bœufs de labour,
début de la saison
des pluies, Mali
© Camilla Toulmin



**Sahel
atlantique :**
Retour des
pêcheurs, village
de Yoff, Dakar,
Sénégal
© Jeremy Hartley/
Panos Pictures



**Zone forestière
atlantique :**
Une pépinière à
l'école, Sierra
Leone
© Susan Hackett/
Panos Pictures



Golfe de Guinée :
Producteur de cacao,
Ashanti, Ghana
© James Mayers

Cette publication est disponible en français et en anglais (*Land Tenure and Resource Access in West Africa : Issues and Opportunities for the next Twenty Five Years*) auprès de :

IIED Bookshop
3 Endsleigh Street
Londres WC1H 0DD
Royaume-Uni
Tel : +44 171 388 2117
Fax : +44 171 388 2826
email : bookshop@iied.org
http : <http://www.iied.org>

Références de l'ouvrage : IIED, 1999. **Régimes fonciers et accès aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest : questions et opportunités pour les 25 ans à venir.** International Institute for Environment and Development, Londres.

Production : Andy Smith

Cartes : Catherine Pyke, Département de Géographie, University College London, Royaume-Uni

Publication : Nicole Kenton, Rebeca Leonard, Judy Longbottom, Christèle Riou

Traduction : Claude Karnif

Impression : Russell Press, Nottingham, Royaume-Uni

Imprimé sur papier Highland Velvet Pro 115mg, sans chlore

Ce document a été préparé pour le Ministère britannique pour le Développement International (DFID), dans le cadre d'un plus vaste programme financé conjointement par le DFID et le Ministère français des Affaires Etrangères. Les points de vue exprimés restent néanmoins ceux des principaux auteurs (voir les remerciements pour plus de détails). Ni DFID, ni le Ministère des Affaires Etrangères ne peuvent être tenus responsables de l'information ou des points de vue présentés dans cet ouvrage.

REMERCIEMENTS

La préparation de ce document s'inscrit dans le cadre d'un plus vaste programme lancé conjointement par les Gouvernements français et britannique sur les régimes fonciers et l'accès aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest. Ce programme vise à :

- renforcer la capacité de recherche des chercheurs et des institutions d'Afrique de l'Ouest ;
- encourager une collaboration entre les pays anglophones et francophones d'Afrique de l'Ouest ;
- améliorer le niveau des connaissances sur le régime foncier et l'accès aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest et comprendre leurs incidences sur les politiques et les initiatives relatives au développement durable ;
- rendre ces informations accessibles à tous les niveaux par le biais de publications, d'ateliers et documents explicatifs afin d'alimenter le débat actuel en Afrique de l'Ouest concernant différentes options et les incidences de diverses stratégies foncières sur l'équité, la productivité, la durabilité des moyens d'existence et la justice sociale.

Ce programme est financé conjointement par le Ministère britannique pour le Développement International (le DFID en anglais) et par le Ministère français des Affaires Etrangères. Des activités sont en cours sous l'égide du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) de Paris et du Programme Zones Arides de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), à Londres. La préparation du présent document, financée par le DFID, vise à contribuer au débat plus général au sein de ce ministère sur les droits et les régimes fonciers en Afrique sub-saharienne.

Ce document s'appuie principalement sur des travaux réalisés durant la première phase des activités du programme commun DFID/Ministère des Affaires Etrangères. Il s'agit de dossiers présentés à l'atelier de Gorée en novembre 1996, et d'une étude coordonnée par le GRET *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier légitimité, légalité et pratiques* (Karthala, 1998). En matière de terminologie, le lexique préparé dans le cadre du programme en langue française (*Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*) et anglaise (à paraître) s'est révélé un document de référence très utile. Par ailleurs, ce document s'est enrichi des questions débattues actuellement au Sahel sur les régimes fonciers, à travers notamment la *Regional Conference on Land Tenure and Decentralisation*, Praia 1994, conférence organisée par le CILSS et l'OCDE/Club du Sahel, ainsi que les ateliers ultérieurs tels que le *Colloque International sur le Foncier*, St Louis 1997, et la conférence sur l'Observatoire du Tchad, N'Djaména 1998.

Bien que préparé principalement par Mike Winter et Julian Quan, ce document a aussi bénéficié de la précieuse collaboration de Mike Mortimore et du personnel du Programme Zones Arides de l'IIED. En outre, diverses sections du document ont fait l'objet de commentaires détaillés par plusieurs experts des questions foncières d'Afrique de l'Ouest. Il convient donc de remercier Hubert Ouedraogo, Kojo Amanor et Aboubacar Mamman. Nous sommes également très reconnaissants de la contribution professionnelle de Felicity Proctor du Service de l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique du Nord du DFID, et des commentaires de Christian Chéron du Ministère des Affaires Etrangères, d'Olivier Dubois (IIED), de Melissa Leach (IDS), David Pratten (SOAS), Philippe Lavigne Delville (GRET), Brigitte Thébaud, Christian Lund (Roskilde University) et Marie-Thérèse Sarch (University of East Anglia). Le texte s'appuie sur un large éventail d'articles dont les références figurent dans la bibliographie à la fin du document. Les points de vue exprimés restent néanmoins ceux des principaux auteurs qui prennent l'entière responsabilité pour la manière dont la littérature est présentée et interprétée dans le document.

La version anglaise de ce document a été traduite en français par Claude Karnif que nous remercions. Merci également à Philippe Lavigne Delville, Brigitte Thébaud, Christèle Riou et Bara Guèye pour la relecture technique du texte français.

Ce document s'inscrit dans le cadre d'un programme en cours. Nous encourageons donc l'apport de tout commentaire, à faire parvenir à Camilla Toulmin/Judy Longbottom de l'IIED en vue d'une future considération dans les initiatives de suivi.

Camilla Toulmin
IIED Edimbourg
Avril 1999

[REDACTED]

RESUME

Les orientations politiques concernant les régimes fonciers et l'accès aux ressources naturelles ont une grande importance lorsqu'il s'agit d'assurer une gestion et une utilisation durables des ressources naturelles d'Afrique de l'Ouest. En dépit d'une croissance économique et d'une diversification soutenues, la plupart des pays ouest-africains dépendent encore lourdement de leurs ressources naturelles pour assurer revenus, emplois, moyens d'existence et recettes à l'exportation. Le cadre de travail juridique et administratif régissant les ressources naturelles doit donc prendre en compte la meilleure façon de développer leur productivité à long terme, d'encourager l'investissement, de promouvoir un accès équitable aux ressources et de gérer les conflits d'intérêt.

Au cours des trente dernières années, on a assisté à une croissance rapide de la population, des centres urbains et des flux migratoires dans l'ensemble de la région, bien que ces processus ne semblent pas avoir eu des conséquences uniformes. La croissance urbaine a été particulièrement marquée dans les pays côtiers du Golfe de Guinée, tandis que l'immigration a conduit un nombre non négligeable de personnes et de troupeaux à quitter les zones les plus sèches de l'Afrique de l'Ouest pour des régions plus humides, accentuant du même coup la pression sur les terres ayant un meilleur potentiel agricole. Une telle évolution risque de se poursuivre dans l'avenir immédiat, d'aggraver le manque de terres et de réduire la superficie des exploitations. Parallèlement, les populations urbaines devraient tripler au cours des trois prochaines décennies et constituer un grand marché pour les denrées alimentaires produites localement ou dans les exploitations agricoles plus à l'intérieur¹.

La partie occidentale de l'Afrique présente une grande diversité écologique, depuis les forêts humides du sud, jusqu'aux terres arides du nord. L'histoire sociale et économique de ces différentes régions a donné naissance à un large éventail de règles à travers lesquelles la population accède aux ressources et les gère. Tenant compte de cette diversité, le présent document analyse les questions liées aux régimes fonciers et aux ressources naturelles en fonction de quatre sous-régions² : Golfe de Guinée (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Sud-Nigeria, Cameroun) ; Forêt atlantique (Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Leone, Liberia), Sahel intérieur (Mali, Burkina Faso, Niger, Nord-Nigeria, Tchad) et Sahel atlantique (Sénégal, Mauritanie, Gambie, Cap-Vert). Chacune de ces quatre sous-régions présente des caractéristiques différentes, telles que des densités démographiques beaucoup plus élevées dans les zones côtières humides, des ressources en bois tropicaux dans les pays de la Forêt atlantique et la grande importance des migrations saisonnières et des questions pastorales dans les régions sahéniennes de l'Atlantique comme de l'intérieur. En dépit de cette diversité régionale, toutefois, beaucoup de pays ont un certain nombre de problèmes en commun que nous allons maintenant examiner.

Problèmes Communs

1. Contradiction entre les systèmes fonciers coutumiers et modernes. Le régime coutumier reste le système le plus important à travers lequel les populations ont accès à la terre et aux ressources naturelles, et les gèrent. Les systèmes coutumiers s'appuient sur les valeurs d'un groupe social particulier et ce sont ces valeurs qui confèrent une légitimité aux prises de décision. Comme les centres d'intérêt au sein d'un groupe social particulier évoluent constamment à cause du changement des conditions - telles que la pression démographique et la valeur des ressources - les coutumes et pratiques de la gestion des ressources évoluent également. Cette capacité à s'adapter aux circonstances nouvelles est importante. Parmi les caractéristiques générales des systèmes coutumiers, on notera l'inaliénabilité de la terre qui fait que, même si les familles ont des propriétés foncières sûres et transmissibles par héritage, celles-ci ne peuvent pas être mises en vente librement sur le marché. Jusque là, l'application des pratiques coutumières semble avoir posé peu d'obstacles à l'évolution d'un secteur composé de petites exploitations productives et dynamiques qui ont été capables de

¹ Cette étude utilise une série de projections plausibles des taux de croissance démographique, d'urbanisation et de croissance économique pour les 25 à 30 prochaines années, projections développées par l'Etude des perspectives ouest-africaines à long terme (WALTPS) réalisée par le CILSS/Club du Sahel. Ces projections sont basées sur des prévisions concernant l'évolution probable des précipitations, du développement économique en général et de la croissance. Ainsi, par exemple, on prévoit que l'emploi hors secteur agricole devrait continuer à progresser mais pas suffisamment rapidement pour doter de moyens d'existence la majorité de la population actuellement employée dans le secteur agricole.

² Carte page 4.

s'adapter aux variations des prix et des marchés. Cependant, les systèmes coutumiers souffrent aussi d'un certain nombre de désavantages tels que leur vulnérabilité vis-à-vis de groupes plus puissants dans la société qui peuvent tenter d'avoir un accès préférentiel aux ressources essentielles ou qui bénéficient de la vente de biens considérés comme appartenant à la société dans son ensemble. Dans le même temps, beaucoup de gouvernements ne reconnaissent pas officiellement le droit des pouvoirs coutumiers à réglementer et administrer les terres. De surcroît, ils ne garantissent pas que les droits des groupes socialement plus marginalisés - femmes ou certaines castes - soient pris correctement en compte.

Les régimes fonciers modernes, au contraire, s'appuient sur l'autorité de l'Etat, son contrôle des terres et sa capacité à attribuer des titres de propriété. Les codes fonciers modernes sont établis par le gouvernement central et reflètent les valeurs et intérêts de l'Etat. En conséquence, ils peuvent manquer de légitimité au niveau du village, et des agents du gouvernement doivent donc les faire appliquer. Du fait des origines et principes différents à leur base, les régimes fonciers modernes et coutumiers produisent des pratiques différentes sur le terrain, font double emploi et souvent, aboutissent à des mécanismes contradictoires lorsqu'il s'agit de décider de la manière d'allouer les ressources. Ces contradictions sont, de plus, accentuées par l'impact des programmes de développement et l'influence de la loi islamique qui, dans certaines zones, compliquent encore davantage les principes utilisés pour déterminer les droits de chacun. A mesure que les terres deviennent de plus en plus rares et onéreuses, ces revendications contradictoires devraient proliférer et aggraver l'insécurité et les conflits.

2. L'enregistrement et les titres de propriété ont été encouragés dans le but d'accroître la sécurité foncière des utilisateurs des terres et de promouvoir, ainsi, l'investissement dans l'agriculture. Actuellement, moins de 5% des terres font l'objet d'un titre officiel de propriété - la plupart du temps en milieu urbain ou dans le cadre de programmes d'irrigation où les marges bénéficiaires sont suffisamment élevées pour qu'il soit rentable d'établir un titre de propriété. Il n'empêche que l'expérience acquise dans les programmes d'attribution de titres laisse à penser qu'ils auraient de graves imperfections, notamment :

- le coût élevé de la cartographie et de l'enregistrement des titres pour de petites parcelles et la nécessité de maintenir et de mettre à jour le registre d'une façon régulière ;
- le processus d'enregistrement tend à permettre aux groupes alphabétisés les plus aisés d'en bénéficier beaucoup plus que les analphabètes et les plus pauvres. Il transforme la terre qui était un atout social, en un produit potentiellement commercialisable ;
- le processus d'enregistrement a aussi tendance à privilégier les détenteurs de droits d'origine au détriment de ceux qui n'ont que des droits secondaires (obtenus par délégation), comme les femmes qui obtiennent un accès à la terre par le mariage ou les pasteurs qui passent des accords avec les agriculteurs leur permettant de laisser paître leurs troupeaux sur les résidus de récolte.

Les programmes d'enregistrement risquent de n'être bénéfiques que dans certaines circonstances, lorsque la pratique coutumière est absente ou très faible ou si les ressources ont une valeur considérable et font ainsi l'objet d'une concurrence substantielle et de disputes, comme dans les agglomérations périurbaines, ou lorsqu'un projet de développement, tel qu'un programme d'irrigation, modifie radicalement les systèmes de production. Des méthodes autres que l'enregistrement existent pour les propriétés foncières individuelles et sont actuellement testées dans un certain nombre de pays d'Afrique de l'Ouest. On retiendra notamment les projets d'aménagement agricole, comme les approches gestion des terroirs, et les plans pilotes d'enregistrement en Côte d'Ivoire et au Bénin.

3. Gestion des conflits. A mesure que les ressources se raréfient et que, par conséquent, leur valeur augmente, la compétition inévitablement s'intensifie parmi les usagers pour y avoir accès. Il est donc important de mettre en place un ensemble clair de procédures et de mécanismes de résolution de conflits, pour éviter aux contentieux de s'éterniser et, parfois, de basculer dans la violence. Les zones qui risquent de connaître une vive compétition et des conflits comprennent les aires périurbaines, les terres humides et les zones où un grand nombre de paysans viennent d'immigrer. En outre, les relations entre les agriculteurs et les éleveurs risquent fort de se détériorer à mesure que les troupeaux des villageois grossissent, que les aires de pâturage diminuent et que le fourrage devient de plus en plus rare. Des systèmes coutumiers de résolution de conflits existent souvent et peuvent servir de base pour le règlement d'une dispute particulière, comme lorsque les anciens de deux groupes d'éleveurs se réunissent pour débattre des conflits d'intérêt entre leurs communautés.

4. Les ressources communes restent d'une très grande importance pour certains types de systèmes de production et certains groupes sociaux. On peut citer la collecte de bois de chauffe pour la plupart des communautés rurales, l'accès des troupeaux itinérants aux pâturages communaux, l'utilisation des produits forestiers non ligneux par les femmes, la pêche, le bois de construction et d'autres produits de la brousse. Dans les faits, tout le monde a accès à de nombreuses ressources communes depuis que les mesures de nationalisation prises par le gouvernement dénie aux villageois le droit de décider qui a accès à telle ou telle ressource. Les forêts ont été également démarquées comme des réserves gouvernementales, tandis que les points d'eau publics ont ouvert de nombreuses zones de pâturage à tous et que les pratiques traditionnelles de pêche ont été submergées de nouveaux projets et de réglementations de toutes sortes. En somme, il y a une forte pression sur les ressources communes, notamment dans les zones densément peuplées, où le déclin des jachères a réduit la superficie de brousse disponible et accroît l'individualisation des droits de pâturage et d'accès à d'autres ressources.

L'enjeu est essentiellement de deux ordres. Premièrement, comment les différents usagers peuvent-ils se mettre d'accord sur la gestion et le niveau de prélèvement pour maintenir la productivité de la ressource commune en question ? Deuxièmement, le gouvernement peut-il déléguer les pouvoirs nécessaires, pour permettre aux communautés locales de négocier entre elles et de faire appliquer les termes selon lesquels les différents usagers peuvent avoir accès aux ressources ? De récents projets pilotes destinés à soutenir des initiatives de cogestion apportent un éclairage utile et des options prometteuses en matière de gestion des ressources communes et pourraient apporter des enseignements précieux pour une application plus large. Ils concernent en particulier la gestion commune des zones forestières et la rédaction de conventions locales de gestion entre les villageois et le gouvernement.

5. Le secteur de l'élevage pastoral reste une source très importante d'activités, de revenus, de recettes à l'exportation et une forme d'utilisation des terres significative pour les zones les plus arides de l'Afrique de l'Ouest, notamment depuis la dévaluation du franc CFA en 1994. Vu les risques associés à la mouche tsé-tsé et aux autres maladies tropicales des régions tropicales humides, la savane et le Sahel sont les principales zones de production de bétail de l'Afrique de l'Ouest. Il est désormais admis que la viabilité durable du secteur pastoral dans ces zones de pâturage semi-arides dépend de la mobilité des troupeaux et de la sécurité de l'accès aux réserves de pâturages pendant la saison sèche, puisque les précipitations et les ressources fourragères qui en découlent sont trop variables pour que les troupeaux puissent rester à la même place toute l'année. Actuellement, la plupart des Etats ne reconnaissent pas le pâturage comme une forme productive d'utilisation des terres justifiant l'attribution de droits (mise en valeur), à la différence de l'agriculture où la seule marque de la houe constitue une preuve d'utilisation suffisante pour conférer des droits à l'utilisateur. Si le pastoralisme était reconnu comme le vecteur d'une mise en valeur réelle des terres, les droits qui seraient par suite accordés aux éleveurs leur susciteraient un sentiment de sécurité à l'égard des ressources dont ils dépendent et leur permettraient d'empêcher la conversion de leurs pâturages en terres agricoles. De surcroît, le maintien d'un système d'élevage mobile et productif dépend de l'accès des troupeaux aux pâturages et aux résidus de récolte sur les terres communales pendant la saison sèche. Enfin, il faut aussi que les parcours de transhumance soient maintenus pour permettre aux animaux de traverser des territoires où les cultures occupent, de plus en plus, toute la place disponible.

Perspectives d'avenir

La **décentralisation** est une option politique majeure poursuivie par de nombreux gouvernements. Elle implique, de la part du gouvernement central, une délégation de pouvoirs et responsabilités dans toute une série de domaines, au bénéfice des échelons inférieurs comme la région, l'administration de district et les organismes élus. Les arguments en faveur de la décentralisation s'appuient sur le principe de subsidiarité et retiennent l'idée que des contacts étroits avec l'administration augmenteront l'influence de la population locale et que l'élection des représentants locaux assurera une meilleure prise en compte des intérêts et besoins locaux. Dans le même temps, on considère que le niveau élevé de diversité rencontré dans chaque pays exige que les stratégies nationales soient toujours adaptées aux conditions locales. En outre, on sait que les ressources limitées de la plupart des Etats ouest-africains, sur le plan financier et administratif, se prêtent mal à une forte participation du gouvernement à la gestion des terres au niveau local. Ainsi, la décentralisation par différents processus suit son cours sous différentes formes dans de nombreux pays de la région et elle aura beaucoup de

conséquences sur la façon dont seront traités les questions foncières et l'accès aux ressources. Il n'empêche que les gouvernements conservent d'importantes fonctions au sein de ce processus, notamment en ce qui concerne l'établissement de principes et d'un cadre de travail pour le régime foncier, garantissant la transparence et la responsabilité des autorités locales.

Clarification des régimes fonciers coutumiers et modernes. Les contradictions actuelles entre les pratiques coutumières et la réglementation moderne devront être résolues pour atténuer l'incertitude et l'insécurité que ce dualisme génère. Un moyen d'y parvenir serait d'identifier les conditions spécifiques dans lesquelles la réglementation moderne devrait être mise en vigueur, par exemple dans des zones bien délimitées comme les agglomérations urbaines et périurbaines. Ailleurs les droits coutumiers seraient appliqués.

Encourager le débat au niveau local, national et sous-régional. Les gouvernements de la région d'Afrique de l'Ouest soutiennent actuellement un certain nombre d'initiatives importantes en matière de régime foncier et d'accès aux ressources. Les gouvernements nationaux pourraient trouver le moyen de tirer des enseignements de ces différentes initiatives et d'encourager le débat dans leur pays sur les options de politique foncière. Une telle consultation publique est particulièrement souhaitable pendant le processus de préparation des nouveaux codes fonciers avant le débat au parlement. De même, une expérience précieuse a été acquise à travers les diverses initiatives menées dans la région, telles que les projets de gestion des terroirs, dont l'approche a été adoptée par les programmes de gestion communautaire des ressources naturelles. Il faudra en tirer les enseignements et les exploiter plus avant. Les options de cogestion des forêts et des espèces sauvages et l'amélioration des systèmes de résolution des conflits constituent deux autres sujets extrêmement importants à propos desquels les expériences devraient être échangées entre les pays. Plusieurs programmes et forums sous-régionaux sont là pour encourager de tels débats, notamment CMA-AOC, CILSS et CEDEAO.

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	1
2. L'AFRIQUE DE L'OUEST EN 2020 : LES PROJECTIONS DE L'ETUDE WALTPS	3
2.1 Evolution générale	3
2.2 Différences entre sous-régions	4
3. REGIMES FONCIERS : MODELES ET POLITIQUES EN VIGUEUR EN AFRIQUE DE L'OUEST	7
3.1 Régimes fonciers coutumiers	7
3.2 Régimes fonciers modernes	8
3.3 Evolution historique d'un dualisme foncier en Afrique de l'Ouest	8
3.4 Les autres dimensions du foncier : décentralisation et gestion des terroirs	10
4. PROBLEMES LIES AUX REGIMES FONCIERS AU NIVEAU SOUS-REGIONAL	11
4.1 Le golfe de Guinée	11
4.1.1. Problèmes liés à la disparition de la frontière agraire	11
4.1.2. Les femmes et la terre	15
4.1.3. L'industrie agricole et les capitaux internationaux	15
4.2. La sous-région forestière atlantique	16
4.2.1. Propriété privée et risques de conflits fonciers	17
4.2.2. Guerres civiles et conflits pour les ressources naturelles	17
4.2.3. Les populations et les forêts	18
4.2.4. Migrations	18
4.3. Le Sahel de l'intérieur	19
4.3.1. Problèmes liés aux migrations	19
4.3.2. Les ressources pastorales	21
4.3.3. Bois de chauffe et accès aux forêts naturelles	22
4.3.4. Irrigation et agriculture de décrue	23
4.3.5. Facteurs d'évolution dans les zones de cultures pluviales	24
4.4. Le Sahel atlantique	25
4.4.1. La dualité foncière et ses conséquences	25
4.4.2. Evolution démographique	26
4.4.3. Terres irriguées et zones fluviales	27
4.4.4. Les ressources pastorales	27
4.4.5. Forêts, bois de chauffe et ressources communes en cogestion	28
5. CONCLUSIONS	29
5.1. Problèmes communs aux quatre sous-régions	29
5.1.1. Marginalisation et pauvreté	30
5.1.2. Compétition et risques de conflits fonciers	30
5.1.3. Développement urbain et pressions périurbaines	31
5.1.4. Foncier et relations de genre	32
5.1.5. Gestion des ressources communes	32
5.2. Implications et questions stratégiques	33
5.2.1. Clarification des régimes de droit coutumier et moderne	33
5.2.2. Modes d'immatriculation foncière	34
5.2.3. Dispositifs de résolution de conflits	36
5.2.4. Décentralisation et bonne gouvernance	37
5.2.5. Soutien aux institutions locales pour la gestion des terres et des ressources naturelles	39
5.2.6. Opportunités non agricoles	39
5.3. Une vision régionale à l'horizon 2020 ?	40
5.4. Actions possibles pour les gouvernements et les donateurs	41
DOCUMENTATION CONSULTEE	45

ENCADRES

L'approche Gestion des Terroirs au Burkina Faso	10
L'accès aux ressources ligneuses sur les terres cultivées du Ghana	14
Les pêcheries du delta du Niger central, Mali	23
Le développement pastoral	28
L'agglomération périurbaine de Kumasi au Ghana	31
La sécurité foncière pour les femmes du Nord-Cameroun	32
Le Plan Foncier Rural de la Côte d'Ivoire	36
La Commission de décentralisation au Mali	38
Le Code rural nigérien	41

ABREVIATIONS

CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS en anglais)
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
CMA-AOC	Conférences des Ministres de l'Agriculture d'Afrique de l'Ouest et du Centre
DFID	Department for International Development (ministère britannique pour le développement international)
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GRN	Gestion des ressources naturelles
GTV	Gestion des terroirs villageois
IIED	International Institute for Environment and Development
KCSZ	Zone de peuplement dense de Kano au Nigeria (sigle anglais)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PFR	Plan Foncier Rural
RC	Ressources communes
WALTIPS	Étude des perspectives à long terme pour l'Afrique de l'Ouest (<i>West Africa Long Term Perspective Study</i> en anglais)

1. INTRODUCTION

Le présent document se propose d'examiner les grandes questions liées aux régimes fonciers et à l'accès aux ressources naturelles qui risquent de prendre une importance grandissante au cours des 25 prochaines années³. Il s'inscrit dans le cadre d'un programme de travaux en cours reliant les pays francophones et anglophones d'Afrique de l'Ouest et visant à encourager le partage des résultats de recherches et des expériences pratiques en matière d'options foncières dans la région⁴.

Ce document examine, au niveau sous-régional, le type de questions concernant les régimes fonciers qui devront être soulevées si l'on veut que la population d'Afrique de l'Ouest bénéficie autant que possible des opportunités futures tout en minimisant les effets adverses potentiels. Il a pour but explicite d'identifier les problèmes ayant des répercussions sur la pauvreté et l'équité. Il examine également les interactions potentielles entre les politiques d'encouragement au développement durable et celles privilégiant une croissance économique rapide.

Les régimes fonciers sont importants avant tout de par leurs répercussions sur les performances socio-économiques des pays à différents égards : moyens de subsistance et niveaux de vie, répartition des revenus et inégalités sociales, types de productions et niveaux de productivité. Il importe d'examiner de quelles façons les régimes fonciers peuvent affecter, freiner ou encourager certains résultats. C'est pourquoi ce document ne portera pas sur le détail de la législation foncière en Afrique de l'Ouest. Il importe certes de savoir quels sont les régimes fonciers actuels, mais il est sans doute plus important de comprendre comment ils peuvent mener à des résultats plus équitables, efficaces et durables.

La zone géographique couverte par l'étude concerne surtout les pays du littoral et du Sahel ouest-africain. Cette zone s'étend de la Mauritanie au Tchad au nord, et du Sénégal au Cameroun au sud. Les pays de l'Afrique Centrale ne font pas partie du cadre de la présente étude.

Le document prend pour point de départ une série de projections sur l'avenir socio-économique de diverses sous-régions d'Afrique occidentale, issues pour la plupart, de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest (WALTPS en anglais), réalisée par le Club du Sahel de l'OCDE. Cette partie (Chapitre-2) apporte ainsi une vue d'ensemble de l'étude WALTPS et de ses prévisions.

Le Chapitre-3 passe brièvement en revue les contextes économiques et politiques dans lesquels s'inscrivent actuellement les régimes fonciers en Afrique de l'Ouest.

Le quatrième chapitre est consacré à l'examen des prévisions socio-économiques et de leurs incidences sur les questions foncières pour quatre sous-régions d'Afrique de l'Ouest : le golfe de Guinée (Côte-d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Sud-Nigeria, Cameroun), la sous-région forestière atlantique (Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Leone, Libéria), la zone aride et semi-aride sans littoral (Mali, Burkina Faso, Niger, Nord-Nigeria, Tchad) et le Sahel atlantique (Sénégal, Mauritanie, Gambie, Cap-Vert). Dans toutes ces sous-régions, le document s'attache à identifier les domaines qui soulèvent des inquiétudes particulières, où les problèmes liés aux régimes fonciers risquent d'être particulièrement aigus.

Le cinquième chapitre est consacré aux grandes questions communes aux quatre blocs géographiques traités. Cette dernière partie examine aussi les grandes options stratégiques possibles pour affronter les problèmes de régimes fonciers. Quelques suggestions provisoires y sont formulées concernant l'action des gouvernements et le rôle que les agences donatrices pourraient jouer afin d'aider les populations d'Afrique de l'Ouest à relever le défi qui s'annonce pour assurer l'accès futur aux terres et aux ressources naturelles de manière équitable et efficace.

³ Noter que le terme "foncier" est employé ci-après au sens d'accès à la terre et aux ressources naturelles. D'autre part, le document se limite aux questions d'accès aux ressources naturelles renouvelables, au sens large du terme (points d'eau artisanaux, puits, forages, périmètres irrigués et bas-fonds aménagés). Les questions relatives à l'accès des ressources minières, par exemple, ne sont pas étudiées.

⁴ Voir les remerciements pour de plus amples informations.

100 200

2. L'AFRIQUE DE L'OUEST EN 2020 : LES PROJECTIONS DE L'ETUDE WALTPS

2.1. Evolution générale

Depuis 1960, l'Afrique de l'Ouest présente de forts taux de croissance démographique et une urbanisation rapide. Ces deux tendances devraient se renforcer au cours des 25 prochaines années.

Entre 1960 et 1990, la population d'Afrique de l'Ouest s'est accrue à raison de 2,7 % par an. En 1990, la population totale de la région s'élevait à approximativement 215 millions d'habitants. D'ici l'an 2020, la population devrait doubler et atteindre les 430 millions. Même si la région restera relativement sous-peuplée par rapport à beaucoup d'autres régions du monde, cette croissance démographique constante entraînera une augmentation importante de la population et, par conséquent, un changement sensible du ratio existant entre la population et le capital terre.

Le rythme de l'urbanisation s'est accéléré au cours des dernières décennies. En 1960, la population urbaine d'Afrique de l'Ouest ne représentait que 13 % de la population totale, alors qu'en 1990 les petites et grandes villes regroupaient 40 % de la population. Bien que ce rythme soit censé ralentir, on prévoit que 60 % de la population, voire davantage, vivra en milieu urbain d'ici l'an 2020. En 1990, on dénombrait 90 villes de plus de 100 000 habitants. D'ici l'an 2020, il devrait y en avoir 300. Au cours des 25 prochaines années, l'Afrique de l'Ouest verra donc sa population urbaine tripler.

Depuis le début de la période coloniale, la distribution géographique de la population d'Afrique de l'Ouest a considérablement changé. Globalement, les populations vivant sur le littoral et dans les régions méridionales ont augmenté plus rapidement que celles du Sahel intérieur car les opportunités économiques plus importantes le long de la côte ont entraîné un mouvement migratoire vers ces régions prometteuses. Entre 1930 et 1990, par exemple, la population du Burkina Faso n'a fait que tripler, en passant de 2,8 à 8,7 millions d'habitants, tandis que celle de la Côte-d'Ivoire s'est multipliée par huit, passant de 1,4 à 11,4 millions, l'immigration ayant clairement contribué à cette croissance démographique. Rien ne laisse présager une inversion de cette tendance générale au cours des 25 années à venir. Cela ne signifie pas que les populations des zones de l'intérieur et du nord diminueront, mais simplement que celles des zones côtières et du sud augmenteront plus rapidement.

Ces prévisions impliquent deux grandes conséquences pour la région. Premièrement, la croissance urbaine dans toute l'Afrique de l'Ouest entraînera l'augmentation constante des besoins alimentaires auxquels les producteurs ruraux devront répondre, afin de nourrir les populations urbaines. En supposant que les producteurs ruraux répondent à la demande, la production agricole devrait s'intensifier et se commercialiser toujours plus. Cette tendance a déjà été constatée dans de nombreuses régions entre 1960 et 1990 et devrait être consolidée par l'accroissement constant du réseau urbain de l'Afrique de l'Ouest en termes de densité de population et de croissance démographique. Dans la vaste majorité des régions, l'augmentation de la demande alimentaire sera satisfaite par la production locale plutôt que par l'importation. Le rythme et l'ampleur de ce processus dépendra évidemment de facteurs tels que l'amélioration des infrastructures, la disponibilité des nouvelles technologies et les rapports avantageux entre les coûts de production des denrées et les prix de vente. Deuxièmement, les plus vastes concentrations urbaines et marchés alimentaires (à quelques exceptions près) resteront centrés sur les zones côtières qui continueront à drainer l'immigration et engendreront une demande grandissante de produits agricoles provenant de l'arrière-pays, proche et plus éloigné.

A travers toute l'Afrique de l'Ouest, la croissance démographique et urbaine globale entraînera également des changements fondamentaux dans les relations entre les facteurs terre et main-d'œuvre. Autrefois, la structure et le fonctionnement des sociétés et des économies de l'Afrique de l'Ouest reposaient sur l'abondance relative des terres et la pénurie de main-d'œuvre. Bien que ceci demeure vrai dans certaines zones, on a déjà constaté une tendance à la raréfaction des terres et les prévisions pour les 25 années à venir montrent clairement que la valeur relative de la terre et de la main-d'œuvre en tant que facteurs de production continuera de changer. Ces changements auront forcément un impact décisif sur les régimes fonciers et leur évolution.

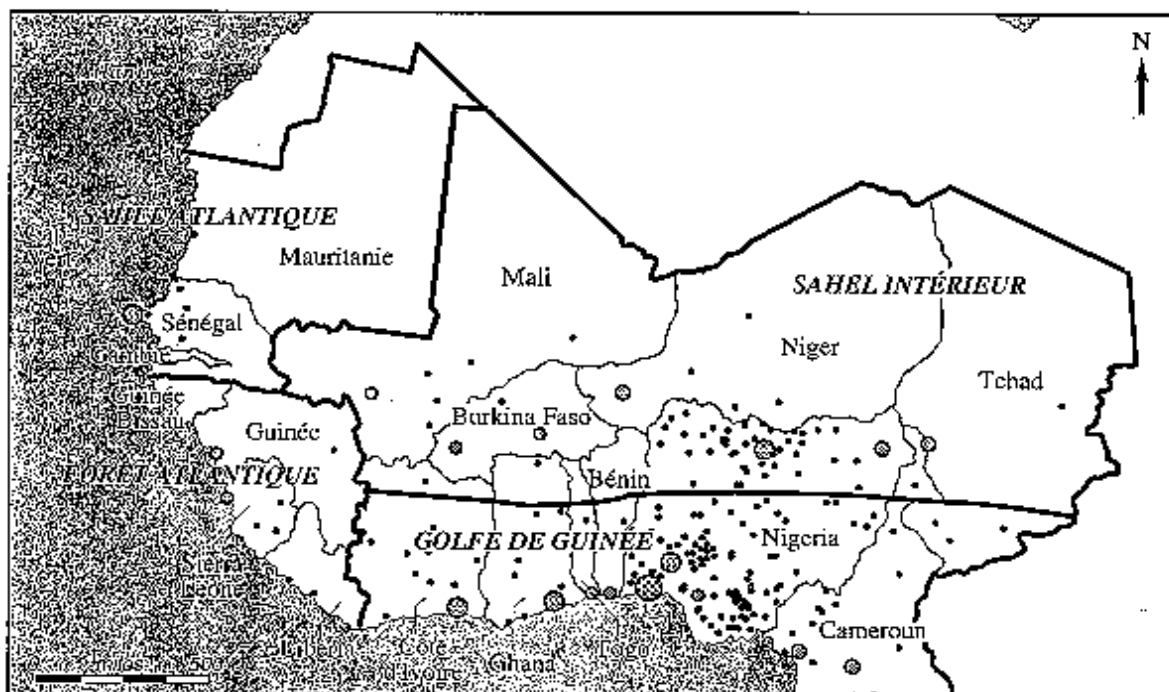
D'ici l'an 2020, la plupart des populations ouest-africaines travailleront et habiteront en milieu urbain. Le secteur de l'industrie et des services connaîtra une croissance et une diversification constantes. Étant donné que les petites et grandes villes offrent de meilleures possibilités de revenus, l'Afrique de l'Ouest devrait globalement s'enrichir, même s'il est probable que les différenciations socio-économiques iront en s'accroissant. Les pays d'Afrique de l'Ouest dans les années 2020 maintiendront toutefois un secteur agricole important fournissant des moyens de subsistance et des emplois à plus de 160 millions de personnes.

Ces prévisions, avancées dans l'étude WALTPS, s'appuient sur plusieurs hypothèses concernant le milieu socio-politique et physique. Elles supposent que les conditions climatiques (particulièrement importantes pour les zones arides) ne subiront pas de changements majeurs. Elles envisagent également que les possibilités d'emploi hors des exploitations rurales continueront à croître (principalement dans les agglomérations), mais pas suffisamment pour réduire la main-d'œuvre rurale à un niveau préjudiciable pour la production agricole. L'étude formule aussi des hypothèses sur le maintien de la stabilité politique et le fonctionnement raisonnable des marchés interfrontaliers, même si des bouleversements restent toujours à envisager.

2.2. Différences entre sous-régions

Chacune des quatre sous-régions de l'Afrique de l'Ouest présente des caractéristiques distinctes qui influent sur les questions des régimes fonciers et sur leur évolution (voir carte). À signaler que ces sous-régions ne correspondent pas forcément aux frontières nationales. L'exemple le plus flagrant en est le Nigeria, qui fait partie à la fois des sous-régions du golfe de Guinée et du Sahel intérieur. Il en va de même, quoique dans une moindre mesure, pour la Côte-d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin, dont les zones septentrionales s'intègrent aux terres arides du Sahel. Ces régions sont examinées ci-dessous.

Les quatre sous-régions de l'Afrique de l'Ouest (agglomérations de plus de 50,000 habitants)



Source: carte réalisée à partir de l'étude WALTPS, Club du Sahel/OCDE

Les zones côtières et forestières constituant la **sous-région du golfe de Guinée** représentent la partie la plus dynamique de l'économie d'Afrique occidentale, principalement en raison du développement historique des cultures à l'exportation, de l'exploitation du bois et de la production pétrolière. Cette sous-région comprend la zone densément peuplée qui s'étend d'Abidjan, à l'ouest, jusqu'à Douala et Yaoundé à l'est, en passant par le sud-est du Nigeria. La partie la plus peuplée de ce réseau, centrée autour de Lagos, comprendra d'ici l'an 2020 cinq villes de plus d'un million d'habitants pour un total de 60 millions d'habitants. A l'horizon 2020, cette zone représentera sans doute plus de la moitié des villes d'Afrique de l'Ouest avec des populations de 100 000 habitants ou plus, nombre de celles-ci se situant dans le sud du Nigeria. Elle restera aussi probablement le principal producteur de produits d'exportation régionaux.

Plus à l'ouest, la **sous-région forestière atlantique**, pourtant relativement bien dotée en ressources naturelles, enregistre depuis longtemps des performances économiques médiocres, principalement à cause d'une mauvaise gouvernance (dans le cas de la Guinée) et de conflits endémiques (dans le cas de la Sierra Leone et du Liberia). Cette sous-région est relativement peu peuplée et ne représente que 6 % du total de l'Afrique occidentale. Les pays de la zone forestière atlantique présentent des densités de population et des taux de croissance démographique relativement faibles et les taux d'urbanisation sont moyens. Les superficies cultivées sont réduites, et bien que la jachère soit pratiquée sur de grandes étendues, de vastes ressources forestières restent encore intouchées. Les populations, l'urbanisation et le commerce devraient croître en s'axant sur le développement de la capitale guinéenne Conakry, ville classée septième au rang des plus grandes villes d'Afrique de l'Ouest et qui devrait dépasser le million d'habitants d'ici l'an 2020. Ce scénario implique un développement commercial important et une croissance urbaine à plus petite échelle tout le long de la zone côtière. Au niveau démographique, en 2020 les régions côtières productrices devraient faire face à des niveaux de pression foncière, de morcellement des terres, d'immigration et de développement urbain comparables à ceux constatés aujourd'hui dans le golfe de Guinée.

S'étendant tout le long de la frontière nord de l'Afrique occidentale, la vaste **sous-région du Sahel intérieur**, historiquement la zone la plus pauvre et la moins urbanisée de la région (les États sahéliens n'étaient urbanisés qu'à 22 % en 1990), continuera à dépendre économiquement de l'accès à la main-d'œuvre et aux marchés urbains du golfe de Guinée. Le nord du Nigeria se distingue quelque peu des autres zones formant cette sous-région, du fait d'un processus ancien d'urbanisation et des liens fonctionnels existant entre le nord du pays et ses régions littorales. Malgré la tendance constante à l'urbanisation qui se concentre principalement autour des capitales nationales, la population de cette sous-région restera majoritairement rurale en 2020. Contrairement au Sahel atlantique, la sous-région constituée des pays du Sahel intérieur bénéficie de potentialités agropastorales très importantes du fait de ses régions méridionales de savane (celles-ci assurant l'essentiel de la production cotonnière), de ses réseaux fluviaux, de ses vastes zones de pâturages et de son accès relativement aisé aux marchés du Golfe de Guinée. En dépit de précipitations irrégulières et plutôt faibles, de nombreuses zones de cette sous-région sont parvenues à l'autosuffisance alimentaire ces dernières années, certaines étant même devenues exportatrices de produits vivriers.

Le long de la côte atlantique, la **sous-région atlantique du Sahel**, aux ressources agricoles très limitées, compte traditionnellement parmi les régions les plus urbanisées d'Afrique de l'Ouest. Cette sous-région devrait rester très urbanisée, bien que "l'effet domino" que cela pourrait produire en milieu rural sous forme d'encouragement à l'intensification agricole sera probablement limité en raison de son faible potentiel. En outre, du fait d'une économie plus favorable en milieu urbain qu'en milieu rural, il est vraisemblable que l'agriculture dans cette sous-région ne constitue qu'une option parmi d'autres, et reste peu attrayante pour les investisseurs. En 1990, cette sous-région importait une forte proportion de ses besoins alimentaires, tendance qui devrait se renforcer. Cette zone diffère également du Sahel intérieur en raison de son éloignement du golfe de Guinée, lequel est relativement prospère ; ainsi, les populations du Sahel atlantique peuvent difficilement saisir les occasions favorables qui s'y présentent, et beaucoup émigrent vers l'Europe ou l'Amérique du Nord.

3. REGIMES FONCIERS : MODELES ET POLITIQUES EN VIGUEUR EN AFRIQUE DE L'OUEST

La plupart des pays d'Afrique de l'Ouest présentent actuellement deux modèles principaux de régimes fonciers : d'un côté les régimes fonciers coutumiers et de l'autre les régimes modernes. Dans la plupart des régions rurales de l'Afrique de l'Ouest, les agriculteurs, éleveurs, exploitants forestiers, pêcheurs et autres usagers obtiennent l'accès aux terres et aux autres ressources renouvelables en se prévalant de droits coutumiers. Pour la majorité d'entre eux, le contrôle et l'accès aux terres et ressources naturelles proviennent de leur appartenance à une communauté, généralement définie par des liens de parenté ou, dans le cas de droits secondaires (ou obtenus par délégation), à travers d'accords avec ceux qui détiennent les droits d'origine. Dans la plupart des cas, les droits d'usage des terres cultivées sont généralement plutôt individualisés, en général sécurisés et héréditaires. Dans le cas de ressources partagées entre plusieurs usagers ou communautés (par exemple, pâturages, ressources forestières), l'existence de mécanismes de cogestion est davantage répandue. Par ailleurs, divers autres mécanismes tels que les instances religieuses ou les projets d'intervention peuvent être utilisés pour l'allocation de droits d'accès aux ressources naturelles et la résolution de litiges, assurant de ce fait un certain pluralisme dans les institutions et dans les procédures relatives à la gestion des terres.

3.1. Régimes fonciers coutumiers

Les régimes fonciers coutumiers d'Afrique de l'Ouest ne sont pas immuables. Comme ailleurs en Afrique, ils ont changé au fur et à mesure qu'évoluait leur cadre de fonctionnement socio-politique et économique et que les groupes ou individus renégociaient les modalités d'obtention et de cession des droits aux terres. Cela est particulièrement vrai dans certaines zones, comme le golfe de Guinée, où les cultures de rente se sont développées tôt ; les régimes coutumiers se sont vite adaptés pour permettre, par exemple, la culture du cacao ou du café en facilitant certaines formes de "propriété individuelle ou familiale", de baux emphytéotiques ou encore de métayage. Dans de nombreux cas, les autorités communautaires actuelles n'accordent plus de droits d'usage sur les terres agricoles, étant donné que dans certaines zones toutes les terres arables ont été distribuées au sein d'une multitude de petites unités sociales qui détiennent le contrôle *de facto* sur l'utilisation de ces terres. Dans un tel contexte, les droits coutumiers se sont axés de plus en plus sur les familles ou mêmes les individus au détriment des lignages. Cette "individualisation" des régimes fonciers découle également de la croissance démographique et de la commercialisation de l'agriculture. En Afrique de l'Ouest, certains régimes coutumiers se sont même adaptés à l'émergence de marchés fonciers qui ont entraîné le développement de la propriété privée.

Néanmoins, la plupart des régimes fonciers coutumiers continuent à fonctionner de manière "traditionnelle" et conservent deux grandes caractéristiques :

- une tendance générale à considérer les terres et les ressources naturelles comme inaliénables. Dans la majorité des régimes fonciers coutumiers, les droits absolus ne peuvent être cédés par ceux à qui le droit de propriété a été reconnu. Dans une certaine mesure, cet état de fait provient de valeurs culturelles profondes et communément répandues, selon lesquelles l'identité sociale et l'appartenance de l'individu à un groupe social plus élargi permettent d'accéder aux ressources ; tant que ces groupes sociaux restent importants et fonctionnels, les membres qui en dépendent peuvent prétendre à la terre. En Afrique de l'Ouest, les liens étroits existants entre la terre, les ressources et le groupe social constituent la clef de voûte des régimes fonciers coutumiers ;
- des droits différents selon l'usage des ressources, de telle sorte qu'une même parcelle peut être utilisée de différentes manières par différentes personnes. Ainsi, une fois les récoltes terminées, les éleveurs peuvent faire paître leurs troupeaux dans les champs, et les femmes peuvent y ramasser du bois de chauffe.

Les régimes fonciers coutumiers de l'Afrique de l'Ouest renferment à des degrés divers, l'ensemble de ces caractères originaux. En règle générale, toutefois, on observe une individualisation des droits fonciers conférant des droits exclusifs et aliénables, au fur et à mesure que la pression démographique sur la terre s'accroît et que les productions agricoles revêtent un caractère de plus en plus commercial.

3.2. Régimes fonciers modernes

Pendant la période coloniale, les régimes fonciers coutumiers en vigueur au niveau local ont coexisté avec un ensemble de lois et de règlements institués par l'administration, visant à asseoir le contrôle de l'Etat sur les terres et à les allouer à des investisseurs privés. Dans les pays d'Afrique de l'Ouest, à de rares exceptions près, les politiques foncières ont ainsi adopté un modèle fondé sur trois principes de base :

- un contrôle administratif centralisé des terres, fondé sur le principe de domanialité selon lequel tous les droits d'accès aux terres reviennent à l'Etat, les lois étant considérées comme applicables sur l'ensemble du territoire national ;
- la prédisposition à l'émergence de la propriété privée à travers des démarches d'immatriculation de titres fonciers attribués suite à la "nationalisation" des terres par le gouvernement ;
- la coexistence, sur le terrain, de régimes fonciers modernes et coutumiers, qui résulte de l'incapacité de l'Etat et/ou du manque de dispositions prises pour imposer, aux communautés locales, un contrôle administratif et des régimes fonciers officiels.

Dans la pratique, à moins d'une ingérence directe de l'Etat, la plupart des règles d'accès et d'usage des ressources sont régies par les droits fonciers coutumiers. Bien que certains pays reconnaissent, à des degrés divers, l'existence de droits coutumiers, tous les Etats d'Afrique de l'Ouest tendent à supposer que les droits modernes, une fois invoqués ou accordés, l'emportent automatiquement sur les droits coutumiers. C'est ainsi qu'à travers toute l'Afrique de l'Ouest, l'Etat s'est appuyé sur le principe de domanialité afin d'exproprier des populations et de les empêcher d'accéder à certaines ressources, pour fins d'utilité publique.

3.3. Evolution historique d'un dualisme foncier en Afrique de l'Ouest⁵

Bien que la coexistence des régimes coutumiers et modernes soit répandue dans toute la région, il convient de souligner les différences entre les pays placés sous l'influence anglo-saxonne et française. L'administration coloniale française chercha à encourager la conversion de terres communes en propriétés privées ou baux emphytéotiques et mit en place un cadre légal permettant aux autochtones d'enregistrer leurs terres. Mais ces mesures n'eurent que peu d'effet. Les régimes coutumiers restèrent largement dominants, avec peu d'intervention directe de la part des pouvoirs publics. Les Britanniques, en revanche, cherchèrent à établir leur contrôle territorial en formant des alliances avec les grands dirigeants coutumiers ou les chefs souverains investis du droit de propriété et de l'autorité, pour s'en servir comme d'un instrument de pouvoir colonial⁶. Sur le terrain, dans les régions anglophones d'Afrique de l'Ouest, les pouvoirs exercés en vertu du droit coutumier furent souvent circonscrits par l'Etat colonial, par exemple par le biais de la classification des réserves forestières et l'établissement de concessions minières. En outre, les Britanniques introduisirent des régimes de propriété privée dans certaines régions (comme la Sierra Leone) en les juxtaposant directement avec des systèmes de gestion foncière totalement différents et fondés sur le droit coutumier. Bien que l'approche française vis-à-vis des institutions autochtones ait généralement relevé plus du laisser-faire, de nombreux groupes coutumiers des pays d'Afrique de l'Ouest sous mandat français étaient en fait des alliés de l'Etat colonial et jouissaient en tant que tels de nombre de leurs droits traditionnels. Par contre, les pouvoirs publics français n'ont jamais reconnu les prérogatives des chefs traditionnels, contrairement à certaines colonies britanniques. Les autres différences entre les anciennes colonies britanniques et françaises proviennent des disparités du droit foncier hérité de

⁵ Bien que le document fait référence à la "dualité" foncière dans les discussions concernant les systèmes officiels et coutumiers, il faut noter que dans la pratique, plusieurs mécanismes peuvent coexister; parmi ces différents mécanismes, on compte ceux basés sur les normes religieuses et ceux résultant des projets d'intervention. Ainsi, on observe un pluralisme (plutôt qu'une dualité) dans certaines circonstances.

⁶ Ces circonstances transformèrent la légitimité et le fonctionnement pratique de l'autorité coutumière, bien que ceci n'ait sans doute que peu influencé la gestion foncière, sauf lorsque l'Etat recherchait un contrôle territorial direct. Toutefois, l'installation de clans "traditionnels" a entraîné la perception du droit coutumier comme un code pratique relativement immuable et consensuel. Cette conception a été remise en cause par des études qui ont montré comment le développement d'autorités autochtones et de codes de pratiques a fourni d'abord des instruments de domination coloniale et d'autres ensuite qui ont révélé la nature dynamique et évolutive du régime foncier coutumier pendant la période post-coloniale.

chacune de ces puissances coloniales. Tandis qu'en Afrique de l'Ouest francophone, la législation s'est alignée sur le Code Civil français, favorisant ainsi la codification et la standardisation de l'application des lois, l'influence de la loi britannique (*the Common Law*) favorisa une certaine flexibilité dans l'interprétation de principes généraux avec pour conséquence, une diversité des solutions prônées au niveau local. Toutefois, en raison des grandes difficultés d'application des lois agraires, les décisions concernant les réclamations foncières en Afrique de l'Ouest ont souvent fait davantage appel au pouvoir et à l'influence des diverses parties prenantes qu'à l'application des textes à la lettre.

En Afrique de l'Ouest, la coexistence de régimes coutumiers et modernes ne s'est pas révélée facile et n'a pas abouti à des résultats satisfaisants. Les régimes coutumiers ont souvent continué à définir les normes régissant le contrôle et l'accès aux ressources naturelles, principalement grâce à la légitimité globale dont ils bénéficiaient aux yeux de la plupart des usagers, ainsi qu'à leur capacité d'adaptation aux situations nouvelles, au pragmatisme des bureaucraties d'Etat et à la capacité limitée de la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest à imposer leurs propres régimes fonciers. Toutefois, le recours aux principes de droit foncier moderne est resté une option pour quelques groupes désireux de réclamer des terres (en particulier, ceux qui ont des liens étroits avec l'Etat). La mesure dans laquelle le droit foncier moderne est invoqué varie et dépend souvent de ce qui est en jeu et des parties intéressées. Face aux titulaires de droits coutumiers, la législation foncière moderne manque parfois d'assise (précisément parce que la légitimité de celle-ci est souvent remise en cause au niveau local). Cependant, le plus souvent, le recours à la législation foncière moderne tend à saper l'autorité des droits coutumiers et, dans de nombreux cas, la seule menace d'un recours à cette législation suffit à fragiliser les droits coutumiers, entraînant ainsi un certain degré d'insécurité⁷.

On a également constaté, notamment dans certains Etats anglophones, l'existence de liens étroits entre divers aspects du droit coutumier et du droit moderne. Au Ghana, par exemple, il existe une alliance de longue date entre les chefs traditionnels investis du droit sur les terres et l'élite politique nationale. Cela brouille quelque peu la frontière entre le régime coutumier et le régime moderne, dans la mesure où ce dernier a renforcé l'autorité du premier.

L'importante dualité entre le régime foncier coutumier et le régime moderne ne doit pas occulter le fait que les modèles coutumiers aboutissent souvent eux-mêmes à des revendications foncières multiples et parfois rivales. Les cas de conflits entre - par exemple - les descendants des "premiers arrivés" et ceux des "derniers arrivés", entre les descendants de la lignée maternelle et ceux de la lignée paternelle, entre les personnes qui ont cultivé une parcelle donnée à différentes périodes de son histoire, s'appuient parfois sur différents arguments et justifications, rendant les décisions difficiles. Dans ce cas, l'issue du conflit dépend souvent du recours à des relations bien placées.

Quant aux ressources naturelles renouvelables autres que les terres (forêts, pêches intérieures et maritimes, pâturages), la plupart des politiques gouvernementales sont restées depuis la période coloniale clairement orientées en faveur de l'Etat, par exemple en imposant un contrôle centralisé, notamment sur les forêts, quelle que soit l'utilisation coutumière qui en était faite. Les terres non cultivées, sous forme de jachères, pâturages ou réserves agricoles communautaires, sont généralement considérées comme des terres vacantes et sans maître et donc comme relevant directement du domaine national de l'Etat, selon le principe de domanialité. Là encore, la législation nationale, applicable partout, régit l'accès à de telles ressources. Dans le cas de certaines ressources, les gouvernements ont abrogé presque la totalité des droits préexistants en créant des réserves ou des parcs nationaux et en accordant des concessions privées pour l'exploitation.

Le monopole national de l'Etat sur les forêts et les terres de parcours a souvent débouché sur la création de régimes d'accès libre *de facto*. En Afrique de l'Ouest, l'Etat a rarement démontré sa capacité à gérer de façon satisfaisante le domaine forestier et pastoral sur lequel il exerce son monopole. Toutefois, les lois et les réglementations foncières modernes ont créé des interférences suffisantes pour affaiblir les régimes coutumiers. En conséquence, de nombreux régimes fonciers basés sur le partage et la cogestion des ressources entre

⁷ La définition de ce qui constitue une revendication légitime peut aussi faire l'objet de négociations ; certaines observations tendent à montrer que des populations du Sahel intérieur produisent leur propres actes et documents administratifs de façon "artisanale" et ceux-ci sont reconnus par les autorités locales bien qu'ils ne soient pas légaux.

plusieurs usagers et communautés se sont transformés en régime d'accès libre, n'offrant plus aucun mécanisme de régulation quant à leur usage.

Dans de nombreuses régions d'Afrique de l'Ouest (notamment des zones de Guinée, Guinée-Bissau, Tchad, Niger, Nigeria, Gambie et Mauritanie) les régimes fonciers coutumiers ont été considérablement influencés par la loi islamique (ou Sharia). La Sharia reconnaît des droits fonciers universels pour tous les Musulmans. Les droits privés sont généralement établis au bout de dix ans d'occupation continue et d'utilisation agraire (le principe d'*indirass*) et les propriétaires ne cultivant pas leurs propres terres sont obligés de les faire travailler par d'autres (locataires ou métayers), au risque de voir leur titre de propriété expirer. Les femmes peuvent être propriétaires de terres mais ne peuvent pas en hériter, ce qui va à l'encontre d'autres principes coutumiers régissant la succession, particulièrement dans les sociétés matrilineaires. Les échanges fonciers sont autorisés, la valeur des terres dépendant en partie de leur proximité aux sources d'eau et aux droits d'accès qui y sont associés. Bien que le droit coutumier islamique présente beaucoup de points communs avec les autres régimes coutumiers de la région, il survient parfois des conflits engendrés par l'essor de l'islam dans la sous-région.

3.4. Les autres dimensions du foncier : Décentralisation et gestion des terroirs

Dans certains pays, comme le Sénégal, la décentralisation en cours depuis un certain temps a permis de repenser la nature des régimes fonciers modernes et a rendu nécessaire leur modification afin d'accorder plus de marge de manoeuvre à la gestion foncière au niveau local. Dans d'autres pays, comme en Guinée, la décentralisation est encore balbutiante et malgré l'existence de quelques commissions foncières locales, on a peu progressé dans la définition et la mise en oeuvre de régimes locaux de gestion foncière.

Dans de nombreux pays francophones, on a également encouragé la reformulation des régimes fonciers en appliquant un nouveau modèle de développement rural - la gestion des terroirs villageois (GTV). L'adoption de cette approche, qui consiste à axer l'occupation des sols et la planification socio-économique sur les terres villageoises, a dévoilé les limites des lois foncières modernes qui se sont révélées clairement inadaptées aux objectifs de développement communautaire. On ne constate pas encore de reconnaissance officielle de la capacité des autorités villageoises de remplir les nouvelles responsabilités que leur confère l'approche GTV, et dans la plupart des cas, une fois ce problème identifié, il est "résolu" par le biais de divers accords ad hoc. A travers toute l'Afrique de l'Ouest, la décentralisation administrative a encore beaucoup de progrès à faire et il serait bon de favoriser davantage la gestion des terres et des ressources naturelles au niveau communautaire, par l'intermédiaire d'approches comme celle de la gestion des terroirs. Du point de vue de l'Etat, le défi consiste à déterminer comment relier efficacement le processus de décentralisation administrative à la gestion des ressources naturelles au niveau des villages, par le biais de structures clairement définies délimitant les pouvoirs des institutions modernes et coutumières.

L'approche *Gestion des Terroirs* au Burkina Faso

L'approche *Gestion des Terroirs* vise à encourager le développement des communautés rurales à travers des initiatives favorisant la participation et le renforcement de leurs capacités institutionnelles. Les villageois sont encouragés à planifier, gérer et investir dans les ressources de leur terroir sur lesquelles elles ont un certain degré de sécurité foncière. La Gestion des Terroirs lie étroitement les droits fonciers, la production agro-sylvopastorale et la création d'une infrastructure socio-économique, dans une approche intégrée pour un développement local durable. Des projets nombreux et variés ont fait évoluer cette approche à travers le Sahel au cours des 15 dernières années. Après une phase initiale d'essai au Burkina Faso, un Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) fut lancé en 1992. Mis à part l'introduction de réformes institutionnelles liées à une gestion participative des ressources naturelles, certaines des réalisations pratiques des projets de gestion des terroirs au Burkina Faso ont été de répandre des compétences techniques concernant la conservation de l'eau et du sol, la production de compost et la conservation de pâturages de réserve.

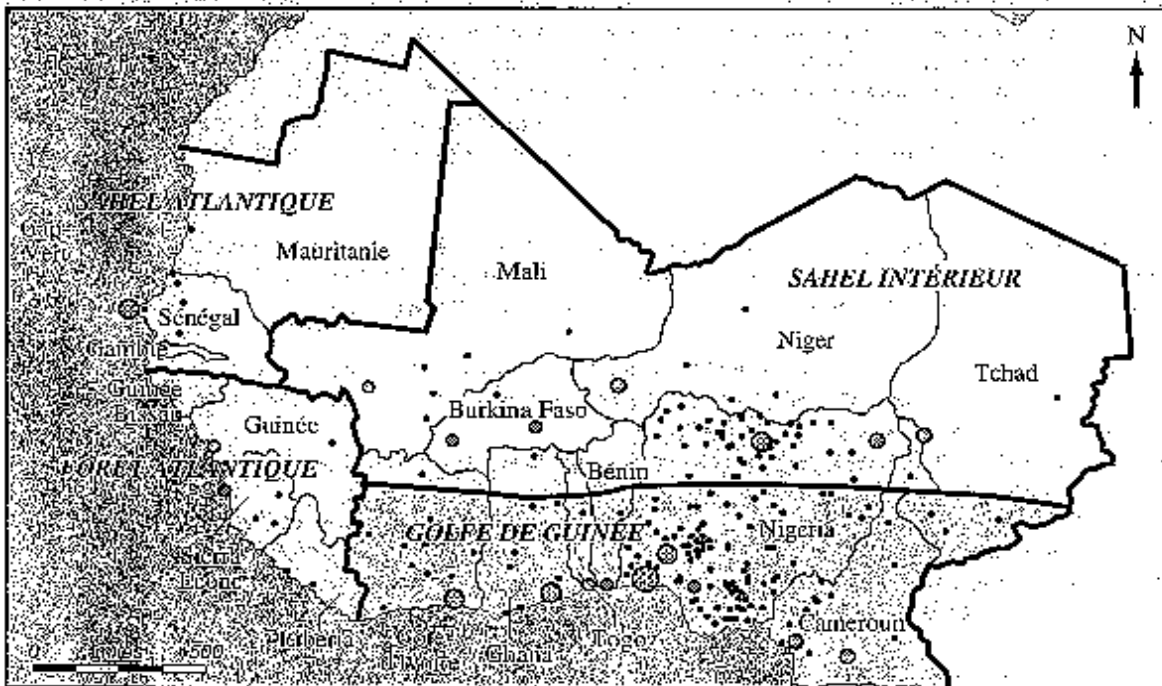
Source : PNGT (1998) et IFED (1998).

4. PROBLEMES DE REGIMES FONCIERS AU NIVEAU SOUS-REGIONAL

Les problèmes de régimes fonciers propres à chacune des quatre sous-régions d'Afrique de l'Ouest sont répertoriés ci-après, dans des degrés divers en fonction des sous-régions. Ces problèmes sont les suivants : la raréfaction grandissante des terres, les migrations, l'accès des femmes aux terres et la gestion des ressources forestières.

4.1. Le golfe de Guinée

Les zones côtières de la sous-région du golfe de Guinée se distinguent par l'intensité d'une série de processus tels que l'urbanisation, la croissance démographique, l'immigration et l'individualisation. C'est dans cette sous-région que la croissance des marchés urbains se répercutera de manière plus prononcée sur le milieu rural dans les 25 ans à venir.



4.1.1. Problèmes liés à la disparition de la frontière agraire

La sous-région du golfe de Guinée présente déjà de forts niveaux de densité de population pour la région, non seulement dans les zones périurbaines mais aussi dans de nombreux arrière-pays ruraux (où la densité de population dépasse les 300 personnes/km² dans certaines zones côtières), et devrait voir sa frontière agraire se fermer dans les deux décennies à venir. D'ici l'an 2020 il est peu probable qu'il reste des terres non cultivées et disponibles à la colonisation agricole dans le golfe de Guinée. Dans cette région, les cultures arboricoles commerciales (cacao, café, huile de palme) sont importantes, et même si elles devraient perdre du terrain face aux cultures vivrières, elles continueront à contribuer à la saturation des terres agricoles. Les cultures vivrières connaîtront un essor considérable dans le golfe de Guinée pour satisfaire une demande urbaine grandissante (générée par une population de plus de 200 millions de citoyens dans la sous-région d'ici l'an 2020). Ce processus de croissance agraire devrait entraîner un certain nombre de conséquences.

Migrants et populations locales

Les opportunités économiques qu'offre la sous-région du golfe de Guinée ont entraîné l'arrivée massive de migrants nationaux et internationaux. Même si nombre d'entre eux se sont déplacés vers les villes grandissantes

de la sous-région, où la plupart ont trouvé un emploi dans le secteur non-déclaré; beaucoup ont aussi migré vers les zones rurales. Le développement et l'expansion historiques du cacao et du café, en particulier, sont étroitement liés à la présence d'agriculteurs et de travailleurs agricoles migrants. La croissance des marchés alimentaires urbains du golfe de Guinée s'est accompagnée d'une participation grandissante des migrants à la production alimentaire: Un grand nombre d'entre eux proviennent des zones pauvres en ressources naturelles situées plus au nord.

Dans les 25 ans à venir, le golfe de Guinée devrait continuer à attirer des migrants en provenance du nord. Dans les régions rurales, ces migrants tenteront leur chance à la fois dans le secteur alimentaire et dans celui des cultures d'exportation, mais c'est le premier qui s'imposera. La main-d'oeuvre supplémentaire ainsi créée restera, comme dans le passé, un facteur déterminant car elle permettra à la production agricole de continuer à croître et de se développer dans la sous-région.

Autrefois, l'abondance relative des terres permettait aux migrants et aux propriétaires fonciers de la région de négocier des arrangements mutuellement avantageux. Il pouvait s'agir de la "vente" directe de terres aux migrants (les recettes permettaient alors aux propriétaires de payer la main-d'oeuvre), d'accords de location ou de métayage (les participants finissant souvent propriétaires), ou encore de contrats de travail salarié. La vaste majorité de la zone forestière côtière est donc aujourd'hui exploitée et régie par un grand nombre de régimes fonciers coutumiers et par des agriculteurs d'origine géographique variée. C'est une conséquence du développement des cultures de rente destinées à l'exportation et des cultures vivrières destinées aux marchés urbains en plein essor.

A l'avenir, lorsque la densité des peuplements et de l'exploitation foncière des zones côtières atteindra un point critique, les arrangements à l'amiable se feront plus rares: La hausse des enjeux et la raréfaction des terres risquent de changer "les règles du jeu". On peut entrevoir plusieurs conséquences:

- la nature multiple des droits des régimes coutumiers pourrait entraîner une confusion grandissante concernant les droits des agriculteurs migrants face aux titulaires de droits autochtones. Globalement, l'insécurité et les conflits risquent d'augmenter;
- les migrants risquent de devoir affronter des renégociations radicales avec les propriétaires, lorsque ceux-ci se rendront compte de la raréfaction des terres;
- la légitimité des exploitations détenues par les migrants risque d'être remise en question par les agriculteurs locaux qui pourraient être tentés d'avancer des motifs de nationalité pour les évincer. Ceci pourrait devenir un sérieux problème au Ghana et en Côte-d'Ivoire, où les migrants étrangers sont nombreux, et peut-être moins dans le sud du Nigeria, où une grande partie des agriculteurs migrants provient des régions voisines.

Afin de réduire les conflits et d'accorder une certaine sécurité foncière aux migrants, l'administration foncière du golfe de Guinée devra clarifier la panoplie actuelle de régimes fonciers et, dans la mesure du possible, réduire les ambiguïtés des régimes coutumiers. Des programmes pilotes d'enregistrement des terres sont en cours en Côte-d'Ivoire et au Bénin. Il ne s'agit pas exactement de programmes d'immatriculation, mais plutôt de tentatives de clarification des structures en place. Ces programmes doivent prendre en considération les coûts directs d'administration et les répercussions indirectes potentiellement adverses pour certaines catégories d'utilisateurs des ressources qui se trouvent souvent exclues une fois les terres enregistrées. Ces initiatives exigent une étroite surveillance et un suivi constant.

Marchés fonciers, subdivisions d'exploitations et différenciations sociales en milieu rural

L'émergence de marchés fonciers est liée aux cultures de rente traditionnelles (cacao, café, palmiers à huile, caoutchouc) conjuguées à la croissance démographique. Les ventes et la location des terres, souvent motivées par le besoin d'accéder à la main-d'oeuvre à travers le métayage ou par le besoin de revenus pour embaucher, aboutissent à des pénuries de terres pour la génération actuelle d'agriculteurs. En outre, au moment de l'héritage, les terres sont très souvent divisées; cette pratique se traduit par une diminution de la taille des exploitations et fait craindre l'émergence d'une pénurie de terres, qui pourrait laisser certains agriculteurs démunis.

Plusieurs paramètres ont permis d'établir que la pénurie totale de terres reste rare dans les communautés autochtones de cette zone. Dans le golfe de Guinée, la catégorie des paysans sans terres englobe généralement des immigrants n'ayant pas pu acheter de terres. Bien que de nombreux migrants conservent leurs droits sur des terres situées dans leur région d'origine, certains ne bénéficient plus de l'accès à leurs terres d'origine lorsque celles-ci se sont raréfiées, comme dans le nord-est du Ghana. Ce sont ces agriculteurs qui risquent de voir leurs moyens d'existence particulièrement compromis dans les 25 ans à venir. Le dynamisme des marchés fonciers et la diminution de la taille des exploitations risquent fort d'entraîner une augmentation des cas de ventes forcées et de l'accroissement du nombre de paysans sans terres.

Même si le problème des paysans sans terres n'est pas encore palpable pour la plupart des agriculteurs autochtones, celui de la raréfaction des terres se fait de plus en plus sentir. Dans de nombreuses zones du golfe de Guinée, les agriculteurs (autochtones et "étrangers") doivent négocier des accords de location afin de viabiliser leurs exploitations, souvent parce qu'ils doivent mettre leurs terres en jachère. Les petits exploitants doivent parfois louer ou prendre en métayage des terres pour pouvoir continuer leurs activités agricoles pendant que leurs parcelles se régénèrent. Faute de bétail, les agriculteurs possèdent peu ou pas d'engrais naturel pour maintenir la fertilité des sols et les prix des engrais chimiques restent prohibitifs pour la plupart des petits exploitants. Ce problème risque de s'aggraver au cours des 25 années à venir. Par contre, la demande croissante et les prix plus élevés pourraient permettre aux paysans d'amortir le recours croissant aux engrais et donc de mettre moins de terres en jachère pour restaurer leur fertilité.

Il est probable qu'au cours des 25 prochaines années, le morcellement des exploitations se poursuive, de même que les arrangements de faire valoir indirect, les agriculteurs (autochtones ou migrants) essayant de maintenir leur accès aux exploitations de taille viable. Comme pour les droits des migrants, cette complexité grandissante souligne la nécessité de clarifier les droits négociés.

Le fait que non seulement les agriculteurs migrants, mais aussi les autochtones louent des terres ou les cultivent en métayage soulève la question de la propriété foncière. L'émergence d'une classe de gros exploitants ou de propriétaires absentéistes se profile-t-elle et, si oui, quelles en seront les conséquences ? Il convient là encore d'examiner cette question avec circonspection. Le morcellement des exploitations chez les membres d'une même famille, conjugué à l'émigration vers les villes, implique souvent que ceux qui restent doivent louer ou prendre en métayage des terres appartenant à leurs parents immédiats. Cela n'a clairement rien à voir avec une relation classique entre propriétaire et locataire. En outre, la description à un moment donné des structures foncières et de la taille des exploitations peut occulter l'effet du cycle de développement des ménages, selon lequel les familles "jeunes" ne possèdent que peu de terres et doivent en louer, tandis que les familles "mûres" ont accumulé et consolidé leur exploitation au fil des ans. Pour bien comprendre la taille des exploitations et les accords de bail, il convient de les examiner sur de longues périodes.

La tendance est à la multiplication du phénomène des "propriétaires absentéistes", particulièrement en zones périurbaines. L'évolution foncière et l'augmentation des ventes de terres "forcées" signifient que certaines personnes seront en mesure d'accumuler d'importants domaines fonciers. En outre, on a constaté que les élites politico-économiques urbaines de l'ensemble du golfe de Guinée obtenaient le contrôle de domaines, soit par "l'achat" direct auprès de propriétaires autochtones, soit grâce à des relations leur permettant l'accès aux réserves forestières (comme en Côte-d'Ivoire). Les bénéfices grandissants pouvant découler de l'agriculture commerciale ne feront qu'exacerber cette tendance ainsi que les pressions de puissants groupes d'intérêt pour obtenir l'accès à des droits préférentiels sur des terres autrefois contrôlées par l'Etat.

Conditions foncières en évolution

Dans de nombreuses régions du golfe de Guinée, la raréfaction croissante des terres qui s'annonce pour les 25 ans à venir contribuera à redéfinir les conditions dans lesquelles les paysans, à la fois autochtones et migrants, obtiennent l'accès aux terres. Le montant des baux s'élève, tandis que les accords de métayage (très répandus au Ghana et en Côte-d'Ivoire) s'annoncent déjà de plus en plus défavorables aux métayers, les propriétaires fonciers s'arrogant une plus forte proportion des récoltes et réduisant la durée des contrats.

Pour ceux qui ne possèdent qu'une quantité limitée de terres, ces contrats de métayage et de bail se révèle

clairement défavorable. Ces exploitants risquent de se trouver marginalisés. La diminution de la durée d'occupation aura pour effet de décourager l'intensification des terres en métayage ou mises à bail ainsi que le réinvestissement en faveur d'une productivité plus élevée.

Il semble y avoir peu de solutions à ce problème. Le changement des conditions foncières traduit à l'évidence l'évolution du marché. Une législation imposant des limites de bail ou de durée minimale de contrat ne serait pas envisageable, si l'on s'en tient aux performances passées des Etats d'Afrique de l'Ouest. Le problème pourrait toutefois se résoudre de lui-même : les propriétaires fonciers qui louent des terres en métayage ayant intérêt à intensifier la production (puisque'ils reçoivent une partie de la récolte), on pourrait les encourager à accorder des conditions relativement favorables aux métayers, contre des rendements plus élevés.

Réserves forestières

Dans le golfe de Guinée, l'expansion de la culture du cacao a pris la forme d'un front pionnier, avançant sur la forêt primaire (en Côte-d'Ivoire) ou remplaçant les forêts de palmiers à huile (dans certaines régions du Ghana). Au Ghana comme en Côte-d'Ivoire, où la production de cacao reste une grande source de recettes à l'exportation et de revenus pour les petits exploitants, cette avancée a suivi une trajectoire est-ouest. Aujourd'hui, les fronts ghanéen et ivoirien sont arrivés aux limites occidentales de leurs grandes forêts. La production future de cacao se maintiendra d'une des trois manières suivantes : par l'intensification des activités sur les plantations existantes, par la recolonisation d'anciennes terres de culture de cacao abandonnées et recouvertes d'une forêt secondaire, ou par la colonisation des forêts restantes, concentrées majoritairement dans des réserves sous contrôle de l'Etat.

Il est très probable que les agriculteurs cherchent à étendre la production de cacao dans les réserves forestières afin de bénéficier de la "pousse nutritive" initiale qui résulte du défrichage. Il est également probable que les agriculteurs de cultures vivrières tentent de s'étendre aux réserves forestières proches des marchés urbains, déjà sous l'effet d'une pression considérable. De telles réserves forestières représentent toutefois une source importante de produits forestiers non ligneux (pour les femmes comme pour les hommes, et souvent d'importance capitale pour les plus indigents) et, dans une moindre mesure, de bois d'exportation de grande valeur. Il importe de trouver des méthodes de réduction du défrichage forestier pour le cacao si l'on veut gérer de façon durable et équitable ce qu'il reste de la forêt primaire du golfe de Guinée. Notons que les terres agricoles constituent la source principale de bois au Ghana (voir encadré).

L'accès aux ressources ligneuses sur les terres cultivées du Ghana

Les ressources forestières du Ghana ne pourront probablement pas répondre aux demandes actuelles des exploitants de bois, notamment si les réserves sont gérées selon les principes de durabilité. Ainsi, l'avenir de la filière bois va aussi dépendre de projets de plantation d'arbres et des mesures en faveur de leur préservation, dans les zones agricoles. Des mesures provisoires ont été prises en 1995, pour contrôler l'abattage illégal hors des réserves forestières, après consultation des représentants des groupements agricoles communautaires, des chefs de village, des concessionnaires de bois, des opérateurs de tronçonneuses et des assemblées régionales (*District-Assemblies*). Elles stipulent par exemple que tout arbre abattu contre le gré de l'agriculteur est abattu illégalement. De plus, tout litige entre un agriculteur et un exploitant de bois empêche l'Office des Forêts de délivrer un Certificat de Transport, sans lequel le bois ne peut pas quitter le lieu d'abattage. Ainsi, l'exploitation des arbres a été organisée de sorte que les agriculteurs aient un intérêt dans les ressources ligneuses et que les communautés et les concessionnaires puissent définir leurs intérêts respectifs par un processus de négociation.

Source : Kotey et al. (1998); GRET/IIED/Université de St Louis (1997).

L'expérience a montré que l'imposition de mesures de protection rigoureuses par les services de l'Etat a peu de chance d'être efficace. Les forêts classées ont souvent été défrichées par les agriculteurs. Il semble nécessaire de modifier les rapports entre les populations locales et la gestion des réserves forestières. Leur garantir un rôle important dans la gestion des forêts (en modifiant, par exemple, la nature des rapports fonciers qu'ils ont vis-à-vis des réserves forestières) constitue sans doute le seul moyen d'instaurer un cadre incitant les agriculteurs à

adopter les principes de gestion durable des ressources sur le terrain. Il existe des initiatives pilotes en "cogestion" dans la sous-région, en Côte-d'Ivoire comme au Ghana, dont il faut savoir tirer les enseignements.

4.1.2. Les femmes et la terre

Afin d'examiner en quoi l'évolution future des régimes fonciers affectera l'accès des femmes aux terres dans le golfe de Guinée, il convient de garder à l'esprit les différences ethniques. Certaines femmes de la sous-région (particulièrement chez les Akans au Ghana et en Côte-d'Ivoire et chez les Yorubas dans le sud-ouest du Nigeria), semblent bénéficier d'un degré considérable d'accès direct aux terres. Cela peut découler du niveau relativement faible d'islamisation, de l'impact précoce du christianisme, de l'individualisation grandissante ou des effets associés aux systèmes de descendance matrilineaires ou apparentés. Ainsi, certaines femmes rurales du golfe de Guinée peuvent hériter, louer des terres ou les cultiver en métayage, et ce de manière très différente à d'autres femmes d'Afrique de l'Ouest. Elles peuvent aussi accéder aux terres à travers leur mari (voir encadré page 32).

Néanmoins, il reste globalement vrai que les exploitations des femmes sont plus petites que celles des hommes. Il est difficile de déterminer si cela est dû aux régimes fonciers coutumiers en soi ou à d'autres raisons. Quoiqu'il en soit, avec le temps leurs exploitations déjà limitées se réduiront progressivement et les femmes risquent de faire face à encore plus de pressions que leurs compagnons.

Dans les endroits où les femmes ont un accès direct aux terres (et pas par l'intermédiaire de leur mari), l'impact de programmes d'enregistrement tels que le Plan foncier rural (PFR) en Côte-d'Ivoire pourrait se révéler plus favorable à leurs intérêts que prévu. Toutefois, l'expérience a montré dans d'autres régions africaines que les femmes voient souvent leurs droits s'éroder lors de l'enregistrement officiel, parce qu'elles accèdent aux terres de manière indirecte. Parallèlement, la nature toujours plus commerciale de l'agriculture dans la sous-région encouragera encore plus les hommes à asseoir leur contrôle sur les terres actuellement utilisées par leurs parentes et l'enregistrement des terres pourrait exacerber cette expropriation "naturelle" des femmes. Il conviendra d'évaluer les effets des programmes pilotes d'enregistrement dans la sous-région tels que le PFR sur les droits des femmes aux terres.

4.1.3. L'industrie agricole et les capitaux internationaux

Le golfe de Guinée est historiquement la sous-région d'Afrique de l'Ouest la plus exposée aux capitaux internationaux. La production destinée à l'exportation (cacao, huile de palme, café, caoutchouc) est la plus développée dans cette sous-région, en partie à cause des raisons climatiques mais aussi en raison de la nature maritime de l'expansion coloniale et post-coloniale.

Pendant la plus grande partie du vingtième siècle, ces cultures de rente ont été majoritairement produites par de petits exploitants travaillant dans le cadre de régimes fonciers coutumiers. L'industrie agricole s'est toutefois imposée au fil des ans, le développement de vastes plantations de palmiers à huile aux mains d'entreprises étrangères en étant l'exemple le plus flagrant. Les politiques de plus en plus "libérales" envers les investissements venant de l'extérieur, étroitement liées aux politiques nationales en matière de croissance axée sur l'exportation et aux mesures d'ajustement structurel, devraient contribuer à l'expansion continue de cellules industrielles. Il est également probable que de grandes entreprises étendent leurs activités à la production alimentaire.

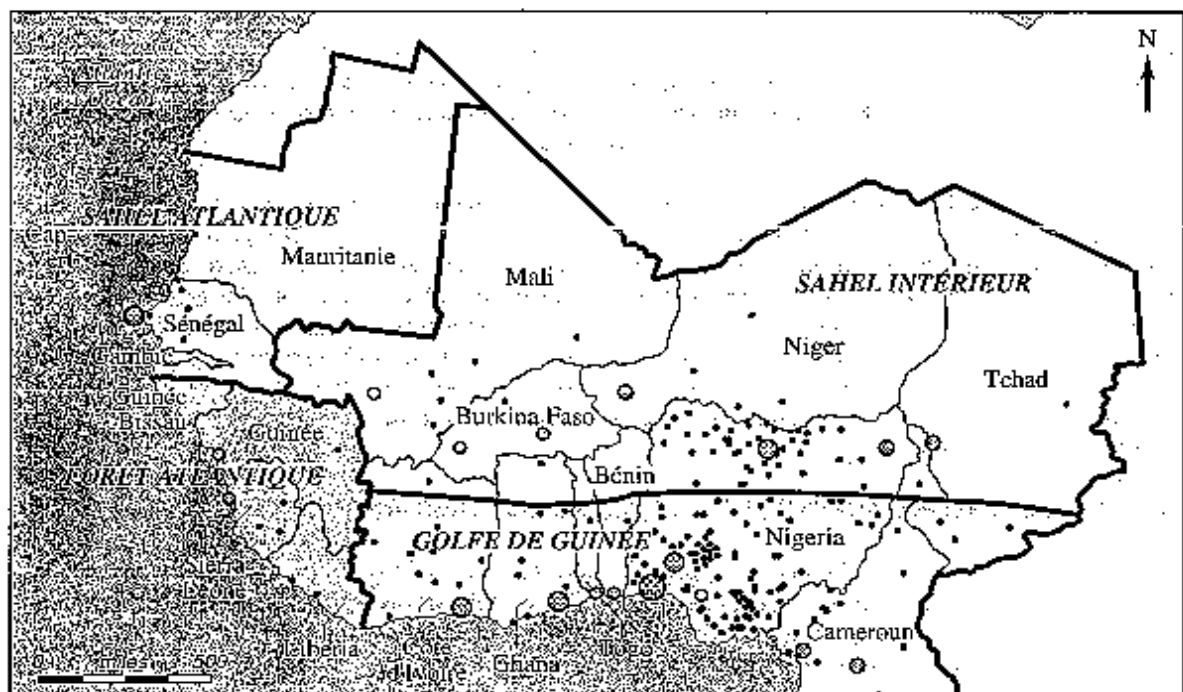
Cette participation accrue des capitaux internationaux au secteur agricole du golfe de Guinée contribuera certainement à augmenter la valeur des terres et la spéculation foncière. Il est peu probable que les entreprises du secteur investissent sans un certain degré de sécurité foncière. En outre, elles chercheront à "protéger" leurs investissements en obtenant des titres de propriété. Ces deux tendances, qu'il s'agisse de l'augmentation de la valeur des terres ou du recours accru aux titres, comportent des implications claires pour les petits exploitants du golfe de Guinée.

Alors que la mondialisation et la libéralisation exposeront toujours plus le golfe de Guinée à l'économie internationale, les investisseurs se lanceront seulement dans d'importantes exploitations exigeant beaucoup de capitaux si celles-ci offrent une bonne rentabilité par rapport à d'autres zones et d'autres options

d'investissement. L'expérience économique du golfe de Guinée a largement démontré les difficultés que les grandes exploitations agricoles ont connues face à la concurrence de petits exploitants adaptatifs et extrêmement innovateurs.

4.2. La sous-région forestière atlantique

Dans cette sous-région, - l'administration foncière se distingue par l'établissement colonial d'un régime foncier dual selon lequel les droits privés étaient instaurés par les élites coloniales et (dans le cas du Liberia et de la Sierra Leone) par des colons créoles pour la production de cultures de rente, principalement dans les zones côtières. Dans tout l'arrière-pays, le régime coutumier était bien accepté. En Sierra Leone et Guinée-Bissau, les administrations coloniales accordaient aux institutions villageoises coutumières des droits d'usufruit relativement sûrs tout en maintenant le principe de domanialité et en se réservant le droit d'attribuer des concessions foncières privées sur des terres de régime coutumier.



La Sierra Leone et le Liberia se trouvent dans des situations très incertaines du fait de guerres civiles prolongées. Il est probable que ces deux pays se tournent désormais vers l'est et envisagent des liens économiques avec le golfe de Guinée plutôt qu'avec la Guinée. Mais pour le moment, le développement de la sous-région forestière atlantique est largement tributaire de la Guinée, qui n'offre guère de nouvelles opportunités commerciales et dont les perspectives d'avenir restent incertaines en raison des vicissitudes de son histoire politique depuis l'indépendance et de son manque de développement. Toutefois, la libéralisation et les réformes économiques lancées dans les années 80 pourraient engendrer de meilleures perspectives de croissance et de développement. En effet, la croissance urbaine et périurbaine s'est récemment accélérée dans la ville et la région de Conakry.

L'abondance des terres et la facilité d'accès aux ressources sous le régime coutumier pourraient diminuer dans l'avenir en raison de l'augmentation progressive de la population et de la politique d'allocation de terres privées activement menée par les quatre Etats constituant la sous-région. En conséquence, des mesures seront probablement nécessaires dans les 20 prochaines années pour protéger le fonctionnement des régimes fonciers coutumiers et freiner l'empiétement des domaines privés, afin d'empêcher l'apparition de structures foncières extrêmement inégales et de paysans sans terres, deux facteurs qui risqueraient d'entraîner d'autres conflits dans la région.

4.2.1. Propriété privée et risques de conflits fonciers

Les années 90 ont vu l'émergence de rivalités pour des questions de terres agricoles et forestières, caractéristiques de la vie rurale dans certaines zones de Guinée et Guinée-Bissau. Ces rivalités résultent directement de la dualité du régime foncier et des formules de libéralisation économique qui ont poussé à la privatisation des terres.

En Guinée, les terres furent nationalisées avec l'indépendance de 1959, supprimant les droits de propriété privée établis durant la période coloniale et abolissant les systèmes de clans ainsi que les privilèges qui y étaient associés sous la forme d'appropriation foncière par les élites autochtones. Bien que ceci limitât les droits des "nobles" et augmentât ceux des anciens "captifs" dans la société clairement hiérarchique de la région de Fouta-Djalon, la gestion foncière continua généralement de suivre une logique coutumière d'exploitations fondées sur les liens de parenté et les villages. La propriété privée fut rétablie par le Code foncier de 1992 afin d'encourager le développement du marché et les investissements privés, restaurant ainsi la dualité des droits fonciers. Le nouveau code est en fait assez flou sur les anciens droits de la noblesse et le statut du régime coutumier en général car la législation foncière antérieure n'a pas été explicitement révoquée. Cela risque de compromettre la sécurité foncière et d'entraîner des conflits, notamment dans les zones urbaines et périurbaines et dans la région densément peuplée de Fouta-Djalon. Il n'existe actuellement aucune politique en faveur des régimes coutumiers de gestion foncière et on peut craindre que les demandes de titres ne prolifèrent au détriment du secteur coutumier alors que les marchés et les populations croissent, particulièrement dans les zones côtières.

La Guinée-Bissau poursuit plus activement sa politique d'allocation de titres de propriété privée et semble privilégier le remplacement des régimes coutumiers par des droits officiels privés, bien que les régimes coutumiers se soient révélés très résistants et adaptables, accordant souvent aux ménages et aux individus des droits d'usufruit stables et transmissibles, fondamentaux pour la production agricole. Rien n'indique que les exploitations "pontas" privatisées soient plus productives ; on estime que seulement 3 % des terres sont titularisées et que nombre d'entre elles sont acquises à des fins spéculatives plutôt que productives. Certains domaines commerciaux privés ont certes un rôle légitime à jouer, mais la non-reconnaissance du dynamisme et de la capacité productive du secteur coutumier pourrait freiner le développement agraire de la Guinée-Bissau et sa contribution aux marchés régionaux du XXI^e siècle. Malgré la solidité des institutions coutumières, le rôle qu'elles peuvent jouer dans la gestion foncière et la gestion des ressources naturelles n'est toujours pas officiellement reconnu et il n'existe pas, à ce jour, de structures gouvernementales représentant les autorités coutumières. En revanche, à la fin de 1997 un nouveau projet de loi foncière a été présenté afin de reconnaître et d'intégrer les droits coutumiers dans le droit foncier national, en accordant par exemple le droit de veto aux communautés locales en matière d'allocation de concessions privées.

4.2.2. Guerres civiles et conflits pour les ressources naturelles

La dualité de la politique foncière s'est accompagnée de nombreux conflits qui ont jalonné les relations foncières dans toute la sous-région. Plus marqués dans la Sierra Leone et au Liberia, ces conflits portaient historiquement sur l'extraction et l'accumulation des ressources naturelles par les classes de colons Créoles, qui contrôlaient les Etats côtiers ou les concessions de bois et les mines de l'intérieur. L'emprise politique sur les autochtones, la perte des exploitations traditionnelles, l'insécurité foncière et le manque d'opportunités et d'emplois agricoles sont autant de facteurs qui ont entraîné l'émergence d'une résistance armée et de chefs de guerre cherchant à contrôler les ressources naturelles pour pouvoir s'enrichir. C'est ainsi que les années 90 ont été marquées par des guerres civiles insolubles qui s'achèment aujourd'hui seulement vers un dénouement incertain.

La période précédant l'éclatement de graves conflits armés dans ces deux pays, a été marquée par une longue rivalité entre divers usagers concernant l'accès à de précieux bas-fonds. Ceux-ci sont convoités par les cultivateurs de riz, les femmes cultivant des jardins maraîchers, les producteurs de cacao et de café, les usagers des forêts et, dans certains cas, les chercheurs de diamants alluviaux. De par leur grande valeur, ces bas-fonds font l'objet d'une compétition et de conflits grandissants. Dans d'autres zones des deux pays, il subsiste des conflits de vieille date entre les "premiers arrivés" et les "derniers arrivés" concernant des terres agricoles.

Dans les deux pays, le maintien de la paix encore précaire exigera de longs processus de réconciliation et de résolution de conflits au niveau national et local. Afin d'obtenir des accords politiques durables, il importera d'encourager des consultations et négociations générales sur les questions du contrôle des terres et des ressources naturelles, en faisant intervenir les anciens propriétaires fonciers, les migrants de retour ainsi que les anciennes ou nouvelles institutions autochtones de l'intérieur forestier (avant les guerres civiles, des "sociétés secrètes" jouaient un rôle important dans la gestion des terres et des ressources). Même si l'on peut difficilement imaginer que les élites politiques, militaires et commerciales renoncent au maintien d'exploitations foncières privées, il sera indispensable de garantir des bénéfices réels aux communautés forestières dans l'exploitation du bois ou des minéraux, tout en empêchant la réapparition des expropriations arbitraires et coercitives de terres coutumières. Pour que la réconciliation soit efficace, il conviendra de se prononcer sur les conflits engendrés par les déplacements de populations et les saisies foncières.

4.2.3. Les populations et les forêts

Comme à travers toute l'Afrique de l'Ouest, les Etats forestiers atlantiques ont cherché à maintenir le contrôle absolu des réserves forestières tout en régulant l'accès des ruraux aux ressources arboricoles. En Guinée, les agriculteurs n'ont aucun intérêt à conserver les arbres sur leurs terres agricoles, puisque ceux-ci sont la propriété de l'Etat. En Guinée-Bissau, les ressources communes⁸ en cogestion, dont les forêts et les pâturages font partie, sont considérées comme vacantes et de ce fait, sont parfois converties en concessions privées par l'Etat, sans l'accord des autorités villageoises. On estime que ce processus entraîne des pressions intestines grandissantes sur le reste des ressources communes.

En Sierra Leone et au Liberia, depuis la période coloniale jusqu'aux récentes guerres, les communautés villageoises de l'intérieur endurent d'importantes pertes de terres forestières coutumières du fait de l'exploitation forestière intensive et de l'annexion de terres forestières destinées aux mines et aux plantations par l'Etat, par les intérêts privés et récemment par les chefs de guerre de factions militaires rivales.

Dans tous les pays situés en zone forestière, il sera sans doute nécessaire de promouvoir une cogestion des ressources forestières entre l'Etat et les communautés villageoises en reconnaissant mieux les droits coutumiers, dans le but d'encourager l'utilisation durable des forêts et d'atténuer les conflits avec l'Etat. Cela s'applique particulièrement aux nombreux cas de réserves forestières que les autorités coloniales avaient établies sur des terres précédemment peuplées et exploitées et sur lesquelles les populations environnantes conservent des droits fonciers ancestraux. Il conviendra d'améliorer la gouvernance au niveau local et d'accroître la participation populaire aux institutions décentralisées pour que cette approche soit adoptée à grande échelle.

La Guinée s'est engagée sur la voie de la déconcentration en constituant par exemple des commissions foncières au niveau local. Celles-ci sont toutefois majoritairement inactives et constituées de fonctionnaires sans aucune participation des groupes d'intéressés au niveau local. En Guinée-Bissau, en dépit de la solidité des institutions coutumières, il n'existe actuellement aucune structure impliquant officiellement les parties prenantes locales dans la gestion des ressources naturelles, qui reste du domaine de l'Etat. En Sierra Leone comme au Liberia, les institutions officielles et autochtones ayant été considérablement affectées par les conflits, la gouvernance est très affaiblie et sera longue à restaurer. Parallèlement, le risque subsiste de voir les détenteurs du pouvoir poursuivre l'exploitation non durable des ressources naturelles, ce qui provoquera d'autres conflits entre l'Etat, les élites nationales, les chefs de guerre locaux et les habitants des forêts.

4.2.4. Migrations

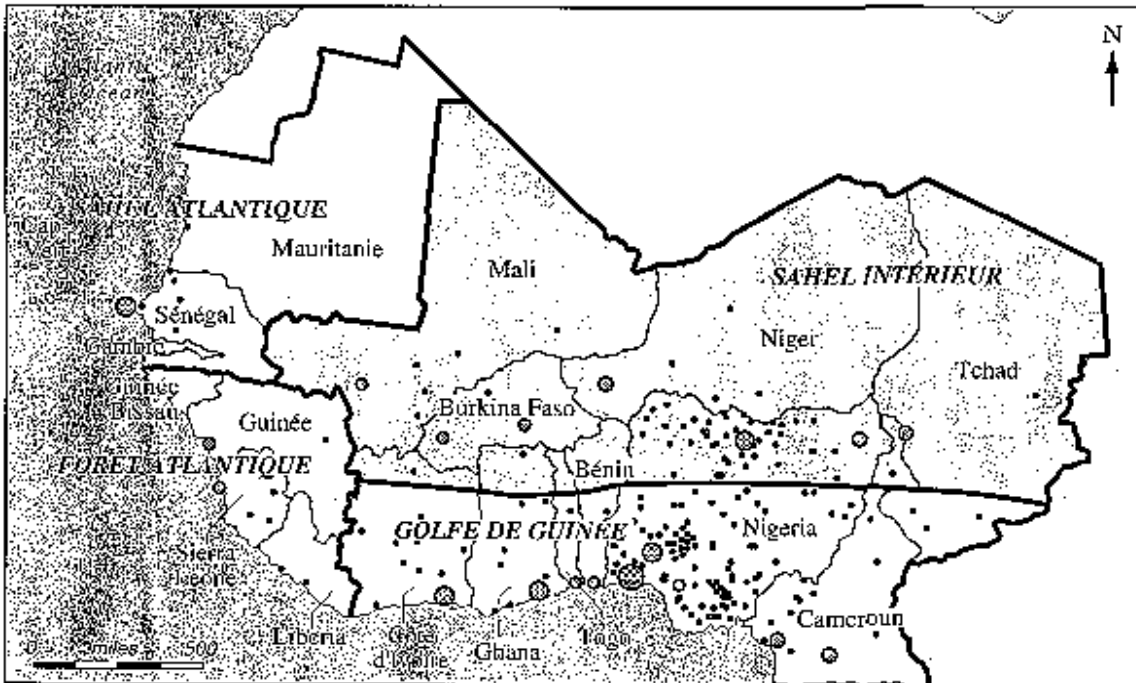
Les migrations intérieures ont toujours constitué une caractéristique de la zone forestière atlantique. La Guinée a récemment accueilli de nombreux réfugiés fuyant les vagues successives de conflits au Liberia et en Sierra Leone, accentuant ainsi la pression foncière dans certaines parties de la zone forestière. La forêt guinéenne est également de plus en plus utilisée par d'autres groupes pastoraux migrants et transhumants, dont certains ne font que réintégrer la Guinée après avoir passé de nombreuses années en Sierra Leone dans le but d'éviter l'expropriation par le régime de Sekou Touré. Ces mouvements accroissent la fréquence et la complexité des

⁸ Noter que le terme "ressources communes" est employé ci-après au sens ressources partagées entre plusieurs communautés et usagers.

rivalités avec les groupes autochtones en matière de ressources, alors que les droits coutumiers se heurtent déjà aux droits officiels de l'Etat lui-même sur les ressources forestières ligneuses.

4.3. Le Sahel de l'intérieur

Cette sous-région rassemble des zones où le peuplement humain est à la fois le plus et le moins élevé d'Afrique de l'Ouest. De vastes zones du Mali, du Niger et du Tchad, par exemple, sont peu peuplées, tandis que le nord du Nigeria, le sud du Niger et le centre du Burkina le sont de plus en plus. La croissance démographique constante entraînera forcément une hausse des densités de population dans toute la sous-région. Hormis le cas particulier du nord du Nigeria, le Sahel de l'intérieur est la sous-région la moins urbanisée d'Afrique de l'Ouest. En 1990, les Etats francophones du Sahel n'étaient urbanisés qu'à 22 %. Même si l'urbanisation devrait s'accroître, cette sous-région restera clairement plus rurale que le reste de l'Afrique de l'Ouest.



4.3.1. Problèmes engendrés par les migrations

La proximité relative de la sous-région du golfe de Guinée et les potentialités naturelles très limitées des terres arides du Sahel intérieur inciteront à une poursuite du processus d'émigration des populations du Sahel vers les zones côtières. Burkinabés, Maliens et Nigériens continueront à être attirés par la Côte-d'Ivoire, où ils représentent actuellement 3 millions de personnes, soit la vaste majorité de la population de souche étrangère de la Côte-d'Ivoire (évaluée à environ un quart de la population totale). Un nombre important de Maliens et de Burkinabés émigreront sans doute à nouveau vers le Ghana. Le Tchad et une grande partie du centre-est nigérien constituent aussi des foyers de migration vers le Nigeria et le Cameroun, et cette tendance devrait se renforcer. En supposant que les comportements migratoires actuels se maintiennent au long des 25 prochaines années, la plupart de ces migrants s'installeront sur une base saisonnière ou à moyen terme pour quelques années, bien que certains (jusqu'à peut-être 20 %) finiront par s'installer de façon définitive dans le golfe de Guinée. On estime que d'ici l'an 2020, quelque 14 millions de Sahéliens francophones (approximativement 15 à 20 % des populations totales prévues dans leurs pays) ne résideront pas dans leur pays d'origine. Même si certains migrants sahéliens chercheront du travail en Europe ou ailleurs dans le Nord, la vaste majorité d'entre eux se tournera vers le golfe de Guinée. De plus, dans les frontières du Ghana et de la Côte-d'Ivoire (et sans doute au Nigeria aussi), l'émigration se poursuivra depuis les savanes du nord vers les zones côtières et les grandes villes.

De surcroît, il est probable que les populations continuent à se déplacer à l'intérieur des zones sahéliennes, depuis les savanes du nord vers celles du sud qui offrent un bien meilleur potentiel agricole. Entre 1960 et 1990, par exemple, de nombreux paysans mossis ont émigré du plateau central du Burkina pour s'installer dans les régions moins peuplées et plus humides du sud-ouest du pays. De même, les migrations vers le Lac Tchad à partir des années 1970 représentent aujourd'hui près de la moitié de la population vivant dans cette région, les migrants provenant principalement du nord du Nigeria.

L'accès aux terres et aux ressources naturelles dans les zones d'accueil

Quelles répercussions ces flux migratoires soutenus et à grande échelle auront-ils sur les régimes fonciers ? Toute réflexion sur les mesures économiques et sociales adaptées aux pays du Sahel intérieur et aux savanes du nord de la Côte-d'Ivoire et du Cameroun devra tenir compte de l'ampleur du phénomène migratoire touchant ces zones. Dans ces régions, les migrations circulaires resteront une source indispensable de revenus pour les familles restées dans leur zone d'origine.

La capacité des Sahéliens à migrer est à l'évidence d'une importance capitale pour la subsistance de leurs familles. Les salaires et revenus gagnés par les migrants des zones côtières représentent une source majeure de revenus pour de nombreuses communautés rurales du Sahel et de la savane nord. Veiller à ce que cette émigration puisse continuer et apporter un maximum d'avantages constitue donc une question d'importance pour les gouvernements nationaux du Sahel ainsi que pour les pays à cheval sur les terres arides et les régions côtières. D'une part, cela signifie qu'il faudra oeuvrer pour la libre circulation des travailleurs⁹, particulièrement entre les pays d'Afrique de l'Ouest.

D'autre part, cela comporte des implications directes pour les régimes fonciers. Historiquement, de nombreux émigrants sahéliens se sont déplacés vers des zones rurales situées plus au sud, et non seulement vers les centres urbains. En effet, le développement de la production de cacao au Ghana et en Côte-d'Ivoire n'a souvent été rendu possible que grâce à l'existence de travailleurs migrants venus du nord. Encore aujourd'hui, on estime que quelque 65 % des migrants burkinabés de la Côte-d'Ivoire résident et travaillent dans des zones rurales comme ouvriers agricoles et agriculteurs à part entière. La capacité des migrants à participer activement à l'économie rurale de la sous-région du golfe de Guinée, par le biais d'une myriade d'arrangements, depuis le métayage jusqu'à l'achat direct de terres, a permis à certains d'entre eux de profiter d'opportunités économiques de manière substantielle.

L'afflux de migrants vers les zones rurales devrait s'accroître à l'avenir. Les Sahéliens et les populations du nord continueront certainement à représenter une vaste proportion de la main-d'oeuvre agricole du golfe de Guinée, d'autant que le meilleur niveau éducatif des populations vivant sur le littoral prédispose celles-ci à émigrer vers les centres urbains. Toutefois, pour que les immigrés tirent le meilleur parti possible des opportunités agraires de la côte, ils devront sécuriser leur accès aux terres. Etant donné la pression croissante exercée sur les terres agricoles de la sous-région du golfe de Guinée et les tendances nationalistes, les migrants risquent de voir leur avenir compromis. Pour les États et les populations des zones plus sèches de l'Afrique de l'Ouest, l'un des futurs grands problèmes afférents aux régimes fonciers sera donc extra-territorial. Les pays du Sahel intérieur doivent reconnaître cette dimension extra-territoriale des questions foncières et l'intégrer à toute réflexion nationale sur les régimes fonciers.

L'émigration et les femmes

L'émigration des pays sahéliens et des zones plus sèches des pays du golfe de Guinée a traditionnellement été dominée par les jeunes adultes de sexe masculin. Malgré la participation grandissante des femmes à l'émigration du Sahel, il reste vrai que les hommes sont plus susceptibles de migrer que les femmes (que ce soit de façon saisonnière ou plus permanente). Etant donné que l'émigration depuis les terres plus sèches de l'Afrique de l'Ouest devrait se poursuivre, il convient d'examiner les implications de ce flux migratoire majoritairement masculin.

⁹ Principe théoriquement déjà prévu par le Traité de la CEDEAO, mais dans la pratique souvent soumis à des vicissitudes politiques et bureaucratiques.

Dans les zones de départ, l'émigration des hommes implique une "féminisation" de l'agriculture, particulièrement lorsque les migrants partent pour un an ou plus. Les femmes ont joué un rôle croissant, et continueront à le faire, dans la production agricole et assumeront de plus grandes responsabilités dans la gestion des ménages en l'absence des hommes (comme cela s'est produit au fil des générations en Afrique australe). Alors que les opportunités de production alimentaire destinée aux marchés urbains du Sahel se multiplient, les agricultrices devront très probablement répondre à la demande grandissante. Il leur faudra par conséquent accéder plus aisément et plus sûrement aux terres agricoles.

Si elles ne sont pas parfaites, les structures foncières existantes accordent tout de même aux agricultrices des zones plus sèches un droit d'accès aux terres (souvent de mauvaise qualité) à travers leurs familles ou maris. En vertu des régimes coutumiers, les femmes ont le droit d'exploiter des terres à long terme, même si ces droits découlent de leur statut d'épouse dans un ménage donné. Les régimes fonciers plus modernes compromettent en revanche souvent les droits des femmes à utiliser les terres, particulièrement lorsque leurs droits coutumiers proviennent en grande partie de leur statut d'épouse ou de fille, comme c'est le cas dans le Sahel intérieur. Les pays du Sahel devront examiner attentivement les incidences des programmes d'immatriculation et/ou d'enregistrement des terres à grande échelle et au niveau des exploitations individuelles, car dans d'autres régions africaines l'expérience a montré que ces systèmes entraînent généralement le déclin des droits fonciers des femmes.

Migrants de retour et foncier

L'émigration du Sahel intérieur est un phénomène traditionnellement cyclique : la plupart des migrants ayant quitté un temps leurs communautés d'origine (que ce soit une saison ou plusieurs dizaines d'années) ont fini par rentrer chez eux. Ce processus de migration circulaire a certes évolué avec le temps, certains migrants s'installant dans les régions où ils se sont déplacés et d'autres continuant leur migration, mais il reste vrai que beaucoup rentrent chez eux.

Les migrants qui rentrent, quelle que soit la durée de leur absence, se réinstallent généralement dans l'agriculture. Cela est possible en vertu de leurs droits coutumiers aux terres et de la nature inaliénable des régimes coutumiers dans la plupart des zones de départ. Les paysans dogons du centre du Mali, par exemple, ont généralement été en mesure d'émigrer vers la Côte-d'Ivoire tout en sachant qu'à leur retour ils pourraient cultiver les terres de leurs familles en vertu de leur appartenance à la communauté. On pourrait en déduire que cette sécurité foncière coutumière a contribué au phénomène d'émigration du Sahel.

Si l'émigration doit rester une stratégie économique essentielle pour un bon nombre de Sahéliens, il faudra que les arrangements fonciers des zones plus sèches garantissent l'accès aux terres dans leurs communautés d'origine. Quels que soient les défauts du régime coutumier, l'un de ses plus grands avantages est sa résistance générale à l'aliénation foncière directe. Au Sahel, toute tentative d'immatriculation ou d'enregistrement des terres devra étudier les implications que cela comporterait pour les migrants engagés dans un processus de migrations circulaires et leurs communautés.

4.3.2. Les ressources pastorales

Dans les 25 ans à venir, l'urbanisation croissante offrira d'importantes opportunités économiques aux populations rurales d'Afrique de l'Ouest. Cela est particulièrement vrai pour les populations agraires résidant à proximité des marchés alimentaires urbains. La croissance urbaine implique également une demande de plus en plus importante de produits d'origine animale, notamment de viande.

La demande croissante de viande dans les milieux urbains du golfe de Guinée (et du Sahel) représentera une opportunité considérable pour les éleveurs des terres arides de l'intérieur. Il est peu probable que la production animale se développe de façon significative dans les régions côtières, pour des raisons épidémiologiques. Par contre, les terres arides du nord sont particulièrement bien adaptées au pastoralisme : de vastes zones du Sahel ne sont en fait utilisables que pour l'élevage extensif¹⁰ (voir encadré page 28). Les exportations de bétail

¹⁰ Dans la zone sahélienne, 20 % (78 millions d'hectares) de la superficie totale convient mieux à la production pastorale, contre 7 % (13 millions d'hectares) à la culture. Cette tendance est encore plus prononcée pour les zones de savanes (du Sahel, du Soudan et de la Guinée) - 54 % de la superficie convient plus au pastoralisme, contre 37 % à la culture (voir Rochette, 1998).

provenant des pays du Sahel intérieur, activées par la dévaluation propice du franc CFA au début de 1994, représentent déjà une proportion considérable des exportations totales (soit la deuxième source de recettes à l'exportation au Mali, au Tchad et au Niger). "L'opportunité pastorale" qu'offre la croissance urbaine soutenue comporte d'importantes implications pour les régimes fonciers des terres arides.

Actuellement, les pasteurs des terres arides d'Afrique de l'Ouest jouissent de peu de sécurité foncière officielle. Ils n'ont pas les moyens de s'opposer à l'empiétement des exploitations sur les pâturages arides ou sur les zones humides du nord (tels que le Delta du Niger intérieur au Mali), qui sont pourtant si importants au pastoralisme sahélien. Dans le sud du Sahel, où les terres se raréfient, les éleveurs ont de plus en plus de difficultés à accéder aux pâturages qui restent. Pour que les éleveurs puissent bénéficier des opportunités qu'offre l'essor des marchés de la viande en milieu urbain, la question des régimes fonciers pastoraux devra être abordée. Les régimes fonciers devront s'adapter aux exigences spécifiques de l'élevage extensif en zone aride tout en tenant compte de l'importance fondamentale pour le pastoralisme que revêtent la mobilité des pasteurs et de leurs troupeaux, la flexibilité dans l'accès aux ressources et la gestion de l'accès aux points d'eau.

Assurer aux pasteurs une sécurité foncière suffisante pour leur permettre de répondre aux opportunités futures ne sera pas aisé. Le premier pas consisterait à ce que les autorités nationales et locales reconnaissent l'importance du pastoralisme, à la fois en tant que mode de vie pour une importante minorité et en tant qu'activité économique stratégique. A bien des égards, cela revient à justifier le pastoralisme comme option de développement à part entière et à reconnaître que le pâturage constitue une réelle mise en valeur des terres. Des efforts s'imposeront aussi pour protéger les droits d'accès des éleveurs aux bas-fonds et pour leur garantir l'accès aux points d'eau tels que les puits et les forages.

Dans les régions plus méridionales du Sahel de l'intérieur, le bétail revêt une importance décisive pour les agriculteurs dont les possibilités d'intensification sont directement conditionnées par la traction et la fumure animale. Pour les agriculteurs sahéliens, l'acquisition de bétail constitue aussi la meilleure façon de mettre des excédents de côté et de compenser les pénuries de production pendant les années de sécheresse. Les effectifs de cheptel détenus par les communautés de tradition agricole augmentent constamment au Sahel, particulièrement chez les cultivateurs de coton. Etant donné que de nombreux troupeaux constitués par les agriculteurs du Sahel continuent à dépendre de l'accès aux pâturages collectifs et aux bas-fonds (surtout pendant la saison agricole), les agriculteurs ont également tout intérêt à conserver ces zones pour l'usage pastoral. De ce fait, la reconnaissance du bien-fondé du pâturage et autres types de gestion des ressources pastorales dans les zones agricoles aura un effet déterminant sur le futur du pastoralisme et de la production animale dans ces régions.

Toutefois, l'importance grandissante de l'élevage chez les agriculteurs du Sahel leur permettra de moins dépendre des groupes pastoraux traditionnels pour l'obtention d'engrais animal et d'autres produits d'élevage. Les communautés agricoles sédentaires du Sahel chercheront alors à réduire l'accès des pasteurs aux terroirs "villageois", augmentant ainsi le risque de conflits entre eux.

4.3.3. Bois de chauffe et accès aux forêts naturelles

Même si la sous-région sahélienne devrait rester l'une des moins urbanisées d'Afrique de l'Ouest (mis à part le nord du Nigeria), on prévoit que d'ici l'an 2020, quelque 40 % de la population totale de cette zone vivra dans des villes de 5 000 habitants ou plus. Plus particulièrement, les capitales nationales devraient voir leur population au moins doubler dans les 25 ans à venir. Dans un avenir prévisible, ces centres urbains continueront à dépendre du bois de chauffe pour la plupart de leurs besoins en énergie domestique, ce qui entraînera une exploitation forestière accrue.

Etant donné la fragilité relative de l'écologie de la région, cela pose des problèmes particuliers. La couverture forestière naturelle du Sahel, bien que plus productive que l'on ne le pensait autrefois, est évidemment limitée. Fortement affectés par les 25 dernières années de faibles précipitations, les environs immédiats des grandes villes du Sahel ont vu s'amoinrir gravement leurs réserves commerciales de bois de chauffe - les exploitants forestiers fournissant par exemple les villes de Niamey et N'Djaména (toutes deux relativement petites) opèrent déjà dans un rayon de 100 km. Cela comporte des implications évidentes à la fois pour la durabilité écologique et pour le maintien de l'alimentation en énergie domestique des communautés locales.

Pour aborder cette question, il faudrait penser à encourager l'instauration de règlements locaux et d'arrêtés municipaux qui permettraient aux communautés locales d'aménager les ressources forestières comme elles le désirent et d'établir les règles régissant leur exploitation. Ce sont les communautés locales qui ont le plus intérêt à assurer la viabilité de l'exploitation des ressources et qui devraient pouvoir en profiter. Pour cela, l'Etat (qui, dans la plupart des pays, continue à exercer un monopole théorique sur les régimes fonciers forestiers) devra transmettre sans ambiguïté son contrôle des ressources forestières aux communautés locales. A cet égard, les réformes entamées au début des années 90 au Niger et répétées dans d'autres pays du Sahel constituent un point de départ non négligeable. Le Mali a également engagé d'importantes actions expérimentales (fondées sur l'appel à des "conventions locales" pour la gestion communautaire des ressources forestières), qui pourraient ouvrir la voie à d'autres initiatives. L'exemple des villages siwaa près de Koutiala, au Mali, illustre les avantages potentiels mais aussi les difficultés considérables que représentent l'obtention d'un consensus de tous les villageois sur leurs droits et intérêts respectifs.

4.3.4. Irrigation et agriculture de décrue

Alors que l'élément le plus important de la production alimentaire du Sahel provient actuellement de l'agriculture pluviale, la croissance constante des marchés urbains de la sous-région encouragera toujours davantage le développement de l'agriculture irriguée. La production de riz irriguée est particulièrement susceptible d'augmenter, face à la demande croissante des populations urbaines qui en font un aliment de base. En outre, de par l'irrégularité et la fréquence insuffisance des précipitations, les populations des zones arides ont tout intérêt à adopter des techniques agricoles de décrue - comme l'illustre l'expansion rapide et récente de la culture du sorgho selon cette technique, au Tchad.

Le Sahel intérieur bénéficie d'un grand potentiel pour l'agriculture irriguée et l'agriculture de décrue, ainsi que pour la pêche. Les vallées des fleuves Sénégal et Niger, les nombreux bas-fonds de plaine et les rives du Chari et du Logone constituent des zones où l'agriculture irriguée et les techniques de décrue pourraient être étendues. Au Mali, en particulier, le programme d'irrigation de l'Office du Niger, mis sur pied pendant la période coloniale, devrait développer ses activités, suite à la restructuration majeure dont il a bénéficié ces dernières années.

On devrait voir surgir plusieurs problèmes relatifs aux régimes fonciers dans les zones adaptées à l'irrigation et/ou l'agriculture de décrue. Premièrement, les éleveurs de bétail auront de plus en plus de mal à accéder à ces zones, qui contiennent non seulement de précieux points d'eau, mais aussi d'importants pâturages de saison sèche. Deuxièmement, la valeur relativement élevée de ces terres, conjuguée à leur répartition inégale au sein des communautés sahéennes, risque d'entraîner des arrangements fonciers compliqués. En effet, les paysans sans terres chercheront à s'implanter dans les zones d'agriculture irriguée ou de décrue en négociant l'accès avec

Les pêcheries du delta du Niger central, Mali

Lorsque le niveau du fleuve est élevé, le delta du Niger central a une superficie de 30 000 km² et peut produire plus de 100 000 tonnes de poisson. Après la période coloniale, l'Etat déclara les ressources du delta comme faisant partie du domaine national, ce qui supprima l'autorité des institutions coutumières et entraîna la désorganisation du système de pêche (notamment pendant les périodes difficiles de sécheresse). On assista à une intensification des conflits locaux entre différents groupes d'intérêts et les réglementations devinrent impossibles à appliquer. De nouveaux accords régionaux de pêche furent mis en place dans le delta en 1988 et 1990. Ils devaient établir des conseils et des comités participatifs de pêche au niveau du cercle, de l'arrondissement et du village. Toutefois, dans la pratique, ces conseils de pêche se heurtèrent à de nombreux obstacles, notamment une administration tatillonne, des rivalités entre communautés riveraines et avec les fonctionnaires, un manque de représentation véritable des pêcheurs, ainsi qu'une mauvaise maîtrise des questions écologiques. Avec l'instauration du nouveau régime démocratique au Mali, la loi a été modifiée en 1994. Un système de contrôle et deux plans pilotes de pêche ont été mis en place pour définir et tester une méthodologie de gestion. Dans le cadre de cette législation, les autorités issues de la décentralisation doivent, certes, encore gérer des revendications territoriales concurrentes et des luttes de pouvoir locales, mais elles doivent aussi faire accepter leur propre légitimité par une approche basée sur le consensus pour être réellement efficaces.

Source : Kassibo dans GREY/IIED/Université de St Louis (1997)

les titulaires des droits fonciers. Troisièmement, et ceci s'applique à l'irrigation intensive (de plus en plus répandue dans les vallées du Niger et du Sénégal), le besoin d'investissements substantiels impliquera souvent la participation du secteur public (Etat/donateur) ou privé. Quatrièmement, l'effet nuisible des grands programmes d'irrigation sur l'agriculture de décrue engendra probablement des tensions de plus en plus importantes, à l'instar de celles observées au nord du Nigeria. Dans chacun de ces cas, les appropriations par expropriation foncière présenteront sans doute des problèmes ainsi qu'un certain nombre d'opportunités et de risques en matière d'équité. Tout cela mène à la conclusion inéluctable que les vallées fluviales et les bas-fonds du Sahel constitueront des zones potentielles de conflit concernant l'accès aux ressources naturelles et il faut s'attendre à ce qu'elles deviennent les principaux foyers d'évolution des structures foncières dans la sous-région.

4.3.5. Facteurs d'évolution dans les zones de cultures pluviales

Dans certaines zones des terres arides de l'intérieur, où pour des raisons historiques, les densités de population sont exceptionnellement élevées, le maintien de la croissance démographique et urbaine engendra de très fortes pressions sur les terres. Dans des zones telles que le sud du Niger, le nord du Nigeria et le centre du Burkina, des problèmes relatifs aux régimes fonciers et à l'accès aux ressources (transactions foncières intensives, cas de paysans sans terres, morcellement des exploitations) analogues à ceux identifiés dans les terres côtières du golfe de Guinée devraient apparaître.

Dans le nord du Nigeria, plus particulièrement dans la zone de peuplement autour du Kano (KCSZ), les densités de population ont atteint des niveaux extraordinairement élevés (300 personnes/km²) - alors qu'ailleurs dans le Sahel intérieur, elles ne dépassent pas les 150 personnes/km², un maximum étonnamment élevé pour des zones sèches¹¹. Comme l'illustre la zone de Kano, les fortes pressions exercées sur les terres agricoles n'ont pas provoqué un nombre significatif d'aliénation foncière, de pénuries totales de terres ou de morcellement des exploitations. Les régimes fonciers coutumiers ont permis un fort niveau d'intensification agricole, allié à la recherche d'une diversification des revenus extra-agricoles. En supposant que les zones agricoles des zones arides, à proximité d'autres centres urbains en expansion, suivent la même tendance, les régimes fonciers coutumiers devraient pouvoir faire face aux pressions et aux changements qui en découleront. Dans de nombreuses zones, l'intégration étroite et soutenue de l'élevage et des cultures offre de réelles possibilités d'intensification durable, contrairement à la zone côtière.

Dans d'autres zones du sud sahélien, comme dans les régions cotonnières du Mali, du Burkina et du Tchad, l'intensification agricole évolue également dans le cadre de régimes fonciers coutumiers. Jusqu'à une période récente, ces zones ont connu peu de problèmes, en partie parce que les terres y sont relativement abondantes. Aujourd'hui toutefois, la croissance démographique, l'immigration et l'expansion des terres agricoles (pour répondre aux opportunités commerciales) ont engendré une saturation de plus en plus marquée qui se maintiendra dans les 20 prochaines années. Les régimes fonciers coutumiers devraient pouvoir s'adapter à ces pressions, bien qu'ils risquent de devenir de plus en plus "exclusifs" et moins enclins à permettre l'installation "d'étrangers".

Dans toutes ces régions, l'élevage constitue et restera une activité économique prépondérante. Toute tentative d'officialisation des droits fonciers amplifierait la tendance des agriculteurs à exclure les pasteurs des environs. Les paysans seront tentés de limiter l'accès à leurs terres aux éleveurs bénéficiant de droits secondaires et à multiplier les clôtures ; aggraver cette situation par le biais de démarches d'immatriculation officielle ne serait peut-être pas judicieux, étant donné le caractère agropastoral très marqué de l'économie domestique.

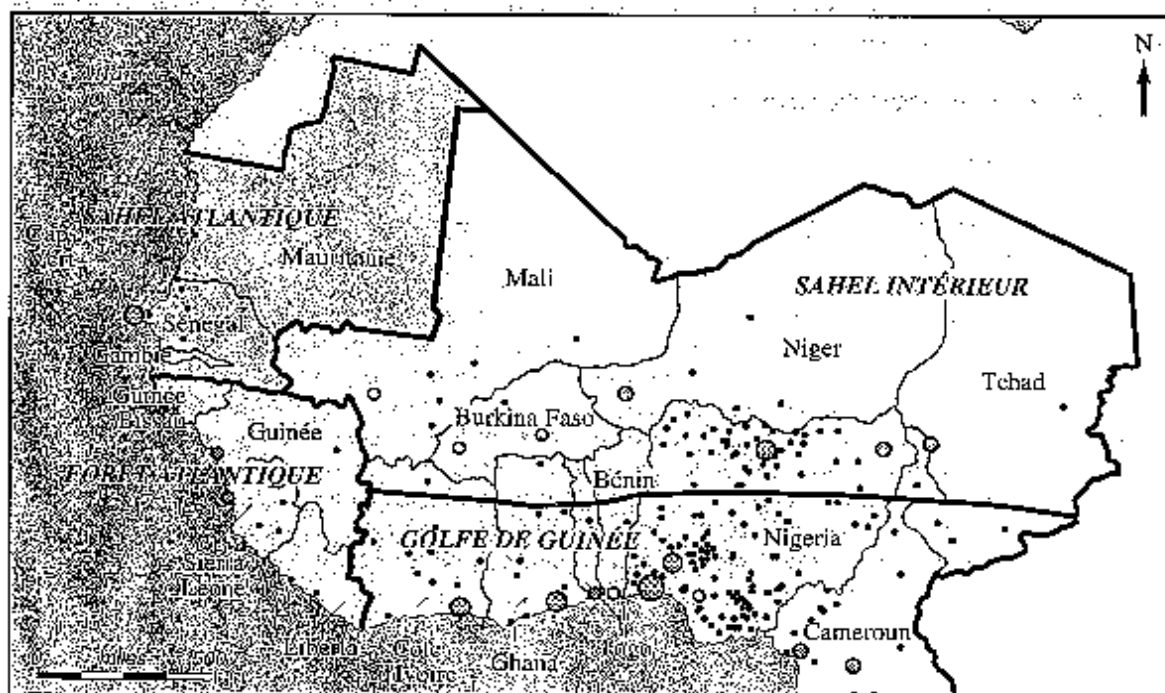
Face à la raréfaction des terres dans certaines zones du Sahel, certains agriculteurs se déplaceront vers d'autres régions. De vastes étendues au sud du Mali et du Burkina, où la "cécité des rivières" (onchocercose) a été éradiquée, continueront d'attirer des agriculteurs provenant de régions affectées par une pénurie de terres, tandis que certaines zones à forte densité connaîtront un allègement de la pression foncière.

¹¹ Le cœur du bassin d'arachide du Sénégal présente des densités de population moyennes de 141 habitants/km² ; le nord du Ghana et le Togo présentent des densités atteignant environ 120 habitants/km² ; et le plateau central du Burkina possède une densité de population moyenne de 55 habitants/km².

Quelques cas particuliers, comme les bas-fonds situés en zone aride, où les marchés fonciers continuent à se développer, pourraient exiger des innovations institutionnelles (telles que des programmes d'enregistrement limités) afin d'éviter de futurs problèmes en matière de régimes fonciers. Mais il importe de ne pas se servir de ces cas particuliers comme le prétexte à un changement à l'échelle nationale. De vastes zones du Sahel (une grande partie du Tchad ainsi que le centre et le nord du Mali, par exemple) restent relativement sous-peuplées et pourraient probablement s'adapter à une croissance démographique soutenue sans contraintes excessives.

4.4. Le Sahel atlantique

La région du Sahel atlantique possède beaucoup de points communs avec le Sahel intérieur, ses relations foncières connaissant une évolution analogue : émigration des zones moins productives en quête d'opportunités agricoles et urbaines, pression grandissante sur les sources de bois de chauffage, croissance démographique et intensification agricole dans les zones de plus fortes précipitations et les bassins fluviaux irrigables et diminution de l'accès aux terres et aux ressources pour les pasteurs. Cette région présente toutefois aussi quelques caractéristiques particulières qui méritent d'être étudiées séparément.



Le potentiel agricole y est restreint à cause de l'aridité du terrain, qui limite la surface agricole utile. Cette sous-région est plus active que d'autres en matière de commerce international avec des pays éloignés et reçoit plus d'aide par tête d'habitant que n'importe quel autre groupe de pays d'Afrique occidentale (en 1990, les quatre pays de la sous-région ont reçu de 108 à 328 \$EU d'aide par tête, soit environ le double des autres pays les plus assistés d'Afrique de l'Ouest). La population urbaine représentant entre 32 % (en Gambie) et 43 % de la population totale (au Sénégal), cette sous-région est également beaucoup plus urbanisée que le Sahel intérieur. En outre, elle jouit de revenus par tête considérablement plus élevés que ceux du Sahel intérieur (en 1990, 500 \$EU environ par tête, contre moins de 250 \$EU).

4.4.1. La dualité foncière et ses conséquences

Dans tout le Sahel atlantique, comme ailleurs en Afrique de l'Ouest, l'Etat ayant appliqué le principe de domanialité sur les territoires nationaux à partir de la période coloniale, les droits fonciers actuels proviennent à la fois de régimes coutumiers et de régimes modernes. Cette dualité des régimes fonciers explique les rivalités opposant l'Etat et les populations rurales, particulièrement dans les zones où l'Etat exerce son autorité pour accorder des terres aux programmes publics et aux investisseurs privés.

Globalement, les régimes fonciers officiels et coutumiers coexistent au Sénégal comme en Gambie, bien que la législation sénégalaise ait aboli la légitimité des régimes coutumiers de gestion foncière. Ces derniers persistent toutefois dans une certaine mesure pour les terres qui n'ont pas été enregistrées (zones de terroirs); bien qu'elles étaient autrefois sous le contrôle des collectivités territoriales de base, appelées Communautés rurales. L'emprise coloniale sur les terres et les investissements fonciers venant de l'extérieur n'ont pas été significatifs, de même que l'attribution arbitraire de terres privées par l'Etat ne constitue pas un problème général. En conséquence, les restrictions sur les exploitations et les droits fonciers de régime coutumier se limitent aux zones périurbaines et aux sites destinés à des projets de développement. Dans ces derniers cas, l'attribution de droits fonciers privés à des agriculteurs a engendré des conflits avec des éleveurs. En outre, au Sénégal, où la transmission des droits fonciers n'est pas automatique et exige un réenregistrement, on déplore des problèmes de droits de succession arbitraires imposés par les autorités locales.

Jusqu'ici, l'Etat n'a pas encore reconnu l'autorité des institutions villageoises sur les ressources naturelles autres que les terres agricoles, comme les forêts et les pâturages; les droits coutumiers au fourrage et aux produits de brousses ne sont pas bien protégés par la loi, ce qui affaiblit la sécurité d'accès des éleveurs aux ressources. Toutefois, la révision la plus récente du Code forestier sénégalais (1997) prévoit davantage de contrôle communautaire sur les ressources forestières.

4.4.2. Evolution démographique

Croissance urbaine

La capitale du Sénégal, Dakar, et celle de la Gambie, Banjul, dotées de vastes agglomérations périphériques, constituent les plus importants centres d'urbanisation de la sous-région. Face à la demande urbaine croissante, les agriculteurs se sont diversifiés en se lançant dans diverses cultures potagères commerciales. Dans les 20 prochaines années les marchés agricoles devraient donc croître et s'harmoniser dans toute la région sénégalaise occidentale, en s'étendant même vers le nord dans les terres irrigables du sud de la Mauritanie et de la Guinée-Bissau. Toutefois, la croissance de la production commerciale et les changements de modèles fonciers et d'occupation des sols en découlant dépendront dans une large mesure du dynamisme de la demande de produits agricoles chez les populations urbaines et les émigrants internationaux de retour. Ceci est loin d'être garanti et dépend à son tour de la croissance de l'industrie et du commerce international et des opportunités à l'étranger. Etant donné la rareté des terres, les agriculteurs de la frange atlantique occidentale ne se transformeront pas tous en entrepreneurs prêts à alimenter les marchés urbains; et cela pourrait engendrer une différenciation socio-économique grandissante en milieu rural; ainsi qu'une demande croissante d'emplois non agricoles.

Migrations

En raison du manque d'opportunités que le Sahel atlantique offre et de son éloignement relatif de la côte du golfe de Guinée, l'émigration internationale hors d'Afrique de l'Ouest est plus élevée dans cette sous-région. Au Sénégal en particulier, l'immigration urbaine provenant de zones rurales appauvries (notamment le bassin arachidier) est importante et devrait s'accroître, rendant nécessaire la création et la diversification de l'emploi au niveau national.

Les migrations *entre régions rurales* vont également croître, notamment dans l'est du Sénégal où les agriculteurs provenant du bassin arachidier surpeuplé et écologiquement dégradé ont continué à s'installer. Tant que la région ne procurera pas de nouvelles opportunités économiques à ses populations à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, les conflits découlant de la compétition pour les ressources et des divers types de droits sont susceptibles d'augmenter, exacerbant ainsi les difficultés rencontrées par les pauvres et les plus vulnérables, tels que les groupes pastoraux.

Pendant des dizaines d'années, les îles du Cap-Vert ont connu de forts niveaux d'émigration, principalement vers le Portugal, les autres pays d'Europe et les Etats-Unis, plutôt qu'à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest. En raison de l'aridité extrême de la région et des faibles niveaux de développement économique, on recense davantage de ressortissants du Cap-Vert hors de ses frontières qu'à l'intérieur¹².

4.4.3. Terres irriguées et zones fluviales

Les faibles précipitations et capacités de retenue d'eau des sols de la région expliquent la popularité de l'irrigation en vue de relancer la productivité agricole, alimenter les marchés urbains et créer des opportunités agricoles pour les surplus de main-d'oeuvre rurale. En conséquence, les bassins fluviaux du Sénégal, de la Gambie et, dans l'avenir, de la Casamance, continueront à être d'importants centres de plans d'aménagement, de colonisation et de développement d'entreprises pour la Mauritanie, le Sénégal et la Gambie. Toutefois, la complexité des divers droits riverains coutumiers préexistants, conjuguée au développement de l'irrigation moderne a entraîné un nombre croissant de disputes, particulièrement là où les tensions entre différentes sources de légitimité (droit coutumier, islamique et moderne) restent irrésolues. En Mauritanie notamment, où les questions d'accès aux terres de la vallée du fleuve Sénégal se sont fortement politisées, les tensions demeureront particulièrement graves. Les bassins fluviaux soulèveront ainsi des inquiétudes en matière de relations foncières et risquent d'exiger l'intervention soutenue et avisée de l'Etat dans les années à venir.

On pourrait développer davantage l'irrigation dans le bassin de la Casamance, mais cela aussi est problématique. La Casamance a déjà fait l'objet de conflits armés provoqués par le rejet sécessionniste de la région face à la domination du nord imposée par Dakar. L'immigration des paysans du nord a engendré des conflits avec les populations autochtones parce qu'ils réclamaient des droits selon la législation moderne sur des parcelles de terres relevant de programmes d'irrigation parrainés par l'Etat. En termes plus généraux, la gestion de la Casamance a été dominée par les populations du nord qui ont aussi bénéficié d'accès privilégiés à certains services comme l'attribution officielle de terres.

4.4.4. Les ressources pastorales

Les agropasteurs, constitués d'agriculteurs provenant de divers groupes ethniques et de pasteurs transhumants (majoritairement les Peuls) sont prédominants dans les populations rurales du Sahel atlantique continental.

Au Sénégal, malgré la reconnaissance officielle des régimes fonciers coutumiers et un fort degré de décentralisation administrative, le pastoralisme n'est pas considéré comme une forme productive d'occupation des sols et les droits des éleveurs aux ressources, pâturages, fourrage et points d'eau ne sont pas bien protégés par la loi. Les rivalités d'accès aux ressources entre les agriculteurs et les éleveurs, caractéristiques du milieu rural sénégalais, sont également présentes en Gambie et en Mauritanie et devraient s'aggraver dans toute la sous-région du fait des pressions croissantes exercées sur les terres rurales et de l'urbanisation. Cela nuira particulièrement aux pasteurs, étant donné que les agriculteurs, eux-mêmes dotés de troupeaux plus conséquents, contrôleront plus étroitement l'accès aux pâturages, au fourrage et aux résidus de récolte.

Pour les pasteurs transhumants, les principales zones de discordance en matière de ressources sont les suivantes :

- les zones fluviales : notamment les portions sénégalaises et mauritaniennes de la vallée du fleuve Sénégal et le lac de Guiers qui y est associé, où l'agriculture irriguée a colonisé les pâturages des plaines inondables et a supprimé les anciens droits d'accès des éleveurs aux points d'eau. Des difficultés analogues sont apparues à la suite du développement de l'irrigation le long des fleuves Gambie et Casamance
- la zone côtière de Niayes, au Sénégal, fait l'objet d'une colonisation urbaine croissante et du développement à la fois privé et public de l'horticulture commerciale afin d'alimenter les marchés grandissants de Dakar et Saint Louis
- le bassin arachidier, où le pouvoir et l'influence des chefs religieux mourides et des élites locales ont entraîné l'exclusion des pasteurs afin d'organiser le défrichage massif des forêts et des pâturages pour la monoculture lucrative mais écologiquement nocive de l'arachide

¹² Au Cap-Vert, la propriété foncière diffère radicalement du Sahel continental en ce sens qu'il n'existait pas autrefois de régimes fonciers autochtones étant donné que la presque totalité était inhabitée avant l'occupation des Portugais et la colonisation esclavagiste. Un système de titres attribués à de gros propriétaires fut établi et les terres étaient cultivées en métayage. La plupart des propriétés foncières actuelles découlent de l'héritage et de la vente de titres en propriété foncière libre et à bail. Pour réussir, la production agricole dépend de l'accès aux versants ou terrasses ou aux terrains des vallées, ainsi que de l'eau d'irrigation; celle-ci est généralement recueillie ou pompée pour un coût relativement élevé et pris en charge par l'aide extérieure.

- le Sénégal oriental, où l'Etat encourage la recolonisation agricole depuis le bassin de l'arachide désormais surpeuplé et dégradé
- la région du Ferlo, dans le nord du Sénégal, où l'on a restreint les troupeaux en fonction des points d'eau de forage après le développement et la colonisation de la zone côtière de Niayes, de la vallée du Sénégal et de l'est du pays.

Pour inverser cette tendance, les groupes pastoraux et agropastoraux devront obtenir une représentation adéquate dans les processus de planification au niveau régional et villageois à travers des Communautés rurales et d'autres organismes de prise de décision au niveau local. En outre, il conviendra de protéger, sous couvert juridique, l'accès des pasteurs aux ressources clés telles que les zones de pâturage et points d'eau stratégiques en saison sèche.

Le développement pastoral

Les pâturages arides du Sahel forment un cadre idéal pour les systèmes d'élevage nomade. Les troupeaux transhumants sont bien placés pour tirer parti des changements marqués de disponibilité en eau et en pâtures entre la courte saison des pluies, pendant laquelle les précipitations sont très variables, et la longue saison sèche. Le pastoralisme constitue une source importante de revenu et d'emploi pour de nombreuses familles sahéennes et les troupeaux des pasteurs fournissent des ressources clés au reste de l'économie : traction pour la préparation du sol ; fumure organique par le biais d'accords passés avec les populations sédentaires ; lait, viande et animaux pour l'exportation.

De récentes études montrent que non seulement l'élevage nomade est plus productif, mais il exerce aussi une pression moindre sur l'environnement que d'autres formes d'exploitation des sols en zones arides. Des résultats de recherche ont également démontré que la variabilité des précipitations a une action bien plus déterminante sur le couvert végétal (changements de densité et de composition) que la pression de pâturage dans les zones sèches.

Le secteur pastoral a beaucoup souffert ces deux dernières décennies. Au cours des sécheresses des années 1970 et 1980, de nombreux animaux sont morts ou ont été vendus et les agriculteurs sédentaires et investisseurs urbains sont aujourd'hui propriétaires d'une partie importante du cheptel national. Les droits coutumiers des pasteurs pour faire paître leurs animaux sur les terres des villages sont remis en question et de nombreux agriculteurs préfèrent collecter et stocker les résidus de culture en vue d'une utilisation ou d'une vente ultérieure, plutôt que de permettre aux pasteurs d'y faire paître leurs troupeaux. Dans beaucoup d'endroits, les parcours de transhumance sont désormais cultivés, ce qui rend les déplacements entre les zones de pâture plus difficiles et augmente les risques de dégâts des cultures par les animaux. Le fait que le pâturage ne soit pas juridiquement reconnu comme une véritable mise en valeur des terres constitue une difficulté majeure pour les pasteurs : en cas de litige entre agriculteurs et pasteurs, ce sont le plus souvent les premiers qui obtiennent gain de cause.

Source : Scoones (1995), Nicholson et al (1998)

4.4.5. Forêts, bois de chauffe et ressources communes en cogestion

Les forêts claires qui subsistent dans le Sahel atlantique sont de plus en plus sollicitées du fait de la demande croissante en bois de chauffe et en charbon, du défrichage agricole accru et de l'utilisation soutenue par l'élevage extensif. En Gambie, des rivalités grandissantes opposent les communautés locales d'une part et l'Etat et les promoteurs privés de l'autre. La conservation des forêts et des bas-fonds, ainsi que l'attribution de terres aux promoteurs privés sont importantes pour le secteur de l'industrie touristique, qui rapporte maintenant plus que l'agriculture. La région de la Casamance, au Sénégal, subira des pressions analogues si les problèmes politiques et fonciers ne sont pas résolus. Le développement accru du tourisme dans cette région pourrait toutefois engendrer d'autres causes de conflits si l'on n'implique pas les populations locales diola dans les prises de décision et si elles ne peuvent bénéficier des opportunités concrètes générées par l'industrie du tourisme.

5. CONCLUSIONS

5.1 Problèmes communs aux quatre sous-régions

Dans les 25 ans à venir, la population d'Afrique de l'Ouest continuera à croître, à migrer et à s'urbaniser de façon soutenue et plus ou moins intensive en fonction des sous-régions. La région devra augmenter sa productivité et sa production agricole pour pouvoir alimenter une population croissante et satisfaire la demande alimentaire urbaine. Il y aura d'importantes incitations économiques dans ce sens dans les zones proches des marchés, sans compter les opportunités techniques d'intensification qui existent déjà dans de nombreuses régions.

Dans la plupart des régions, les régimes fonciers de statut coutumier n'ont pas entravé l'accroissement de la production agricole. Ils se sont révélés solides et adaptables et il est probable qu'il en reste ainsi. L'émergence d'opportunités commerciales a entraîné une individualisation grandissante des droits de type coutumier, encourageant ainsi les paysans à investir dans l'agriculture. Cela ne signifie pas que les régimes coutumiers vont s'individualiser ou se privatiser entièrement. Dans la majeure partie d'Afrique de l'Ouest, les régimes fonciers coutumiers ont conféré aux paysans le niveau de sécurité dont ils ont besoin sans se transformer en régimes de propriété privée.

Cependant, plus les terres se raréfient et prennent de la valeur, plus elles sont convoitées et plus les enjeux sont importants. Les contradictions entre les régimes fonciers coutumiers et modernes ont déjà accru l'insécurité foncière et risquent de l'exacerber dans l'avenir. Les revendications s'appuyant sur le droit moderne et contestant la légitimité des droits coutumiers fragiliseront ces derniers. Dans un tel contexte, les agriculteurs, craignant de perdre leurs terres régies par le droit coutumier, risquent fort d'hésiter à investir pour améliorer la fertilité de leurs parcelles. Il se peut cependant que dans certains cas, les paysans investissent dans la mise en valeur de leurs terres afin de donner plus de poids à leurs revendications.

L'insécurité foncière des propriétaires traditionnels se traduira par une précarité accrue des droits de ceux qui "empruntent" des terres sous le régime coutumier. Les propriétaires chercheront à restreindre l'émission de droits accordés par délégation aux "étrangers" pour éviter de voir leurs droits d'origine compromis par les nouveaux venus. Les migrations de la population rurale en quête de terres et de pâture à travers l'Afrique de l'Ouest ont favorisé la mise en place de mécanismes assurant l'accès aux moyens de production le temps d'une saison ou à plus long terme. Les processus qui mettent en cause cette flexibilité en matière d'accès aux ressources auront des conséquences nuisibles pour de nombreux ouest-Africains, particulièrement pour ceux des pays du Sahel les plus exposés à la sécheresse. En effet, les migrations ont assuré une fonction vitale dans le maintien de l'équilibre des budgets, tant au niveau des ménages qu'au niveau national.

Différences entre sous-régions et spécificités locales

L'importance de certaines questions foncières variera d'une sous-région à l'autre, et même d'une région à l'autre. Les problèmes associés à l'immigration, par exemple, se manifesteront davantage dans les zones côtières du golfe de Guinée et dans les régions affectées par une émigration importante qui subissent parfois les effets d'une migration circulaire, comme c'est le cas des zones sèches du Sahel intérieur. Par contre, les questions liées au pastoralisme et aux pasteurs concerneront majoritairement les terres arides. Les problèmes liés à l'éclatement des propriétés, aux marchés fonciers, aux paysans sans terres et aux transferts temporaires de terres se manifesteront surtout dans les zones périurbaines de toute la région, dans quelques grandes concentrations historiques de population et dans l'ensemble du golfe de Guinée. Les questions liées à l'irrigation affecteront principalement les terres sèches.

Nombre de ces questions tirent leurs origines de spécificités historiques et dépendent de caractéristiques agro-écologiques, ce qui souligne l'importance d'une recherche de "solutions" et de stratégies au niveau local. Les problèmes susceptibles d'apparaître dans le golfe de Guinée ne seront pas les mêmes que ceux du Sahel intérieur. De même, les questions identifiées dans les zones périurbaines ne se posent pas forcément ailleurs.

5.1.1 Marginalisation et pauvreté

Comme mentionné précédemment, les structures foncières actuelles pourraient avoir des conséquences néfastes pour certains groupes. Les pasteurs ont notamment un accès incertain aux ressources essentielles dont ils dépendent. Dans le golfe de Guinée, les migrants pourraient aussi faire face à une insécurité grandissante alors que la pression sur les terres s'accroît et que les groupes autochtones renégocient les modalités d'installation et d'exploitation pour les "étrangers". Avec la raréfaction des terres, les modalités de prêt ou de location des terres à des tiers pourraient bien devenir de plus en plus défavorables au locataire. Les femmes pourraient aussi voir leur accès aux terres de plus en plus fragilisé. Les groupes à faible statut ou les "castes" dont les droits sont déjà fragiles, deviendront de plus en plus vulnérables. Ces cas posent des problèmes non seulement de productivité, mais aussi d'équité. En conséquence, il existe un risque réel d'accroissement de la différenciation socio-économique, d'accentuation des inégalités structurelles et de paupérisation croissante de la région, du fait de la perte d'accès aux terres.

Ces tendances à l'exclusion de certains groupes par le biais des régimes fonciers coutumiers se trouveront exacerbées par certaines politiques foncières (telles que les programmes d'enregistrement et d'immatriculation) qui n'éliminent pas les contradictions entre les droits moderne et coutumier. Le maintien ou l'accentuation de la dualité des structures foncières fragilisera encore plus les droits et la sécurité de ceux qui font face à une marginalisation progressive.

5.1.2 Compétition et risques de conflits fonciers

Les 25 prochaines années entraîneront certainement, dans toute l'Afrique de l'Ouest, une intensification des rivalités et des conflits concernant les terres et les ressources naturelles, du fait de l'augmentation de la pression démographique et de la valeur croissante des terres et des ressources. La pluralité des régimes fonciers sous-tend souvent les conflits liés aux ressources, étant donné que les concurrents convoitant les mêmes terres ou ressources peuvent légitimer leurs revendications par rapport à des régimes fonciers complètement différents et inconciliables.

On peut craindre l'émergence de plusieurs foyers de rivalités et conflits, notamment :

- entre éleveurs et agriculteurs, au sujet de l'accès aux ressources pastorales et des dégâts infligés aux cultures. Ce type de conflit se concentrera probablement dans les bas-fonds sahéliens et dans les zones de culture pluviale des zones arides, où les densités des exploitations augmentent et où les ressources en fourrage deviennent de plus en plus précieuses aux yeux des agriculteurs
- entre différents groupes d'éleveurs, notamment en ce qui concerne les terres de parcours et les points d'eaux. Ces types de rivalités se rencontrent dans certaines zones du Sahel et conduisent parfois à un conflit armé
- entre communautés voisines, leurs membres occupant progressivement l'intégralité de leurs territoires respectifs et soulevant des questions de démarcation entre les juridictions foncières traditionnelles. Ceci est plus probable dans les zones plus densément peuplées, particulièrement dans le golfe de Guinée, où les frontières entre les territoires coutumiers des villages et des familles sont souvent floues
- entre agriculteurs autochtones et migrants, les premiers cherchant à circonscrire leurs droits fonciers actuels et les derniers cherchant à accéder aux terres ou à défendre leurs intérêts. Compte tenu des opportunités passées et futures, ce type de conflit se manifesterait davantage dans la sous-région du golfe de Guinée, même s'il affectera à l'évidence toutes les régions touchées par l'immigration
- entre les élites urbaines et les populations périurbaines, du fait de l'expansion urbaine et des incitations croissantes aux acquisitions et aux ventes de terres spéculatives. La croissance soutenue des villes du Sahel atlantique et du golfe de Guinée risque d'entraîner de nombreux conflits de ce genre
- entre et au sein des générations, du fait de la raréfaction des terres et de l'éclatement des exploitations. On observe déjà cette tendance dans le golfe de Guinée, particulièrement lorsque les propriétaires fonciers âgés ont déjà vendu des terres aux migrants, réduisant ainsi la quantité de terres disponibles pour leurs propres descendants
- entre l'Etat et les propriétaires coutumiers, particulièrement dans les forêts classées où la compétition pour les terres agricoles ou les produits forestiers non-ligneux est vive, ou encore dans les zones potentiellement adaptées aux projets de développement tels les vastes programmes d'irrigation. Cela affectera surtout les zones plus sèches de la région.

La compétition dont font l'objet les terres et les ressources naturelles fait partie de la vie quotidienne. Ce qui importe en termes de politique foncière, c'est d'examiner la portée de ces rivalités, qui peuvent entraîner des conflits graves et persistants, et les façons de résoudre ces conflits.

5.1.3 Développement urbain et pressions périurbaines

Dans toute l'Afrique de l'Ouest, l'élargissement constant des villes accentuera les problèmes périurbains. A bien des égards, les problèmes de régime foncier qui se posent en milieu périurbain ne diffèrent pas de ceux d'autres régions, mais ils se font sentir davantage.

Dans ces zones périurbaines, les groupes ruraux risquent fort de perdre le contrôle des terres. La valeur des terres s'accroissant, les agriculteurs désireux de vendre pour une raison quelconque trouveront facilement acquéreurs, particulièrement parmi les spéculateurs. Lorsque le foncier est encore sous le contrôle des autorités coutumières, celles-ci pourraient être tentées par la perspective de gains rapides et vendre des terres rurales pour la construction de logements et d'infrastructures urbaines. Parfois ce sont les gouvernements qui exproprient ces terres dans le cadre de projets de développement urbain. Dans les deux cas, les villageois risquent de se trouver privés des terres qu'ils exploitent sous l'égide du droit coutumier.

Plus loin des centres urbains, au-delà des zones indiquées pour la construction de logements et autres formes d'occupation urbaine des sols, les petits paysans affronteront la concurrence grandissante de l'industrie agricole, désireuse de satisfaire la demande alimentaire urbaine. C'est là, dans les périphéries extérieures des villes d'Afrique de l'Ouest en plein essor, que l'agriculture à grande échelle, mécanisée et exigeante en capitaux, est la plus susceptible de se développer, entraînant de sérieuses conséquences pour la sécurité foncière des petits propriétaires producteurs. Bien que ce type d'agriculture plus "moderne" ne soit pas forcément plus efficace en termes de rendement à l'hectare que l'agriculture traditionnelle, ces investissements peuvent rapporter gros. La tendance croissante des élites urbaines à la mise en valeur de tels potentiels devrait certainement se renforcer et entraînera probablement une augmentation des cas d'expropriation des groupes autochtones.

Pour apprécier l'ampleur du problème des paysans sans terres, résultant de l'empiètement urbain et commercial, il convient de connaître le montant des indemnités obtenues par les propriétaires, qu'ils pourront ensuite utiliser pour acheter de nouvelles terres. Les Etats d'Afrique de l'Ouest n'ont toutefois jamais brillé par leur générosité en la matière. En outre, les élites coutumières (comme au Ghana) n'ont pas toujours veillé à ce que leurs "sujets" traditionnels reçoivent leur "part" des recettes des ventes foncières (voir l'encadré ci-dessous). Le problème des paysans sans terres risque donc fort de se concrétiser, à moins que des mesures ne soient identifiées et appliquées pour veiller à ce que la vente des terres soit accompagnée d'une compensation équitable. Cependant, même si une compensation est payée - comme c'est souvent le cas lorsque des

L'agglomération périurbaine de Kumasi au Ghana

La ville de Koumassi est en pleine expansion. Les terres périurbaines autrefois exploitées à des fins agricoles sont divisées en lots à bâtir et vendues avec des prêts à long terme. Les promoteurs immobiliers proposent aux chefs locaux des sommes substantielles que ces derniers se partagent entre eux. Les chefs locaux ne consultent pas toujours la population avant de décider de vendre la terre pour le développement immobilier. La plupart des transactions ne passent pas par les systèmes officiels, alors que l'Administrateur des terres coutumières devrait collecter le loyer foncier des terrains destinés pour le logement ou à vocation commerciale et, une fois le bail obtenu, le promoteur immobilier devrait enregistrer le terrain officiellement et acquiescer un titre moyennant redevance. En tant qu'anciens occupants des terres, les agriculteurs reçoivent très peu des sommes échangées au cours de ces transactions. Ils ne perçoivent généralement qu'une compensation représentant la valeur des récoltes détruites par les travaux de construction ou une petite partie des "pouvoirs". Pour les agriculteurs périurbains, le régime foncier est donc incertain et le développement immobilier ne se fait pas de manière coordonnée. En général, l'expansion de Kumasi s'est traduite par un transfert de ressources, des exploitants agricoles aux chefs et aux promoteurs immobiliers. Les communautés rurales perdent peu à peu leurs droits fonciers sur ces terres périurbaines au profit des chefs Achantis qui ont le plus à gagner dans ce redéveloppement.

Source : NRI (1997)

particuliers achètent des terres périurbaines - rien ne garantit que les populations pourront acquérir des terres ailleurs ou qu'elles pourront trouver d'autres opportunités en dehors de l'agriculture.

5.1.4 Foncier et relations de genre

Hormis quelques exceptions dans le golfe de Guinée, en Afrique de l'Ouest, les femmes ne jouissent généralement pas du contrôle direct des terres, bien que nombre d'entre elles soient responsables *de facto* de la gestion du sol de l'exploitation, pour le compte de leur mari et leurs parents. Il est peu probable que cela change dans les 25 ans à venir. En revanche, leur rôle dans la production agricole devrait s'amplifier dans toute la région, le marché offrant plus d'opportunités (comme dans le sud du Nigeria) et l'émigration éloignant les hommes des exploitations (comme dans les zones sahéniennes). Elles joueront également un rôle plus important dans la transformation et la distribution de produits alimentaires.

Les interventions visant directement à améliorer les droits d'accès des femmes aux terres agricoles se heurtent à plusieurs difficultés, telles que les normes culturelles et religieuses profondément ancrées dans la majeure partie de l'Afrique de l'Ouest. Parallèlement, l'application d'une législation nationale en faveur des droits des femmes se révélerait probablement impossible. Il apparaît toutefois clairement que les régimes fonciers coutumiers permettent aux femmes d'accéder aux terres, même si c'est de manière indirecte, tandis que les programmes d'immatriculation tendent à les priver de ces droits limités. Même dans le cadre de régimes fonciers coutumiers, les rivalités foncières grandissantes à travers toute l'Afrique de l'Ouest remettront probablement en question l'accès des femmes aux terres, pourtant déjà limité. Le fait que leurs droits soient souvent obtenus par délégation (accès aux produits des arbres dans les champs, aux jardins maraîchers) ne fait qu'exacerber le problème. Les femmes étant si souvent les plus politiquement faibles, elles auront de grosses difficultés à défendre leurs droits sur les terres et les ressources.

Pour contrer ces problèmes, deux grandes voies se profilent. D'une part, on pourrait entreprendre beaucoup plus pour permettre aux femmes de tirer meilleur profit de leur accès limité aux terres et aux autres ressources. Leur faciliter l'accès aux crédits agricoles, aux structures de commercialisation et aux technologies de transformation alimentaire constituerait un moyen de compenser leur insécurité foncière intrinsèque. D'autre part, étant donné que l'impuissance relative des femmes au sein des régimes coutumiers traduit leur marginalisation politique globale dans toute l'Afrique de l'Ouest, il conviendrait de soutenir les institutions (telles que les groupes d'épargne et de crédit, les associations de quartiers, etc.) défendant leurs intérêts afin de revaloriser progressivement leur rôle dans la société.

La sécurité foncière pour les femmes du Nord-Cameroun

Dans le nord du Cameroun, les dispositions régissant les droits fonciers des femmes sont plus souples, dans la pratique, que ce que les règles coutumières semblent suggérer à première vue. Beaucoup de femmes dans cette région cherchent à obtenir un accès indépendant aux ressources par diverses relations sociales et pas seulement à travers leur mari ou leur famille. Un exemple des contradictions entre la théorie et la pratique apparaît clairement dans la question du défrichage. Bien qu'à proprement parler ce soit interdit, on constate que les femmes utilisent le défrichage comme un moyen d'accéder à la terre, et ce quelle que soit leur situation maritale. Une autre nouvelle stratégie consiste à louer des terres auprès du responsable du village. Cette méthode a récemment été introduite par les autorités locales confrontées à la rareté et à la commercialisation croissantes des terres. Bien que cela soit considéré comme une solution temporaire et qui ne concerne généralement que des terrains de qualité médiocre, la location s'est révélée être la stratégie la moins incertaine pour les femmes mariées, vu le taux élevé de divorce dans cette région.

Source : van den Berg (1997)

5.1.5 Gestion des ressources communes

Dans toute l'Afrique de l'Ouest, les ressources communes (RC) seront de plus en plus convoitées. L'expansion des terres agricoles se traduira par un empiètement sur les terres forestières et les zones de "brousse", et l'accroissement des densités de population (urbaine et rurale) impliquera une demande croissante de ressources

en nombre de plus en plus limité. Dans les zones densément peuplées, les forêts et terres communes en cogestion pourraient disparaître complètement. Ce problème sera particulièrement aigu dans les terres sèches et certaines zones des sous-régions forestières côtières connaîtront des problèmes analogues. Dans les terres sèches, les ressources d'eau en cogestion seront également très sollicitées.

Sachant que beaucoup de produits des arbres, de "brousse" et de ressources communes (RC) proviennent actuellement de jachères ou de champs cultivés, comme c'est le cas dans de nombreuses zones des régions forestières et dans les terres sèches plus densément peuplées, les problèmes d'accès aux terres risquent de se multiplier. Tout d'abord, l'intensification de l'agriculture entraîne le déclin de la jachère, réduisant ainsi la disponibilité générale des produits de RC. Ensuite, l'individualisation croissante des régimes fonciers agricoles remettra toujours plus en question les droits d'exploitation multiples (permettant l'accès aux produits des arbres et de "brousse"), qui deviendront plus difficiles à maintenir.

L'accès aux RC a toujours été important pour les paysans plus pauvres, en difficulté. Les femmes, en particulier, dépendent généralement des RC dans une plus grande mesure que leurs compagnons. Ces produits procurent aux ruraux toute une palette de produits de première nécessité - bois de chauffe, matériaux de construction, fruits, graines sauvages, pâturages, eau, poisson - sans lesquels leurs moyens de subsistance seraient compromis et fragilisés. Pour les pasteurs, on ne saurait exagérer l'importance de ces ressources, dont le maintien est crucial à la survie de l'économie d'élevage d'Afrique occidentale.

Pour de nombreux régimes tributaires des RC, les encouragements actuels à la gestion durable sont insuffisants. Les services forestiers d'Afrique de l'Ouest, d'abord établis puis profondément influencés par les politiques coloniales, gardent presque tous une optique particulièrement interventionniste et un pouvoir de contrôle théoriquement très fort sur de nombreuses RC. En conséquence, les usagers des ressources au niveau local ont beaucoup de difficultés à contrôler l'exploitation des ressources ou à investir dans leur reproduction. Comme on l'a constaté dans le Sahel intérieur, des changements se profilent, mais des réformes sont nécessaires à bien plus grande échelle.

Dans la sous-région atlantique et du golfe de Guinée, les ressources forestières des zones de forêt primaire posent un problème particulier à cet égard. En effet, le bois provenant de ces forêts possède une valeur commerciale élevée. Ces forêts sont actuellement, et le resteront, exploitées par de grosses compagnies qui génèrent des revenus importants pour les États et des devises étrangères pour les pays en question. Parallèlement, elles procurent aux usagers locaux d'importantes quantités de produits forestiers non ligneux. Concilier ces différents usages et besoins ne sera pas aisé. Dans certaines régions, les ressources de la forêt primaire se sont rapidement épuisées. Dans d'autres, notamment au Cameroun, elles restent importantes. Les questions et options disponibles varieront donc d'un pays à l'autre.

5.2 Implications et questions stratégiques

La complexité et la diversité des situations au sein de chaque pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont telles qu'une solution unique ne pourrait être adaptée pour toutes les circonstances rencontrées. Par conséquent, il sera nécessaire de bâtir des systèmes juridiques et institutionnels capables de répondre à des besoins spécifiques tant au niveau national que local. Certaines questions clés, cependant, devront recevoir une attention particulière.

5.2.1 Clarification des régimes de droit coutumier et moderne

En Afrique de l'Ouest, l'intervention de l'État ou de donateurs en matière foncière pourrait aider à clarifier les règlements et les processus en vigueur concernant l'attribution des droits relatifs à la terre et la résolution des conflits. Ceci permettrait d'atténuer l'incertitude et l'insécurité découlant de la dualité des politiques foncières. Une telle clarification nécessite de déterminer avec soin les circonstances dans lesquelles devraient opérer le droit coutumier et les structures foncières officielles. En revanche, elle n'implique pas une description détaillée des droits coutumiers, sachant que c'est précisément la flexibilité et le caractère négociable de ces systèmes qui constituent leur clef de voûte. En l'absence d'une démarcation claire et transparente des deux régimes, la promotion de l'enregistrement des terres accentuera certainement la confusion et fragilisera la sécurité des

agriculteurs et éleveurs, exacerbant ainsi les problèmes de gestion du foncier, de litiges et de pauvreté.

Pour le meilleur ou pour le pire, les structures foncières coutumières sont la règle dans la plupart des régions. En conséquence, si l'on continue à instituer des lois modernes générales, on ne fera qu'amplifier les ambiguïtés, tensions et conflits engendrés par la coexistence des deux régimes. Les régimes fonciers coutumiers sont profondément ancrés dans les sociétés et les valeurs d'Afrique de l'Ouest. Par contre, les codes nationaux représentent fréquemment les intérêts des élites politiques nationales et défendent assez rarement ceux des communautés rurales. En outre, les Etats d'Afrique de l'Ouest sont à l'évidence limités dans leur capacité à appliquer leur législation sur la gestion des terres, du fait de ressources financières restreintes, et il est peu probable que cela change dans un avenir proche. Enfin, aucune loi n'est omnisciente - la diversité des contextes et situations des pays d'Afrique de l'Ouest est considérable - et il est très improbable que les codes fonciers nationaux en tiennent compte.

Il est donc indispensable que les Etats d'Afrique de l'Ouest reconnaissent les régimes fonciers coutumiers à court terme et qu'ils clarifient les conditions d'application des règlements modernes et normes coutumières.

Une option consisterait à limiter le domaine d'application de la législation foncière moderne. Par exemple, on pourrait restreindre la délivrance de titres fonciers à certaines régions où la pression pour la terre devient très importante, comme les zones urbaines et périurbaines, les alentours des axes routiers principaux et les sites de projet de développement. Si l'enregistrement n'était plus possible hors de ces zones, les droits coutumiers se trouveraient renforcés par défaut. Parallèlement, les Etats devraient s'imposer des limites en matière d'expropriation des terres en définissant plus clairement les conditions dans lesquelles cela peut se produire et en instituant juridiquement un processus de consultation préalable et d'indemnisation adéquate.

Suggérer que les régimes fonciers coutumiers doivent être mieux reconnus ne revient pas à dire que les institutions coutumières sont forcément les meilleures. Dans certains cas, les institutions et lois coutumières perdent de leur influence, et il devient difficile, dans ces circonstances, de définir ce qui est "coutumier". Dans d'autres cas, les institutions coutumières ont clairement perdu une grande part de leur autorité, particulièrement lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits entre les différentes catégories d'usagers de ressources naturelles. On peut aussi penser que certaines autorités coutumières ne fonctionnent plus dans l'intérêt de leurs constituants traditionnels, particulièrement dans les zones périurbaines et dans certaines régions rurales où la terre a pris beaucoup de valeur. En outre, même si de nombreux régimes coutumiers sont globalement équitables, ils ne garantissent pas toujours un accès égal à la terre et aux ressources pour toutes les catégories sociales, les femmes et les groupes traditionnellement à faible statut (tels que les anciens groupes serviles) étant souvent lésés.

5.2.2. Modes d'immatriculation foncière

Sécurité et immatriculation foncières

Le but premier recherché dans l'enregistrement des terres est de renforcer la sécurité foncière afin de protéger les agriculteurs de l'expropriation et de la pauvreté et de favoriser la production agricole. L'enregistrement des terres étant souvent lié à l'intervention de l'Etat en faveur des grandes exploitations commerciales et à l'émergence d'un marché foncier, les titres délivrés par le biais de l'immatriculation sont généralement des titres privés. Même si l'on assimile fréquemment l'enregistrement de terres à l'introduction de titres de bail emphytéotique ou de propriété privée, ce sont deux choses différentes.

La logique de l'enregistrement et de l'immatriculation foncière s'appuie sur le principe souvent erroné de l'insécurité des régimes fonciers coutumiers, alors qu'en fait ils ont procuré une sécurité considérable non seulement aux individus et aux familles propriétaires de terres, mais aussi aux titulaires de droits secondaires, aux métayers et autres cultivateurs qui "empruntent" des terres tels que les femmes. On avance aussi l'argument que l'enregistrement de titres privés est nécessaire pour faciliter les investissements et le crédit bancaire. Pourtant, les formes autochtones de crédit sont courantes en Afrique de l'Ouest et l'enregistrement n'a pas entraîné une augmentation sensible du nombre de crédits officiels octroyés. Lorsqu'ils bénéficient de marchés pour leurs produits agricoles excédentaires, les agriculteurs d'Afrique de l'Ouest semblent jouir d'une sécurité foncière suffisante et d'incitations à la production, au sein du régime foncier coutumier.

En dernier lieu, il convient de signaler les inconvénients de l'enregistrement des terres d'après les expériences vécues dans toute l'Afrique, fréquemment cités dans les rapports d'étude :

- l'enregistrement des terres à grande échelle coûte très cher à l'Etat et exige souvent le maintien d'un système centralisé pour l'arpentage et l'administration
- en pratique, l'enregistrement des terres à grande échelle prend beaucoup de temps et le processus de mise en oeuvre est extrêmement difficile ; Les législations autorisant ou exigeant l'enregistrement sont rarement respectées
- une fois les terres inscrites, les transactions foncières officieuses et non-déclarées continuent invariablement selon des principes coutumiers, si bien que les registres sont vite périmés
- les élites locales et les investisseurs extérieurs jouissent généralement d'un accès privilégié aux systèmes d'enregistrement officiel et peuvent les exploiter en leur faveur, souvent aux dépens des titulaires de droits coutumiers
- à l'inverse, les frais d'arpentage et d'enregistrement, ainsi que l'analphabétisme et la bureaucratie sont autant d'éléments décourageant les populations rurales plus pauvres d'inscrire leurs terres
- les campagnes d'enregistrement ne pouvant tenir compte de toute la palette de droits coutumiers, elles fragilisent fréquemment la sécurité foncière des femmes et d'autres titulaires de droits secondaires, tout comme celle de communautés entières par rapport aux ressources communes, ce qui multiplie les disputes et accentue l'insécurité.

Immatriculation foncière dans certaines circonstances

Il existe toutefois des circonstances qui paraissent indiquées pour l'enregistrement du foncier :

- lorsque les structures foncières autochtones n'existent pas ou ont disparu
- lorsqu'on observe de fréquentes disputes en raison de revendications contraires, par exemple du fait d'une forte immigration ou de conflits internes peu susceptibles d'être résolus par les institutions autochtones
- lorsque les projets tels que les programmes d'irrigation intensive réorganisent les rapports de production et nécessitent un transfert des populations.

Ces conditions sont parfois remplies en Afrique de l'Ouest, notamment dans les zones périurbaines, sur les sites de programmes d'irrigation et dans d'autres zones affectées par l'immigration et les conflits fonciers.

Pour évaluer si l'enregistrement du foncier est indiqué en Afrique de l'Ouest, il convient de garder à l'esprit quelques points importants :

- les disputes peuvent souvent être résolues par les institutions autochtones ; en fait, cela se produit souvent, mais dans certains cas leur légitimité n'est pas reconnue par l'Etat ;
- les grands projets (comme l'irrigation dans la vallée du Sénégal) sont généralement conçus sans égards pour la gestion coutumière des terres de la région, mais en pratique ils n'exigent pas forcément le remplacement complet de ce type de gestion ;
- dans certaines régions, comme dans le sud du Ghana, les structures foncières coutumières se rapprochent du principe de la propriété foncière individuelle. Densément peuplées et jalonnées d'importants marchés de produits de base, les terres de ces régions sont solidement rattachées aux chefs de famille et aux marchés fonciers autochtones en plein essor. Ces caractéristiques en soi n'impliquent pas forcément la nécessité pour l'Etat d'enregistrer les terres. Les structures coutumières régissant la succession, le bail, la location, l'emprunt de terres ou même la vente peuvent très bien être suffisantes et dans certains cas, les registres sont même tenus par les institutions coutumières elles-mêmes (comme l'office foncier des Asantahènes de Kumasi, au Ghana) ;
- dans certains cas les attributions et transactions de terres font l'objet d'abus par les propriétaires fonciers et les autorités coutumières qui, au lieu d'agir dans l'intérêt de leurs semblables, s'adonnent à la spéculation foncière pour leur gain personnel. Cela se produit généralement dans les zones où l'urbanisation ou encore les projets de développement rural font monter la valeur des terres. Si le comportement de certains chefs traditionnels et le non-respect des coutumes compromettent les intérêts et les droits des membres communautaires les plus faibles et des titulaires de droits secondaires, il semble nécessaire que l'Etat intervienne dans l'enregistrement des terres et la régulation des transactions foncières.

Approches pertinentes pour l'Afrique de l'Ouest

Comment mener à bien un programme d'enregistrement des terres, en Afrique de l'Ouest, lorsqu'il se révèle nécessaire ? Les expériences passées en Afrique suggèrent les points suivants :

- il n'est pas nécessaire que l'enregistrement introduise un titre (en supposant que l'Etat maintienne le titre d'origine ou le sceau du domaine national), il suffit qu'il ratifie et certifie des droits coutumiers sûrs et moins sûrs
- l'enregistrement peut s'effectuer au niveau des individus, des communautés ou des ménages. Lorsque les communautés villageoises disposent d'institutions coutumières viables en ce qui concerne la gestion des terres et lorsque les droits ne sont pas fortement individualisés, l'approche communautaire est préférable
- il convient d'instaurer des systèmes administratifs décentralisés et simples, capables de faire appel et de communiquer avec les institutions coutumières éventuellement actives
- il convient de prévoir la consultation préalable des divers groupes sociaux affectés par les processus d'enregistrement, et la participation de leurs représentants au processus de gestion.

Le Plan Foncier Rural de la Côte d'Ivoire

L'engouement pour le Plan Foncier Rural, lancé en 1988, provient de la multiplication des conflits fonciers dans les zones frontalières du Sud et du Sud-Ouest, conflits exacerbés par l'arrivée de nombreux immigrants et, dans le Nord du Sahel, par les litiges de plus en plus nombreux entre éleveurs et agriculteurs. Ce Plan vise à enregistrer tous les droits fonciers ruraux (coutumiers ou "modernes") et les modes d'utilisation des terres, pour identifier les limites des parcelles et préparer la voie à un code foncier rural. Ainsi, le gouvernement a l'intention de donner une reconnaissance officielle aux droits coutumiers, tout en donnant accès à la législation moderne à ceux qui le désirent. Le Plan prévoit la création d'un registre disponible au niveau local, avec des cartes et des informations démographiques, une liste des ayants droit, un cadastre et les rapports des comptes rendus officiels pour chaque localité. Cinq zones pilotes ont été retenues et, dès janvier 1998, le Plan couvrait déjà 671 000 ha (soit 361 villages, 33 433 parcelles de terrain et 334 086 personnes). Une nouvelle phase a débuté dans le cadre du Programme National de Gestion des Terroirs / Équipement Rural (PNGTER) qui devrait voir l'extension des zones pilotes pour couvrir 3 millions d'hectares d'ici l'an 2002.

Au niveau de la sous-préfecture, les comités fonciers villageois doivent enregistrer les droits fonciers, servir de médiateurs dans les conflits et assurer le suivi du registre. En ce sens, le Plan ne crée pas de nouveaux droits mais permet aux usagers des terres et à leurs voisins de se mettre d'accord. Les comptes rendus de tous les débats sur les litiges sont aussi inscrits dans le registre, avec l'accord des deux parties, et tous les droits contestés sont indiqués comme tels.

Source : PNGTER, Côte d'Ivoire (1998)

5.2.3. Dispositifs de résolution de conflits

La concurrence grandissante pour les ressources naturelles et les conflits qui en découleront inéluctablement dans les 20 prochaines années rendent nécessaire l'établissement de dispositifs de résolution des litiges. Comme suggéré précédemment, l'application du droit moderne pourrait être limitée à des cadres bien déterminés - les zones urbaines et périurbaines par exemple. Ceci devrait réduire les risques de conflits en clarifiant les principes sur la base desquels les décisions seront prises dans un contexte donné. Cependant, il restera sans aucun doute bien des motifs de discordance parmi les usagers des ressources naturelles dans d'autres cadres.

Rôle des dispositifs coutumiers

Un premier pas dans la bonne direction consisterait en ce que l'Etat reconnaisse et maintienne la "primauté" initiale des pôles d'autorités coutumières (comme le village, le canton ou les chefs souverains) dans la résolution des litiges. Cela impliquerait que les intéressés informent les autorités coutumières de leur mécontentement au lieu de s'adresser immédiatement à l'administration ou au pouvoir judiciaire du pays. Seuls les conflits ne pouvant être résolus au niveau coutumier devraient être déférés à l'instance supérieure. Cette solution est loin d'être parfaite, mais se révélerait positive dans bien des cas.

La façon dont les conflits sont résolus par les autorités coutumières est parfois problématique et cela risque de s'aggraver. D'une part, le changement social a souvent entraîné une perte de puissance des autorités coutumières par rapport au passé ; d'autre part, elles ne représentent plus les seules sources d'autorité, dans la mesure où les gens peuvent aussi faire appel à l'administration et au pouvoir judiciaire de l'Etat. On craint aussi, dans certaines régions, que les autorités coutumières ne soient devenues parties intégrantes du problème en participant aux ventes de terres, ce qui explique qu'elles soient de moins en moins perçues comme des arbitres légitimes. Ces problèmes, entre autres, soulignent la nécessité de rendre les autorités plus responsables.

Rôle des autorités gouvernementales

L'Etat a un rôle important à jouer dans le maintien et la légitimation de tout dispositif local ou coutumier de gestion des conflits liés aux terres. En revanche, une intervention directe de l'Etat dans les conflits portant sur les terres et les ressources peut se montrer plus délicate pour plusieurs raisons. Premièrement, les démarches judiciaires ou administratives s'appuient sur des valeurs et des principes que les usagers des terres ne comprennent ou ne respectent pas toujours. Deuxièmement, le processus judiciaire n'est pas toujours suffisamment transparent, de sorte qu'il n'est pas garanti que l'ensemble des parties considère le verdict comme juste. Troisièmement, dans certains cas, l'Etat lui-même est partie prenante au conflit, particulièrement lorsqu'il souhaite exproprier des terres pour des projets de développement ou autres. Dans ces cas, on ne peut guère s'attendre à des jugements justes (et donc acceptables).

Responsabilité et consultation dans la résolution de conflits

Lorsque les conflits dépassent le cadre des institutions coutumières immédiates et sont référés aux pouvoirs publics, il faut que les jugements soient rendus d'une manière "juste" et aussi transparente et responsable que possible. Tant que les responsables locaux et le pouvoir judiciaire n'auront pas à répondre de leurs décisions au niveau local, cette option restera insatisfaisante. Dans certaines zones très contestées, où les conflits liés aux terres sont particulièrement fréquents et intenses, il conviendrait d'instaurer de nouvelles approches-pilotes avec des organismes consultatifs locaux, chargés de conseiller et guider les responsables. On pourrait tirer les enseignements des récentes expériences menées au Niger, où de telles institutions ont été mises sur pied, pour l'ensemble de la région (voir encadré page 41).

La question des prises de responsabilités et de la transparence concernant la résolution des conflits amène à se demander s'il ne serait pas nécessaire pour les Etats d'Afrique de l'Ouest d'examiner sérieusement les possibilités d'engager une réforme plus vaste de leur système judiciaire. Les nombreux débats actuels portant sur la gouvernance en général et les réformes judiciaires en particulier sont importants pour les problèmes de conflits fonciers.

5.2.4. Décentralisation et bonne gouvernance

Cette perspective régionale dénote que le cadre dans lequel les problèmes de régimes fonciers seront abordés à long terme doit prévoir la décentralisation des prises de décisions. Les problèmes locaux exigent, en général, des solutions locales qui s'appuient sur les arrangements existants en ce qui concerne l'accès aux ressources et la résolution des conflits. On pourrait envisager une législation habilitant les autorités locales (comme les districts¹³ et les communes) à réguler les régimes fonciers dans le cadre d'une structure globale nationale.

Risques associés à la décentralisation : transparence des gouvernements locaux et participation

Bien que la décentralisation semble l'une des meilleures options pour régler les problèmes de régime foncier en Afrique de l'Ouest - de nombreux Etats de cette région d'Afrique s'étant déjà bien avancés sur cette voie - la réussite de cette démarche est conditionnée par un important travail de réflexion.

¹³ Le terme générique "district" utilisé dans ce document fait référence à la collectivité territoriale juste au-dessus de la "commune", qui représente la plus petite unité décentralisée parmi ces collectivités. Les pays sahéliens francophones tendent à utiliser des termes qui leur sont spécifiques, tels que "cercles", "arrondissements" ou "départements".

Les problèmes de gouvernance sont cruciaux en matière de décentralisation. Les avantages potentiels de la décentralisation - participation et pragmatisme accrus, solutions locales aux problèmes rencontrés, résolution de conflits - supposent largement que les gouvernements soient garants et transparents. Un gouvernement local dont le corps exécutif non élu détiendrait tout le pouvoir ne serait pas aussi efficace qu'une assemblée responsable devant ses électeurs et chargée d'importantes décisions. On craint aussi, à juste titre, que les élites locales ne "capturent" le gouvernement décentralisé afin de servir leurs intérêts personnels. Le fonctionnement du gouvernement local doit également être transparent et permettre à un maximum de gens de comprendre les questions en jeu ; un manque de responsabilité et de transparence entraverait une participation saine. Ainsi, même si la décentralisation semble la meilleure option pour l'avenir, il faudra faire des efforts considérables pour établir des institutions à la fois responsables et transparentes au niveau local. Inutile d'ajouter qu'il s'agit d'un long processus qui fera appel à la patience et aux efforts de tous les intéressés, y compris des donateurs.

En Afrique de l'Ouest, la décentralisation de l'administration foncière présente plusieurs avantages sur les structures existantes, qu'elles soient modernes ou coutumières. En rapprochant les institutions officiellement habilitées à la gestion des ressources naturelles de ceux qui en dépendent, celles-ci devraient prendre davantage en considération les besoins et les problèmes des populations locales dans leurs prises de décision. La décentralisation offre la possibilité d'une réelle participation de la majorité des usagers de ressources naturelles. Dans les régions, par exemple, où le pastoralisme constitue un important moyen de subsistance et où les groupes pastoraux peuvent être représentés au sein de communes nouvellement élues, les autorités locales sont plus susceptibles de leur garantir des structures foncières adéquates.

La décentralisation devrait également conduire à davantage de pragmatisme. Les districts et communes, plus que les administrateurs nommés par l'Etat, sont prédisposés à reconnaître ce qui peut leur être pratique et utile. Le régime foncier coutumier, lorsqu'il semble fonctionner correctement, pourrait devenir le modèle le plus fréquemment utilisé pour la gestion des terres et des ressources en Afrique de l'Ouest si l'on donnait les moyens aux autorités décentralisées d'établir des systèmes localement acceptables. En revanche, lorsque les usagers des ressources au niveau local estiment que les institutions coutumières ne défendent pas leurs intérêts, qu'elles agissent arbitrairement ou qu'elles ont perdu de leur légitimité, la décentralisation leur permettrait "d'improviser" de nouvelles institutions.

La Commission de décentralisation au Mali

Le programme malien de réforme administrative bruyamment annoncé en 1993 était piloté par la Mission de décentralisation. De nouvelles unités administratives (les Communes rurales) ont alors été créées pour essayer de prendre en compte les préoccupations, ressources et compétences locales dans toutes les mesures et décisions gouvernementales et pour établir un dialogue démocratique. Beaucoup de temps et d'efforts auront été consacrés à l'établissement des nouvelles limites territoriales des Communes rurales et à la création de listes électorales. Une fois les élections des Communes rurales tenues, l'Etat attribuera les terres à ces dernières, et les Conseils locaux auront la capacité juridique d'arbitrer les litiges fonciers, de s'assurer que les usagers locaux puissent faire valoir leurs droits par la mise en valeur responsable des terres et de légitimer les droits coutumiers. La séparation des pouvoirs entre les Communes et les Conseils de village concernant l'allocation des terres est un problème encore en suspens, ainsi que la question de savoir dans quelle mesure les zones ayant une faible capacité fiscale pourront compléter leurs budgets avec des fonds du gouvernement central.

Source : Elbow et al (1996) ; Dombria (1997).

Planification foncière régionale fondée sur la décentralisation de la gestion des ressources naturelles

Comme on l'a déjà vu, les terres subiront des pressions accrues dans de nombreuses régions d'Afrique occidentale. Plusieurs types de pressions tendent déjà à se faire sentir : dans les zones fluviales ou d'agriculture irriguée ; dans les zones actuellement "sous-peuplées" que les agriculteurs et éleveurs coloniseront après avoir quitté les régions fortement peuplées ; dans les zones pastorales, où les agriculteurs chercheront à établir leur exploitation. Autant d'éléments qui plaident en faveur d'une planification foncière et d'une gestion des ressources à un niveau supérieur au village, et dans certaines circonstances, au-delà du niveau de la commune ou du district.

Ces dispositifs régionaux de planification seront également nécessaires si et quand les Etats d'Afrique de l'Ouest engageront des politiques foncières laissant plus de marge de manoeuvre aux structures foncières coutumières et aux juridictions locales en matière de gestion des ressources naturelles. Une perspective cohérente de planification régionale pourrait rassembler les problèmes afférents au district afin de faciliter l'étude de questions stratégiques plus larges et les discussions sur l'investissement d'infrastructure, sur les migrations de populations et du cheptel, et sur la gestion des ressources naturelles. Un tel mécanisme compenserait également les problèmes de favoritisme relativement inhérents aux régimes coutumiers locaux.

Ce type de planification supra-locale n'est pas encore bien établi et le défi consistera à la mettre en oeuvre en partant de la base vers le haut, et non l'inverse. Les autorités locales devront participer à la planification foncière au niveau régional afin d'encourager une prise de décision informée et consensuelle.

5.2.5 Soutien aux institutions locales pour la gestion des terres et des ressources naturelles

Reconnaître la décentralisation comme un cadre stratégique intéressant pour la gestion des régimes fonciers suppose que l'on pousse son principe jusqu'à ses limites. Son fondement repose sur le principe de la subsidiarité qui implique la transmission des fonctions au niveau de gestion le plus bas possible, les niveaux supérieurs ne s'occupant que de ce que les autres ne peuvent traiter. Cela signifie, par exemple, que si les structures foncières peuvent être gérées au niveau du village, les autorités locales feraient bien de lui déléguer des responsabilités.

Dans de nombreuses régions francophones d'Afrique de l'Ouest, la gestion des terroirs villageois (GTV), appuyée par les services nationaux et les ONGs depuis les années 80, cherche à encourager les villages à prendre les décisions qui concernent l'occupation de leurs sols et la gestion de leurs ressources naturelles. Bien que cette approche ait l'avantage d'innover et de redonner la parole aux populations, elle présente aussi un certain nombre de difficultés, citées ci-dessous.

- Les autorités locales de gestion foncière devront veiller à ce que les besoins et les droits des "étrangers", particulièrement ceux des résidents non permanents, soient correctement pris en considération. Dans certains cas, on a constaté que les communautés locales se sont servies de la GTV pour asseoir leurs droits de façon largement exclusive sur leurs territoires, aux dépens des "étrangers" et des usagers des ressources pastorales.
- Certaines ressources (comme les bas-fonds) vitales pour des usagers relevant de différentes juridictions, sont parfois situées uniquement sur l'une d'elles. Il pourrait donc être utile d'encourager la coopération de plusieurs cellules décentralisées dans la gestion de ces ressources.
- L'approche GTV et les autres approches communautaires de gestion des ressources naturelles étant souvent motivées par des initiatives externes, elles ont tendance à ne pas survivre après le retrait de l'aide financière. Les comités locaux établis pour l'occasion se sont souvent révélés éphémères et opérationnels uniquement durant les projets de développement rural qui les financent. Il importe donc que ces approches veillent à la survie de ces institutions au niveau local, au-delà de la durée des projets de développement.

5.2.6. Opportunités non agricoles

On assistera inévitablement à des pénuries localisées de terres, particulièrement dans les zones rurales les plus peuplées et en milieu périurbain, du fait de la saturation et de la vente des terres agricoles. Certains risquent de se retrouver sans terres. D'autres peineront de plus en plus à maintenir leur subsistance sur leur exploitation. Il faudra donc veiller à l'existence de nouvelles opportunités telles que les revenus extra-agricoles, un emploi rural diversifié, la possibilité de revenus urbains et la migration vers d'autres régions. Certaines populations rurales se sont déjà activement engagées dans cette voie, particulièrement dans le Sahel intérieur où le mariage d'activités agricoles et non agricoles est monnaie courante.

Au cours des dernières décennies, plusieurs millions d'ouest-Africains des zones rurales ont fait leur entrée dans l'économie urbaine, principalement dans le secteur non-déclaré. Avec des revenus souvent deux à trois fois supérieurs à ceux du secteur agricole, les centres urbains continueront d'attirer de nombreux migrants pour les travaux saisonniers ou pour s'installer à plus long terme. Ce mouvement est cependant limité par la très faible

croissance de la production et de l'emploi, à la fois dans les secteurs public et privé déclaré, au cours des dernières décennies. Ainsi, par exemple, si la force de travail non-agricole s'est accrue de 6% par an dans les années 60, et de 5% dans les années 70, elle n'a augmenté qu'à raison de 1% par an dans les années 80, sans guère de progrès dans les années 90. Un tel manque d'investissements dans les entreprises privées et le secteur public se traduira par un ralentissement de la croissance dans le secteur non-déclaré qui s'accompagnera d'une baisse de la croissance des revenus, de la demande en produits vivriers, de la pression pour l'intensification de la production agricole et de la valeur de la terre.

5.3. Une vision régionale à l'horizon 2020 ?

Plusieurs éléments d'importance sont à prendre en considération pour établir une vision des structures foncières et d'accès aux ressources en Afrique de l'Ouest à l'horizon 2020.

Le rôle de l'Etat

Mise en oeuvre de politiques foncières cohérentes

Tout d'abord, les politiques concernant les terres et les ressources naturelles devront être à la fois ouvertes et flexibles, tout en respectant les grandes lignes du développement régional et national. Cela consistera en partie à assurer une cohérence maximale entre les politiques afférentes aux terres agricoles, aux forêts, aux pâturages et aux ressources hydrauliques. Cela implique l'existence d'un cadre global permettant l'intervention des différentes parties prenantes et des usagers des ressources naturelles, à des niveaux divers, pour la formulation de stratégies. L'Etat, en tant que partie prenante, devra par conséquent veiller à mener à bien ce processus de dialogue stratégique.

"Le principe de domanialité" et l'Etat

Il serait utile que les gouvernements distinguent deux aspects du principe de domanialité : la capacité de l'Etat à réglementer et arbitrer les affaires foncières d'une part, et la notion de propriété d'autre part. Il est plus important que l'Etat conserve des pouvoirs tangibles en ce qui concerne le premier aspect plutôt que d'essayer de maintenir un monopole théorique sur le second. Dans un même temps, les Etats d'Afrique de l'Ouest doivent trouver une façon de déléguer un maximum de leurs prérogatives aux institutions foncières mieux placées pour les exercer, après avoir clairement défini les tâches et responsabilités de ces dernières.

Il est clair que l'Etat jouit du droit de domanialité et qu'il a le devoir d'agir dans l'intérêt national si besoin est. Cela soulève des questions de souveraineté, mais aussi des questions plus prosaïques liées aux investissements publics et à la fiscalité. Néanmoins, tout en maintenant un domaine national "résiduel", les Etats d'Afrique de l'Ouest devraient déterminer aussi explicitement que possible le cadre dans lequel ils peuvent exercer leurs droits. Cela implique qu'ils soient clairs sur les démarches leur permettant d'exproprier des terres et qu'ils indemnisent dûment ceux dont les droits ont été atteints.

Cadres juridiques appropriés

Les Etats d'Afrique de l'Ouest devraient également clarifier les principes généraux sur lesquels reposent les régimes fonciers et les modes d'accès aux ressources. Ces principes, issus d'un certain nombre d'options stratégiques nationales, doivent être suffisamment "ouverts" pour permettre de traiter de multiples questions et diverses situations avec flexibilité. Cela pourrait se faire par le biais de "chartes" foncières nationales ou de lois-cadres. Il faudra également tenir compte des engagements internationaux que les Etats d'Afrique de l'Ouest ont signés pour les structures afférentes à la gestion des terres et des ressources.

Soutien à la décentralisation et aux instances locales pour la gestion foncière et la résolution de conflits

De surcroît, les Etats d'Afrique de l'Ouest ont un rôle crucial et nécessaire à jouer pour habiliter les institutions de niveau non national à gérer les régimes fonciers et les ressources. Cela implique non seulement que l'on reconnaisse leur autorité dans les questions liées aux régimes fonciers, mais aussi que l'on s'engage à sanctionner et respecter leurs décisions.

Une vision appropriée de la gestion des terres et des ressources à l'horizon 2020 devrait également impliquer un engagement actif de la part de l'Etat, pour décentraliser les dispositifs de résolution de conflits. Les autorités locales devront aller dans ce sens. Tout en soutenant ces dispositifs décentralisés, l'Etat doit aussi encourager la transparence des jugements. Il ne devrait intervenir qu'en dernier recours ou lorsqu'un conflit non résolu requiert l'arbitrage de la plus haute instance.

De la même façon, les Etats d'Afrique de l'Ouest ont un rôle important à jouer pour donner les moyens aux institutions villageoises et communautaires de gérer leurs ressources naturelles. L'encouragement de la subsidiarité en tant que principe de base, doit faire partie de toute vision future sur les régimes fonciers. Les politiques devraient chercher à généraliser ce principe et permettre que la gestion villageoise et communautaire se concrétise sous forme d'institutions.

Soutien technique et valorisation des compétences

Enfin, l'Etat devra développer sa capacité à apporter son soutien technique aux institutions foncières. Il convient de mettre les connaissances existantes sur les régimes fonciers au sein des universités, des instituts de recherche ou des ONGs à la disposition de ceux qui travaillent sur le terrain. Si, par exemple, on estime nécessaire la mise en oeuvre de programmes d'enregistrement ou d'immatriculation foncière dans certaines zones, l'Etat pourrait apporter l'assistance technique requise.

5.4. Actions possibles pour les gouvernements et les donateurs

Au moment où les gouvernements d'Afrique de l'Ouest poursuivent le débat sur les questions de régimes fonciers, il est essentiel que leurs initiatives soient soutenues par la communauté des donateurs et qu'un échange d'information soit assuré entre les différents pays. De nombreux projets sont déjà en cours dans la région en matière de gestion des terres et des ressources naturelles et les expériences vécues peuvent fournir une base utile aux gouvernements pour l'introduction de nouvelles stratégies. Il convient donc de seconder les gouvernements nationaux pour qu'ils puissent mieux tirer parti de l'expérience d'autres pays de la région. En particulier, il faut encourager l'échange d'informations et d'opinions entre les pays anglophones et francophones. Cette démarche d'apprentissage et d'échange d'expériences pourrait ainsi se polariser sur les questions suivantes.

41

Débats nationaux sur les questions foncières et changement législatif

L'organisation, au niveau national, d'un cadre de consultation inter-ministériel comprenant les principales structures gouvernementales chargées des questions afférentes au foncier, favoriserait la recherche de consensus sur les problèmes liés à des secteurs différents. De plus, un forum aux niveaux local et régional pourrait être

Le Code rural nigérien

Les principes directeurs du Code rural ont été introduits en 1993 pour formuler des règles claires et obligatoires, en matière de distribution et d'utilisation des terres, permettant de donner aux producteurs agricoles un statut juridique sûr. Ainsi, les lois coutumières établies localement seront officialisées et recevront le même statut juridique que les lois modernes. A l'issue d'une série de séminaires régionaux, il a été décidé que les terres cultivées pouvaient devenir une propriété privée individuelle, tandis que les terres de parcours devaient rester une propriété commune protégée, avec une priorité d'accès pour les groupes pastoraux dans certaines zones (les terroirs d'attache). Si les droits coutumiers sur une terre peuvent être établis, un Dossier rural est constitué par écrit et, après un certain temps, ces droits confèrent le statut de propriété privée. Toutefois, pendant l'étape intermédiaire d'enregistrement au Dossier rural, obligation est faite aux détenteurs des droits d'assurer la mise en valeur de la terre. S'ils ne peuvent pas le faire, ils doivent laisser d'autres l'exploiter, bien que cet arrangement ne remette pas en cause la demande de propriété enregistrée. Les Commissions foncières rurales, au niveau de l'arrondissement et de la commune, sont chargées de traiter les problèmes locaux de tenure foncière et de résoudre les litiges. Elles regroupent des fonctionnaires, des dirigeants coutumiers et des représentants de la société civile.

Source : Lund (1998) ; Yacouba dans GREY/IIED/Université de Saint Louis (1997)

créé pour les divers usagers des terres et leurs représentants élus et coutumiers, afin de faciliter l'établissement d'un dialogue en parallèle.

Plusieurs pays de cette région d'Afrique ont pris des initiatives innovatrices consistant à lancer des débats sur les questions foncières. Au Niger, par exemple, le processus de rédaction du nouveau Code Rural pourrait être utile à d'autres pays désireux de lancer des démarches consultatives (voir l'encadré ci-dessus). Plusieurs pays ont également pris des initiatives expérimentales de consultation populaire sur les réformes des politiques et des codes forestiers. Les Etats d'Afrique de l'Ouest ont beaucoup à apprendre les uns des autres à travers ces débats.

Gestion et administration des terroirs villageois

Plusieurs pays francophones d'Afrique de l'Ouest ont œuvré à promouvoir la gestion et l'administration des terres au niveau des villages. Il convient de tirer les enseignements de leur expérience de la gestion des terroirs villageois. Certains points exigeraient une attention particulière, pour déterminer par exemple dans quelle mesure la GTV peut engendrer des pratiques d'exclusion, ses rapports avec les structures pastorales et la solidité des institutions villageoises.

Progrès et résultats des programmes d'enregistrement des terres

Etant donné la circonspection nécessaire face aux éventuelles politiques d'immatriculation foncière, il existe certainement des enseignements utiles à tirer des récentes activités pilotes lancées à cet égard en Côte-d'Ivoire et au Bénin. Ces deux pays ont choisi d'enregistrer les droits établis, qu'ils soient coutumiers ou modernes, afin de procurer une certaine sécurité foncière aux agriculteurs situés dans des zones particulièrement litigieuses et conflictuelles, du fait d'une forte immigration ou raréfaction des terres.

Cogestion des ressources communes

Etant donné les pressions croissantes exercées sur ces ressources et leur importance pour les populations locales, les gouvernements d'Afrique de l'Ouest doivent envisager des options favorables à la cogestion, que ce soit pour les réserves, les forêts classées ou les zones de brousse censées être "vacantes". Encourager les usagers des ressources naturelles au niveau local à adopter les principes de gestion durable d'une part et leur permettre d'autre part, de bénéficier d'une partie des fruits de l'exploitation de ces ressources représente la seule option de survie pour de nombreuses RC dans les 25 ans à venir. En l'absence d'encouragements de ce type, la plupart des RC continueront de faire l'objet d'une exploitation incontrôlée. Aujourd'hui, en Afrique de l'Ouest les expériences locales ne manquent pas dans ce domaine, comme la cogestion des forêts au Ghana ou la réforme des systèmes d'alimentation en bois de chauffe dans de nombreuses régions du Sahel des forêts. Les stratégies futures devront tirer les enseignements de ces diverses expériences.

Meilleure gestion de conflits

Les conflits liés aux terres risquent de se multiplier dans l'avenir. La région a vu des tentatives intéressantes et innovantes d'améliorer les dispositifs de gestion et de résolution de conflits fonciers, comme les tribunes réunissant les agriculteurs et les éleveurs au Burkina Faso ou bien les tentatives d'impliquer l'ensemble des usagers des ressources naturelles dans certains projets de gestion participative au Niger. Là encore, ces expériences souvent localisées ont bien des choses à nous apprendre. En outre, certaines régions (comme le nord du Nigeria) se réfèrent traditionnellement à des instances locales appelées *alkalis* pour la résolution de conflits fonciers, qui pourraient servir d'exemple.

Revalorisation du pastoralisme et de l'élevage

Comme on l'a vu, les pasteurs et les propriétaires de bétail subissent une pression croissante dans toutes les terres sèches. Dans l'avenir, l'avancée des terres agricoles et la polarisation du développement agraire sur certaines ressources clés rendront encore plus vulnérables l'économie pastorale et la subsistance de plusieurs millions de pasteurs et d'agropasteurs. Si l'on veut que le pastoralisme contribue au développement économique des zones sèches (ce qu'il serait en mesure de faire, étant donné la demande croissante en viande

des centres urbains) et éviter la destitution des éleveurs, il faudra prendre leurs valeurs en considération.

Concilier le pastoralisme et l'agriculture constitue un problème de taille pour une grande partie des terres sèches d'Afrique de l'Ouest. Il conviendra de tirer les enseignements de toutes les expériences et démarches lancées localement et s'étant révélées positives, afin de les intégrer dans les politiques nationales.

Processus de décentralisation

Plusieurs Etats d'Afrique de l'Ouest décentralisent actuellement leurs systèmes administratifs. Il importera de tenir compte des difficultés de ce processus et des avantages que la décentralisation comporte lors de l'introduction de futures réformes. Les enseignements tirés de pays comme le Mali, où l'Etat est en train de créer des "domaines" fonciers pour ses communes rurales, seront particulièrement utiles pour régler les questions de régimes fonciers qui se poseront ailleurs dans la région.

DOCUMENTATION CONSULTEE

- Amanor, K., 1994, *The New Frontier : farmers' response to land degradation*, Zed Books, London.
- Amanor, K., 1996, *Managing trees in the farming system : the perspective of farmers*, Forestry Department, Accra.
- Bassett, T.J., 1991, 'Migration et féminisation de l'agriculture dans le Nord de la Côte d'Ivoire', dans F. Gendreau et al. (eds), *Les Spectres de Malthus*, EDI, Paris.
- Benneh, G., Kasanga, K., et Amoyaw, D., 1996, 'Land tenure and women's access to agricultural land : a case study of three selected districts in Ghana', Communication non publiée.
- Blowfield, M., 1995, 'Labour strategies among smallholders producing perennial tree crops in Ghana and Indonesia', *NRI Socio-Economic Series*, No. 9. Natural Resources Institute, Chatham
- Bohrer, K., et Hobbs, M., 1996, *Post-Praia progress towards tenure security and decentralization : a review of CILSS-member country legislative reforms*, Land Tenure Center, Madison, Wisconsin.
- Bruce, J.W., et Migot-Adholla, S.E., (eds), 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Company, Dubuque, Iowa.
- Chaléard, J.L., 1994, 'L'essor du vivrier marchand : un contre-modèle aux marges du modèle ivoirien', Communication présentée au GIDIS-CI/ORSTOM colloque sur la Crise, ajustements et recompositions en Côte d'Ivoire : la remise en cause d'un modèle, 28 November - 2 December 1994, Abidjan.
- Chauveau, J-P., 1995a, 'Land pressure, farm household life cycles and economic crisis in a cocoa-farming village (Côte d'Ivoire)', dans F. Ruf et P.S. Siswoputranto (eds), *Cocoa Cycles : the economics of cocoa supply*, Woodhead Publishing Ltd., Cambridge.
- Chauveau, J-P. et Léonard, E., 1995, 'Côte d'Ivoire's pioneer fronts : historical and political determinants of the spread of cocoa cultivation', dans W. G. Clarence-Smith (ed), *Cocoa Pioneer Fronts since 1800*, Macmillan, London.
- CIRAD/SAR, 1996, *Evaluation de l'opération pilote de Plan Foncier Rural*. World Bank/République de Côte d'Ivoire.
- Cline-Cole, R., 1997, 'Promoting (anti-)social forestry in northern Nigeria?', *Review of African Political Economy*, 74 : 515-536.
- Cour, J-M., 1995, *The challenges of urbanization in countries in settlement transition*, OECD/Club du Sahel, Paris.
- Cubriilo, M., et Goislard, C., 1998, *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*, Karthala-Coopération Française, Paris.
- David, R. (ed), 1995, *Changing Places ? Women, resource management and migration in the Sahel*, SOS Sahel UK, London.
- Daumbia, S. (1997) 'Opportunités et contraintes pour la gestion communautaire des ressources naturelles : Le cas de Mali', CENFOD-Mali/IIED
- Drylands Programme, (n.d.), *Comments on the WALTPS : a rapid review*, IIED, London.
- Elbow, K., et al, 1996, *Country profiles of land tenure : West Africa*, Land Tenure Center, Madison, Wisconsin.
- Firmin-Sellers, K., 1996, *The Transformation of Property Rights in the Gold Coast*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Francis, P., 1984, 'For the use and common benefit of all Nigerians : consequences of the 1978 land nationalization.', *Africa*, 54(3) : 5-28.
- Freudenberger, M., 1993, *Land Tenure, Local Institutions and Natural Resource Management in Senegal*, Land Tenure Center, Madison, Wisconsin.
- GRET/IIED/Université de Saint-Louis, 1997, *Managing land tenure and resource access in West Africa : proceedings of a regional workshop held at Gorée, Sénégal* (Novembre 18-22, 1996). IIED, London.
- Guyer, J., 1997, *An African Niche Economy : farming to feed Ibadan 1968-88*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Gyasi, E.A., 1994, 'The adaptability of African communal land tenure to economic opportunity : the example of land acquisition for oil palm farming in Ghana', *Africa*, 64(3) : 391-405.
- Hart, K., 1982, *The Political Economy of West African Agriculture*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hesseling, G., et Ba, B.M., 1994, *Land tenure and natural resource management in the Sahel : regional synthesis*, CILSS.
- Kotey N.A et al, 1998, *Falling into Place : Ghana country study*, Policy that Works for Forests and People Series No 4. IIED, London
- Lanc, C., (ed), 1997, *Custodians of the Commons : pastoral land tenure in East and West Africa*, Earthscan, London.
- Lastarria-Cornhiel, S., 1997, 'Impact of privatization on gender and property rights in Africa', *World Development*, 25(8) : 1317-1333.
- Lavigne Delville, P., (ed), 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques légitime et légalité* GRET/Ministère de la Coopération, Karthala, Paris.
- Lavigne Delville, P., 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement : analyse comparative des différentes approches (rapport de synthèse)*, GRET/Ministère de Coopération, Paris.
- Le Roy, E., 1995, 'La sécurité foncière dans un contexte

- Paris.
- Le Roy, E., 1996, 'Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt dix', dans Lavigne-Delville, P., (ed), 1996.
- Lund, C. (1998) *Law, Power and Politics in Niger: Land Struggles and the Rural Code*, LIT verlag, Hamburg.
- Manuh, T., 1994, *Ghanaian women, economic crisis and access to resources*, Communication non publiée.
- Mayers, J., and Kotey, N.A., n.d., *Migration into forest reserves in Western Region, Ghana: how it happened, what the government has done, and why a new approach is needed*, ms.
- Mortimore, M., 1996, 'Evolution du régime foncier dans la zone de peuplement dense de Kano au Nigeria 1903-1993', dans Lavigne Delville, P., (ed), 1998.
- Mortimore, M., 1997, *Histoire et évolution des régimes fonciers et de l'administration en Afrique Occidentale*, IIED Programme Zones Arides Dossier No. 71, Londres.
- Mortimore, M., 1998, *Policy issues in land and natural resource tenure in West Africa*, Communication écrite pour IIED Programme Zones Arides, Londres.
- Myers, G.W., 1991, *Land and Power: the impact of the Land Use Act in southwest Nigeria*, LTC Research Paper 108, Land Tenure Center, Madison.
- Nicholson S.E., et al, 1998, Desertification, Drought and Surface Vegetation: an example from the West African Sahel. *Bulletin of the American Meteorological Society*, Vol 79, No. 5, May 1998
- NRI, 1997, *Kumasi Natural Resource Management Research Project: inception report*, NRI, Chatham.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Painter, T.M., Sumberg, J. et Price, T., 1994, 'Your terroir and my 'action-space': implications of differentiation, mobility and diversification for the approche terroir in Sahelian West Africa', *Africa* 64 (4) : 447-464.
- Péllissier, P., 1995, 'Transition foncière en Afrique Noire: du temps des terroirs au temps des finages', in Blanc-Pamard, C., et Cambrézy, L., (eds), *Terre, terroir, territoire: les tensions foncières*, ORSTOM, Paris.
- Platteau, J.-P., 1996, 'The evolutionary theory of land rights as applied to sub-Saharan Africa: a critical assessment', *Development and Change*, 27 : 29-86.
- PNGT, 1998, 'La Gestion des Terroirs au Burkina Faso: l'Expérience du Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT)' Communication présentée à la rencontre régional sur les projets et programmes GT/GRN, à Niamey, 12-16 Octobre 1998
- PNGTER, Côte d'Ivoire, 1998, *Projet National de Gestion de Terroirs et d'Equipment Rural: Composante "Securisation foncière"*, Ministère de l'Agriculture et de Ressources animales/BNETD/PFR, Abidjan
- Quan, J., 1997, *Recent developments in land policy in Southern Africa: a review for ODA*, Social Sciences Group, NRI, Chatham.
- Raynaut, C., et al., 1997, *Societies and Nature in the Sahel*, Routledge, London.
- Robertson, A.C., 1987, *The dynamics of productive relationships: African share contracts in comparative perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rochette, R., 1998, *Pastoralisme et développement au Sahel*, PRASET/Club du Sahel.
- Ruf, F., 1995, *Booms et crises du cacao: les vertiges de l'or brun*, CIRAD/Karthala, Paris.
- Sarris, A., et Shams, H., 1991, *Ghana under structural adjustment: the impact on agriculture and the rural poor*, IFAD/New York University Press, New York.
- Schoonmaker Freudenberger, M. et K., 1993, *Pastoralism in peril: the compression of grazing space in Senegal*, Land Tenure Center, Madison, Wisconsin.
- Schwartz, A., 1997, *Rapport de mission réalisée pour le compte de la fondation Tropenbos dans le Sud-Ouest ivoirien*, ORSTOM, Bondy.
- Scouones, I (ed), 1995, *Living with Uncertainty. New directions in pastoral development in Africa*, Intermediate Technology Publications, London
- Sjastaad, E., et Bromley, D., 1997, 'Indigenous land rights in sub-Saharan Africa: appropriation, security and investment demand.', *World Development*, 25(4) : 549-562.
- Snrech, S., et al, 1995, *Preparing for the future: a vision of West Africa in the year 2020*, WALTPS, OECD/Club du Sahel, Paris.
- Snrech, S., 1996, *Les transformations de l'agriculture ouest-africaine: évolutions 1960-1990, défis pour l'avenir, implications pour les pays sahéliens*, Club du Sahel, Paris.
- Snrech, S., (n.d.), *Agricultural transformation in the Sahel: two preliminary notes*, Club du Sahel, Paris.
- Swindell, K., et Mamman, A.B., 1990, 'Land expropriation and accumulation in the Sokoto periphery, northwest Nigeria 1976-86.', *Africa*, 60 (2) : 173-187.
- van den Berg, A., 1997, *Land Right, Marriage Left: Women's management of insecurity in North Cameroon*, CNWS Publications, Leiden.
- Winter, M., 1997, *Migration in the central sub-region of West Africa: trends, issues, and reflections*, Bilan préparé pour l'ODA, Londres.



“ Régimes fonciers et accès aux ressources naturelles en Afrique de l’Ouest : Questions et opportunités pour les 25 ans à venir ” étudie les questions communes aux pays de l’Afrique de l’Ouest sur les régimes fonciers et l’accès aux ressources naturelles, et les perspectives d’évolution au cours des 25 prochaines années. La région est composée d’environnements écologiques, historiques et socio-économiques très divers, depuis les zones forestières du littoral jusqu’aux zones désertiques au nord. De nombreux changements ont été observés au cours des dernières décennies : la croissance urbaine et démographique, les migrations, et l’accès à de nouveaux marchés et technologies ont exercé une pression importante sur la terre. Ce rapport traite des points clés sur lesquels les gouvernements, les donateurs et la société civile doivent réfléchir afin d’élaborer des politiques permettant d’assurer une utilisation optimale des terres, des droits d’accès équitables et une réduction du nombre et de la sévérité des conflits.

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 des 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.

ISBN 1899825 36 3

International Institute for
Environment and Development (IIED)
Drylands Programme
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DF
United Kingdom
Tel : +44 (0) 20 388 2117
Fax : +44 (0) 20 388 2620
email : drylands@iied.org
<http://www.iied.org>