

RÉSEAU INTERNATIONAL DE CHERCHEURS
SUR LA QUESTION FONCIÈRE EN AFRIQUE NOIRE

LES POLITIQUES FONCIERES ETATIQUES
EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

ENJEUX ET PERSPECTIVES

SEPTEMBRE 1982,

RESEAU INTERNATIONAL DE CHERCHEURS
SUR LA QUESTION FONCIERE EN AFRIQUE NOIRE
S/c du Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris

UNIVERSITE DE PARIS 1
14, rue Cujas
75231 - Paris Cedex 05

LES POLITIQUES FONCIÈRES ÉTATIQUES

EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

ENJEUX ET PERSPECTIVES

Etude réalisée sur financement du Ministère des Relations Extérieures
Service de la Coopération et du Développement par :

E.GREGOIRE
E. LE BRIS
E. LE ROY

Avec la collaboration de :

M.F. ADRIEN
F. AHOANGAM
J. CHAUMIE
S. CISSE
A. FIAN
A.H. SIDIKOU
G. KALAMBAY LUMPUMGU
D. KINTZ
H. OUEDRAOGO

SEPTEMBRE 1982

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
Préambule	1
Introduction	3
1ère Partie : LA MAITRISE DE L'ESPACE DANS LES POLITIQUES ETATIQUES EN AFRIQUE NOIRE : UNE FIN OU UN MOYEN ? POURQUOI ET POUR QUI ?	5
<u>Chapitre 1er</u> : L'introduction de la matrice spatio- temporelle occidentale durant la période coloniale et l'intervention du droit de la propriété foncière en Afrique noire	9
a - Les attributs de la matrice spatio-temporelle occidentale.....	9
1 - Le "réfèrent pré-colonial"	11
2 - Les nouveaux attributs de l'espace dans la matrice spatio-temporelle occidentale	12
b - L'invention de la propriété foncière en Afrique noire	15
1 - Les conceptions civilistes	16
2 - Le contexte colonial	17
c - Un discours colonial figé, des pratiques actives et subversives	20
1 - La contestation par voie judiciaire	20
2 - La subversion par des pratiques autochtones..	21
<u>Chapitre 2ème</u> : La prétention de l'Etat africain au monopole foncier à partir des années soixante	24✓
A - L'Etat africain et la construction nationale	27✓

B - Les réformes foncières et agro-foncières en Afrique noire	29
1 - La nationalisation de la politique coloniale	30
2 - Les illusions d'une révolution agro-foncière	31
C - Le monopole de l'Etat africain sur les problèmes fonciers	33
<u>Chapitre 3ème</u> : Politique foncière et généralisation des rapports salariaux : l'espace et la logique capitaliste dans la crise mondiale 1973-1982	36
A - Mobilisation de la terre ou de la force de travail ...	38
B - Tensions structurelles et ruptures éventuelles	44
Conclusion	50
2ème Partie : ELEMENTS D'UN BILAN-DIAGNOSTIC.....	53
Avertissement	53
A - Bénin	54
B - Centrafrique	77
C - Côte d'Ivoire	95
D - Haute-Volta	121
E - Mali	156
F - Niger	171
G - Sénégal	201
H - Togo	230
I - Zaïre	259
ANNEXES	
1. Législation coloniale française	280
2. Fiche technique (modèle)	284

Les jugements portés dans ce document n'engagent
que les auteurs et non le Ministère de la Coopération
et du Développement, commanditaire de l'étude

P R E A M B U L E

Cette étude, réalisée à la demande du Service des Etudes du Développement du Ministère de la Coopération et du Développement, a pour principal objectif d'éclairer les conséquences des choix des politiques de développement dans leurs aspects de contrôle et d'utilisation de l'espace. Le terme foncier n'est donc pas pris ici dans son sens juridique étroit mais dans une acception plus large (le foncier est pour nous un fait social global).

Les travaux réalisés au cours de ces dernières années par notre équipe, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, ont permis de mettre en évidence une nouvelle actualité de la question foncière en Afrique Noire même si transparait, par ailleurs, une certaine continuité dans le discours entre l'Etat colonial et l'Etat africain indépendant. Le monopole étatique en matière foncière est certes battu en brèche par différentes forces mais au cours de la dernière décennie, il s'est affermi et codifié. La question foncière ne recèle pas, en Afrique Noire, la même charge de violence qu'en Amérique Latine mais les enjeux des politiques mises en place tout au long des années soixante-dix justifient que l'on essaye aujourd'hui de faire le point sur les connaissances acquises et sur les perspectives ouvertes par la réflexion des chercheurs. Derrière le vocable foncier, l'on trouvera en effet des enjeux aussi essentiels que l'accumulation du capital, la mobilisation des forces productives (terre et force de travail), l'appropriation et l'organisation territoriales et, au bout du compte, le mode de constitution de l'Etat-Nation moderne.

D'un point de vue méthodologique, la synthèse que nous proposons repose sur des fiches techniques d'identification des politiques foncières, fiches qui pourront être périodiquement remises à jour et qui devraient permettre de suivre l'effectivité de certaines mesures ou l'opérationnalité de certains objectifs.

La réflexion, dont certains résultats sont présentés ici, est le fruit d'un travail collectif initié par le Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris et développé dans le cadre de la préparation des journées d'études sur la question foncière en Afrique Noire tenues à Paris en Septembre 1980 (1). A la suite de cette réunion scientifique s'est constitué un réseau international de recherches sur la question foncière, un des objectifs de ce réseau étant l'organisation en Juin 1983 à Bobo Dioulasso (Haute-Volta) d'une rencontre sur le thème "Les pratiques foncières locales dans la production et la reproduction de l'espace en Afrique Noire".

(1) Les actes de ces journées vont être publiés sous le titre "Enjeux fonciers en Afrique Noire". Editions Karthala-Orstom, Paris, Novembre 1982.

INTRODUCTION GENERALE

Si nous considérons qu'il y a concordance entre l'instauration de politiques foncières et l'introduction par les colonisateurs français et belges d'un nouveau modèle de l'Etat, l'expérience de l'Afrique Noire s'est déroulée sur une centaine d'années.

C'est en effet à partir de 1880 que les prémices d'une organisation administrative et territoriale vont voir le jour et c'est au tournant du siècle, en 1899 et 1900, que vont émerger, dans les colonies françaises, l'organisation administrative fédérale et les premiers textes relatifs à la procédure de l'immatriculation.

Durant cette centaine d'années s'est globalement opérée une rupture radicale avec les formes d'organisation sociales autochtones antérieures. Sous l'étiquette de "modernité", des institutions et des représentations européennes (relatives au pouvoir, au divin, au temps et à l'espace, à l'individu sujet de droit et au statut des groupes, etc.) prétendent se substituer à d'autres représentations et aux instances socio-politiques pré-coloniales disqualifiées en raison de leur "traditionalité".

Cependant, le couple tradition-modernité cache, derrière une dichotomie réductionniste, des processus plus complexes dont nous devons nous expliquer.

La complexité des politiques foncières réside tout d'abord dans l'inégale application dans le temps et dans l'espace du processus de modernisation par occidentalisation... Cette inégalité a tenu à la plus ou moins grande richesse des territoires en produits d'exportation, puis au choix de modèle de développement, insérant plus certaines régions d'Afrique Noire dans l'économie de marché que d'autres. Par la suite,

cette inégalité entre territoires s'est compliquée d'une inégalité entre régions d'un même Etat, zones d'une même région, quartiers d'une même ville... selon le degré d'extraversion et d'occidentalisation (1).

Car, si les discours étatiques sont relativement homogènes dans le temps et l'espace africains, inversement les pratiques ne sont pas facilement généralisables. Ceci nous conduira à indiquer dans une seconde partie l'état d'application des politiques foncières en tenant compte des précisions introduites par nos correspondants pour souligner les différences locales ou les divergences entre les principes et les pratiques, les normes et les usages. Cependant, ces analyses ne seraient pas compréhensibles si nous ne dégagions pas, dans une première partie, les médiations des politiques foncières. L'intervention de l'Etat dans le contrôle et la maîtrise de l'espace ne s'est pas seulement opérée à travers un discours foncier à prépondérance juridique. Si ce discours juridique émerge très tôt, comme discours foncier spécialisé, il cache en fait des objectifs politiques et économiques qui sont implicitement présents dans le projet de société introduit par l'Europe mais qui ne seront que progressivement maîtrisés.

Nous considérons en effet que le discours foncier, au delà des invariants qui le traversent (la référence à la notion de propriété, les privilèges de l'Etat, la liaison entre la reconnaissance de droits et la mise en valeur économique), cache des objectifs différents qui ont été abordés dans un ordre qui répond plus aux capacités politiques des gouvernants qu'au souci de la logique.

Découvrir le sens caché du processus est aussi un préalable nécessaire à l'examen de chaque politique étatique. C'est en effet à la lumière du décryptage des relations sociales dans leur généralité que nous saisirons le sens de l'évolution dans sa particularité.

(1) Le problème est rendu plus complexe encore du fait que certains pays comme la Haute-Volta peu exportateurs de produits ont joué le rôle de réservoirs de main-d'oeuvre.

Première Partie : LA MAITRISE DE L'ESPACE DANS LES POLITIQUES ETATIQUES
EN AFRIQUE NOIRE : UNE FIN OU UN MOYEN ? POUR QUI ET
POURQUOI

La conception qui présidait à l'organisation de l'espace dans l'Afrique précoloniale peut être caractérisée par un paradigme que nous appelons la "matrice spatio-temporelle autochtone", le terme matrice étant ici retenu comme "moule permettant de reproduire une empreinte" et ses attributs s'opposant terme à terme à ceux de la matrice occidentale que nous examinerons ensuite.

Dans les sociétés africaines pré-capitalistes, "l'espace est isotrope, l'espace est ouvert en ce sens qu'il n'y a pas à proprement parler d'extérieur. Toute trajectoire n'est jamais qu'un retour au centre originel. Il y a certes des délimitations mais pas de clôture au sens moderne. On se propage sur un champ homogène, sur un espace continu. Ce qui tient lieu de territoire se définit, non par rapport au territoire du voisin, mais par rapport à un non-lieu, un "hors-espace", un lieu de pouvoir dans un système de pouvoirs multiples spécialisés et interdépendants" (1).

Ce paradigme a été caractérisé à partir des réflexions et des travaux de N. Poulantzas (2) et de M. Godelier (3) relatifs aux récits historiques des chasseurs collecteurs australiens et des comparaisons des cultures australiennes et africaines en matière de représentation de l'espace. Il est en effet intéressant de relever que les populations australiennes, africaines (et indiennes d'Amérique) ont fait l'objet des mêmes explications caricaturales en ce qui concerne leurs modalités d'occupation de l'espace avant l'arrivée du colonisateur.

(1) E. Le BRIS, E. Le ROY. La question foncière en Afrique noire, esquisse d'une nouvelle problématique des rapports sociaux impliqués par l'espace. Enjeux fonciers en Afrique noire. A paraître 1982.

(2) N. POULANTZAS. L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme. Paris P.U.F. 1978.

(3) M. GODELIER. L'appropriation de la nature. Territoire et propriété dans quelques formes de sociétés précapitalistes. La Pensée, 198, Avril 1978.

M. M. Gumbert, dans un article stimulant (1), montre en effet que l'anthropologie sociale, et Radcliffe Brown en particulier, ont produit dans les années trente pour l'Australie une caricature dont l'équivalent apparaît dans la littérature coloniale sur l'Afrique sous la plume de Darestes en 1908⁽²⁾. Il y a pourtant une différence entre les deux caricatures. Alors que le modèle paradigmatique africaniste est construit à partir de l'inversion des attributs reconnus à la notion de propriété, celle de Radcliffe Brown est conçue par décalque du concept européen d'Etat.

Cette divergence apparaît comme secondaire en regard de la révolution qu'introduit, au delà de la caricature, la matrice spatio-temporelle occidentale : l'espace se spécialise et se particularise, il devient territoire (comme support de pouvoirs) et bien foncier comme sol approprié. Cessant d'être le support de rapports principalement déterminés par le sacré ou le divin (dans le cas des sites australiens) ou de nature plus sociaux (en Afrique noire), l'espace devient le révélateur des nouveaux rapports sociaux qui ont contribué à le produire.

Dans l'histoire des cents dernières années, l'Afrique noire a vu de multiples processus se concrétiser successivement.

- imposer la matrice spatio-temporelle occidentale par le biais du droit de propriété et d'une législation foncière coloniale,
- puis tenter d'imposer l'Etat comme l'arbitre des rapports sociaux et/ou le gestionnaire de l'espace ,
- enfin essayer d'imposer des rapports sociaux fondés sur la généralisation du salariat, c'est-à-dire capitalistes et individualistes, grâce à l'usage généralisé du droit de propriété et par le biais des comportements économiques qu'il induit.

(1) M.M. GUMBERT : "Paradigm lost". Oceania. 1981.

(2) P. DARESTE : "Le régime de la propriété foncière en Afrique coloniale". Extrait du recueil de législation, doctrine et jurisprudence coloniale. Mai 1908. Marschall et Billard Editeurs. Paris. 24 pages.

Ce troisième point est l'objectif principal. La difficulté de sa mise en oeuvre suppose le détour par le discours juridique et les privilèges reconnus à l'Etat. Mais les obstacles mis à sa réalisation expliquent aussi la lenteur de sa concrétisation.

D'un point de vue historique, trois périodes paraissent importantes :

- la période coloniale illustre principalement le premier objectif, l'Etat colonial français ayant dû reculer pour le second en 1955.
- La première décennie des indépendances (1960-1970) consacre la seconde prétention, l'Etat africain devenant l'acteur principal des relations foncières.
- Enfin, depuis 1973 et la crise économique qui en résulte, certains Etats cherchent à "rationaliser" la gestion et la consommation de l'espace en introduisant ces paramètres dans leur planification en vue d'imposer la logique capitaliste dans les procès de production. C'est au cours de cette phase que se sont multipliées les tentatives de planification régionale, les réformes agro-foncières et administratives, les SDAU, etc... En milieu urbain, de ponctuelle et indirecte, l'intervention de l'Etat s'est faite directe et pesante (certains vont jusqu'à parler de "promotion foncière publique à caractère discrétionnaire". (1) J.F. Tribillon estime, quant à lui, que l'Etat organise l'installation et le déploiement des capitaux dans l'espace national mais manifeste sa nature de classe en procédant à l'aide de son appareil légal à des prélèvements au profit de couches sociales-clientes (2)

(1) M. VINCENT : "L'évolution du système de la production foncière et immobilière à Yaoundé". Texte interne au Réseau promotion foncière et immobilière dans les pays en voie de développement (PVI-PVD) CEGET - DGRST 1982. 18 p.

(2) J.F. TRIBILLON : "La clientèle foncière de l'Etat". Texte diffusé dans le cadre du réseau PVI-PVD. Paris. 1982. 6 p.

Dans les trois chapitres suivants, nous allons examiner chacun de ces points pour tenter ensuite d'en résumer les conséquences générales.

Chapitre Premier : L'introduction de la matrice spatio-temporelle occidentale durant la période coloniale et l'intervention du droit de la propriété foncière en Afrique noire.

a - Les attributs de la matrice spatio-temporelle occidentale

La concrétisation de la matrice spatio-temporelle occidentale a été fort longue. Si on retrouve dans l'architecture et dans l'aménagement de l'espace des anciennes cités de Ionie, de Mésopotamie et d'Egypte, les prémises de cette matrice, elle n'apparaît avec tous ses attributs qu'à une époque récente. Grecs et Romains ont considéré que l'étude de l'espace procède de l'astronomie et de la géométrie. L'organisation politique elle-même est calquée sur une trame géométrique (représentée par Euclide et les pythagoriciens) ; l'espace antique, d'Eratostène à Ptolémée, est distribué de manière concentrique autour de la polis, elle-même organisée autour de l'agora. Cet espace n'a pas les caractères du territoire ; on ne s'étend pas en reculant des frontières mais en fondant des répliques d'Athènes ou de Rome.

La féodalité n'introduit pas de modification fondamentale de cette matrice "archaïque". Paradoxalement, le retour aux sources antiques qui caractérise l'évolution de la pensée géographique au XVIème siècle est presque contemporain d'innovations techniques accompagnant les grands voyages de découverte ; les jésuites ne s'y trompèrent pas, eux qui avaient en charge l'éducation géographique des princes. L'évolution de l'outil cartographique est à cet égard fondamentale (1) puisqu'il permet de spéculer sur des espaces de plus en plus vastes. La géographie délaisse Ptolémée. Parallèlement, les philosophes du Siècle des Lumières récuse la conception cyclique du temps qui servait de base à l'histoire et à la perception chrétienne de la diachronie (2).

(1) La triangulation mise au point par les cartographes allemands au XVIème siècle est perfectionnée par les Flamands et les Anglais mais deux siècles s'écouleront avant que l'on passe d'esquisses de plans à grande échelle à des cartes couvrant l'ensemble d'un pays comme la France. Le problème de la mesure des altitudes ne sera définitivement résolu qu'au XIXème siècle.

(2) Voir M. DUCHET. Philosophie et Histoire au siècle des Lumières. Paris. Maspero. 1971.

Bien que certains éléments de sa genèse restent encore mal connus, nous savons, après les travaux de P. Bohannan datant d'une vingtaine d'années (1) que la matrice spatio-temporelle occidentale s'est constituée à partir de deux fondements "modernes" :

- Les nouvelles cartes établies à partir de relevés astronomiques représentant d'une manière de plus en plus précise un espace sans fin à la mesure du procès de travail capitaliste tendanciellement mondialisable. Par leur précision, ces cartes sont l'instrument privilégié du quadrillage spatial réalisé par l'Etat moderne.
- La notion d'évolution, dégagée dès 1725 par Vico (2), reprise à la fin du siècle par Ferguson et qui deviendra le concept clé de l'anthropologie du XIXème siècle participe de l'unification et de l'universalisation du temps dans le cadre d'une historicité de type progressif. L'impérialisme récupérera cette conception du temps pour justifier la conquête au nom, précisément, du grand fantasme d'une histoire progressive. Ainsi s'imposera la nouvelle matrice associant espace et temps, en rupture radicale avec les conceptions anciennes.

Ce schéma d'interprétation des rapports entre sociétés disqualifie aussi certaines cultures au nom d'une efficacité matérielle pour en sur-qualifier d'autres, aboutissant à une politique d'assimilation des dominés dans la culture du colonisateur, voire éventuellement, à un ethnocide. Cette politique ne s'est que partiellement concrétisée en raison de la faiblesse des moyens utilisés par le colonisateur, sauf dans quelques domaines dont celui du droit de propriété. Cependant, avant d'examiner le contenu du discours juridique, il convient de préciser, du point de vue d'une sociologie de la connaissance, les attributs assignés à la nouvelle matrice et les moyens choisis pour assurer sa

(1) P. BOHANNAN. Land, tenure and land tenures in African agrarian systems (D. Brébucq ed.) IAI, OIJP, 1963.

(2) VICO. Principes de la science nouvelle. Paris 1725.

suprématis. Ces moyens consistent principalement dans la disqualification du modèle "archaïque" par la constitution d'un "réfèrent pré-colonial" qui n'est, en fait, que la caricature d'une explication scientifique. Nous examinerons successivement le "réfèrent pré-colonial" et les attributs de la nouvelle matrice de l'espace imposés par l'Occident.

1 - Le réfèrent pré-colonial

Lors des journées d'études sur les problèmes fonciers en Afrique noire de Septembre 1980, ce mode d'explication caricatural a déjà été longuement analysé dans la littérature africaniste coloniale et post-coloniale.

"Il est ainsi apparu rapidement que le "foncier" est un concept juridique émergent en Afrique avec l'introduction du nouveau modèle de la propriété privée et de l'immatriculation au début du XXème siècle et que les impératifs de la mise en place, puis de la diffusion de ce modèle, ont exclu la possibilité d'une reconnaissance même limitée des modes précoloniaux d'organisation de l'espace. Comme il était impensable de ne pas en tenir compte au moins d'un point de vue historique, une représentation simplifiée, voire caricaturale, en a été donnée car l'image de l'Afrique "traditionnelle" apparaît ici comme un "repoussoir", l'opposé des pratiques modernes et "civilisées" que l'on entendait promouvoir. Fixée au plus fort de la mise en valeur coloniale, cette image va se reproduire de discours en discours et deviendra ce que le rapport introductif appelait "le réfèrent pré-colonial" qui ouvre classiquement les monographies africanistes, depuis lors. Mais cette image est doublement aliénante". (1)

Depuis, nous avons identifié la date de son émergence (1908) et son auteur, Daresté, grand doctrinaire colonial et fondateur d'une revue de grande diffusion. Ces données permettent de lier l'émergence de ce discours à la mise en place de la politique foncière coloniale, concrétisée par le décret foncier de 1906. On retrouve donc ici le rapport étroit entre la matrice spatio-temporelle occidentale, le réfèrent pré-colonial et la politique foncière du colonisateur examinée ultérieurement.

(1) Extrait du rapport général. Revue Tiers Monde. Tome XXII. N° 85. Janvier-Mars 1981. p. 211.

2 - Les nouveaux attributs de l'espace dans la matrice spatio-temporelle occidentale.

La Révolution française est certainement la période qui a le mieux permis de révéler les modifications intervenues et d'en tirer les conséquences institutionnelles. Alors que, dans l'ancienne représentation de l'espace, cet espace était considéré comme "isotrope", "ouvert", "continu" et "homogène", il devient maintenant "spécialisé", "fermé", "discontinu" et "consommable"...

Diverses mesures ou prises de positions permettent d'illustrer cette "révolution conceptuelle" dans la grande révolution politique et d'attirer l'attention sur le rapport nécessaire entre la conceptualisation de cette matrice, l'invention d'un nouveau modèle d'Etat et la concrétisation d'un nouveau mode de production appelé ensuite le capitalisme.

- La spécialisation de l'espace, particulièrement de l'espace politique où s'exerce la souveraineté de l'Etat, apparaît dès le XVII^{ème} siècle dans les écrits des politistes. Dans la "théorie des climats" du Père d'Abbeville, reprise et illustrée par Montesquieu dans son "Esprit des Lois", chaque espace se voit reconnaître des qualités ou défauts influant sur les formes de gouvernement. Cette spécialisation politique gagnera ensuite le domaine de la technique, avec Condorcet à la fin du siècle, puis celui des échanges commerciaux (idée d'un espace économique européen, avec le blocus continental) et enfin le secteur de la production. Jusqu'à la période contemporaine qui voit se manifester une mondialisation nouvelle de l'espace économique sous l'effet du redéploiement des multinationales, cette spécialisation spatiale va permettre la spécialisation économique autour de pôles (centres de décision, mégalo-pôles) et de "bassins" (d'activité, de main-d'oeuvre). Elle est clairement représentée dans la géographie humaine d'un Vidal Lablache et sert de structure référentielle à la politique impériale d'aménagement du territoire en Afrique. C'est également

cette spécialisation spatiale qui a justifié la spécialisation des secteurs agricoles ou industriels des économies du Tiers-Monde, permettant ainsi d'expliquer par des facteurs "naturels" ce qui est déterminé par un système de domination et par une politique internationale de répartition des activités économiques au profit des pays développés (1).

- La fermeture et la délimitation précise de l'espace doivent beaucoup à la cartographie. Elles doivent également à l'invention du "territoire" et de la "Nation" puis à leur association dans la représentation anthropomorphique du territoire national dont la défense est sacralisée depuis Valmy en 1792. A partir de 1793, le dogme de l'indivisibilité du territoire à l'intérieur de frontières naturelles exprimé, par exemple, par Saint-Just dans un discours à la Convention, permet d'affirmer l'impossibilité de dissocier l'espace par une simple soustraction de souveraineté. La frontière deviendra l'enjeu des compétitions politiques parce que l'Etat, par le médium de la Nation, s'identifie de plus en plus à son territoire et, donc, est clos au dedans de frontières concrétisées sur le terrain. Ces représentations s'amplifieront au cours du XIXème siècle pour trouver leur écho le plus large dans la littérature nationaliste et revancharde d'avant la guerre de 1914-1918. (Mythe de la ligne bleue des Vosges, etc..) (2) Ces explications seront introduites en Afrique noire dès 1885, avec le traité de Berlin qui fixe les frontières des empires coloniaux en

(1) Cette pseudo-explication fut particulièrement utilisée à l'occasion de la sécheresse au Sahel en 1973.

(2) A partir de 1870 se développent parallèlement :

- Les sociétés de géographie d'un genre nouveau qui reçoivent une aide appréciable des syndicats patronaux pour dresser l'inventaire des ressources coloniales et mettre en contact explorateurs et hommes d'affaires.
- Une géographie d'essence nationaliste (des géographes illustres conseillent les hommes politiques au moment de la signature du Traité de Versailles) dont la forme extrême est la géopolitique allemande à la fin du XIXème siècle ; l'Allemand Ratzel s'interrogea sur le rôle de l'espace dans l'épanouissement de la race ; ces idées, remises à la mode par le Suédois Kjellen pendant la première guerre mondiale (l'Etat comme forme vivante, 1917) entrèrent comme composant important de la doctrine nazie.

rapport avec les seules coordonnées des lignes imaginaires et en fonction de zones d'influence à l'époque plus ou moins aléatoires, si l'on excepte les emprises côtières.

Ces divisions deviendront de moins en moins malléables avec le temps et leur intangibilité sera consacrée par une décision de l'Organisation de l'Unité Africaine de 1963. Ce "gel" des revendications territoriales, nécessaire du point de vue des relations internationales pour limiter les risques de conflits frontaliers n'en a pas moins des conséquences désastreuses en divisant une même population entre deux, voire trois Etats. L'irrédentisme territorial et l'absence d'intégration nationale sont deux des conséquences de cette délimitation abstraite et abusive de l'espace par la nouvelle matrice introduite par le colonisateur. Elles sont, par elles-mêmes, suffisantes pour interdire un processus de développement (cas de la Somalie, du Sahara Occidental, du Tchad, etc...). La contestation de plus en plus fréquente de ces frontières depuis quelques années (Tchad, Mali, Zambie) mériterait une analyse approfondie dont l'ébauche dans ce document dépasse notre projet.

- La discontinuité de l'espace dans cette nouvelle matrice découle nécessairement des deux premiers attributs. La spécialisation des espaces et la délimitation précise vont permettre d'opposer les espaces les uns aux autres s'il s'agit d'espaces nationaux ou de les hiérarchiser s'il s'agit d'espaces administratifs internes. On se souvient que l'une des premières tâches de la Constituante a été de concevoir une nouvelle carte de l'administration territoriale en organisant les départements en fonction d'un pôle administratif auquel on pourrait se rendre en une journée et en intitulant ces circonscriptions à partir de caractéristiques naturelles. Ainsi la perception de l'espace est rationalisée et son uniformité d'organisation permet, en rapport avec des espaces spécialisés, de gérer l'appareil de l'Etat et la démocratisation du système de représentation. Transmis en Afrique noire avec notre modèle français de l'Etat, cet attribut a été à la base des politiques étatiques les

plus nationalistes. Il retarde ou empêche l'intégration économique régionale et est ainsi le frein à des regroupements du type "Marché Commun Ouest africain" pourtant indispensable pour rééquilibrer les rapports entre les pays développés et sous-développés.

- Enfin, dans cette nouvelle matrice, l'espace cesse d'être homogène. D'objet du travail, la terre est devenue moyen de travail puis un bien, une richesse qui peut se faire de plus en plus rare, soit que l'espace lui-même manque (situations urbaines), soit que certains constituants organiques du sol disparaissent (en raison de monocultures), soit que l'espace soit consommé de façon irréversible (cas d'usines et carrières et d'exportation de produits minéraux). L'espace appartient alors à un capital national économique et symbolique dont la reconstitution est aléatoire (cas actuel de la forêt ivoirienne face à une sur-exploitation) ou impossible (zones agricoles stérilisées par latérite, périmètres miniers). Certains Etats africains sont alors amenés à reconsidérer leurs politiques d'exportation, ce qui ne va pas sans influencer l'équilibre, la sécurité et la pérennité des importations françaises en matières premières africaines.

L'introduction de cette nouvelle matrice et de ses attributs ne s'est donc pas faite simplement ni naturellement. Dans la mesure où il fallait justifier la supériorité de la représentation européenne de l'espace et la disqualification de la matrice autochtone, une explication caricaturale a été donnée de cette dernière permettant ainsi d'introduire dans les esprits la nécessité du passage par les attributs nouveaux de l'espace.

b - L'invention de la propriété foncière en Afrique noire

Lors de la conquête coloniale, les administrateurs français et belges sont arrivés avec un bagage juridique constitué de notions et de procédures qui ont fait l'objet d'adaptations sans que la philosophie générale en sorte transformée. Il convient donc de rappeler les

principes civilistes concernant la théorie des biens et la notion de propriété avant d'examiner les conditions de l'adaptation de certaines procédures.

1 - Les conceptions civilistes

On sait que la lecture du code civil ravissait Stendhal. On épargnera pourtant la citation complète de ses dispositions pour nous limiter à trois définitions qui vont avoir un effet réel dans les politiques foncières coloniales.

- L'article 544 indique que "la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements".
- Ensuite, les articles 516 et 518 précisent ce sur quoi peut porter ce droit de propriété.
 - . article 516 : "Tous les biens sont meubles ou immeubles"
 - . article 518 : "Les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature".
- Enfin, deux articles, 539 et 713, précisent la situation de biens abandonnés. La répétition de ces principes, dans deux livres différents du code, indique l'importance de la question aux yeux du législateur.
 - . article 713 : "Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat".
 - . article 539 : "Tous les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public".

Remarquons immédiatement que la législation coloniale empruntera l'expression large "biens vacants et sans maître" à l'article 539 et affectera leur bénéfice à "l'Etat" (article 713) et non au domaine public car c'est le domaine privé de la colonie qui en sera le gestionnaire. Ce faisant, nous mettons le doigt sur la nécessaire adaptation des principes civilistes dans le contexte colonial.

2 - Le contexte colonial

Dès que la phase de conquête territoriale est terminée, entre 1880 et 1905, les nouvelles administrations sont amenées à choisir une politique foncière spécifique pour l'Afrique noire. Trois raisons y conduisent.

D'une part et par rapport aux anciennes colonies des Caraïbes puis à la colonie du Sénégal - limitée à la ville de Saint-Louis -, on change d'échelle géographique et démographique. Le régime du code civil qui avait été étendu à ces vieilles colonies en 1830 ne paraît pas opérationnel s'il n'envisage que la conservation des hypothèques comme seul service de gestion de l'espace.

Mais, par ailleurs, l'Etat prétend se réserver des droits fonciers importants pour préserver l'avenir et éviter des dépenses intempestives justifiées par des expropriations.

Enfin, et ce sera le problème fondamental, le régime de la propriété foncière n'existe pas en Afrique noire. Alors que le régime du code civil constate, en 1804, une évolution qui s'est faite en France pendant des siècles et qui a abouti à l'entière appropriation de l'espace puis à la purge des droits féodaux, rien de tel n'existe en Afrique noire. La question est donc de créer la propriété immobilière et non de la gérer.

La technique va être trouvée très rapidement dans le système de l'immatriculation. Inventée par l'avocat français de Courdemanche en 1830 puis reprise par les Anglais dans leur colonie d'Australie, la procédure a été systématisée par Torrens en 1856 qui lui a donné son nom. Cette procédure revint en France où elle fut examinée par une commission spéciale de la Chambre des Députés à l'initiative de R. Poincaré en 1894. Sur la base de ces travaux, le Ministère des

colonies imagina l'application de cette procédure en Afrique noire (1). A partir de textes propres à chaque territoire, pris entre 1899 et 1901, et en fonction d'une première expérimentation, le régime de l'immatriculation est fixé en 1906 puis modifié sur des points de détail en 1932. (Voir, en annexe, le dossier de législation coloniale). Cette législation, avec des modifications mineures, a été nationalisée par les nouveaux Etats africains et continue ainsi à s'appliquer à titre principal ou accessoire.

Cette permanence de l'institution s'explique par son intérêt. A partir d'une demande de quiconque croit détenir un droit ou souhaite en détenir un, une procédure d'enquête publique permet de définir les limites et la surface puis d'identifier les ayants-droit. Si leurs droits sont moins assurés que ceux du pétitionnaire, le terrain est immatriculé au nom de ce dernier quitte à indemniser ou dédommager les autres ayants droit.

Bien qu'en principe facultative, cette opération d'immatriculation est cependant obligatoire pour bénéficier d'une concession domaniale ou lorsqu'un "indigène" est impliqué dans un contrat de cession ou d'aliénation au profit d'un européen ou assimilé.

Son efficacité réside dans son caractère définitif et inattaquable. Quels que soient les incidents de procédure, tout immeuble cadastré et immatriculé l'est à titre définitif. S'il est, par suite de l'immatriculation, prouvé que la publicité a été mal faite ou que le conservateur a sciemment lésé une partie au profit d'une autre, des indemnités seront versées, le conservateur étant financièrement responsable et sa fortune propre pouvant être engagée. Mais le titre ne peut plus être discuté, sauf à refaire ça et là une nouvelle nuit du quatre Août ou à brûler les registres du cadastre.

(1) Voir, sur ces données les recherches minutieuses d'A. LEY relatives à la préparation de cette nouvelle législation. Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte d'Ivoire. Thèse Droit Paris 1970. LGDJ. Bibliothèque africaine et malgache 1972.

A côté de ces avantages opérationnels, le système de l'immatriculation a aussi des inconvénients. Tout d'abord, il coûte cher car il suppose l'intervention d'un géomètre, la rétribution des services des domaines pour les procédures d'enquête et la délivrance des actes, les déplacements inévitables, etc...

De ce fait, et en raison de la publicité la plus large possible, la procédure est également longue. Ce qui assure l'égalité des citoyens devant le service public en écarte également ceux qui sont mal informés.

Enfin, la procédure a été conçue pour faire reconnaître les droits individuels de colons. Elle exclut ainsi, jusqu'en 1925, les droits des indigènes qui ne peuvent aboutir faute de droits suffisants à l'immatriculation, puis, jusqu'en 1955, les droits collectifs des autochtones. Les textes pris en 1925 et 1955 n'ayant cependant qu'un intérêt théorique car la "constatation des droits fonciers indigènes" restera largement inappliquée par défaut d'intérêt pour le texte de 1925 et par manque de texte d'application pour celui de 1955, l'immatriculation restera un privilège de race puis de classe. Plus de 25 ans après l'indépendance, 0,60 % du territoire de la Côte d'Ivoire seulement est immatriculé. La plupart des terrains immatriculés concernent les grandes plantations et de hauts Cadres nationaux et non africains (Ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire. Lama Kara 1978). Ceci aura des conséquences nécessaires quand des régimes politiques opteront pour une voie "socialiste" de développement. Dans ce cas des limites seront apportées au déploiement de la procédure (cas du Sénégal, du Mali, du Bénin ou du Congo en Afrique francophone)⁽¹⁾. Ces limites concerneront cependant les intérêts des particuliers et non ceux de la puissance publique. Car l'intérêt de la procédure de l'immatriculation est de s'appliquer autant à la puissance publique qu'aux particuliers, principalement pour ce qui concerne le domaine privé de l'Etat qui est géré selon des règles peu déroгатoires de celles applicables aux patrimoines des particuliers. Or, et par le biais d'une interprétation extensive de la vacance (avec prescription décennale) et l'obligation pour

(1) Entre autres voir infra IIème partie.

quiconque se prétend maître d'un terrain de prouver ses prétentions selon les procédures civilistes (en préférant les preuves écrites aux preuves testimoniales orales), l'Etat colonial pouvait prétendre intégrer dans son domaine la presque totalité des terres, au titre du domaine public (largement étendu dans les textes de 1928) ou du domaine privé.

Si l'Etat colonial a, en fait, peu utilisé les larges privilèges dont il disposait, pour ne pas s'aliéner les intérêts économiques d'une fraction croissante d'indigènes et en vue de favoriser une classe "d'évolués" préalable à une vraie classe bourgeoise utilisant le sol comme un élément décisif dans l'accumulation du capital, cette politique ne sera pas suivie par ses successeurs. Pour justifier son existence et rétribuer les groupes qui le soutiennent, le nouvel Etat africain va s'ériger en médiateur des rapports sociaux impliqués par l'espace et en principal gestionnaire des droits fonciers. Ce faisant, il tirera toutes les conséquences de la politique coloniale en allant jusqu'au bout du raisonnement initié par la définition de la propriété foncière et par la théorie française de la domanialité.

c - Un discours colonial figé, des pratiques actives et subversives

Nous avons déjà souligné la permanence du discours étatique de 1900 à 1955. Il convient ici de préciser que cette continuité ne s'est pas concrétisée sans réactions de la part des "indigènes" et que la politique coloniale résulte d'une attitude volontariste d'instauration d'une domanialité étatique face à une contestation de plus en plus explicite de la part des administrés. Cette contestation s'est exprimée de deux façons, par la voie judiciaire et par des pratiques de subversion.

1 - La contestation par voie judiciaire a concerné principalement les citadins et les traitants plutôt que le petit peuple des "cités indigènes". Bien que des statistiques manquent cruellement, on peut constater que ces actions judiciaires ont eu pour conséquence

d'obliger l'administration des domaines à limiter ses prétentions, puis à composer avec ses principes.

- La limitation des prétentions de l'administration a été concrétisée en 1932 par un renversement de jurisprudence de la Cour d'Appel de l'A.O.F. (Etat français contre d'Almeida), aboutissant à invalider toute revendication des domaines fondée sur la théorie de la succession d'Etats et supposant que les souverains indigènes étaient, avant la conquête, propriétaires des terres relevant de leur juridiction. Par ce biais, les domaines se prétendaient détenir un "droit éminent" sur les territoires qui avaient été intégrés dans la colonie par le jeu de traités de protectorat ou d'annexion. La nouvelle jurisprudence exigera que le service des domaines fasse la preuve de cette propriété ce qui était naturellement impossible.

- Mais, l'administration sera amenée, en 1955 et dans le contexte de la décolonisation, à aller beaucoup plus loin. Le décret du 20 Mai 1955 exigera en effet que l'administration fasse la preuve de la vacance des terres pour les introduire dans son domaine privé. Ce renversement de la charge de la preuve aurait avantagé nécessairement les détenteurs coutumiers, indépendamment de la constatation de leurs droits collectifs, si ce texte était entré en application.

2 - La subversion de la législation coloniale par des pratiques autochtones s'est manifestée différemment en milieu rural et en milieu urbain.

En milieu rural, la réaction paysanne, en dehors du cas exceptionnel des économies de plantations (Côte d'Ivoire - Togo) a consisté à ignorer systématiquement la nouvelle législation et en particulier la procédure de constatation des droits fonciers individuels du décret de 1925.

En milieu urbain, la prétention d'un "droit à la ville" s'est progressivement généralisée en ignorant ou en détournant les plans d'urbanisme et les modes d'occupation de l'espace prévus par le colonisateur. Dès la fin de la période coloniale, l'explosion urbaine était devenue une donnée irréversible dans la plupart des capitales des territoires, les services domaniaux étant peu à peu dépassés par le rythme d'arrivée des ruraux. Ces problèmes seront repris dans les chapitres suivants.

Nous pouvons, en conclusion à ce chapitre, apporter une première réponse à l'intitulé de cette partie : une fin ou un moyen, pour qui et pour quoi ?

- En dépit des apparences et des explications que donnaient les colonisateurs de l'époque, cette politique d'imposition de la matrice spatio-temporelle occidentale par le biais du droit de propriété et de l'immatriculation n'est pas une fin mais un moyen. Il s'agit en effet, par ce biais, d'introduire la "civilisation française", c'est-à-dire un projet de société individualiste où prédomine la monétarisation des rapports sociaux.

La diffusion de ces modèles culturels reposant sur l'assimilation, les bénéficiaires d'une telle politique se dégagent très rapidement : immédiatement les représentants locaux du pouvoir impérial, plus largement la société coloniale et donc tous les Français. Dans la mesure où la décolonisation exigera des élites de substitution, le même processus fonctionnera en leur faveur à condition qu'ils s'inscrivent dans le postulat de départ : reconnaître la supériorité de la culture française (ou belge).

- Reste alors une dernière question : pourquoi ?

Si on peut mettre en évidence le poids de déterminations culturelles pluricentennaires européennes, largement inscrites dans "l'inconscient" collectif, il faut également souligner l'effet de la mondialisation du marché et le passage d'un capitalisme mercantile à un capitalisme

industriel. La rationalisation progressive du mode de production capitaliste, sensible après la grande crise de 1929, supposait l'accroissement progressif du marché et des consommateurs. En étendant un modèle de consommation par le biais d'un modèle constitutionnel et symbolique, l'Etat colonial fait pénétrer le capitalisme en Afrique noire, en limitant encore son emprise sur les lieux d'échange, escales, ports ou lieux de commerce.

Devant la période coloniale, ce mode de pénétration suffisait à la rationalité de l'exploitation des colonies. Par la suite, l'intégration plus grande dans le mode de production capitaliste et la mise en périphérie des économies des nouveaux Etats supposeront de nouveaux moyens, qui vont apparaître dans les chapitres suivants.

Chapitre Deuxième : La prétention de l'Etat africain au monopole foncier à partir des années soixante.

Soixante ans de pratiques de l'immatriculation n'ont pas abouti au cadastrage du territoire, même du seul espace urbain. Cependant, l'accès à l'indépendance s'est opéré dans les formes voulues par le colonisateur, c'est-à-dire avec le modèle institutionnel de l'Etat occidental et en exploitant toutes les ressources de la nouvelle matrice spatio-temporelle pour fixer les frontières, délimiter les circonscriptions administratives, élever des points d'échanges ou d'administration à la fonction de capitale, etc... Des accords de coopération ayant été conclus, sauf en Côte d'Ivoire, précédemment à cette indépendance, l'ancienne métropole aura cependant peu à utiliser ces possibilités d'intervention car la nouvelle administration s'installera "naturellement" dans les meubles de la précédente et gèrera les procédures coloniales (même en Guinée) et, pour une large part, sa philosophie d'action.

La continuité prédominera donc en se matérialisant par la nationalisation des procédures foncières et domaniales de la période coloniale, soit de façon expresse (et avec la volonté affichée d'en changer ensuite au Sénégal), soit par le biais de dispositions constitutionnelles instaurant la transition de jure.

Cependant, le nouvel Etat africain va devoir intervenir rapidement dans les problèmes fonciers.

Les quinze dernières années de la colonisation française ont été en effet caractérisées par une très grande libéralisation de la politique des services des domaines. Se refusant à soutenir des intérêts particuliers trop ambitieux, ce service en est venu à protéger de plus en plus fermement les droits des détenteurs coutumiers contre un interventionnisme trop directif des territoires et contre la spéculation foncière opérée par les capitalistes locaux (européens, syro-libanais ou autochtones).

Cette politique de respect du "statu quo ante" se heurte cependant à la volonté d'interventionnisme du nouvel Etat (en mettant aussi derrière cette façade institutionnelle l'ancienne métropole et les nouvelles catégories sociales qui contrôlent son appareil central et local).

Cette décennie 1960-1970 s'ouvre en effet dans un contexte nouveau, celui du développement des pays du Tiers-Monde promis et assuré pour la fin de la décennie, à condition, pour simplifier, d'employer toutes les recettes qui ont permis aux Etats occidentaux d'en arriver à leur niveau. L'aphorisme "ce qui convient pour Ford convient pour les Etats-Unis" peut être étendu à l'ensemble de la planète.

L'unification de l'espace sous une loi unique rencontre cependant maintes difficultés en Afrique noire et le modèle européen n'est pas d'imitation facile dans la mesure où "la généralisation de l'Etat moderne fut, en Europe, coextensive à la généralisation du salariat, à la domination de la bourgeoisie comme classe". Le problème, en Afrique noire, sera donc de passer au salariat et à l'Etat moderne avec les handicaps suivants : pas de bourgeoisie et de tradition politique bourgeoise, un prolétariat embryonnaire ou inexistant et une paysannerie pléthorique. On est plus proche en Afrique noire, compte-tenu de ces handicaps, de la genèse de la forme Etat soviétique et, de fait, on observe une crédibilité et un attrait réels de l'issue bureaucratique dans bon nombre de pays africains. Jacobinisme exacerbé et mise en oeuvre d'une politique du territoire (dans les domaines idéologiques, juridiques, économiques) à l'intérieur de frontières étanches sont les caractéristiques d'un Etat qui se veut l'agent immédiat de la mise en valeur du capital et qui, à ce titre, s'essouffle à vouloir être partout : planificateur, gestionnaire direct de la force de travail, agent central de l'homogénéisation territoriale, etc...

Reprenons un des handicaps précités : il manque un agent essentiel : l'entrepreneur. C'est cet acteur que l'Etat va, pour une part, promouvoir et, pour une autre, remplacer. L'option idéologique du régime

politique conduit, en effet, tantôt à créer cet acteur essentiel (régime libéral) (1) tantôt à se substituer à lui, aux niveaux central et local (régime "socialiste").

En fait, les deux options ne sont pas inconciliables et se révéleront fréquemment complémentaires, tant en Côte d'Ivoire qu'en République populaire du Congo, ou au Zaïre.

Pour assurer l'émergence de l'entrepreneur public et privé, l'Etat va devoir mobiliser tous les capitaux disponibles, à côté d'autres modalités d'un processus qui échappe à notre analyse (transferts de technologies, distribution et écoulement des produits, législation sociale, code des investissements, etc...). La terre, à côté de la force de travail, semblait ne pas manquer en Afrique noire. La terre sera donc au coeur du processus d'affermissement de l'Etat africain, et de son système économique. Cependant, cet objectif ne peut être réalisé directement. Pour disposer de la terre, l'Etat doit la libérer des servitudes existantes, résultant du "droit coutumier" et, éventuellement, des concessions d'immeubles relevant du domaine privé de l'Etat.

L'Etat doit donc effectuer une réforme qui peut porter, soit sur la nature des droits (on parlera alors de réforme foncière), soit sur l'affectation de surfaces selon une nouvelle typologie de droits. On se référera alors à des réformes agraires ou agro-foncières.

Un préalable apparaît cependant dans la réalisation d'un tel processus. L'Etat doit, avant toute chose et sous peine de désintégration, assurer sa propre légitimité interne et externe. Il doit en particulier occuper un double "espace", un "espace" territorial et un "espace" historique. Concrétiser l'existence d'un territoire national et d'une histoire commune s'avère l'exigence préliminaire à la mise en oeuvre des politiques foncières qui assureront le monopole foncier de l'Etat.

(1) Cette crédibilité de l'issue bureaucratique à la crise du capital apparaît bien dans un pays comme la Côte d'Ivoire.

A - L'Etat africain et la construction nationale : contrôle du territoire et émergence d'une histoire collective.

Le fait que l'Etat précède la nation en Afrique noire est une donnée bien connue des politologues. Cette caractéristique a permis de justifier le caractère exceptionnel des régimes politiques dans divers domaines (présidentialisme, parti unique, etc...). Dans notre contexte, l'inversion de l'expérience propre à l'Europe où la Nation s'est constituée avant l'Etat "moderne" (c'est-à-dire le modèle étatique rationalisé par Napoléon 1er et dit "Etat jacobin") a deux conséquences :

- Il faut concrétiser la communauté de vie au sein de limites territoriales érigées en frontières d'Etat.
- Il faut justifier historiquement une communauté de destin, invalidant ainsi tout irrédentisme.

L'intégration nationale sous son double aspect pratique et politique d'aménagement du territoire et idéologique va ainsi passer par des mesures immédiates.

- L'espace est territorialisé. Au sein des frontières, le sol national est sacralisé puis, dans la plupart des cas, redistribué au sein de nouvelles circonscriptions administratives pour assurer un quadrillage de l'espace propre au nouveau pouvoir. (Ainsi au Sénégal en 1972, au Togo en 1981...). Ce faisant, on renforce l'application de la matrice spatio-temporelle occidentale, parfois au nom de l'anti-colonialisme et de la recherche d'une voie africaine du socialisme.
- Puis, l'espace devient le support d'une communauté de destin se donnant pour objectif de le mettre en valeur, au nom de la nécessité (ambiguë) de développement. L'espace national devient alors le cadre principal du changement économique et social.

- Enfin, l'Etat se donne (ou s'impose) une histoire collective. Comme cette histoire n'a pu être créée à l'occasion d'une lutte de libération, elle doit être inventée de toutes pièces, en imposant des images (du bon chef, du chef père de l'Etat, du pédagogue, etc...) incarnées dans la figure mythologique du Président de la République comme garant de l'unité nationale. Considérant alors que plus l'image est ancienne plus elle est légitimante, on en vient à faire appel aux ancêtres lointains. Modibo Keita se réclame de Soundiata, empereur du Mali au XVIème siècle et Sekou Touré de Samory. L.S. Senghor se compare aux chefs de terre de la tradition Wolof-sérère et Yaméogo se réclame des prêtres du sol de l'histoire Mossi. "Qu'importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse". Dans ce cas, l'autorité référentielle importe peu. Ce qui compte c'est la légitimité qu'elle introduit, qualifiant le pouvoir présidentiel et disqualifiant ainsi tout autre pouvoir et toute autre histoire (1)

Il résulte de ces mesures que l'Etat exproprie les populations africaines de l'espace qu'elles occupent dans le cadre de la matrice spatio-temporelle autochtone et de leur propre histoire. Mais, en leur retirant ces références, l'Etat africain ne "reloge" pas pour autant ces "expropriés". Après le "déguerpiement", chacun est libre de s'installer où il peut, à condition de ne pas remettre en question les acquis structurels de la période de l'indépendance. Si certains se "civiliseront" bien vite, la grande majorité restera en dehors du système, indifférente à en comprendre la logique sinon, toujours, à profiter de ses avantages.

Ce "grand chambardement" tire donc bien toutes les conséquences de la politique coloniale mais a aussi pour effet de ne pas laisser d'autre alternative que de se soumettre.

(1) Il est intéressant de rapporter ici comment, au Togo, un projet de réforme de l'enseignement de l'histoire pour les enfants du primaire confié à l'Institut Pédagogique National, fut vite abandonné en 1975 : n'allait-on pas, en donnant une trop grande place à l'histoire locale, à contre-courant d'une histoire officielle stéréotypée et hagiographique ?

Dans l'impossibilité d'une insertion dans le nouveau modèle spatio-temporel, il faudra alors profiter de toutes ses failles, nombreuses mais en voie de réduction, pour tenter de survivre.

L'observation des pratiques "populaires" conduit alors à souligner l'extraordinaire faculté d'adaptation, le "bricolage" de génie dans certains cas. Cette adaptation concerne certes les habitants des bidonvilles et les paysans impliqués dans des opérations de développement. Mais elle concerne aussi d'autres catégories sociales apparemment intégrées (telles les petites bourgeoisies de fonctionnaires) mais fortement perturbées par la translation d'une matrice dans l'autre.

Représentant tantôt une force d'inertie, tantôt un capital oppositionnel potentiel, ces diverses catégories sociales constitueront l'obstacle principal sur lequel buteront toutes les politiques foncières. Elles représentent entre 80 % et 95 % de la population nationale.

Malgré ce poids démographique, on a cru pouvoir passer outre et exécuter la deuxième phase du plan de concrétisation du monopole de l'Etat : la libération de la terre par les politiques de réforme foncière ou agro-foncière. Le chapitre III nous montrera l'objectif lointain de telles procédures.

B - Les réformes foncières et agro-foncières en Afrique noire

De nombreux précédents, tant dans les pays de l'Est qu'en Amérique latine, ont orienté assez précisément les politiques de réformes (1).

(1) Des organisations internationales comme la F.A.O. jouent également un rôle important dans l'élaboration des politiques foncières (au Togo, les Zones d'Aménagement agricoles planifiées s'inspirent largement des idées des experts de la F.A.O. sur l'exploitation communautaire. En Haute-Volta, on retrouve la F.A.O. dans la phase de première élaboration d'une doctrine en matière foncière). Voir également, pour les années "cinquante" les U.N. Reports on Land Reforms. New-York. 1954-1958.

Tout d'abord, le principe même de sa mise en oeuvre n'a plus à faire l'objet de discussion. L'idéologie "développementaliste" suppose des ruptures dans tous les domaines avec des comportements ou des institutions jugés attardés pour les premiers ou dépassées pour les secondes. Le seul choix qui apparaît est celui du moment de la concrétisation. En fait, ce qui dicte la réponse étatique est sa capacité à mobiliser son appareil pour opérer la réforme. Tant que l'Etat est trop faible, le préalable de la construction territoriale reste présent. Ainsi, des Etats comme la Mauritanie ou le Tchad n'ont pas encore opéré de réforme globale de la législation coloniale. En revanche, lorsque l'unité et l'intégration ne sont pas directement remises en cause, l'Etat africain a, en vertu des précédents étrangers, à choisir entre l'une ou l'autre option de réforme, la réforme foncière étant considérée comme plus libérale (ainsi au Gabon ou en Côte d'Ivoire) que la réforme agraire, arme de choc des Etats du camp socialiste pour assoir leur autorité dans les campagnes.

Puis, de nouveaux choix vont s'ouvrir devant eux, car il y a une certaine liberté dans le discours réformateur. Les Etats peuvent en effet seulement rationaliser la politique coloniale ou la remettre en question... en prenant éventuellement pour modèle un autre impérialisme.

Ces diverses options ayant déjà été décrites par ailleurs (1), nous nous limiterons à en présenter la philosophie.

1 - La nationalisation de la politique coloniale est particulièrement visible dans les réformes adoptées par les Etats africains francophones à orientation économique libérale : Sénégal, Cameroun, Togo, Centrafrique. Conservant le régime de l'immatriculation et la domanialité publique, (avec des modifications de détail qui n'intéressent que les juristes), ces réformes vont organiser un troisième secteur pour résoudre le cas des "biens vacants et sans maître" antérieurement intégrés dans le domaine privé de l'Etat. Sous des intitulés divers (domaine national, patrimoine foncier national,

(1) Voir Enjeux fonciers en Afrique noire à paraître. Paris Karthala 1982.

domaine collectif national, terres nationales), ces réformes autorisent l'Etat à organiser l'exploitation et la mise en valeur de terres insuffisamment occupées en réglant le problème du droit de propriété (attribué à la "Nation" laquelle ne peut qu'être représentée par l'Etat) (1). Selon les textes, l'intervention de cet Etat sera plus ou moins encadrée par les dispositifs législatifs. Au Sénégal, l'impact de l'Etat sur les "zones de terroirs" est beaucoup plus limité que dans les "zones pionnières" où toutes les garanties (de maintien dans les droits autochtones en particulier) sont supprimées au profit de l'Etat et de ses entreprises publiques. En revanche, la réforme togolaise de 1974 suppose l'immatriculation et le cadastrage de l'ensemble du territoire et en particulier des zones d'aménagement agricoles planifiées (Z.A.A.P.). Dans les deux cas, l'insertion des campagnes dans la matrice spatio-temporelle nationale est l'objectif visé, à la suite de la période coloniale, par de telles réformes.

2 - Les illusions d'une révolution agro-foncière :

Nous suivons ici trois expériences, Guinée, Congo et Bénin qui, en 1960, 1973 et 1977, ont prétendu nationaliser l'espace et en remettre la gestion à des conseils populaires locaux. L'expérience guinéenne - mal connue - conduit à des conclusions pessimistes : l'anti-traditionalisme et l'anti-colonialisme ont abouti à "casser" l'agriculture guinéenne alors que la réputation agronomique de la Guinée était meilleure que celle de tout autre territoire avant 1958. L'expérience congolaise n'en est qu'au début de sa concrétisation puisque les principes dégagés par la constitution de 1973 n'ont été

(1) L'importance des politiques foncières et agro-foncières dans la consolidation, voire dans la constitution de l'Etat-Nation apparaît d'une manière presque caricaturale dans les attendus de la réforme togolaise : "Ce terme Nation, notion très floue, aux contenus très imprécis, a été choisi exprès car on veut bien distinguer le domaine foncier national du domaine privé de l'Etat".

que partiellement appliqués depuis lors. L'article 13 de la constitution nationalisait en effet toutes les terres, quels qu'en soient la situation et les titres juridiques. Ce faisant, l'Etat réservait l'avenir. Il n'est jusqu'à présent intervenu que pour fixer les limites urbaines de Brazzaville ou pour installer les fermes d'Etat qui sont le point d'ancrage d'une politique d'aménagement rural et d'autonomie alimentaire qui a, au moins temporairement, échoué. Pour l'instant, l'Etat congolais gère sa rente pétrolière sans investir dans le secteur rural de manière importante. Il considère que seule une industrialisation lourde résoudra les problèmes du sous-développement. Ce faisant il répète, dans son marxisme-léninisme, l'option stalinienne de priorité à l'industrie lourde ou semi-lourde. Inversement, l'expérience béninoise a fait l'objet de nombreux textes et d'expériences limitées mais intéressantes. On rappellera que la charte fondamentale de 1977 reconnaissait le droit de propriété mais liait le respect de ce droit aux avantages sociaux que la collectivité nationale pouvait en tirer. De ce fait, la propriété des coopératives était beaucoup mieux protégée que celle des "capitalistes" nationaux pour ne pas parler de la propriété des étrangers dont les droits ne sont pas assurés et dont les obligations sont fort lourdes. Le dispositif a été timidement concrétisé, en milieu rural, dans le contexte de programmes locaux de développement et, en milieu urbain, dans la perspective d'une réorganisation des instances administratives décentralisées (loi de 1981). Le problème est cependant moins dans cette timidité à appliquer le principe de nationalisation que dans la procédure.

Reconnaître par voie constitutionnelle le droit de propriété tout en amendant certains de ses attributs, c'est retomber nécessairement dans le piège de la matrice spatio-temporelle occidentale impliquant la valorisation économique privée de la terre. Un discours politique anticapitaliste sacrifie alors par un autre biais à la logique du capital.

Ces trois expériences dégagent ainsi trois illusions :

- La première et la plus répandue laisse croire que la seule nationalisation suffit à résoudre tous les problèmes alors que la réforme ne fait que lever un obstacle institutionnel et qu'il convient ensuite de former les producteurs comme acteurs ou entrepreneurs.
- La seconde illusion suppose que le détour par le secteur rural n'est que transitoire et que la solution des problèmes de sous-développement est dans une industrialisation. C'est limiter considérablement le rôle d'une réforme agro-foncière et faire fi de diverses déterminations internes et externes que l'on dénomme "l'arme alimentaire" par exemple.
- La troisième illusion est enfin de croire que l'on peut changer le contenu du droit de propriété sans se laisser prendre au piège de la logique et des attributs qui lui sont explicitement associés depuis le droit romain. Reconnaître le droit de propriété, c'est accepter un système de valeurs exogènes, une logique idéaliste et des structures référentielles qui sont celles d'une société individualiste ayant conceptualisé l'homme, le pouvoir, le divin et le droit selon le même modèle unitariste.

En dépit de ces remarques critiques, ces expériences marxistes n'en ont pas moins des intérêts notables. Le premier d'entre eux est de souligner l'évidence du monopole de l'Etat africain sur le foncier, en affirmant ainsi clairement ce que les autres Etats expriment plus timidement.

C - Le monopole de l'Etat africain sur les problèmes fonciers

L'Etat africain a tiré du modèle européen de l'Etat des conclusions que l'Etat libéral européen du XIXème siècle se refusait à envisager. Ce dernier ne se considérait que comme un arbitre des rapports sociaux déterminés par ailleurs dans l'arène politique et selon les régulations du marché. Ces représentations étant impossibles à reproduire

dans les contraintes du dernier tiers du vingtième siècle, l'Etat cesse d'être l'intermédiaire prétendument neutre pour assumer toutes les conséquences que le développement des relations internationales (dans l'ordre de la géopolitique comme dans celui de l'économie) lui commande d'assumer.

Seul interlocuteur valable dans les rapports avec les pays développés et les multinationales, l'Etat africain tente d'exploiter avec un maximum d'efficacité les seules ressources disponibles : l'espace et la force de travail. Apportant ces ressources dans la corbeille de mariage du développement, l'Etat se doit d'en disposer pleinement. Il est donc tenu de faire tomber les maigres obstacles que la législation coloniale avait mis à la prétention de l'Etat central. Limitant l'exercice de la propriété privée, tout en réaffirmant son caractère intangible, l'Etat entend être la source de tous les droits et le garant de toutes les légitimités. Tantôt il se réserve directement le contrôle de l'espace par la nationalisation, tantôt il limite ses prétentions au contrôle d'une partie du territoire, en gardant pourtant la maîtrise des instruments juridiques nationaux.

Par ces manifestations, l'Etat africain tire les conséquences du caractère unitariste et totalitariste du modèle européen de l'Etat. En tant que seule autorité légitime, l'Etat s'arroge le droit au monopole foncier. Ce faisant, il agit principalement comme un intermédiaire, ce que révélera la décennie des années soixante-dix et les mesures que l'Etat africain sera amené à prendre après le choc pétrolier de 1973 et la crise économique mondiale.

Dans un contexte général de dépendance, l'Etat africain prend la fonction d'un "courtier" ou d'un "promoteur". Dans sa "vitrine", il y a peu de produits. La terre, disponible dans beaucoup de régions ne peut qu'être vendue au rabais.

En conclusion, nous sommes amenés à interpréter globalement la période 1960-1975.

L'Etat africain, tout en devant assurer sa propre consolidation par une maîtrise complète de l'espace, se donne aussi pour mission d'être le principal initiateur du développement économique. Pour ce faire, il favorise l'émergence de l'entrepreneur ou se substitue à lui en mobilisant les seuls "capitaux" dont il dispose, la terre et la force de travail. La stratégie étatique passe donc par une politique de "libération" de la terre, tantôt au nom d'une modernité qui invalide les droits traditionnels, tantôt en vertu d'une africanité qui permet d'assurer le socialisme contre les intérêts des anciens colons.

Quelle que soit la justification, l'Etat africain rencontre des obstacles divers dans la réalisation de cette politique. Les uns sont internes et peuvent être liés à la permanence de valeurs autochtones ou à des nouveaux intérêts de catégories sociales comme les planteurs autochtones de Côte d'Ivoire ou du Cameroun.

Les autres sont externes et ont pour effet de limiter la capacité réformatrice d'un Etat. Le code des investissements, par exemple, restreint la capacité de contrôle de l'Etat sur des secteurs de son économie et sur des zones plus ou moins importantes de son territoire (zones franches, zones d'opération de développement, zones industrielles).

La réalisation de l'objectif de libération de la terre est donc lente et inégale. Ceci explique que le passage à la phase suivante du processus n'ait vraiment commencé à s'institutionnaliser qu'à partir des années soixante-dix et que le développement du processus soit très diversement représenté sur le terrain.

Chapitre Troisième : Politique foncière et généralisation des rapports salariaux : l'espace et la logique capitaliste dans la crise mondiale (1973-1982)

L'interprétation des évolutions structurelles devient plus difficile à mesure que la durée des phénomènes se réduit et que la période se rapproche de celle de l'observateur.

Analyser ces dix dernières années en faisant le partage de ce qui relève d'épiphénomènes ou de problèmes de structure n'est donc pas facile.

La compréhension des fonctions assignées aux politiques foncières par les Etats africains ou assumées par eux de façon involontaire ou inconsciente pose donc problème. Pour contribuer à une approche scientifique de cette question, il faut en préciser brièvement la problématique, ce qui permettra ultérieurement de mieux en discuter la portée et les conséquences.

- La démarche est inductive. Partant d'analyses empiriques (dont certains éléments sont reportés dans les monographies de la deuxième partie) des conclusions sont dégagées de la concordance de facteurs ou de paramètres, sans qu'il soit avéré que nous disposions de l'ensemble des facteurs pertinents. Cette approche permet de partir des faits plutôt que des discours qui voilent plus qu'ils ne dévoilent la logique de fonctionnement des politiques foncières.
- Cette démarche postule une continuité et des échanges constants entre les déterminations locales, nationales et internationales, tout en tenant compte d'effets différents propres à chaque échelle de facteurs. On ne peut donc oublier, par exemple, les contraintes internationales et l'insertion dans le marché mondial mais on ne peut non plus ramener toute l'explication à cette série de facteurs et à la "mise en périphérie" des économies africaines. Cette approche reste encore embryonnaire ici pour ce qui concerne le rôle particulier reconnu à chaque série de facteurs, et sera systématisée à l'occasion de nouveaux travaux de notre réseau.

- Cette démarche suppose cependant, à chaque niveau d'observations des pratiques, des causalités complexes interdisant d'identifier une surdétermination d'une série de données par rapport aux autres. Cette remarque s'applique autant aux facteurs de production qu'aux choix idéologiques ou aux pratiques politiques : en effet, les paramètres économiques, politiques et idéologiques ne sont isolables qu'abstraitement. Dans l'application des politiques foncières, nous les voyons émerger complémentaires, se relayant ou s'ajustant les uns aux autres. "L'Economie monde" du capitalisme libéral ou du capitalisme d'Etat est portée par un même modèle d'Etat et par la même logique idéaliste qui permet de masquer idéologiquement les mêmes fonctions du Droit de l'Etat.

- Notre approche suggère enfin de récuser toute dichotomie dans l'interprétation des phénomènes fonciers malgré les particularités que suggèrent le milieu urbain par rapport au secteur rural, l'urbanisme officiel et les constructions "sauvages", le secteur informel de la "petite production marchande" et celui des agences locales de sociétés multinationales. A supposer que l'opposition tradition-modernité ait eu un sens à la fin des années cinquante, son opérationnalité a disparu sous l'effet de l'intégration des sociétés et des économies dans le système des échanges culturels et économiques internationaux. Si des césures existent encore, c'est dans les mentalités qu'il faut les rechercher plutôt que dans des traces visibles marquant l'espace. Car le déchiffrement de la matrice spatio-temporelle autochtone y devient de plus en plus difficile à assurer. Cette problématique, malgré sa simplicité, va vous amener à relire les questions que nous avons progressivement vu émerger. Qu'en est-il de la mobilisation de la terre et de la force de travail ? La situation actuelle conduit-elle à renforcer l'extranéité des politiques foncières ou y a-t-il quelque place pour un développement plus endogène ?

A - La mobilisation de la terre et de la force de travail

Deux questions doivent être ici abordées : quelle est la part respective de chaque forme de mobilisation et en quoi l'accumulation foncière permet-elle de répondre à des problèmes contemporains ?

1 - L'objectif visé est-il le contrôle de la terre ou celui de la force de travail ?

Les travaux antérieurs de membres de notre réseau suggèrent que nous assistons actuellement à un renversement partiel de la tendance antérieure, caractéristique de la fin de la période pré-coloniale et de la colonisation.

Les travaux de J.P. Chauveau pour le Baulé de cette période montrent que "c'est avant tout l'allocation de la force de travail qui constitue la contrainte déterminante de l'appareil productif" (1).

De même, l'historienne Catherine Coquery-Vidrovitch soulignait la disponibilité de l'espace dans l'Afrique pré-coloniale et la contrainte de la mobilisation de la force de travail. Dans Enjeux fonciers en Afrique noire (2), elle note que "dans une société paysanne, la seule richesse est l'exploitation de la terre. Quant à la possession elle s'exerce plutôt sur les hommes susceptibles de la cultiver..."

Depuis lors, l'Afrique a été l'objet d'une révolution démographique qui a eu pour conséquence un doublement de la population durant les vingt-cinq dernières années. Une fraction croissante se concentre dans les villes provoquant une raréfaction des sols constructibles. En milieu rural, et sans que l'espace soit totalement maîtrisé, on relève un contrôle de plus en plus individualisé des parties les plus fertiles ou les mieux desservies de l'espace agricole.

(1) Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale
Paris Orstom 1979. p. 50.

(2) Paris Karthala. A paraître 1982.

Cette évolution peut donc se traduire par le passage d'une situation où la terre est globalement disponible et la main-d'oeuvre rare donc objet d'un contrôle étroit à la situation contemporaine où la terre devient rare, la main d'oeuvre ayant tendance à se multiplier, par croissance interne ou sous l'effet de migrations internationales.

A un contrôle nouveau de l'espace correspondent les réformes foncières ou agro-foncières qui déterminent tantôt seulement le statut juridique du sol, tantôt (dans le cas de réformes agro-foncières) l'adéquation entre la superficie cultivée et la force de travail disponible.

L'accent est donc bien mis sur le statut de l'espace beaucoup plus que sur le contrôle de la force de travail contrairement à ce que l'on peut observer pendant toute la période coloniale.

Mais cet accent mis sur les problèmes fonciers ne suggère pas que la problématique du contrôle et de la régulation (par le biais d'un marché local, national ou international) de la force de travail ne reste pas l'objectif visé.

Comme en matière de contrôle des naissances et de démographie, la plupart des Etats africains récuse toute attitude malthusienne au nom de la nécessité de construire un Etat capable de répondre aux défis de la géopolitique et aux équilibres entre puissances sur un plan régional.

Il y a pourtant loin des intentions à la réalité ; si en Europe Occidentale l'Etat parvient, avec un bonheur variable, à moduler le rythme de l'exode rural et à gérer la contradiction capital-rente (gestion assurée essentiellement dans le cadre du Crédit Agricole), il abandonne l'initiative principale au capital agro-alimentaire et au capital industriel dans la fixation du coût de la force de travail.

En Afrique, faute de moyens financiers et d'une techn-structure efficace, l'Etat est privé de la possibilité de planifier

d'une manière rigoureuse les rapports entre croissance démographique et accès au marché de l'emploi ; il manque également d'instruments pour gérer la contradiction capital-rente et le capital agro-alimentaire n'intervient encore que d'une manière marginale dans la fixation du coût de la force de travail à la campagne. Il ne reste plus aux Etats africains qu'à tenter de transformer le statut de la terre pour l'utiliser comme volant de sécurité.

2 - La terre, comme cadre de l'action étatique et comme volant de sécurité dans les politiques de l'emploi.

Le contrôle de la terre répond dans l'Afrique contemporaine à deux objectifs principaux :

- D'une part, ce contrôle permet d'assurer la présence de l'Etat dans l'ensemble de l'espace territorial et par le biais de l'organisation des circonscriptions administratives, des politiques d'aménagement du territoire et par des formes plus spécifiques (postes militaires ou douaniers, bases navales, projets de développement dirigés par l'Etat etc...)

Cette présence de l'Etat a elle-même deux fonctions complémentaires : faire accepter ou imposer l'Etat central comme seul maître du jeu et diffuser les comportements politiques sociaux, culturels, et économiques qui sont liés au modèle de l'Etat introduit par les puissances coloniales en Afrique noire.

C'est une question de logique. Un même modèle unitariste et totalitariste exige des comportements parfaitement conformes au contenu logique de ce modèle.

L'existence de l'Etat suppose le contrôle d'un territoire qui permettra la diffusion des rapports marchands. Le paradigme peut être complété et enjolivé car il nécessite, pour être accepté par tous, d'être enrobé dans un discours qui en masque les contraintes les plus sensibles, et en particulier l'extragénéité du modèle et du mode d'exploitation que ce modèle favorise.

Il n'en existe pas moins comme référence de base à toute politique foncière étatique, au moins de façon officieuse et sous le vernis d'un discours "développementaliste" largement ouvert sur une occidentalisation des sociétés (1)

- D'autre part, le contrôle de la terre et, plus largement, une grande majorité des politiques de développement rural révèlent progressivement ce qui n'était exprimé jusqu'alors qu'à travers le dédain vis-à-vis du paysan ou l'affirmation ironique de la supériorité du bureaucrate et du citadin (2). La maîtrise de la terre va permettre de contrôler le paysan et aussi de ralentir ou d'accélérer l'exode rural selon la politique mise en oeuvre, l'auto-développement étant censé retenir l'homme à la terre et la grande exploitation capitaliste provoquant l'exode rural

L'image de "l'armée de réserve" des paysans déjà évoquée par la doctrine marxiste réapparaît ici selon des configurations qui sont assez proches de l'Europe du XIXème siècle et de l'Amérique latine de la première moitié du XXème siècle.

A l'égale de la pratique anglaise des enclosures qui a permis au patronat britannique de disposer d'un prolétariat d'origine rurale, les Etats africains croient s'être donnés les moyens de réguler par leurs politiques de développement rural, et par leurs politiques foncières en particulier, au moins de façon négative, l'arrivée des ruraux sur le marché des emplois industriels ou du secteur tertiaire.

Cette politique est anti-paysanne mais compréhensible selon la logique même du système que nous avons démonté. Il reste qu'elle fait l'économie de certaines données essentielles. Outre qu'elle néglige la

(1) Voir Abdou TOURE : La civilisation quotidienne en Côte d'Ivoire, procès d'occidentalisation. Paris Karthala. 1981. 279 p.

(2) Voir Pierre JACOLIN : "Des messages culturellement aliénants Environnement africain. N° 14 à 16 vol. IV.- 23 . 1980 p. 325. et "pour de jeunes ruraux, qu'est-ce donc que réussir ?" ibidem p. 343.

résistance paysanne et les risques de révolte qu'une exploitation trop forte des paysans rend possible, (voir infra C), cette politique fait l'impasse sur les politiques foncières dans le contexte urbain. Non seulement cette politique mécontente la paysannerie mais, en outre, elle n'assure pas la réinsertion des migrants en milieu urbain.

Certes un conflit existe entre l'agriculture et l'industrie (assimilée à la ville) et cette dernière l'emporte, mais peut-on aller jusqu'à écrire : "Au sein des pays pauvres du monde actuel, le conflit de classe le plus important n'est pas celui qui oppose le capital et le travail, ni celui qui oppose les intérêts étrangers aux intérêts nationaux. C'est celui qui existe entre classes rurales et classes urbaines.." (1) ? A l'appui de cette thèse radicale, on avancera l'énorme ponction exercée de diverses manières par la ville sur la campagne (migrations, caisses de stabilisation, etc...) mais la coupure est-elle aussi nette qu'on veut bien le dire ? Dans une approche critique de la notion de petite production marchande (2), nous avons essayé de montrer que le "secteur petit producteur marchand" urbain fonctionnait formellement sur les mêmes bases que l'économie paysanne et constituait un prolongement de cette économie dans les villes ; même si l'on décèle une contradiction entre capital urbain et agriculture, il faut dépasser cette vision "économiste" des choses et tenter de mieux comprendre comment les bourgeoisies d'Etat ou Compradores, conscientes de la précarité des positions qu'elles détiennent dans l'appareil d'Etat, cherchent à le conforter en intervenant dans la production ; elles pressurent aussi bien le petit peuple des villes (maintien du coût de la force de travail à un très faible niveau) que celui des campagnes (contraint de produire à bas prix).

(1) M. LIPTON, "Why Poor People stay Poor : Urban Bias in World Development : Harvard Univ. Press, Cambridge 1977 p. 13, cité par J.K. Galbraith "Théorie de la pauvreté de masse", Paris, Gallimard, 1979, p. 122.

(2) J.L. AMSELLE et E. LE BRIS. De la petite production marchande à l'économie mercantile, in "Vivre et survivre dans les villes africaines", I. Deblé et Ph. Hugon Ed. Paris, PUF (à paraître 1982)

Du point de vue qui nous occupe (celui des politiques foncières et des politiques du territoire), l'opposition ville-campagne, bien que fondée en apparence (nombreux rachats de terres par les fonctionnaires urbains, lutte aux franges urbaines entre ville et communautés rurales) n'a guère plus de réalité. "Les niveaux de décision pour l'occupation du sol sont si concentrés et haut placés qu'ils taillent à l'aveuglette dans des terres inconnues. Pas de paysage qui puisse être stable, plus de repère qui ne soit sur la défensive : c'est aussi vrai dans les villes qu'à la campagne" (1). La matrice spatio-temporelle occidentale s'impose partout et l'on peut même se demander si elle n'a pas triomphé plus tôt dans certains périmètres de Côte d'Ivoire ou dans certains ranchs nigériens que dans des capitales comme Bamako ou Niamey. D'un autre point de vue, on peut se demander si la ville est bien le lieu principal de la contestation de cette "banalisation planifiée" du territoire ; nous ne prendrons ici qu'un exemple : Dans le Nord du Togo les paysans de la vallée de l'Oti ont réagi avec violence aux empiètements étatiques. A Lomé la contestation populaire est restée le plus souvent potentielle, les habitants tendant de plus en plus à se retirer d'un jeu qui concerne les "experts".

La contradiction principale est donc bien une contradiction entre classes sociales et non entre le rural et l'urbain. Les orientations des politiques nationales de développement mettent ainsi directement ou indirectement l'accent sur l'émergence d'une nouvelle catégorie d'entrepreneurs sans se soucier de réunir toutes les conditions d'une reproduction du producteur, sous les formes d'une reproduction simple ou d'une reproduction élargie, pour reprendre les catégories marxistes.

L'Etat africain se contente pour une part de faire appel aux modalités de reproduction simple propre aux Sociétés "traditionnelles" (en laissant ainsi se pérenniser des formes de sociabilité propres à la matrice spatio-temporelle autochtone). Pour une autre part, l'Etat

(1) J.M. ROUX. Territoire sans lieux. La banalisation planifiée des régions, Paris, Dunod, 1980, p. 193.

africain attend de l'aide internationale (sous forme d'apports financiers ou de transferts de technologie) les moyens de la reproduction élargie des entrepreneurs en milieu rural ou en milieu urbain. (1)

L'Etat africain est ainsi dépendant de déterminations locales et internationales dont les orientations et les implications sont totalement divergentes. De ce fait, le risque d'entropie frappant les politiques de développement est de plus en plus aggravé.

Pour sortir de cette politique suicidaire, il faut changer de politique.

La politique d'endogénéité du développement prônée par certaines agences du système des Nations Unies, tel l'UNESCO, permettrait-elle de sortir de l'impasse ?

B - Tensions structurelles et ruptures éventuelles

La réalité de l'existence de tensions internes aux politiques foncières n'est pas discutable. Les exemples accumulés dans des publications collectives récentes le montrent abondamment. C'est le cas de "maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale" (2) qui illustre la multiplication des conflits et des contradictions dans les pratiques foncières. Ce sera plus précisément le cas d'"Enjeux fonciers en Afrique noire" (3) où les tentatives d'interprétation sont déjà plus élaborées, laissant envisager la possibilité de ruptures et de retournements des processus qui ont marqué le XXème siècle.

(1) Les cas du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Zaïre illustreront ces remarques dans la seconde partie.

(2) CNAST - ORSTOM. 1980. 600 p.

(3) ORSTOM - Karthala, à paraître Novembre 1982.

Les facteurs en cause sont cependant d'autant plus délicats à interpréter qu'ils relèvent de domaines de la pratique sociale peu "conscientisés" ou, parfois, largement occultés. Pour que les "évidences" cessent d'apparaître indiscutables, il faut souvent faire le détour par l'analyse comparative qui permet de dégager une problématique dont on peut ensuite envisager l'applicabilité puis, en cas de réponse positive, les conséquences.

Le choix du (ou des) exemple(s) utilisable(s) pour la comparaison est fonction des questions que nous posons à propos des pratiques foncières. Or, il nous est apparu, dès le chapitre premier, que la question centrale tenait à l'imposition d'une nouvelle matrice d'espace qui s'était concrétisée en Afrique durant la période coloniale et par ses techniques juridiques de création d'un droit de propriété, pour ensuite être systématisées dans les politiques de réforme ou de réformation foncières durant ces trois dernières décennies.

Pour comprendre la genèse des pratiques foncières liées à la concrétisation de la nouvelle matrice spatio-temporelle en Europe, la référence au mouvement des enclosures en Angleterre puis l'évocation de l'incidence de la Révolution française sur la rationalisation des structures antérieures avaient été utiles. Il nous faut cependant faire un triple saut, dans la problématique, dans le temps et dans l'espace. Ce qui nous intéresse, c'est la surimpression d'une matrice occidentale sur une matrice autochtone avec le choc entre deux logiques. Cette rencontre s'est faite avec le processus colonial et néo-colonial, c'est-à-dire aux XVIIIème et XIXème siècles; l'Amérique latine, par l'ancienneté de son expérience, fournit un lieu d'observation pour l'analyse comparative.

Or, que s'est-il passé en Amérique latine et que continue-t-il de se passer là où le même processus d'imposition de la matrice spatio-temporelle occidentale continue à se développer presque sans entraves, comme dans l'Amazonie brésilienne ?

On voit se concrétiser un triple processus d'émergence de l'Etat-Nation, d'organisation spatiale selon le droit de propriété et d'expansion du rôle des entrepreneurs et des bourgeoisies foncières qui assurent en commun une politique de réalisation d'un monopole au détriment du monde paysan.

L'exploitation du monde paysan et la domination qui en résulte se doublant (réellement ou idéologiquement) d'un problème racial, la tension introduite par l'affirmation du monopole au profit de la classe la plus occidentalisée conduit à des oppositions de classes et de races.

Du Guatemala au "cône sud" de l'Amérique, ces oppositions ont conduit de façon spasmodique à des révoltes pour déboucher sur la situation contemporaine de dictatures de droite face à des mouvements révolutionnaires où le fait indien devient progressivement dominant. D'éternel mineur, l'Indien devient sujet politique et personne juridique. Bien plus, Y. Le Bot indique alors que "l'indianité renvoie moins à une identité pré-colombienne qu'à une relation de domination ou d'exclusion et l'indianisme se présente comme refus et volonté de détruire cette relation..." (1). Les conflits actuels en sont la manifestation directe et remettent en cause, avec la construction nationale, le mode de développement capitaliste.

Connaissant peu ou prou les conséquences sociales des politiques menées (à droite comme à gauche) et singulièrement des politiques foncières au Mexique, au Honduras, au Nicaragua et au Guatemala comme au Brésil, au Chili ou en Uruguay, on doit se demander si de tels précédents peuvent être retrouvés en Afrique noire.

- L'applicabilité d'un "modèle" latino-américain doit tenir compte d'une limite : l'absence de la question raciale sous sa forme raciste en dehors de la république sud-africaine qui ne relève pas directement

(1) Yvon LE BOT : "Revendications d'identité ou luttes de libération. Quelques réflexions à propos de la question indienne et du problème national en Amérique dite latine". Communication du colloque de l'Association Française des Anthropologues. Sèvres. 19-21 Novembre 1981. p. 2.

de notre investigation. Certes, le critère de la race (ou plus largement l'origine étrangère) peut être utilisé pour justifier des inclusions ou surtout des exclusions. Après le Ghana, qui a expulsé les étrangers exploitant les cacaoyères pour mieux protéger les nationaux, la Côte d'Ivoire a tenté de faire de même (1). Partout, les tensions sociales liées aux problèmes fonciers peuvent dégénérer en conflits raciaux et c'est une sorte d'échappée nécessaire pour certains Etats lorsqu'ils sont pris par les contradictions de leurs politiques foncières.

Il n'y a plus cependant de monopole foncier d'une race sur une autre (le Zimbabwe étant en train de racheter les plantations européennes, grâce à l'aide internationale, pour les redistribuer) et il y a rarement monopolisation de la terre d'une ethnie au détriment grave d'autres ethnies. La question foncière prend, de ce fait, la dimension d'une opposition de classes, essentiellement.

Or, sur ce sujet particulier, si les analyses divergent sur le nombre de classes sociales existant actuellement dans les Etats d'Afrique noire, sur la pertinence de consciences de classe dans certains cas, ou sur l'interprétation de certaines formes d'exploitation (clairement illustrées par le débat sur la rente foncière des journées d'étude de Septembre 1980 à Paris), personne ne nie l'émergence de nouvelles classes. Aucun observateur sérieux ne sous-estime non plus, même dans les pays qui prétendent ignorer la "lutte des classes", l'intervention "à la hussarde" des nouvelles classes sociales soutenant (et soutenues par) l'appareil de l'Etat, et les conséquences de leurs interventions. Les typologies et les dénominations exactes des classes sont prématurées ici car on retrouvera cette question dans la seconde partie. Par contre, la réalité des conflits de classe rend applicable la comparaison avec l'Amérique du Sud.

(1) Voir, sur ces exemples l'analyse de Catherine COQUERY VIDROVITCH in Enjeux fonciers en Afrique noire, à paraître.

Quelles conséquences peut-on en tirer ?

- Conséquences immédiates et conséquences à plus long terme.
- La conséquence la plus immédiate à laquelle on puisse songer tient à la généralisation de politiques de réalisation complète d'un monopole foncier au profit d'une bourgeoisie nationale à l'encontre des intérêts - objectifs et subjectifs - d'une classe paysanne marginalisée puis de plus en plus totalement exploitée.

La transformation peut se faire dans l'espace et dans les modalités de réalisation du monopole. Dans l'espace, la domination du monde paysan, limitée aux secteurs urbanisés et aux lieux d'échange des produits d'exportation, se généralise sur l'ensemble du territoire, sur les lieux mêmes de la production. Elle suppose une démultiplication des catégories sociales au sein de la classe bourgeoise et l'émergence en milieu rural d'un nouveau groupe d'acteurs intervenant comme relais des politiques de contrôle de l'espace et comme "courtiers" entre l'appareil central de l'Etat et les paysans.

Cette nouvelle catégorie a été considérée par certains d'entre nous comme une "classe d'intermédiaires locaux" en voie d'émergence dans certains Etats d'Afrique occidentale.

- Mais, parallèlement, les modalités de réalisation du monopole vont également changer. A l'occasion de l'analyse du rapport entre maîtrise de l'espace et force de travail, nous avons laissé entrevoir des modifications ultérieures se manifestant par un contrôle toujours accru du producteur et de ses procès de travail, faisant de lui un travailleur libre et, éventuellement, un prolétaire. "L'extorsion du sur-travail" peut aboutir à des tensions graves entre les catégories sociales impliquées par ce processus et à la concrétisation de tendances larvées à la révolte paysanne. On passerait alors d'une attitude d'abstention (qui explique certains échecs des programmes de développement) à la

contestation radicale de l'ensemble des manifestations de modernité (encadrement administratif, politiques d'aménagement du territoire, voire même construction nationale, comme en témoigne, de façon complexe, le conflit tchadien).

- A plus long terme, on voit apparaître alors les conséquences d'une politique, somme toute extrémiste, de monopole foncier au profit des bourgeoisies nationales : la contestation armée et violente de l'exploitation. Or, cette tendance, lointaine dans les cas les plus nombreux, peu éloignée dans les pays les plus pauvres, suppose des destructions humaines et matérielles beaucoup trop grandes pour qu'elle soit envisagée de sang-froid comme le moyen nécessaire à l'accession à la "modernité". Ruinant les maigres acquis des politiques de développement et de coopération, de tels conflits fragiliseraient encore davantage les Etats africains et favoriseraient l'intervention de nouveaux impérialismes.

C O N C L U S I O N

On ne sortira le discours sur le foncier de son ghetto juridique qu'en portant le débat sur le terrain des rapports entre capitalisme et espace dans le cadre des formations sociales combinées. En adoptant cette démarche, les auteurs du rapport ont été conduits à des développements historiques qui peuvent apparaître digressifs en première lecture mais qui contribuent réellement à la compréhension de la question foncière en Afrique aujourd'hui.

Si le discours étatique sur le foncier apparaît comme homogène, l'état d'application des politiques foncières est très inégal d'un pays à l'autre comme nous tenterons de le montrer dans la deuxième partie. Derrière le juridisme des textes apparaissent les véritables enjeux, les véritables objectifs.

Le foncier, lato sensu, est peut-être plus encore qu'en Europe un analyseur de l'émergence de l'Etat-Nation en Afrique noire en même temps que des rapports de classe à l'intérieur des formations sociales analysées. On peut, à cet égard, parler de seconde rupture : en regard de la question foncière, la rupture des indépendances politiques apparaît comme secondaire ; une autre rupture survenue au début des années soixante-dix consiste, pour l'Etat africain, à assurer sa consolidation par une maîtrise complète de l'espace national et à tenter de passer d'une maîtrise symbolique à une maîtrise réelle des appareils productifs. Cette seconde rupture a été à la fois hâtée et contrariée par la crise économique mondiale qui n'a cessé de peser sur les pays du Tiers-Monde depuis dix ans.

Quel est l'enjeu d'une telle rupture ? Il s'agit d'imposer, y compris par la force brutale, la matrice spatio-temporelle occidentale, en particulier par le biais du droit de propriété. On observera que la procédure de l'immatriculation ayant largement échoué il s'agit toujours, en Afrique noire, de créer cette propriété et non de la gérer

comme ce fut le cas en Europe à la fin du XVIIIème siècle. Cette matrice spatio-temporelle est inséparable d'un modèle de société qu'il faut promouvoir pour le plus grand "avantage" d'une petite fraction de la société coloniale d'abord, de la société post-coloniale ensuite. Ce qui est en cause, c'est aussi (et peut-être surtout) l'intégration au capitalisme mondial : le problème est, en l'absence de bourgeoisie nationale, d'explorer à travers les politiques foncières étatiques les voies originales du passage à la généralisation du salariat.

Ces évolutions se mesurent dans le temps long et, même en Europe, les matrices spatio-temporelles archaïque et occidentale coexistent encore aujourd'hui, à ces deux matrices correspondant deux modèles d'organisation de l'Etat : le modèle unitariste et le modèle plural (1) Cette superposition se manifeste, a fortiori, en Afrique noire et, en particulier depuis l'assemblée générale de l'Unesco à Nairobi en 1976, éclate la contradiction entre un discours à prétention endogène et des pratiques exocentrées, entre une représentation idéale du futur et le constat des dures réalités imposées par l'état des relations internationales. Quelles que puissent être les préférences des auteurs de ce rapport, on ne peut que voir se réduire la probabilité de l'émergence d'expériences autochtones de pouvoirs multiples, spécialisés et interdépendants ; par ailleurs, les discours vertueux ne sont pas parvenus à enrayer la dégradation des termes de l'échange ; on ne voit donc guère comment la terre pourrait cesser d'être, pour les Etats africains, un des rares moyens de capitalisation et comment ces Etats pourraient cesser de revendiquer le monopole des procédés d'organisation de l'espace national.

(1) Voir E. LE ROY "Théorie et pratiques de l'intervention des Etats d'Afrique noire dans le processus de promotion foncière et immobilière". Texte pour le réseau P.F.I. - P.V.D. Paris- Août 1982. 15 p.

Ces considérations suggèrent d'approcher la lecture monographique de chaque politique nationale selon une grille analytique commune s'inspirant du questionnaire suivant :

- Quels ont été les moyens de concrétisation du monopole foncier de l'Etat depuis la période des indépendances ? Fut-ce directement par une politique juridique de réforme foncière ou indirectement par le biais de mesures administratives ou d'une réorganisation des structures d'intervention dans les domaines économique et social ?
- Quelle a été l'effectivité de telles mesures ? Jusqu'où ont-elles été appliquées et en quoi ont-elles introduit des ruptures ? Même si les données quantitatives sont impossibles à réunir, une évaluation subjective peut expliquer comment ces processus réformateurs ont été ou n'ont pas été concrétisés.
- Au nom de quelles rationalités, de quelles idéologies et de quelles justifications pratiques ces interventions ont-elles eu lieu et au profit de qui se sont-elles manifestées ?
- Dans quelle mesure ces politiques foncières ont-elles effectivement eu recours à de nouveaux entrepreneurs et comment, dans le cadre de ces politiques, se sont associés les objectifs de contrôle de la terre (comment en particulier est géré le rapport Etat-rente) et de contrôle de la force de travail (mobilité, coût, etc... ?
- Existe-t-il, cas par cas, des risques de tension violente entre les couches ou classes sociales favorisées ou défavorisées par les politiques foncières ?

2ème Partie : ELEMENTS D'UN BILAN-DIAGNOSTIC

AVERTISSEMENT : L'établissement du bilan partiel ci-dessous a obéi à une programmation que nous avons voulu la plus rigoureuse possible :

- . Sur la base du questionnaire figurant en conclusion de la 1ère partie, l'équipe parisienne du réseau a rédigé une "fiche technique" (cf. annexe) destinée à guider le travail des rédacteurs mais n'ayant pas le caractère d'un questionnaire fermé.
- . L'équipe parisienne du réseau a également réalisé un travail de dépouillement des revues spécialisées (1) en particulier dans le domaine juridique ; ce travail avait pour but de décharger les rédacteurs de fiches d'un travail fastidieux et de mettre à la disposition du réseau un répertoire aussi exhaustif que possible de textes et règlements.
- . Le travail de rédaction lui-même a été confié à une quinzaine de correspondants nationaux ou spécialistes des pays. Ceux-ci n'ont pas été retenus en fonction de critères logiques mais compte-tenu des collaborations prévisibles.

Le travail de nos correspondants, toujours très précis et actualisé, s'est avéré très inégal quant à la fidélité à la "fiche technique" ; dans certains cas nous est parvenu un document complet que nous livrons sans modification. Dans d'autres cas, seules certaines rubriques ont été remplies et l'équipe parisienne a dû effectuer un travail d'harmonisation (2) : soit qu'elle ait eu accès à tout ou partie de l'information manquante (les lacunes sont toujours signalées), soit que cette information ait fait défaut, le pays se trouvant, dans ce cas, éliminé de la présente étude.

Dans toute la mesure du possible, ces fiches ont été conçues dans la perspective d'un suivi au cours des années à venir, d'autres pays pouvant évidemment s'ajouter à la liste.

(1) Fichier législatif de la documentation française (Quai Voltaire 75006 Paris) dépouillé grâce à l'aimable autorisation de M. B. Lanne. Bibliothèques spécialisées du Centre d'Etudes Africaines (54, Bd Raspail 75006. Paris) et du CEGET (Domaine Universitaire 33405 Talence)

(2) Dans ce cas, chaque partie prise en charge par un auteur est suivie des initiales de son patronyme.

REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN

0 - IDENTIFICATION DE L'ETAT

0.1 - La R.P.B., Etat riverain du Golfe de Guinée, s'étire du Nord au Sud sur environ 700 km . Le pays est limité au Nord par le Niger et la Haute-Volta, à l'Ouest par le Togo et à l'Est par le Nigeria. N'excédant pas 125 km d'Est en Ouest dans la province maritime, la R.P.B. s'évase vers le Nord, jusqu'à atteindre 350 km à la latitude de Nattitingou.

La R.P.B. couvre un peu moins de 113.000 km² et compte environ 3.500.000 habitants en 1980 (le dernier recensement date de Mars 1979). La densité moyenne de population est de 30 habitants/km². En 1980, 86 % de la population vivait dans les campagnes (contre 90 % en 1960). La capitale politique est Porto Novo mais la ville la plus importante est Cotonou dont la population avoisine 250.000 habitants.

0.2 - Comme dans le cas du Togo, l'étirement du Nord au Sud explique la très grande variété des types géographiques : comme au Togo également, les savanes poussent loin vers le Sud grâce au climat relativement sec (Cotonou - 6°21'N - ne reçoit qu'environ 1.300 mm de pluie par an. Nattitingou - 10°16' - en reçoit plus de 1.400 mm).

L'actuelle R.P.B. était occupée par différents royaumes (Porto Novo, Abomey, Allada, royaume Bariba et royaume de Djougou au Nord). Les frontières coloniales ont recoupé arbitrairement les limites de ces royaumes

La dispersion ethnique est très grande : le groupe le plus nombreux (Fon) ne représente que 17 % de la population ; viennent ensuite les nago (7 %), les bariba (6 %), les adja (5 %) ... Les deux-tiers de la population sont donc répartis entre un très grand nombre de groupes.

Annexe 1

REGIONS NATURELLES

DECOUPAGE ADMINISTRATIF

DONNEES ETHNIQUES

Bande côtière : basse, terre de barre (argileuse) fertile et facile à travailler mais s'épuise vite. Au Nord, une dépression boueuse relie entre elles les rias remblayées de la Couffo et de l'Ouémé.	Ouémé (chef-lieu Porto Novo)	Guen ; Yoruba, Nago, Tori
	Atlantique (Chef-lieu Cotonou)	Tofin, Ayizo
	Mono (chef-lieu Lokossa)	Aja, Guen, Kotafon, Xwala
Plateau cristallin raboté occupé par la savane.	Zou (chef-lieu Abomey)	Fon, Nago, Maxi
Plaines du Niger (Borgou et Kandi) formes de vastes étendues fertiles	Borgou (chef-lieu Parakou)	Dindi, Peul, Bariba
Région montagneuse : massif quartzitique de l'Atacora	Atacora (chef-lieu Nattitingou)	Betamaribe , Soun'ba

Le tableau joint (annexe n°1) présente les principaux caractères du découpage régional.

Comme dans les autres pays riverains du Golfe de Guinée, les régions du Nord se trouvent en position d'infériorité par rapport à celles du Sud qui concentrent la plus grande partie de la population et l'essentiel des ressources.

0.3 - L'exploitation du pétrole off shore de Sémé ne restant qu'un espoir, les principales ressources d'exportation sont d'origine agricole (coton et palmier à huile). Ces ressources ont diminué au cours des dernières années. En revanche, les productions vivrières essentielles (maïs, manioc, sorgho, haricot, etc...) ont connu une progression modeste mais réelle.

Le PNB/habitant évalué à 300 dollars en 1980 place la R.P.B. dans les vingt pays les plus pauvres du monde. Faute de ressources d'exportation, la R.P.B. a une balance commerciale très déficitaire (280 millions de dollars en 1979).

Comme dans tous les pays du Tiers-Monde, la dette publique a connu une forte augmentation au cours de la dernière décennie : évaluée à 58 millions de dollars en 1973, elle se monte à 185 millions de dollars en 1979. Bien qu'impressionnante, cette progression est sans commune mesure avec celle de la dette de pays voisins comme le Togo. On observera la tendance à la diminution des prêts privés (15 millions de dollars en 1973, 13 millions de dollars en 1979). La R.P.B. demeure donc un pays très dépendant, même si, depuis plusieurs années, son gouvernement ne demande plus (à la France en particulier) de subventions d'équilibre.

En dépit du choix idéologique effectué en 1972, les deux-tiers environ des importations proviennent de la C.E.E. qui reçoit la quasi-totalité des exportations.

Ce tableau économique ne serait pas complet si l'on ne signalait pas la forte attraction exercée sur la R.P.B. par la puissante

Fédération du Nigéria. Cette attraction se traduit de diverses manières (autoroute côtière, complexe sucrier de Savé mais surtout politique de détaxation douanière de la R.P.B. qui attire chaque semaine à Cotonou les gros commerçants nigériens et, pendant de longues années, fonctionnement du port de Cotonou comme annexe du port de Lagos totalement engorgé). En 1976, la douane fournissait 60 % des ressources du budget national dont le montant était de 16 milliards CFA.

0.4 - Célèbre pour la turbulence de sa vie politique, le Dahomey a connu en douze ans dix changements de président, cinq constitutions et cinq coups d'Etat réussis. C'est contre cette instabilité qu'ont réagi le 26 Octobre 1972 un groupe de jeunes officiers. Le discours-programme du 30 Novembre 1972 ne manifestait pas de choix idéologique bien marqué. En 1973 fut mise en place une structure politique pyramidale remontant des comités de village à un Conseil National de la Révolution. Peu à peu, cependant, un noyau marxisant a pris le dessus provoquant le tournant de 1974. On peut se demander aujourd'hui où se trouve la réalité du pouvoir :

- Le Président de la République est également président du Conseil Exécutif National (composé des Ministres et des Présidents des Comités d'Administration des Provinces) ; ce gouvernement est composé uniquement de militaires. Les organes décentralisés du pouvoir d'Etat (Conseils Provinciaux de la Révolution, Conseils Révolutionnaires de Districts, Conseils Communaux de la Révolution, Conseils Révolutionnaires Locaux dans les villages et les quartiers urbains) ont beaucoup perdu de leur importance initiale.
- Le Président de la République est également président du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (P.R.P.B.), parti unique créé le 30 Novembre 1975 et qui regroupe une majorité de civils. Une des originalités du régime n'est-elle pas précisément la moindre personnalisation du pouvoir et ce pont établi entre militaires et civils dans le cadre du Parti ? Les syndicats, jadis combattifs, ont été regroupés par la manière forte au sein d'une Union Nationale des Syndicats de Travailleurs (U.N.S.T.). La loi Fondamentale de 1977 a renforcé l'orientation marxiste-léniniste, l'idéologie ayant ici comme vocation

de servir l'unité, la cohésion nationales, plus semble-t-il que de se traduire concrètement.

Le contraste est grand entre une certaine logomachie révolutionnaire (traduisant d'ailleurs souvent un manque préoccupant d'imagination politique) et l'appareillement du système économique à un capitalisme d'État géré avec le plus grand pragmatisme (cf. structure du commerce extérieur, Code des investissements très libéral, relatif statu quo respecté avec le commerce privé qui continue de drainer les deux-tiers des recettes commerciales, refus malgré certaines velléités de quitter la zone franc...)

1 - IDENTIFICATION DES DIVERS TEXTES

1.1/1.2. Nous reprendrons ici, pour les rubriques 1.1 et 1.2 le plan chronologique utilisé pour d'autres fiches.

La réforme agraire prônée par la Loi Fondamentale de 1977 avait été largement amorcée par les régimes précédents (nous suivons là la délégation béninoise au Colloque International sur les réformes agro-foncières de Lama-Kara-Togo, Octobre 1978). Il importe donc d'examiner, dans un premier temps, les expériences dahoméennes de réformation locale des systèmes d'exploitation. Dans un second temps sera examiné le cadre institutionnel mis en place par la loi fondamentale de 1977.

1.1 - Les expériences initiales de réformation des systèmes d'exploitation.

1.1.1 - Les textes (F.A.)

- Loi 61-26 du 10 Août 1961 relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural.

Modifiée par l'ordonnance n° 60 P.R./MDRC du 28 Décembre 1966.

Cette loi dit dans son article 1er : En vue de l'aménagement agricole des différentes régions de la République populaire du Bénin, le Ministre du Développement rural et de l'action coopérative fera entreprendre des travaux et études devant permettre :

- . l'élaboration d'une carte des sols et d'une carte d'utilisation des sols à la suite d'une prospection pédologique systématique,
- . l'amélioration des plantes déjà cultivées et l'introduction de cultures nouvelles présentant un intérêt économique,
- . L'amélioration des techniques culturales.

Cette loi donne pouvoir dans son article 2 au Président de la République après étude d'une région, de prendre par décret en Conseil des Ministres sur le rapport du Ministre du Développement Rural et de l'Action Coopérative la décision d'aménagement et la mise en valeur compte tenu de la vocation des sols et des débouchés offerts; le même décret doit définir le périmètre dit d'"aménagement rural" sur lequel porteront les travaux, il détermine des voies de desserte à créer ainsi que les emplacements qui seront réservés aux aménagements collectifs. Il en déclare l'utilité publique.

Le Ministre du Développement Rural et de l'Action Coopérative procède par arrêté à la création d'une ou de plusieurs coopératives agricoles coordonnant leur action.

L'arrêté créant chaque coopérative sera accompagné d'un plan faisant ressortir la partie du périmètre d'aménagement rural dont la mise en valeur est confiée à cette coopérative.

Les propriétaires de terrain situé dans un périmètre d'aménagement rural qui ne pourront justifier d'un emploi permanent ou de revenu régulier sont tenus de participer à temps complet aux activités de la coopérative dans les limites de leurs moyens physiques et intellectuels jusqu'à l'âge de 55 ans. S'y soustraire c'est être contraint d'affermier ses terres à la coopérative au taux réduit de location de 1,5 % l'an (article 17)

La mise en valeur et l'exploitation d'un périmètre d'aménagement rural sera confiée uniquement aux propriétaires des parcelles composant ce périmètre, si ceux-ci, leurs ascendants, descendants et collatéraux au second degré forment une main-d'oeuvre permettant d'exécuter sur la totalité du périmètre des travaux d'aménagement rural - dont le programme a été fixé par décret.

Si la main-d'oeuvre est insuffisante pour l'exécution des travaux, il sera fait appel pour la compléter à des précoopérateurs volontaires non propriétaires.

- Loi 61-27 du 10 Août 1961 portant statut de la coopérative agricole modifiée par la Loi 63-8 du 26 Juin 1963, modifiée par l'Ordonnance 61 PR/MDAC du 28 Décembre 1966.

- Art. 3 : Les Sociétés coopératives agricoles ont pour objet, quels que soient les moyens et techniques mis en oeuvre par elles, d'être les mandataires à titre non lucratif de leurs membres et pour ce faire :

- . d'effectuer ou de faciliter toutes les opérations concernant la production, la conservation, la circulation et la vente des produits agricoles, d'élevage ou forestiers provenant exclusivement des exploitations de leurs sociétaires...
- . de procurer à leurs sociétaires les animaux, les instruments et les produits nécessaires à leurs exploitations agricoles, d'élevage et à leurs domaines forestiers...

Constitution des coopératives agricoles

- Les coopératives agricoles ordinaires se forment sans l'initiative de l'administration, mais sous son contrôle; le consentement unanime de leurs membres doit être constaté par écrit. Ces coopératives ont un ressort territorial fixé par leurs statuts.

L'intention de créer une coopérative agricole ordinaire doit être déclarée dans un acte sous seing privé signé par sept personnes au moins.

- Les Coopératives Agricoles d'Aménagement Rural ont pour objet la mise en valeur et l'exploitation des périmètres d'aménagement rural déclarés d'utilité publique, constitués par des propriétés contiguës de leurs membres.

Leur création par le Ministre de l'Agriculture et de la Coopération apporte l'adhésion obligatoire de toutes les personnes physiques et morales ayant des droits de propriété sur les terrains situés à l'intérieur de la partie de périmètre; il ne peut subsister aucune propriété faisant l'objet d'une gestion individuelle libre.

Elle peut se composer de sociétaires non propriétaires qui sont des précoopérateurs apportant des services sous forme de travail auxquels sont attribués des parts sociales.

- Coopératives Agricoles d'Aménagement Rural créées à l'initiative de la puissance publique.

La procédure préliminaire est celle qui a fait l'objet de la loi n° 61-26 du 10 Août 1961 relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural.

Pour chaque coopérative un arrêté pris par le Ministre de l'Agriculture et de la Coopération définit le périmètre ou la partie du périmètre attribuée à la société et fixe l'objet de cette société.

L'arrêté nomme le Président de l'Assemblée Générale Constitutive de la société qui est un agent du service de l'assistance administrative aux coopératives agricoles.

Le président désigné fixe la date, l'heure et le lieu où sera réunie l'Assemblée Générale Constitutive.

- Coopératives agricoles d'Aménagement Rural créées à l'initiative de particuliers.

Des exploitants agricoles peuvent se regrouper à l'effet de demander au gouvernement de bénéficier de la procédure instituée par la loi n° 61-26 du 10 Août 1961 concernant les périmètres d'aménagement rural.

Leur déclaration d'intention doit faire l'objet d'un acte sous seing privé signé par sept personnes au moins et en tout cas par tous les exploitants qui demandent que leurs propriétés soient englobées dans un périmètre d'aménagement rural.

La déclaration précisera la nature des travaux de mise en valeur envisagés elle sera accompagnée d'un plan faisant ressortir le pourtour du périmètre et le tracé des parcelles appartenant aux propriétaires. La déclaration d'intention et le plan sont remis au Sous-Préfet qui en délivre un récépissé daté. Dans un délai de trente jours suivant la date du récépissé, le Sous-Préfet procède à une enquête administrative à l'effet de s'assurer de l'exactitude de la déclaration d'intention et établit un procès-verbal des résultats de cette enquête et il adresse la déclaration d'intention et le procès-verbal au Ministre de l'Agriculture et de la Coopération qui, après examen du dossier par ses services et compte tenu du degré d'intérêt que peut présenter la mise en valeur demandée pour l'économie nationale, décide de donner suite ou non à la demande qui lui est présentée.

S'il donne suite, la procédure sera alors celle prescrite par la loi n° 61-26 du 10 Août 1961 et ultérieurement celle des articles 14 à 20 de la loi 61-27/1961. S'il ne donne pas suite, les propriétaires ayant signé la déclaration d'intention sont invités à se regrouper, s'ils le désirent en coopérative agricole ordinaire.

Disposition commune : dès qu'une société coopérative est valablement agréée le service chargé de l'Assistance Administrative aux coopératives agricoles est tenu d'assurer pour son compte et en son nom dans le délai d'un mois, les formalités d'immatriculation de publicité et d'enregistrement. (E.L.R.)

- Loi 62-11 du 26 Février 1962 portant autorisation d'aliénation des biens du domaine privé de l'Etat JORD du 1.3.1962. p. 287.

Décret 239 PR/MAC du 19 Juin 1962 instituant le champ collectif.

C'est le champ de la collectivité villageoise réalisé sous la responsabilité du conseil de village, sous la tutelle du Comité départemental du développement rural et dont le produit de la vente des récoltes est une des sources du budget villageois".

Cette mesure, qui sera reprise après 1972 sous la forme d'une "ferme" et appliquée à l'ensemble des organes de l'appareil d'Etat, s'inscrit dans le cadre de l'investissement humain et se rapproche de l'expérience malienne dont elle partagea rapidement la même tare : l'absentéisme des cultivateurs et la très faible rentabilité (trois fois moins selon Serreau 1966, 305 note 30).

Mais elle posait également un problème foncier dans la mesure où la philosophie de l'intervention est contradictoire avec la tendance à la privatisation des champs, et dans la mesure également où, dans les périmètres d'aménagement, la mesure est contradictoire avec le remembrement déjà opéré.

Ainsi a-t-on cherché à définir des parcelles individualisées au sein des champs collectifs et on se proposait de récompenser différemment les bons et les mauvais paysans.

Ces "menaces" (selon Serreau. 1966. 306 note 32) ont profondément mécontenté les paysans.

Après une période initiale de réussite (8.570 ha étaient cultivés en 1962) le mouvement est retombé avec le régime politique qui l'avait instauré. Mais les problèmes fonciers demeuraient au moins dans les blocs de culture.

- Décret n° 276 PC/MFAEP/EDT du 2 Décembre 1964 fixant le régime du permis d'habiter au Dahomey. JORD 15/1/1965 p. 65.
- Loi 62-25 du 14 Août 1965 portant organisation de la propriété foncière au Dahomey. JORD du 1/10/65 pp. 788 à 804.

Cette loi relative à la propriété foncière a pour principal objectif de nationaliser le régime foncier colonial. Il consacre ainsi le dualisme des droits fonciers et renforce la tendance à la privatisation, selon les normes du code civil (en particulier dans son article 19).

Mais quelques changements peuvent être décelés. L'article 5 déclare l'immatriculation facultative hors les cas d'aliénation ou de concession des terres domaniales ou des immeubles relevant de droits coutumiers dans le cas du recours en la forme d'un contrat écrit. Cette solution est de bon sens, car il paraît impensable d'imposer une immatriculation

générale. D'ailleurs, cette procédure générale peut se révéler difficile techniquement et l'article 83 va apporter une solution au blocage d'une procédure.

"Dans les parties du territoire de la République où la tenure du sol par les habitants ne présente pas tous les caractères de la propriété privée, le fait par un ou plusieurs détenteurs de la terre d'avoir établi, par la procédure de l'immatriculation, l'absence de droits opposables à ceux qu'ils invoquent a pour effet, quels que soient les incidents de ladite procédure, de consolider leur droit d'usage et de leur conférer les droits de disposition reconnus aux propriétaires suivant la législation en vigueur".

On cherche donc à promouvoir une propriété foncière privative même lorsque le bénéficiaire du droit n'est pas précisément déterminé, seule la superficie étant "constatée".

Mouwema Gandji dit de cette réforme qu'elle fut "sans grande portée dans les zones rurales. Son application ne pouvait s'opérer que dans les centres urbains... car... elle n'a pu tenir compte des réalités locales c'est-à-dire des modes de jouissance particuliers"..(1978-390).

Cet aménagement de l'héritage colonial, en ignorant les modes traditionnels ou contemporains de maîtrise des terres n'a pour justification que de déterminer "les conditions dans lesquelles l'Etat va assurer le contrôle des terres" (1978. 391.)

Nous ne commenterons pas davantage ces options qui vont se heurter à des problèmes lors de leur application et qui vont être très profondément modifiées avec le processus révolutionnaire inauguré par la prise de pouvoir par l'armée en 1972. (E.L.A.)

- Décret n° 69-155 PR/MTPTPT du 19 Juin 1969 fixant les conditions d'approbation des projets d'urbanisme JORD du 1.7.1969. p. 457.
- Décrets n° 69-272, 69-273, 69-274, 69-275, 69-277 du 10 Novembre 1969. déterminant le périmètre de mise en valeur respectivement de Zé-Koundokpoé, Sedjé, Dodji Akpadanou, Djéragna, Obéké-Overé et fixant la consistance des travaux JORD du 1.6.1970. pp. 390-393.

- Décret n° 70-251 du 25 Septembre 1970 portant constitution de la rive gauche du Bas-Ouémé en périmètre d'aménagement rural.
- Arrêté du 1er Octobre 1970 portant constitution de la rive gauche du Bas-Ouémé en périmètre d'Aménagement rural. JORD du 15.10.1970. p. 755.
- Décret n° 72-159 du 9 Juin 1972 portant constitution d'une partie de la rive droite du Bas-Ouémé en périmètre d'aménagement rural. JORD du 15.7.1972. p. 554.

1.1.2 - Conclusion sur la période 1960-1974. (E.L.R.)

Les premières interventions ne relevant plus de l'indigénat ou du travail forcé apparurent après la deuxième guerre mondiale. En 1947 fut créé un "Secteur de Rénovation de la palmeraie" et la "Mission d'étude de l'Ouémé" a été mise en place en 1952. En 1958, les deux organismes ont fusionné dans le "Secteur Palmeraie Ouémé". C'est également entre 1947 et 1950 que les premières coopératives ont été créées ; l'Union des Coopératives du Dahomey étant liquidée en 1953, un nouveau statut des coopératives fut promulgué en 1957. Entre 1957 et 1960, des mutuelles furent mises en place (particulièrement dans le centre du pays ; elles devinrent des coopératives dans le cadre de la loi 61-27 du 10 Août 1961.

La période 1960-65 est caractérisée par une transformation des structures et du cadre juridique. En 1962 la Société Nationale de Développement Rural (SONADER) remplace le "Secteur de Rénovation Palmeraie Ouémé". La nouvelle Société d'économie mixte travaillera dans le cadre d'une législation nouvelle concernant les périmètres d'aménagement et les structures d'encadrement au niveau local. La loi 61-26 dénommée "loi de base agricole" propose en fait une véritable expérience de réforme agraire grâce à la mise en oeuvre de deux procédures :

- procédure de remembrement et d'immatriculation
- procédure de création de coopératives à l'initiative du Ministère de l'Agriculture. L'orientation générale s'inspire des expériences européennes libérales.

En fait, on ne sortira pas de la phase pré-coopérative et d'une conception autoritaire plus proche du modèle soviétique que du modèle yougoslave (Serreau, 1966. 294-300).

Sur le plan strictement foncier, la tendance générale semble avoir été à la transformation des droits de répartition en droit de propriété privée. Les problèmes d'application ont varié d'une région à l'autre mais, dans l'ensemble, la mise en oeuvre de cette politique a rencontré une résistance importante de la part des paysans.

Nous possédons sur cette période deux descriptions monographiques, différentes par leur origine et leur localisation, mais qui se recoupent assez significativement. Julien Mouwéma Gandji décrit dans sa thèse l'expérience de la SATEC dans le département du centre, devenu province du Zou, sur des cultures pluviales d'exportation (coton, arachide) et vivrières (maïs, riz) (1978-392/399). Parallèlement, A. Guidibi de la SOBEPALH et S. Bouraïma de la SONIAH de Porto Novo ont présenté au séminaire international de Lamé-kara, en Octobre 1978, les résultats de périmètres d'aménagement concernant le bas-Bénin et plus particulièrement les productions rizicoles à hydraulique contrôlée, et la rénovation des palmeraies dans le département du Sud-Est, devenu province de l'Ouémé.

Les problèmes étaient donc différents mais les conclusions sont assez proches : en dépit de résultats techniques relativement satisfaisants, la politique de développement rural inaugurée en 1960 aboutissait nécessairement à des impasses, en raison de la philosophie de l'intervention, étrangère aux besoins et aux capacités de mise en oeuvre des populations. Détaillons ces réflexions.

1 - Des résultats techniques satisfaisants

En 1974, la SADEVO (1) nouvel organisme gestionnaire du programme de développement de la vallée de l'Ouémé, peut légitimement justifier

(1) Société Nationale d'Aménagement et de Développement de la Vallée de l'Ouémé, Société d'économie mixte.

son existence par un aménagement hydraulique de 3000 hectares dont 1.200 hectares de rizières. La création de pistes et la constitution de 35 coopératives, enfin la production de 2000 tonnes de paddy/an avec des rendements moyens de 4 à 5 tonnes à l'hectare.

Pour les palmeraies, la SONADER contrôlait dans les trois provinces méridionales, en 1974, 29.454 hectares de palmeraies et 16.200 hectares de cultures annuelles d'exportation (Délégation béninoise rapport 1978-21).

Dans le centre, la SATEC, aidée de l'IRAT, l'IRCT, l'IFAC et la CFDT, sigles recouvrant diverses sociétés ou firmes françaises d'intervention, permet de faire avancer deux productions : le coton et le maïs.

Le coton passe ainsi d'une production de 115 tonnes de coton fibre en 1960 à 1526 tonnes en 1966-67, puis à 18.181 tonnes en 1971-1972 et 19.168 tonnes en 1972-1973, avec un rendement à l'égrénage qui avoisine 40 %. (Source rapport Satec 1969 actualisé par M. Gandji 1978-397). On ne connaît pas le nombre de producteurs mais on sait qu'en 1970-1971, 16.200 hectares étaient en culture pour un rendement d'une tonne cent-sept kilogrammes à l'hectare.

Le nombre global des exploitations encadrées est passé de 1091 en 1966 à 23.428 en 1972. Ceci a permis de faire progresser l'encadrement de la production de maïs qui passe de 172 hectares en 1966 à 22.573 en 1972. (Gandji 1978-396).

Ces résultats sont apparemment satisfaisants mais cachent des limites évidentes.

2 - Des limites évidentes

Les résultats obtenus sont sans rapport avec ceux qui devaient être obtenus pour sortir le Dahomey de son impasse économique, liée à la

primauté des cultures d'exportation sur les cultures vivrières et la dépendance vis-à-vis du marché international.

La SATEC et la SADEVO d'une autre façon, cherchaient à produire deux effets spécifiques : un effet d'exemplarité vis-à-vis des centres paysans et un effet de formation technique. Or, l'un et l'autre n'ont pas été provoqués parce que l'encadrement de la SATEC fait appel plus à des salariés qu'à des exploitants, dont le nombre est trop restreint pour assurer une bonne diffusion des techniques. De plus, la rentabilité des cultures d'exportation est trop faible, entraînant un endettement et un déficit vivrier insupportables. L'exemplarité se retourne alors contre ses initiateurs.

Aussi, en 1972-1973, les superficies des cultures d'exportation baissent, comme le rendement cotonnier qui tombe à 0,9 tonne par hectare, au lieu de 1,107 en 1971.

La formation technique recherchée s'est opérée différemment selon les formules coopératives retenues. Dans la formule "des coopératives libres", que ce soit en phase initiale dite de groupe villa-geois (diffusée dans le centre du Dahomey) ou en phase de coopérative constituée utilisée par la SADEVO sur les rizières de l'Ouémé, les résultats paraissent intéressants, sans être spectaculaires.

Les auteurs rapportent certaines bonnes diffusions de techniques (Gandji 1978-394) ou indiquent que 800 cultivateurs ont été formés à la riziculture dans le centre de formation de Houéda (délégation béninoise 1979-22). Ce même rapport souligne la priorité accordée à la formation des jeunes pour lutter contre l'exode rural, mais cette action paraît concerner plutôt la période révolutionnaire inaugurée en 1972.

Dans les "coopératives obligatoires", le bilan paraît, dans sa complexité, plus négatif.

On sait que de telles coopératives comprennent deux catégories de membres et deux types de parts. Les "propriétaires fonciers" dont les champs ont été remembrés détiennent des parts A et les exploitants, des parts B. Suite à une évolution mal contrôlée, les détenteurs de parts A deviennent des "rentiers" et les exploitants les salariés d'un organe qui n'a plus de coopérative que le nom et qui est porté à bouts de bras par les agronomes et autres techniciens d'encadrement.

L'impasse dans laquelle se trouve la formule coopérative se révèle évidente. De même la dépendance des investissements susceptibles d'être financés par l'étranger sur caution de l'Etat introduit les structures de production dans le cycle de la productivité maximisée, selon les critères de la Banque Mondiale, du Fonds Européen de Développement ou du Fonds d'Aide et de Coopération Français (voir rapport 1978-23).

En conclusion, si le bilan au niveau local n'est pas toujours négatif, le développement rural du Dahomey est au début des années 1970 compromis par l'insuffisante diffusion des techniques et des applications, l'extraversion du système culturel et la dépendance financière de l'étranger. (E.L.R.)

1.2 - Les mesures "révolutionnaires" adoptées depuis 1972 (à l'exception de la Loi Fondamentale de 1977).

La production juridique est très limitée :

- Ordonnance n° 75-76 du 28 Novembre 1975 frappant d'indisponibilité les biens meubles et immeubles des exilés volontaires et portant leur confiscation au profit de l'Etat révolutionnaire du Dahomey. JORD du 15.6.76. p. 431.
- Ordonnance 77-26 du 8 Juillet 1977 portant création d'une commission nationale de lotissement. JORD du 1.9.1977, p. 415.

Tout en continuant à utiliser le schéma institutionnel hérité de la période précédente, le nouveau Bénin opère deux transformations :

- . Tout d'abord, il nationalise les structures étrangères d'intervention, soit complètement, soit par intégration forcée dans des sociétés d'économie mixte : la SATEC doit ainsi s'intégrer dans le programme de la "Société Nationale du Coton" (SONACO) et son rôle a été profondément modifié par convention du 13.12.1973 (Gandji 1978-398). De même, nous avons évoqué l'évolution qui a conduit dans l'Ouémé à la création de la SADEVO, de la SODEPALH, pour les palmiers à huile, de la SONIAH à Porto Novo...

Ce programme de nationalisations affecte parallèlement les autres secteurs de l'économie (transformation de produits agricoles et miniers, etc...).

- . Ensuite, et "sur recommandation du séminaire national sur le développement rural et la production tenu en Avril 1975, la création des centres d'action régionale pour le développement rural (CARDER) avait été décidé. Le succès du CARDER du Mono a permis leur extension sur l'ensemble du territoire. Selon le camarade Fagoua il s'agit d'un organisme autonome et non administratif... le CARDER a pour but, sur la base du programme défini par les instances politiques et gouvernementales et dans le cadre d'une action régionale intégrée, de définir le programme de production agricole région par région". (Gandji 1978-399). Tout en épousant la politique de diffusion technique de la SATEC, nous dit cet auteur, les CARDER ont également assimilé la nouvelle politique d'indépendance nationale. "L'Etat prend en charge le développement agricole en se penchant d'abord sur la production agricole vivrière". (Gandji 1978-399). Dans le même sens, des fermes d'Etat ont été créées à Malanville sur 516 hectares et dans le Zou (sur 540 hectares).

Ces options se retrouvent dans le chapitre II "de l'économie" de la loi fondamentale de 1977.

1.3 - Les mesures constitutionnelles de 1977

1.3.1 - Le texte

Loi Fondamentale de la République Populaire du Bénin (Août 1977)
Dans son chapitre II "De l'économie", elle consacre 12 articles aux problèmes de la terre. Les principales formes de propriété des moyens de production sont :

- la propriété d'Etat
- la propriété des coopératives
- la propriété des travailleurs individuels
- la propriété des nationaux
- la propriété des étrangers.

La propriété de l'Etat est la propriété du peuple tout entier, ainsi que les ressources minières, les eaux et forêts, les terres incultes et autres ressources naturelles que la loi déclare biens de l'Etat.

La propriété des coopératives est la propriété collective des travailleurs qui se sont intégrés à l'économie coopérative.

Les paysans individuels jouissent du droit de propriété sur les terres qu'ils mettent en valeur et sur leurs moyens de production. Le droit d'héritage des biens privés est reconnu mais l'Etat peut, selon les dispositions de la loi, en cas de nécessité et pour des raisons d'intérêt public, exproprier, réquisitionner, acheter d'autorité ou prendre en charge la terre, les biens et les autres moyens de production dans les villes comme dans les campagnes. Une indemnisation intervient si les conditions l'exigent. (F.A.)

1.3.2 - Observations sur le texte

La réforme foncière est ici le moyen et la condition d'une réforme agraire.

La première indication à relever concerne l'article 18 et le lien établi entre les mesures proposées, l'étape actuelle de libération et le contrôle des moyens de production. Nous avons ainsi un dispositif juridique qui reconnaît des compétences spécifiques à chaque catégorie d'utilisateur des moyens de production.

Alors que "les biens étatiques et les biens collectifs des travailleurs ne souffrent d'aucune atteinte" (article 25 alinéa 1),

les deux types suivants sont reconnus à condition qu'ils s'intègrent progressivement dans des formules collectives anti-impérialistes et planifiées (articles 22 et 23, 25, alinéa 2). Ils seront susceptibles d'expropriation. Quant à la propriété et aux activités des étrangers, elles sont reconnues et protégées "du moment qu'elles sont utiles à l'économie du pays et aux intérêts du peuple béninois" (Article 24).

Ces dispositions permettent une assez large intervention de l'Etat dans la réforme agraire, ainsi sous la forme de fermes d'Etat. En outre, l'article 19 alinéa 3 reprend (curieusement) le droit colonial "Les ressources minières, les eaux et forêts, les terres incultes et autres ressources naturelles que la loi déclare biens de l'Etat sont la propriété du peuple tout entier". Doit-on en conclure que "les terres vacantes et sans maître" sont introduites dans le domaine de l'Etat, et plutôt dans le domaine public que dans le domaine privé ?

Une dernière disposition retiendra enfin notre attention, celle de l'article 21. "Les paysans individuels jouissent du droit de propriété sur leurs terres qu'ils mettent en valeur et sur leurs autres moyens de production. L'Etat protège juridiquement ce droit des paysans individuels, lutte pour la révolutionnarisation des techniques agricoles dans les campagnes, aide activement les paysans à développer la production et les encourage à s'organiser progressivement en coopératives de divers types selon le principe du libre consentement".

On notera ce principe de libre adhésion affirmé en réaction à la période antérieure et, ensuite, ce que dit et ne dit pas le texte.

Le texte nous dit que c'est par ces trois mesures (développement des techniques, productivité et coopération) que s'effectuera principalement la réforme agraire. Mais le texte ne dit pas ce que deviendront les terres de ces paysans individuels non mises en valeur, sauf à leur appliquer les dispositions des articles 26 à 28 (1).

(1) Selon des déclarations en séance au séminaire de Lama Kara, il semblerait que la procédure d'expropriation s'appliquerait principalement aux "féodaux", gros fonctionnaires, aux "tribus"...

1.3.3 - Les mesures d'application

Les dispositifs d'intervention prévus par la loi ne sont guère accompagnés de la mise en place de structures nouvelles d'encadrement et d'une agence de réforme agraire.

Certains périmètres d'aménagement continuent de fonctionner à grands frais ; les Groupements villageois et coopératives existant avant 1972 sont devenus des Groupements Révolutionnaires à Vocation Coopérative (GRVC) ; on a vu apparaître des Coopératives Agricoles Expérimentales de Type Socialiste (CAETS) et les Clubs 4 D (Les jeunes y prenant Démocratiquement la Décision de faire de leur Devoir le Développement de leur pays) encadrant les jeunes de 12 à 17 ans. Toutes ces structures sont-elles de nature à concrétiser une réforme agraire à l'échelle nationale (25 CAETS ont été créées dans le Bornou au profit des éleveurs entre 1976 et 1978 mais les informations dont nous disposons ne permettent pas d'augurer d'un bon développement économique et d'un effet social novateur).

L'objectif semble être moins de bouleverser les systèmes autochtones d'exploitation des sols (l'Etat en étant bien incapable) que d'inscrire les sociétés d'intervention et d'aménagement dans l'orbite de l'appareil d'Etat pour mieux contrôler l'accumulation du capital à l'échelle nationale sous couvert de contrôle populaire. N'est-ce pas la signification de la création d'institutions étatiques et para-étatiques comme :

- les C.A.R.D.E.R. Centres d'Action Régionale pour le Développement rural
- la SONAPRA Société Nationale pour la Promotion Agricole
- l'O.B.A.R. Office Béninois d'Aménagement Rural
- l'I.R.C.T. L'Institut de Recherche du Coton et des Textiles.

1.3.4 - Le sens de la réforme entreprise

Cette réforme est plus de type agro-foncier que véritablement agraire. Elle vise moins une redistribution de l'espace que l'objectif

de productivité de l'agriculture. Le maintien du droit de propriété dans un régime qui se dit en transition vers le socialisme pose manifestement problème même si on peut l'expliquer par des considérations internes (souci d'adhésion du plus grand nombre) et externes (ne pas effrayer les bailleurs de fonds).

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS

2.1 - La R.P.B. est un des rares Etats africains, sinon le seul, à traiter d'une manière aussi détaillée des problèmes de la terre dans sa constitution (Loi Fondamentale d'Août 1977).

2.2 - Le modèle est explicitement marxiste-léniniste. Le discours "d'orientation nationale" du 30 Novembre 1974 prononcé à Goho par le Président Kérékou situe la réforme dans un contexte de "révolutionnarisation des anciennes structures de notre vieil appareil d'Etat colonial et néo-colonial (par) la prise en charge de certains secteurs vitaux de notre économie nationale...". Dans un autre discours prononcé devant le Conseil National de la Révolution le 26 Août, le Président évoque la "liquidation de la main-mise de l'impérialisme sur le pays, l'Etat (prenant en compte) le principe de base constitué par la prise en charge (...) des secteurs vitaux de l'économie nationale (...) et se fondant sur le rôle dirigeant de l'Etat dans l'économie afin d'édifier une économie nationale indépendante et d'avancer dans la voie de la Révolution démocratique populaire et du socialisme".

D'autres textes dans la Loi Fondamentale montrent que la volonté d'indépendance nationale et d'autonomie économique l'emporte sur la volonté de transformation du système de production. Nous ne sommes, il est vrai, qu'à l'étape initiale du "mouvement révolutionnaire de libération nationale" qui doit, à long terme, conduire à la "Révolution socialiste".

3 - LES PRATIQUES FONCIERES REELLES

Sans doute des fermes d'Etat fonctionnent-elles sur l'ensemble du territoire national ; il existe des coopératives ordinaires et des coopératives "de type socialiste" (on citera, dans la première catégorie la palmeraie d'Agonvy dans l'Ouémé et celle du Grand Hinvi jadis étudiée par J. Hurault dans la Province Atlantique ; la première coopérative "de type socialiste" a vu le jour à Bori-province du Borgou - en 1976 mais nous avons vu que leur démarrage laissait mal augurer de l'avenir.

3.1 - En milieu rural un problème majeur se pose : comment les paysans reçoivent-ils les discours marxistes ? Ce discours est-il susceptible de modifier à terme leurs pratiques foncières ?

Pour répondre à ces questions, nous manquons d'études monographiques fines pour l'ensemble du pays. Contentons-nous ici d'évoquer la thèse de M. Leclerc "Akpro, un village de la palmeraie porto-novienne", Bordeaux III, 1971. L'auteur décrit un mouvement irrésistible vers l'appropriation privative amorcé dès le début du siècle par les commerçants de Porto Novo et vers la séparation nette entre propriété de la terre et propriété des arbres (l'une et l'autre faisant l'objet de transactions distinctes). La propriété collective, religieuse ou civile a quasiment disparu et le régime foncier actuel est fondé sur l'héritage et sur la mise en gage (outre les cas de vente). L'achat par des propriétaires absentéistes est ici pratique courante et les pratiques spéculatives sur la terre en dehors des circuits officiels (immatriculation) sont très actives. Nous citons cet exemple évidemment non représentatif de l'ensemble du pays, parce qu'il représente, semble-t-il la configuration la plus opposée à celle qu'a tenté d'instaurer le législateur en 1977. Que pourront de simples textes face à des mécanismes aussi bien huilés et à des intérêts aussi puissants (le palmier rapporte) ?

On peut se demander avec J.M. Gandji si le manque d'efficacité de la politique étatique n'est pas lié à l'ignorance des conditions sociales et économiques locales, les différents groupes conservant leurs organisations autochtones à peine transformées.

3.2 - En milieu urbain

Nous manquons totalement d'informations sur les pratiques foncières réelles.

3.3 - Contraintes pesant sur les politiques foncières étatiques.

cf. infra.

4 - OBJECTIFS A LONG TERME

De l'aveu même des dirigeants béninois, il faudra beaucoup de temps pour lever tous les obstacles et aplanir toutes les contradictions hypothéquant le passage d'une Révolution Démocratique Populaire à une Révolution Socialiste.

On peut se demander si l'on ne se trouve pas en face d'une révolution agraire théorique élaborée par des gens à qui il manquerait le sens du réel. Au vu des documents dont nous disposons, la réforme agraire apparaît comme un discours creux et sans portée réformatrice immédiate. Les systèmes autochtones ont encore un bel avenir devant eux et l'on peut souhaiter que les responsables locaux s'attachent à mieux les connaître pour renforcer le processus de développement endogène qui est la caractéristique la plus intéressante du Bénin contemporain.

Notice rédigée par E. LE BRIS

à partir de notes de F. AHOUANGAN et E. LE ROY

- SERREAL J. 1960 Le développement à la base au dahomey et au Sénégal. Paris Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.
- GANDJI N. J. 1978 Parenté, Terre et Droit chez les Mahi (Bénin). Thèse de 3^e cycle en Droit et Economie des pays d'Afrique. Université Paris 1.
- Délégation Béninoise au Colloque de Lama Kara sur les Réformes agraires foncières. Octobre 1978. in African Perspectives 1979/1. E.A.B. Van Rouverc Ed.

CENTRAFRIQUE

0 - IDENTIFICATION DE L'ETAT ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES PHYSIQUES, ECONOMIQUES ET POLITIQUES.

01 - La République centrafricaine est un Etat qui couvre une superficie de 620.000 km² environ. Entièrement continental, il présente des frontières communes avec ces cinq pays : Tchad au Nord, Cameroun à l'Ouest, Congo et Zaïre aux Sud et Sud-Est, et Soudan à l'Est. Le dernier recensement, de 1975, lui attribue une population de 2.054.610 habitants, sur lesquels 711.894 vivent en ville. Les moins de quinze ans représentent 40 % de l'ensemble. L'occupation humaine du territoire est très inégale ; les densités supérieures se trouvent à l'Ouest de Bangui, ainsi qu'aux confins tchadiens, et dans les régions de Bambari, Alindao et Mobaye. Le taux de croissance annuel se situe aux alentours de 3 %, la natalité (5%) étant compensée par une forte mortalité, infantile en particulier.

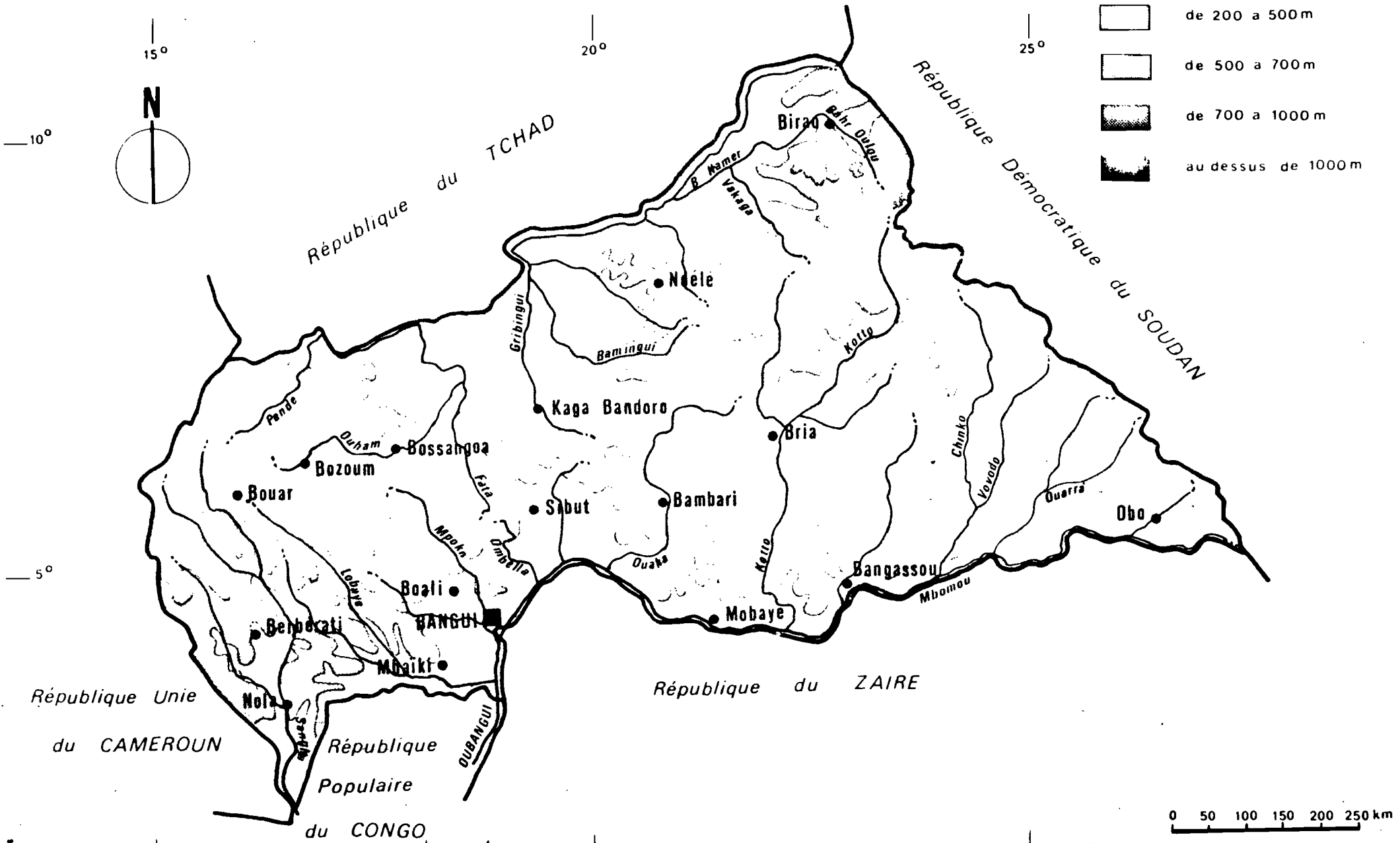
02 - La Centrafrique occupe la dorsale Ouest-Est de hauts plateaux séparant les bassins du Tchad et du Congo ; elle s'abaisse en son centre entre le Massif de Yadé à l'Ouest et les Monts des Bongo à l'Est. Le versant oubanguien correspond à une savane forestière de type guinéen sous un climat tropical humide, à longue saison des pluies (Mars-Novembre) Le versant tchadien a un climat moins humide et comprend une saison sèche plus marquée (Novembre-Mars). Il est couvert par la forêt sèche, qui passe progressivement à une savane boisée, surtout dans le Nord-Est (région de Birao).

Plusieurs groupes ethniques se partagent le territoire :

- Banda et Mandjia, au Centre.
- Nzakara, Zandé, Yakoma à l'Est, le long du fleuve.

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

RELIEF



- Sango et Banziri, le long de l'Oubangui.
- Sara, au Nord, à la frontière tchadienne.
- Gbaya, Mboum, Kars, Kaba à l'Ouest et au Centre-Ouest.
- Nebaka et Ali, en Lobaye.
- Pygmées Bingas, dans la forêt.
- Foulbé et Mbororo, nomades éleveurs, principalement dans l'Ouest, et dans la région de Bambari.

03 - PRINCIPALES RESSOURCES

- L'agriculture

* La production vivrière : 1 % de la superficie est, d'après le Ministère centrafricain de l'Agriculture, mis en culture, dont les 2/3 en cultures vivrières. Celles-ci visent essentiellement la consommation directe, familiale ou intérieure, urbaine en particulier. Elle comprend principalement :

- . Le manioc, basé de l'alimentation quotidienne, est surtout auto-consommé, mais sa commercialisation devient de plus en plus active. De nombreux commerçants organisent la collecte dans les zones rurales et assurent le transport et la vente dans les villes pôles de consommation, où Bangui la capitale tient la première place. Pourtant, on peut estimer que plus de la moitié de la population centrafricaine continue à produire elle-même, directement, son propre manioc. (évaluation du tonnage national en 1974-1975 : 290.000 t).
- . Ignames et taro. Production en 1972-1973 : 61.000 t. Très utilisés pour la consommation alimentaire, mais peu commercialisés, ils font l'objet d'une production familiale.
- . Arachide. Autoconsommé à 85 %. Le reste est commercialisé vers les huileries ou sur les marchés locaux (environ 50.000 t. en 1975-1976).

- . Maïs. Ses utilisations sont prioritairement l'alimentation du bétail et la fabrication de boissons alcoolisées (45.000 t en 1974-1975).
- . Sorgho et mil. Principale culture vivrière du Nord du Pays. La part commercialisée est estimée à 6,5 % de la production (43.000 t en 1974-1975).
- . Sésame. Il fait l'objet, à 80 %, d'autoconsommation (10.000 t en 1974-1975).
- . Produits maraîchers. La ceinture maraîchère autour de Bangui approvisionne les marchés de la capitale. La région de Bouar dispose encore d'un faible circuit de commercialisation. La consommation est limitée à la ville de Bangui et, plus précisément, aux européens.

* La production agricole industrielle

. Le coton.

Composante majeure du commerce extérieur centrafricain, où il représente entre 20 et 25 % de l'ensemble des exportations. Imposé sous la période coloniale, le coton est resté impopulaire, permettant à peine au paysan de payer l'impôt, et se développant souvent au détriment des cultures vivrières (Exemple du mil).

La production cotonnière a baissé régulièrement ces dix dernières années, pour aboutir à un tonnage de 28.000 t. en 1978-1979. Le monopole de l'achat, de l'égrenage et de l'exportation est détenu par la Socada, Société centrafricaine de Développement Agricole - elle-même étroitement liée à la C.F.D.T. - Compagnie Française du Développement des Textiles.

. Le café

Il est cultivé principalement dans les régions forestières de Haute-Sangha et de Lobaye, ainsi que dans le Sud, Basse-Kotto et Mbomou.

La variété Robusta occupe l'essentiel de la zone caféière (93 %) ; on trouve aussi du Nana (20 %) dans la Nana-Manbéré et la région de Carnot, de l'Excelsa (4 %) au Nord de la zone Robusta, et de l'Arabica (1 %) autour de Baboua.

On constate depuis quelques années l'abandon de plantations industrielles, au profit des plantations familiales, tendance renforcée certainement par le projet de développement du café à travers l'ADECAF.

La R.C.A. a eu un quota annuel d'exportation de 10.000 t. pour la campagne 1979-1980. Le café ,peu traité sur place, est expédié directement vers la France et l'Italie.

• Le tabac

Culture introduite vers 1948 par la SEITA (Société Française d'Exploitation des Tabacs et Allumettes) - la production était de 1970 t. en 1978. On évalue le nombre de planteurs à 25.000. Le tabac de case est cultivé dans les régions de Haute-Sangha et de Lobaye, le tabac de coupe dans celles de Basse-Kotto, Mbomou et Haut-Mbomou.

La commercialisation, le traitement et l'exportation sont le fait de la S.F.C.A.T. - Société Française et Centrafricaine des Tabacs - dont le capital social est partagé entre la Régie Française des Tabacs et la Centrafrique.

En 1979, 10 % des tabacs étaient livrés à la Société Centrafricaine de Cigarettes, et le reste entièrement exporté et écoulé par la SEITA sur les marchés européens.

• Cacao

Sa production limitée à une quarantaine de tonnes fait essentiellement l'objet d'exportation vers l'Europe.

• Caoutchouc

Une seule plantation en Lobaye, appartenant à la SAFA, Société Française, assure une production de latex évaluée annuellement à 650 tonnes.

* L'élevage

Il s'agit essentiellement de l'élevage Mbororo, estimé en 1979 à quelques 1.000.000 de têtes bovines. Il est destiné à la consommation (Parallèlement, la RCA importe de la viande du Tchad et du Soudan).

* La sylviculture

La zone forestière (Lobaye et Haute-Sangha) couvre 3, 4 millions d'hectares. L'exploitation est contrôlée par trois sociétés étrangères, françaises et roumaines : Slovenia-Bois, Lorombois et Carombois. (Exemple de la répartition des capitaux pour Corombois, en 1977 : Centrafrique, 15 %. Roumanie : 51 %. SCAC (France) : 34 %).

* Les ressources minières

. Le diamant. Exploité dans les régions de Berberati, Haute-Sangha et Haute-Kotto. L'extraction est sous le contrôle de l'Office National des Diamants. La production fut de 284.000 carats en 1978. Le diamant occupe la première place dans les recettes d'exportation, et part surtout en direction des Etats-Unis et d'Israël.

. L'uranium. D'importants gisements existeraient à Bakouma, demeurent actuellement inexploités.

04 - Données politiques et institutionnelles

Le 1er Décembre 1958, B. Boganda devient Président de la R.C.A., faisant partie de la Communauté, et devant acquérir son entière indépendance en 1960. A la mort de Boganda, en 1959, le successeur est D. Dacko, qui est éliminé le 31 Décembre 1965 par le coup d'Etat militaire de J.B. Bokassa. Le régime va s'orienter vers un style de plus en plus personnel et autoritaire, avec son aboutissement en système impérial, en Décembre 1977. Il fonctionnera jusqu'au coup d'Etat de Septembre 1979, qui remettra l'ancien Président D. Dacko au pouvoir. On assiste alors à un processus de démocratisation des institutions : début d'un multipartisme, referendum sur le projet de constitution en 1981, préparation d'élections législatives et présidentielles. Le coup d'Etat militaire

de Septembre 1981, avec l'arrivée au pouvoir du Général Kolingba a mis un terme à ces démarches.

- . Le budget de l'Etat est de 28 milliards CFA.
- . L'aide française pour 1982 est de 101 millions de francs.

1 - IDENTIFICATION DES DIVERS TEXTES PRIS DEPUIS 1960 EN MATIERE FONCIERE

1.1 - Relevé des textes et description des mesures d'application

- Loi n° 60-196 portant création d'un régime spécial pour l'exploitation de l'or et du diamant.
- Loi n° 61-208 portant création d'un code minier centrafricain.
- Loi n° 61-211 fixant l'indemnité pour occupation temporaire de terrains grevés de droits coutumiers non immatriculés.
- Loi n° 61-253 portant création et organisation des communes de plein exercice en RCA.
- Loi n° 61.273 portant création d'un code forestier centrafricain.
- Loi n° 62-289 portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique.
- Loi n° 62.344 fixant l'organisation et le fonctionnement de la chasse.
- Loi n° 62.359 relative à l'urbanisme (modification de loi n° 61-263).
- Loi n° 63-441 relative au domaine national.
- Ordonnance n° 67-46 relative aux droits miniers.
- Ordonnance n° 68-04 portant protection du domaine public routier.
- Ordonnance n° 70-50 portant réforme agraire.

- Ordonnance n° 71-003 portant modification des lois sur l'urbanisme et le domaine national.
- Ordonnance n° 71.012 portant réglementation et procédure relative aux biens meubles et immeubles de l'Etat.
- Ordonnance n° 71.015 fixant la procédure d'attribution des terrains domaniaux.
- Ordonnance n° 71.021 portant organisation de l'exploitation de l'or et des pierres précieuses.
- Ordonnance n° 71-022 relative à la procédure d'attribution des terrains domaniaux et modifiant la composition du comité consultatif domanial.
- Décret n° 71.082 fixant les conditions d'instruction et de délivrance du permis de construire.
- Ordonnance n° 71.088 fixant les conditions d'attribution des terrains en bordure des routes nationales et régionales.
- Ordonnance n° 72.059 portant suppression des indemnités de déguerpissements.
- Ordonnance n° 72.175 portant extension des limites de la zone minière protégées.
- Décret n° 72-324 portant approbation du plan et du règlement d'urbanisme de la ville de Bangui.
- Ordonnance n° 73-016 relative à la recherche, à l'exploitation, au transport par canalisation des hydrocarbures, et au régime fiscal de ces activités sur le territoire.
- Ordonnance n° 74-061 mettant fin aux activités de la Société Uranium de Bakouma.

- Ordonnance n° 75-031 portant institution d'un titre minier spécial dit "permis d'exploitation artisanale".
- Ordonnance n° 75-084 portant intégration des plantations abandonnées au domaine de l'Etat.
- Ordonnance n° 76-042 portant interdiction de construction de type traditionnel dans le périmètre urbain de la commune de Bangui.
- Ordonnance n° 81-027 réglementant les différents niveaux d'immeubles le long des grands axes urbains et dans les cités résidentielles.
- Textes du Plan 1971-1975 fixant :
 - * l'opération Bokassa de mise en valeur des terres
 - * les opérations régionales de développement intégré
 - * la création de l'équipement des fermes d'Etat.
- Plan quinquennal 1976-1980.
- Plans d'urbanisme de 1946, 1964, 1967 et 1971.

Commentaires du point 1.1 : La liste des textes précédents suggère deux remarques :

- D'une part la prolixité de la législation et le caractère de plus en plus autoritaire de ces textes est à mettre naturellement en rapport avec l'évolution de l'Etat centrafricain, au moins jusqu'à l'abolition de la constitution impériale.
- D'autre part la spécialisation de ces textes souligne l'importance du double enjeu, urbain et minier.

L'évolution de la législation met en évidence la nature des rapports sociaux que l'Etat centrafricain entendait privilégier.

(Notes de E.G. - E.L.B. - E.L.R.)

1.2 - Création d'institutions étatiques ou para-étatiques concernant les opérations de développement, ayant des incidences directes et indirectes sur la question foncière :

- Urbanisme et Habitat

Deux sociétés d'Etat, la Société Nationale d'Habitat (SNH) et la Société Nationale des Eaux (SNE), toutes sous tutelle de la Direction de l'Equipement et de l'aménagement du territoire.

Réalisations à Bangui :

- * Entretien des quartiers partiellement ou totalement lôtis comme Sica 1, 2, 3, les Castors, Lakouanga.
- * Poursuite de l'électrification des artères du centre-ville, des avenues Koudbukou, Boganda, Martyrs, et d'une partie - encore faible - des Kodro.
- * Bitumage de ces mêmes voies de communication.
- * Aménagement d'espaces après déguerpissement des occupants initiaux : partie des quartiers Benz-vi, Louango, Yakoma, Saïdou (mesures arrêtées pour le moment, à la suite des réactions de sa population), espace longeant l'avenue de France, du fait de son élargissement entre le Rond-Point Koudbukou et celui du lycée des Martyrs.
- * Réalisation de lotissements à Boy-Rabe (quartier Mandaba), Galabadja, Miskine, Mpoko.
- * Programme de construction des "200 villas" préfabriquées (terminé)
- * Ouverture de 3 kilomètres de voies.

Réalisations en province

- * Electrification de la partie centrale (administrativement parlant) des villes chefs-lieux de préfecture et sous-préfectures.

- * Projets divers d'aménagement de puits (financement FED, US-Aid, UNICEF...) dans les grandes régions économiques centrafricaines : Ouham, Ouham-Pendé, Nana-Mambéré, Ouaka, Mbomou.

- Ponts et Chaussées

Sous la tutelle directe du Ministère, amélioration de l'infrastructure routière.

- * Le projet concernant les "pistes rurales" est depuis plusieurs années en cours d'étude, sans aucune certitude de réalisation (expertise faite conjointement par les Ponts et Chaussées et la direction du Génie rural).

- * Bitumage de la route Bangui-Bossembélé.

* Réfection des routes :

. Bossangoa - Bossembele	Financement :
. Bangui - Bouar	
. Sibut - Bambari	FED, FAC
. Bangui - Damara	RFA
. Bangui - Berengo - Mbaïki	BIRD

- Aménagements fluviaux

Une société d'Etat : L'ACCF (Association Centrafricaine de Communication Fluviale)

Réalisation en cours :

- * Aménagement des ports de Zinga et Mongoumba (FAC)
- * Aménagement du confluent Oubangui-Lobaye (FED)

- Opérations agricoles

Elles ont une incidence directe sur le problème foncier par la délimitation et le contrôle de grandes zones de culture, essentiellement pour le coton, le café et le palmier à huile.

Le coton

La Socada, Société Centrafricaine de Développement Agricole assure la centralisation des divers projets :

- . projet FAO de "Vulgarisation Agricole" qui s'est terminé en 1978 dans l'Ouham.
- . projet FAC-CFDT (1975-1977) sur la Kemo-Gribingui et le Gribingui Economique.
- . projet FAC-IRCT : "Appui à la Recherche Cotonnière".
- . projet du 4ème FED dans la Ouaka, Bassi-Kotto et Ouham.

Le café

- . l'ADECAF, Agence pour le Développement de Caféculture Familiale a été mise en place en 1977. C'est un projet qui se propose pour but le développement intégré de la zone caféière (FED)
- . CENTRAGRO.
- . projet FAC-IRCT, "Application de la Recherche au développement de la culture caféière.

Le palmier à huile

- . La CENTRAPALM, Société d'économie mixte, chargée du projet de la palmeraie de Bossongo.

Cultures vivrières

Une société, l'ACADOP - Agence Centrafricaine pour le Développement de l'Ouham-Pé ndé- a pour objectif de développer une région déterminée en mettant l'accent sur le problème vivrier (financement RFA)

- Opérations de développement social

Le projet de "Développement Communautaire", sur financement PNUD, a impulsé jusqu'en 1978-1979 des réalisations, de préférence sur un plan villageois, ayant trait à la Santé, l'Habitat, le Foncier...

- Zones d'implantation :

- * proximité de Bangui (Nguerengou, Bimbo)
- * Damara
- * Ouaka
- * Mbomou
- * Ouham.

1.3 - Les secteurs géographiques d'application de ces mesures correspondent principalement à la capitale et à ses espaces périphériques, ainsi qu'aux régions caractérisées par les cultures agricoles d'exportation : Ouaka, Mbomou, Ouham, Ouham-Pendé. En revanche, on note que les zones diamantifères et forestières sont comparativement moins touchées. Elles semblent être davantage sous l'emprise de pouvoirs privés étrangers, et le contrôle de l'Etat ne s'y exerce que de façon plus partielle, tant sur le plan économique que social.

La problématique foncière s'inscrit en Centrafrique dans ce même schéma : pour les zones rurales, tentative étatique en vue d'étendre son contrôle, notamment sur les espaces permettant des productions exportables (exemple d'actualité : Bossongo, avec les diverses sociétés constituées successivement, comme la SICAGRI dirigée en son temps par Patassé, et la CENTRAGRO aujourd'hui) ; pour les centres urbains, dominante d'intervention au niveau de Bangui, avec des retombées de très faible incidence sur les centres régionaux. Le seul projet d'aménagement provincial porte sur la ville de Kaga-Bandoro, et demeure toujours à l'état d'intention dans les services centraux de l'urbanisme.

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS

2.1 - Il n'y a pas de constitution centrafricaine et les tentatives institutionnelles lancées en ce sens ont avorté en Septembre 1981.

Les différents textes sont édictés au niveau de la Présidence, et du gouvernement.

2.2 - Les textes concernant la question foncière, tant sur les objets sur lesquels ils portent que sur la façon qu'ils ont de les appréhender, coïncident avec des schémas hérités de la colonisation, et avec des modèles extérieurs, essentiellement occidentaux. Ceci est particulièrement net si l'on observe ce qui est promulgué en matière d'urbanisme et d'habitat : modalités d'attribution des terrains, octroi des permis de construire, interdiction d'édifier des constructions de type traditionnel dans la capitale, etc...

3 - OBSERVATION DES PRATIQUES FONCIERES REELLES

3.1 - En milieu rural

On peut dire, d'une façon générale, que des contraintes extérieures ont pesé sur les pratiques foncières existantes, depuis la période coloniale jusqu'à nos jours où le relais est pris par l'appareil d'Etat. Il y eut, en effet, dès les premières années du 20ème siècle, un certain nombre d'impératifs qui contrecarrèrent le mode d'occupation territorial habituel aux unités lignagères : obligation pour elles de s'installer désormais le long des pistes peu à peu tracées, contrôle sur l'espace et les formes architecturales, les cases rondes devant disparaître au profit des rectangulaires, etc... On assiste aussi à des regroupements imposés de populations, mesures toujours effectives, par intermittence, de nos jours. Pourtant, l'impact au niveau de la logique foncière est resté relativement peu efficace, dans la mesure où l'Etat ne dispose pas des moyens matériels, idéologiques et sociaux permettant d'y parvenir.

Actuellement, la situation se présente ainsi : la terre d'un village appartient au premier lignage ou segment de lignage à s'être installé à cet endroit; en fait partie, dans de nombreux cas, le Makondji - chef de village - nommé par l'administration, décision qui ne peut être validée qu'après approbation par les autres responsables lignagers. Il faut préciser à ce sujet que le village n'est pas une entité sociale strictement unitaire, excepté pour le système administratif

qui le saisit de l'extérieur et dont les influences primordiales portent donc sur la nomination du chef, la collecte de l'impôt et la surveillance des terrains de cultures agricoles d'exportation. Le village lui-même comprend généralement, du fait des regroupements qui ont provoqué la suppression quasi-totale du village-lignage, plusieurs communautés entre lesquelles le jeu socio-économique interne ne peut avoir, pour certains, que peu d'interférences. Ces différents segments de lignage gèrent le territoire de résidence, chasse, culture, pêche et cueillette, où chacun d'entre eux dispose d'un espace approximativement déterminé. C'est au sein de cette limite que s'effectue la répartition interne des terrains, spécifique à chacun de ces groupes, entre leurs éléments mâles, adultes et "chefs de maison". Ces derniers y disposent du droit de jouissance et détiennent la responsabilité d'y organiser le "partage" suivant les utilisations envisagées et en fonction de critères généalogiques, sexuels et matrimoniaux. Les pratiques foncières sont sous-tendues par ce principe de base : celui qui occupe une terre conformément aux règles en vigueur dans son lignage d'appartenance, la défriche et la fait fructifier, en détient le droit d'usage. Quant aux migrants qui désirent s'y établir sans être liés ni par filiation, ni par alliance à l'un des groupes présents, leur capacité d'installation résidentielle et d'accès à la terre est dépendante de l'acceptation orale préalable du Makondji et des autres chefs lignagers.

Ces modalités d'occupation du sol sont généralisées, puisque la direction du cadastre reconnaît que l'appropriation légale ne touche pas 0,5 % de l'ensemble des terres occupées. La conception qui a massivement cours est donc radicalement différente de celle qui prévaut dans les textes officiels de l'Etat, dont relèvent les formes d'emprise foncière des pouvoirs publics, des entreprises privées et d'une partie de la bourgeoisie qui leur est associée : projets de développement agricole, d'exploitation forestière ou minière, de délimitation de territoire de chasse ou des réserves protégées d'animaux, plantations individuelles... Les cas de conflits sont fréquents entre les représentants de ces deux approches lorsque, les uns ayant officialisé par le biais des services administratifs une occupation "légale" du sol, les autres se prévalent d'un droit historique coutumier sur ces mêmes espaces territoriaux.

Plutôt que de parler de propriété de la terre au sens juridique européen du terme, on parlera de droit d'usage, lui-même réfléchi dans la rationalité propre aux unités sociales concernées ; c'est, en effet, par référence à leurs types d'organisation spécifiques que s'élaborent majoritairement les pratiques foncières en milieu rural centrafricain.

3.2 - En milieu urbain

Les agglomérations du pays, capitale et villes régionales, sont dans l'ensemble peu "urbanisées", si l'on tente de les faire entrer dans les critères de définition proposés par les textes étatiques. Exceptée la fraction spatiale administrative, commerciale et résidentielle développée généralement à partir de l'emplacement d'un ancien poste colonial, la partie restante - de loin la plus importante - se constitue et s'étend en fonction d'une logique se référant aux unités résidentes, sans se conformer aux exigences du pouvoir central. Ce sont les Kodro, mot que l'on traduit par "quartier" dans un contexte urbain, et par "village" en milieu rural, preuve d'une problématique assez coïncidente. Le système administratif qualifie ces formes d'appropriation foncière de "spontanées" ; pour les experts et les journalistes, il s'agit de "zones périphériques" ou de "bidonvilles", tous se retrouvant sur l'idée que seule l'intervention des pouvoirs publics leur permettra d'acquérir les caractères sans lesquels il ne peut être question de cité urbanisée (cf. pour exemple les décrets n° 61-211, 61-253, 71-082, ou les ordonnances 72-324, 76-042).

Jusqu'à présent, seul le secteur urbain moderne a fait réellement l'objet d'études, d'écrits ou de réalisations d'urbanisme. Les projets d'aménagement en cours montrent que Bangui demeure le lieu privilégié de ces opérations où l'Etat tente, sur le plan foncier, d'accroître sa main-mise et son influence idéologique en ce domaine. Ceci permet d'expliquer que les espaces d'extension de la capitale correspondent, pour cette forme, prioritairement à ceux qui sont localisés à proximité du centre-ville : parties de Sica 1, Sica 2, Lovango et Lakouanga, notamment. Par contre, le quartier Saïdbu, proche de ces zones de transformation et lui-même inclus au départ dans ce type d'intervention

officielle, en reste pour l'instant à l'écart, du fait de la suspension momentanée dont a fait l'objet son aménagement, à la suite des vives réclamations de sa population.

En s'appuyant sur les données chiffrées concernant les différents régimes fonciers ayant cours à Bangui, on constate que le "mode d'occupation par immatriculation" est le fait de moins de 20 % de l'ensemble de la population, tandis que l'occupation effectuée sans relation avec l'administration dépasse 80 %. La première forme d'appropriation du sol est répandue dans les quartiers lotis, et les résidences de fonctionnaires ou de salariés du secteur privé, mais elle demeure marginale dans les autres Kodro. C'est donc la seconde qui est dominante dans la réalité urbaine, tant pour les espaces résidentiels que pour les parcelles de culture agricole, même si elle n'apparaît qu'allusivement dans les textes, qui la présentent comme "illégal".

La procédure d'installation en zone urbaine dépend de deux facteurs : la prédominance de la parenté et le rôle du chef de quartier. En effet, habiter un Kodro signifie moins résider dans un lieu géographique délimité que vivre au sein d'un groupe social de référence - émanation migratoire de lignage d'origine - sous l'autorité socio-territoriale d'un "chef" considéré comme détenteur de la responsabilité foncière. Cette conception apparaît clairement dans les pratiques habituelles d'installation : on recherche un terrain le plus proche possible de celui des parents, démarches qui associent, dans la plupart des cas, l'intéressé et ses aînés ; il s'agit de trouver un espace suffisant pour répondre à la vie d'un nombre accru des membres de la famille, et non d'une tentative d'autonomie résidentielle. Ce n'est qu'après avoir repéré cet emplacement que le futur "chef de toit" se rend, en compagnie de ses proches, chez le chef de quartier, afin de se faire accorder la jouissance du terrain, étape essentielle permettant une implantation foncière et une inclusion sociale effective au sein du quartier. Cette pratique d'officialisation n'est pas modifiée dans les cas où il y avait occupation antérieure du terrain par un autre résident. Mais elle ne se déroule alors qu'une fois que les modalités de transmission sont négociées et rémunérées entre les deux parties.

L'appropriation des terres de culture - phénomène socio-économique capital à Bangui où nombre de familles disposent d'une parcelle vivrière - s'effectue massivement en dehors des normes prescrites officiellement, et essentiellement par rapport à l'organisation interne à chacun des groupes sociaux. Parmi eux, on notera que les Ndré, en tant que premiers occupants des collines bangouaises, possèdent des "droits" particuliers dont ils se prévalent lors des négociations foncières coutumières.

4 - EVALUATION DE LA POLITIQUE FONCIERE

4.1 - Quand on regarde attentivement ces pratiques, on ne peut que constater l'écart existant entre cette réalité et le contenu du texte juridique. La primauté du droit foncier populaire, qui est loin d'être exempt de problèmes (questions de prix d'acquisition, de limites de parcelles, de vente à plusieurs acheteurs...), ne peut être comprise qu'en fonction de deux éléments : d'une part la complexité des formalités juridiques sans grand avantage en échange, sans parler des difficultés qu'il y a pour un particulier déjà bien informé à les mener à bien, et d'autre part la pauvreté des moyens d'intervention des structures administratives décourageant la plupart des fonctionnaires qui en ont la responsabilité. En outre, on ne peut ignorer la situation économique générale de ce pays et son étroite dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds extérieurs ; ceux-ci semblent porter un plus grand intérêt aux secteurs directement rentables à leurs yeux plutôt qu'à ceux dont les résultats leur paraissent indirects sinon négligeables.

Cette relative indigence étatique ne doit pas, cependant, occulter une donnée pouvant être dans l'avenir génératrice de profondes transformations : la constitution d'une bourgeoisie composée de hauts fonctionnaires et ses préoccupations dominantes d'investissement foncier par les voies "légales". Sa capacité de pression sur l'appareil d'Etat, et ses moyens financiers qui la mettent hors du champ compétitif populaire, pourraient engendrer, avec son développement, de nouvelles réformes du système juridique et le rendre plus prégnant... ce dont elle ne manquerait pas d'être la première à bénéficier.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

PRIOUL, C

"L'évolution de la propriété foncière dans la région de Bangui"
In : La croissance urbaine en Afrique noire et à Madagascar. Paris
Editions du C.N.R.S. Tome II.

PIERMAY, J.L.

"La route Bangui - Kaga-Bandoro"
Thèse de doctorat de 3ème cycle. Centre de Recherches Géographiques
sur l'Afrique Noire. Paris 1977.

LEMOTOMO, E.

"Etude sur l'habitation traditionnelle en République Centrafricaine".
Paris. Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts. 1975.

KEZZA, E.

"Etude des lotissements défectueux en France et des solutions de leur
résorption en vue d'une perspective d'amélioration des quartiers
spontanés urbains en Centrafrique".
Paris VIII, Mémoire de maîtrise. 1978.

DESJEUX, D.

"Présentation et réflexions sur une expérience de formation à
l'enquête agrosociale qualitative (FCA)". Bangui, Novembre 1978.
Institut Universitaire de Technologie de Mbaïki.

ADRIEN-RONGIER, M.F.

"Femmes rurales de l'Ouham-Pendé (FCA)"
Ministère de l'agriculture. Bangui. 1980.

"Les Kodro de Bangui : un espace urbain "oublié".
in Cahiers d'Etudes Africaines - XXI (1 - 3), 1981. Paris.

COTE d'IVOIRE

0 - IDENTIFICATION DE L'ETAT

0.1 - Données ethniques et démographiques

Pour une superficie de 322.000 km², équivalant à celle du Japon, de la Grande-Bretagne ou de l'Italie, la Côte d'Ivoire compte environ 8,2 millions d'habitants. Le dernier recensement de 1975 lui en donnait 6,7 millions (6.709.600). La densité se situe donc entre 22 et 25 ha/km².

Cette population d'une progression rapide, au taux de 4 %, reste essentiellement rurale, même si le tiers vit actuellement dans les villes. Une soixantaine d'ethnies se partagent cette population répartie en quatre grands ensembles linguistiques.

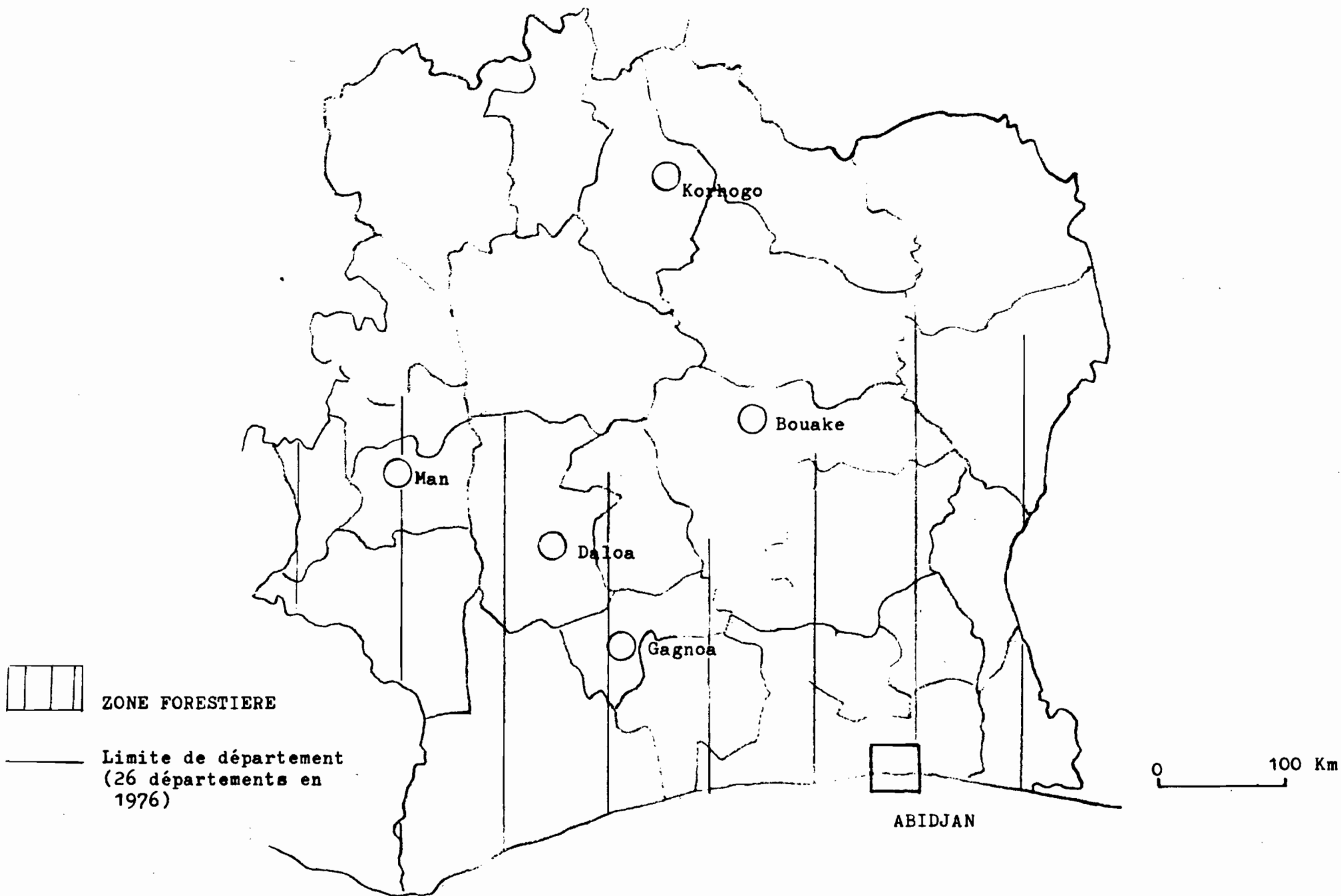
- Le groupe Séroufo (au Nord d'Odienné à Kong)
- Le groupe Mande (entre le Sassandra et la Volta)
- Le groupe Krou (le triangle Man-Touba - Seguala)
- Les peuples lagunaires et le grand groupe Akan (au centre, au Sud Sud-Est et l'Est).

La Côte d'Ivoire compte beaucoup de non-Ivoiriens (au moins le quart de sa population).

La population est en majorité rurale mais on assiste à une urbanisation rapide. Actuellement quatre villes ont plus de 50.000 habitants : Abidjan, Bouaké, Saloa, Man. Douze villes ont entre 20.000 et 50.000 habitants. Vingt villes ont entre 10.000 et 20.000 habitants.

La plupart des villes se localisent dans la zone forestière. Cette disparité dans la répartition des villes est révélatrice de celle des infrastructures socio-économiques.

CARTE ADMINISTRATIVE DE LA COTE D'IVOIRE



0.2 - L'économie : Ressources principales et degré de dépendance

A - Les ressources économiques

a - Les ressources agricoles

- La Côte d'Ivoire est le premier producteur mondial de cacao avec une production de 350.000 T. (La dernière campagne 1981-1982 a fourni le chiffre record de 370.000 t).
- Elle reste le 3ème producteur mondial de café avec 280.000 T.
- Elle produit également 140.000 t. de bananes, 250.000 t. d'ananas en conserve, 130.000 t de sucre, 150.000 t. d'huile de palme, 19.000 t. de latex, 143.000 t. de coton.
- Le bois lui procure 11 % des exportations.
Le volume de la production agricole a contribué pour 66 % aux exportations.
- Les produits vivriers (le riz, 250.000 t, le maïs-grains 14.000 t l'igname, la nourriture la plus répandue, 2 millions de t. , le manioc 10.000 t, la banane plantain 1,5 millions de t. et le taro), n'arrivent pas à subvenir aux besoins alimentaires de la population.

b - Les ressources industrielles (1)

La Côte d'Ivoire dispose de cinq barrages hydroélectriques. Actuellement plus de 500 villes et villages sont électrifiés. L'adduction existe dans toutes les villes ayant le niveau de sous-préfecture.

Le tissu industriel de la Côte d'Ivoire présente une multitude d'industries légères dont l'activité se trouve axée sur l'exportation.

(1) Sur les caractéristiques générales de

- l'industrie ivoirienne voir : La Côte d'Ivoire en chiffre . Société africaine d'édition. Abidjan. Edition 1980-1981. p. 190 et suivantes.
- "L'économie Ivoirienne" éditée par Ediafric. Année 1982.

- Industries d'extraction de minerais et de minéraux au chiffre d'affaire de 253 millions C.F.A.
- Industries alimentaires
- Industries de conservation alimentaire (75.283 F.CFA.)
et de fabrication de boisson
- Industrie des corps gras
- Industries alimentaires
- Raffinage de pétrole 68.562 millions de francs C.F.A. de chiffre d'affaire.

B - Budget et endettement

Pour la gestion de 1980, le budget général de fonctionnement a été voté en équilibre en dépense et en recettes à un montant de 338.400 millions de francs C.F.A.

Avec une économie essentiellement extravertie, elle se trouve très endettée auprès de la Banque Mondiale et ^{de} beaucoup d'autres organismes internationaux de crédits.

Au 31 Décembre 1980, le total de la dette publique de la Côte d'Ivoire (encours et engagements) représentait 1257,8 milliards de francs C.F.A. en progression de 17,7 % sur fin 1979 (1).

En 1981 cet endettement s'élève à 1.500 milliards de francs C.F.A. et le montant du déficit de la balance des paiements se maintient sensiblement en 1981 au niveau de 1980 : 162 milliards de francs C.F.A. dont 20 milliards environ au titre de la balance commerciale.

0.4 - Données politiques et institutionnelles

Si le choix du libéralisme économique effectué par la Côte d'Ivoire continue à juste titre de nourrir de nombreuses controverses, tous les observateurs politiques remarquent sa stabilité politique.

(1) Marchés Tropicaux, n° 1896 du 12 Mars 1982. p. 198.

Il ne faut cependant pas ignorer que ce pays a connu en un quart de siècle (entre le 1er Mai 1957 et le 20 Février 1980) treize gouvernements (1).

La Côte d'Ivoire acquit son indépendance politique le 7 Août 1960, mais le gouvernement décida quinze ans après de déplacer cette date et de commémorer cet événement historique, de façon unilatérale chaque sept décembre. Le régime politique, fondé par la constitution du 3 Novembre 1960 qui a subi quatre modifications successives, reste présidentiel.

A - Les institutions politiques

a - Le Parti

Ce pays, comme la majorité des Etats d'Afrique noire vit sous un régime de parti unique : le P.D.C.I. (Parti Démocratique de Côte d'Ivoire) qui était la section Ivoirienne du grand mouvement d'émancipation des peuples d'Afrique noire : le Rassemblement démocratique africain.

La Constitution prévoit la possibilité d'expression des opinions politiques par l'intermédiaire de plusieurs partis politiques (art. 7), mais jusqu'à aujourd'hui le parti unique reste officiellement justifié par "l'absence de clivage du pays en classes sociales".

Un bureau politique, présidé par le Chef de l'Etat reste l'organe politique et gouvernement effectif et suprême.

(1) Pour les douze premiers gouvernements (date de constitution, durée membres...) voir "Voix d'Afrique 1973. n° 43. Tableau relevé par C. Djebidji et A. Thiriot : Introduction à l'étude des institutions politiques ivoiriennes. Fac de Droit. Aibdjan. Broch. p. 22.

b - Le gouvernement

Le gouvernement actuel de Côte d'Ivoire compte le nombre pléthorique de trente-cinq membres (Ministres et Secrétaires d'Etat) dont les fonctions se chevauchent parfois. C'est ainsi que pour les problèmes agricoles nous avons deux ministères et deux secrétariats d'Etat et que trois ministères s'occupent des problèmes de l'Education Nationale. Les ministres sont nommés par le Président de la République et responsables devant lui.

c - Le Parlement

Depuis les dernières élections les députés, qui restent toujours nationaux, ne sont plus élus sur une liste unique soutenue par le parti.

d - Le conseil économique et social

C'est une assemblée composée des représentants de différents groupes socio-économiques, nommés directement par le gouvernement et jouant un rôle consultatif.

Il donne son opinion sur les grandes décisions intéressant l'économie du pays (loi programme, code des investissements, loi-plan, budget, etc...)

B - Les divisions administratives

Trois lois du 17 Octobre 1980 (1) réforment les institutions administratives et fixent le droit positif en la matière.

(1) - Loi n° 17 801180 du 17 Octobre 1980, OCI, du 28 Octobre 1980 promulguant : - Loi n° 801180 relative à l'organisation municipale
- Loi n° 801181 portant régime électoral municipal
- Loi n° 801182 portant statut de la ville d'Abidjan

La Côte d'Ivoire compte désormais 37 communes. C'est le législateur qui juge de l'opportunité de leur création en appréciant si la population peut dégager des ressources nécessaires à l'équilibre de leur budget. Ces communes sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

I - IDENTIFICATION DES DIVERS TEXTES PRIS DEPUIS 1900 EN MATIERE FONCIERE

1.1 - Relevés de textes

A - Textes d'avant l'Indépendance toujours applicables

- Abandon de fait du Code Civil français en matière foncière. La propriété du sol n'est plus fondée sur la prescription acquisitive mais sur l'immatriculation.

(Décret du 20 Juillet 1900. BOC. 1900).

- Les textes de base régissant le domaine public et les servitudes d'utilité publique sont :

. le décret du 29 Septembre 1928. L'arrêté n° 2895/AE du 24 Septembre 1928. Complétés par les décrets du 7 Septembre 1935, du 3 Juin 1952 et du 5 Mai 1955.

. Décret sur l'immatriculation des sols et l'accès à la propriété. D. 26 Juillet 1932 (JO AOF 1933 p. 426).

. L'Etat est propriétaire des terres vacantes ou sans maître ou inexploitées depuis dix ans. D. 15 Novembre 1935. (J.O. AOF 1935 p. 1066).

. Procédure d'attribution des concessions provisoires. Arrêté du 9.7.1936 (J.O. CI 1938 p. 290).

. L'administration peut à son gré concéder un terrain, soit en pleine propriété, soit par bail emphytéotique.

. Décret sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

. Décret du 25 Novembre 1930. J.O. AOF 1930 p. 107. modifié par le décret du 24 Août 1933. J.O. AOF 1933 modifié par le décret n° 49.189 du 9 Février 1949. J.O. AOF 1949. p. 289.

. Décret sur le permis d'habiter.

Cette formule plus souple que la concession provisoire permet d'attribuer suivant une procédure très simple des lots. Arrêté du 23 Mars 1909 complété par arrêté du 30 Mars 1921.

Un arrêté du 11 Octobre 1943 a rendu possible la transformation du permis d'habiter en concession provisoire.

B - Textes postérieurs à l'indépendance

a - Loi non promulguée de 1963

Tentative de promulgation d'un Code Domaniale. Cette loi a été votée par les députés mais n'a jamais été promulguée par le Président de la République. Elle tentait de résoudre les problèmes afférents aux terres coutumières et regroupait dans un même dossier les textes concernant le droit forestier, le droit minier, le régime des concessions et l'expropriation.

b - Le Code forestier (loi du 20 Décembre 1965) J.O. R.C.I. du 13 Janvier 1966.

Code destiné à protéger les forêts pour l'avenir notamment les forêts classées qui sont en principe intouchables. Le domaine forestier est divisé en quatre grandes catégories : les forêts classées, les périmètres de protection, les reboisements, les forêts protégées.

c - Le Code Minier (loi n° 64.249 du 3 Juillet 1964)

d - Législation sur les successions.

Loi n° 64-379 du 7 Octobre 1964.

Abrogation des systèmes successoraux traditionnels pour adopter les règles du Code Civil qui consacrent la transmission du patrimoine aux enfants en ligne directe.

e - Loi sur l'expropriation pour insuffisance de mise en valeur.

Loi n° 71.340 du 12 Janvier 1971 J.O. PCI du 5 Août 1971

Loi n° 71.338 du 12 Juillet 1971 J.O. PCI du 5 Octobre 1971.

Les terrains urbains ou ruraux, même s'ils sont détenus en pleine propriété par une personne physique ou morale, peuvent faire l'objet d'un retour à l'Etat pour insuffisance de mise en valeur. Un délai de 5 ans est exigé pour les terrains urbains et de dix ans pour les terrains ruraux.

f - Loi sur les sociétés à participation publique

Loi n° 70.633 du 5 Novembre 1970. J.O. PCI du 19 Novembre 1970

p. 1879. Le législateur a créé de nombreuses sociétés d'Etat et d'Economie mixte. Parmi celles-ci il faut noter la constitution de sociétés agraires qui ont joué un rôle important du fait de la constitution des plantations industrielles.

g - Les trois lois de Septembre 1980 portant réforme des sociétés à

participation publique J.O.C.I. du 30 Octobre 1980 p. 1090 et 1126.

1.2 - Description des mesures d'application

Textes : Les lois énoncées précédemment sont suivies des décrets suivants :

. Domaine forestier

Décret n° 78.231 du 15 Mars 1978

J.O. PCI du 25 Mai 1978, p. 1032.

. Code minier

Décret n° 65-96 du 26 Mars 1965

J.O. PCI du 15 Avril 1965.

. Expropriation pour insuffisance de mise en valeur

- terrains urbains D n° 341 du 12 Juillet 1971 p. 1112

arrêté d'application n° 772/MEF/MCV du 21 Octobre 1972.

- terrains ruraux D n° 71.339 du 12 Juillet 1971 p. 1116

arrêté 497/MEF/AGRI du 15 Mai 1973.

. La cession des terrains coutumiers sans autorisation est interdite.

Les transmissions de droits réels doivent se faire devant notaire. Des sanctions pénales sont prévues.

Décret du 16 Février 1971. n° 71-74.

. Barème d'indemnisation des cultures en cas d'expropriation.
Décret n° 72.116 du 9 Février 1972.

. Les sociétés coopératives.

Les paysans sont encouragés à se grouper en coopératives.

Elles se constituent sous la forme d'un "groupement à vocation coopérative" (GVC) d'une durée de trois ans.

Ces GVC peuvent se grouper en "Unions" et prétendre à des concessions foncières.

D n° 74-139 du 12 Avril 1974

J.O. AFI n° 32 du 18 Juillet 1974 p. 1176.

et décret n° 74-110 du 12 Avril 1974

J.O. AFI du 18 Juillet 1974 p. 1. 180.

. Les occupations temporaires.

Devant l'importance des litiges fonciers sur le plan local une circulaire a autorisé les préfets à accorder une autorisation d'occupation de culture à titre précaire et révocable dans les limites d'un maximum de 50 ha.

Circulaire n° 78. INT/AG du 17.12.1968 du Ministre de l'Intérieur complétée par les circulaires n° 22 INT/AG du 28.2.1969 et n° 26 INT/AG du 22.5.1969.

. Création d'une sous-direction de l'aménagement régional chargée de la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire.

Décret n° 66-46 du 8 Mars 1966.

. Création d'une Direction du Cadastre.

. Création d'une Direction de la Conservation Foncière.

1.3 - Un bilan : les espaces fonciers créés par le droit ivoirien

Aujourd'hui le territoire ivoirien se divise en trois espaces fonciers : l'espace foncier étatique, l'espace foncier privatif et l'espace foncier coutumier.

A - L'espace foncier étatique

L'Etat détient un monopole foncier indéniable et maintient la prétention coloniale à régenter toutes les terres du pays. La distinction entre domaine public et domaine privé existe dans les textes. Mais depuis 1970 (1) le domaine public peut être immatriculé au nom de l'Etat. Il n'y a donc juridiquement plus d'entrave à la privatisation des terres. On se souvient que le décret du 29 Septembre 1928, valable pour toute l'A.O.F. et relatif au domaine public, interdisait l'aliénation du domaine public de l'Etat.

A l'aide du code minier de 1964 (2), la Côte d'Ivoire a intégré dans le domaine foncier de l'Etat le sous-sol. Mais selon qu'il s'agit de carrière ou de mines les droits de l'Etat s'exercent de façon différente.

Ainsi selon l'article 5 de la loi du 3 Juillet 1964 précité, les carrières sont réputées ne pas être séparées du sol, elles en suivent le régime de propriété.

Quant aux mines, la disposition essentielle en la matière les qualifie de "substances concessibles". Il n'y a donc pas de référence explicite d'un droit de l'Etat sur elles. Le code forestier de 1965 classe en quatre grandes catégories le patrimoine forestier afin de le protéger :

(1) Loi n° 70-209 du 10 Mars 1970 portant loi de finance. Article 9.
J.O. CI 70. p. 597.

(2) Loi n° 64.249 du 3 Juillet 1964 portant code minier.

- Les forêts classées 4.431.544 ha,
- les forêts protégées ou parcs nationaux 6 % du territoire national,
- les forêts réservées (actuellement surtout dans le Sud-Ouest 1500 ha)
- les reboisements.

B - L'espace foncier privatif

On peut déceler deux modalités :

a - La privatisation définitive

Elle correspond à la propriété des particuliers par suite d'une immatriculation foncière quand une parcelle de terre a fait l'objet d'une mise en valeur. On peut donc dire que le droit foncier ivoirien reste fondé sur le régime de l'immatriculation foncière, inspiré du droit australien depuis 1900.

Cet espace privatif résulte d'un contrat de concession provisoire puis définitif entre les particuliers et l'Etat.

Il faut bien remarquer la nature particulière de cette privatisation.

La législation foncière concernant les mises en valeur a toujours été liée en Afrique aux périodes de crises internationales.

C'est ainsi qu'une loi de Mai 1946 tendant à mettre toutes les terres coloniales en valeur insiste sur la notion de mise en valeur.

En 1957 un décret d'application de cette loi intervient pour sanctionner l'absence de mise en valeur des terrains par leur retrait et leur intégration au domaine public.

Les lois du 12 Juillet 1971 (1) qui sanctionnent l'absence ou l'insuffisance de mise en valeur, considérées comme un véritable abus de droit même si les textes n'utilisent point les termes, viennent en droite ligne de cette logique de mise en valeur.

Toute occupation de terrain pour être légale lorsqu'elle s'exerce en dehors du droit coutumier doit être justifiée par un titre de concession provisoire ou définitive délivrée par le Ministère de l'Agriculture ou par une autorisation précaire et révocable délivrée par le Ministre de l'Intérieur ou son représentant, le maire.

Autant pour les terrains ruraux que les terrains urbains, le délai fixé pour la mise en valeur, respectivement de 10 ans et de 5 ans, met le propriétaire dans une situation lui imposant une véritable obligation de résultat.

C'est une commission, et non le juge, qui statuera sur l'absence de mise en valeur ou de mise en valeur insuffisante. Tout cela n'est pas bien original par rapport au décret de 1957.

Le texte ne prévoit pas les cas de non mise en valeur non fautive qui proviendrait de la force majeure ou, pour les sociétés, d'un cas de dissolution par le fait du prince.

En cas de non mise en valeur ainsi constatée, il y a retrait du terrain et incorporation de celui-ci dans le domaine étatique. En plus de ce retrait la législation ivoirienne connaît aussi l'expropriation pour cause d'utilité publique assez proche du droit français.

(1) Voir supra 1.1.

b - La privatisation provisoire : l'occupation provisoire

Un arrêté du 23 Mars 1909 réglementait le permis d'habiter aux abords des postes (français) autorisant l'installation des indigènes sur simple demande verbale.

Ainsi logés aux alentours des agglomérations européennes, afin de participer à l'éclosion des industries, les indigènes même étrangers à la région, obtenaient des droits d'usage et non de propriété sur le sol.

Ce droit d'occupation de 50 ha au maximum était délivré par les préfets par circulaire, pour régler les problèmes fonciers locaux. Depuis 1980 (Loi n° 1150 du 17.10.80 relative à l'organisation municipale) il faut admettre que cette tâche revient au maire en tant que représentant de l'Etat dans la commune, car depuis cette loi du 17 Octobre 1980 sur les communes, les maires ont une attribution foncière bien spécifiée. (1)

C - L'espace foncier coutumier

Après avoir supprimé tous les droits fonciers traditionnels sur la terre, le législateur ivoirien est revenu sur sa décision et fait une place curieuse aux prérogatives coutumières sur le sol. Un texte explicite de 1971 mérite d'être cité entièrement avant de faire l'objet de quelques remarques brèves.

"Les droits portant sur l'usage du sol dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit. Nul ne peut se porter cessionnaire desdits droits sur l'ensemble du territoire de la République (Décret du 16.2.1971 : art. 9 relatif aux procédures domaniales. J.O. CI 1971. p. 344).

(1) Pour des raisons d'opportunité administrative les sous-Préfets continuent d'exercer cette compétence foncière.

- a - Il y a donc reconnaissance au profit des paysans d'un droit foncier, viager, sur les terres ancestrales.
- b - Ces terres, même mises en valeur selon la coutume, ne peuvent être ni cédées, ni transférées selon le mode lignager de dévolution successorale.
- c - L'Etat évite de prononcer les termes de "terres vacantes et sans maître", mais y revient par cette notion de droits d'usage traditionnels.

On assiste donc à une reconnaissance incomplète des droits traditionnels sur la terre et à une personnalisation de caractère hybride. Cette personnalisation des droits coutumiers ne peut se référer au droit dit moderne où la transmission aux héritiers est possible. Elle ne peut non plus s'analyser selon les droits traditionnels dits encore droits ancestraux sur la terre qu'autorisent la transmission à des ayants droit des fruits du travail effectué par un auteur.

Il faut enfin considérer le nouveau droit des successions dans ce qu'il apporte de réducteur à cette notion de droit foncier traditionnel. La suppression de la transmission lignagère des richesses et l'adoption quasi-complète des règles du code civil en la matière corrobore le principe du caractère viager des droits fonciers traditionnels.

En consacrant la transmission du patrimoine aux parents en ligne directe les nouveaux textes créent des problèmes fonciers énormes devant les tribunaux ivoiriens.

Deux articles importants de la loi de 1964 sur les successions méritent ici d'être relevés :

- a - Article 8 : "Les successions sont déférées aux enfants et aux descendants du défunt, à ses ascendants..."

b - Article 9 "La loi ne considère ni la nature, ni l'origine des biens pour en régler la succession".

Il est notoire que souvent le decujus transmet actuellement à ses enfants des biens reçus de son oncle maternel et non de son père. Dans la masse successorale ainsi transmise se trouvent fréquemment des biens autrefois inaliénables comme la terre et l'or des ancêtres.

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS DE LA POLITIQUE FONCIERE DE L'ETAT IVOIRIEN

La politique foncière de l'Etat ivoirien repose sur des choix conscients qu'éclairent certaines données historiques.

2.1 - Données historiques

Avant l'indépendance, les dirigeants politiques ivoiriens avaient combattu vigoureusement le principe fallacieux de l'existence des terres vacantes et sans maître (1). Ils ont pourtant adopté ce même principe après l'indépendance, estimant que le nouvel Etat pouvait mettre en oeuvre ce qui était interdit à son prédécesseur colonial.

Par ailleurs, les statistiques agricoles de Bongouanou, parmi les premières en Afrique de l'Ouest, montraient dès 1956, l'importance du problème alimentaire. L'enquête, diligentée par la F.A.O., montrait déjà que le petit paysan de Bongouanou utilisait 70 % de ses dépenses totales pour sa nourriture (2).

(1) Voir rapport Mockey au sujet du décret du 13 Novembre 1935. Séance du 27 Novembre 1948 du Conseil Général. "Eveil" n° 345 et 347 des lundi 3 et 17 Janvier 1949. p. 2 et 3.

(2) Jean ROYER : Note sur les enquêtes rurales de consommation et de dépenses des ménages en Afrique tropicale de l'Ouest. Etude de la FAO sur l'économie et les statistiques 1952 - 1977. FAO Rome 1978. p. 13.

2.2 - Ces données justifient les options politiques et économiques. La principale option est de transformer la terre en marchandise en faisant presque totalement l'impasse sur les problèmes sociaux qu'implique cette transformation.

La Côte d'Ivoire opérait ainsi un choix fondamental.

"Le dessein politique est d'attendre de l'économie un certain nombre de résultats, de performances qui forgeront la capacité du régime à distribuer des bénéfices matériels à la population et, par là, à engendrer des soutiens" (1).

Ce choix était facilité par une situation d'abondance des terres, de leur libre accès et de leur non appropriation privée préalable (2). La Côte d'Ivoire a choisi sa base sociale pour la mise en oeuvre de cette politique. On la trouve dans un discours du Président de la République qui donnait une injonction aux agents supérieurs de l'Etat à créer des plantations (3).

Mais la lecture des travaux préparatoires de la loi non promulguée de Mars 1963 (portant projet de code foncier) est édifiante à ce propos (4).

Cette orientation fondamentale n'est point abandonnée mais l'initiative privée semble s'essouffler. Alors, on assiste à un renforcement dans deux directions fondamentales :

-
- (1) Y.A. FAURE et J.F. MEDARD. Etat et bourgeoisie en C.I. Karthala 1982. p. 37. Citant Zolberg : "Political development in Ivory coast since independence. In Ph. Foster & A. Zolberg. 1974.
 - (2) CHAUVEAU J.P. et RICHARD J. Une "périphérie recentrée : à propos du système local d'économie de plantation en Côte d'Ivoire". C.E.A. n° 68 Volume XVII 1977. p. 485-525.
 - (3) Discours du Président de la République ivoirienne Yamoussokro le 13 Mars 1965. "Fraternité matin", 4 Octobre 1965.
 - (4) La mise en valeur se fera par des entrepreneurs actifs et par l'Etat. Travaux préparatoires de la loi de 1963 portant projet de code foncier. Présentation.

- La politique réalisée par les sociétés d'Etat malgré la diminution de nombre de ceux-ci.
- Un renforcement de la politique étatique d'intégration aux objectifs économiques officiels.

Ces deux axes principaux ne doivent pas s'analyser sans voir en filigrane l'infiltration tacite des fonctionnaires par un biais ou par un autre.

Il y a donc des problèmes fonciers en Côte d'Ivoire. Un bref recensement des questions posées permettra d'illustrer le sens des réponses apportées et d'éclairer ainsi les pratiques réelles.

3 - LES PRATIQUES FONCIERES REELLES

On passera par une approche des problèmes dans leur généralité (3.1) avant d'aborder les réponses dans leurs spécificités (3.2).

3.1 - Les problèmes fonciers ivoiriens

Si l'immatriculation ne concerne qu'une faible superficie du territoire national (1 % soit 233.756 ha en 1980), on ne peut pas en conclure à l'existence de vastes étendues de bonnes terres disponibles.

A - La Forêt

"La forêt ivoirienne disparaît au rythme effrené de 400.000 ha par an".
"Ce constat est amer. Sur 15 millions que comptait la Côte d'Ivoire au début du siècle il n'en reste aujourd'hui que 5,4 millions". (1)

Face à cette disparition la S.O.D.E.F.O.R., Société de Développement de la Forêt (Société d'Etat) à laquelle on a confié le reboisement n'a planté que 26.925 ha (2).

(1) Agri 82. p. 90. (Edité par Fraternité matin)

(2) "L'économie ivoirienne". EDIAFRIC. Edition 1982.

Indépendamment du ruissellement, de certaines décompositions naturelles du sol et de pratiques ancestrales de cultures sur brûlis, la détérioration de la forêt ivoirienne et sa disparition dépendent essentiellement de son utilisation pour des cultures d'exportation, et à un certain scandale président à sa distribution en particulier en ce qui concerne l'octroi des permis d'exploitation des forêts.

En plus de ce problème se pose celui de certains conflits fonciers dus aux contraintes foncières.

B - Les migrations

En 1972 deux grands projets arrivent à un stade opérationnel (la mise en eau de la retenue de Kossou et la construction du pont de Soubré). Cela accentue le continuel déplacement des populations du Nord et du Centre vers les zones forestières de l'Est, du Sud et du Sud-Ouest. Au type de déplacement qui fut étudié surtout à partir des années 56 s'ajoute une immigration du fait de certaines populations de la Haute-Volta.

La division coloniale du travail entre la Haute et la Basse Côte d'Ivoire (1), exploitée par les Etats indépendants voltaïque et ivoirien, a entretenu jusqu'à ce jour le courant migratoire (voir également supra la fiche Haute-Volta).

Ces problèmes fonciers se posent également dans l'Est où on assiste à une saturation foncière.

Au Nord il n'existe pas vraiment de contrainte de terre (immigration interne entre Djienne et Kong).

(1) Samir AMIN. L'Afrique de l'Ouest bloquée. Edit. Minuit. Paris 1971. pp.167-168. Sous l'intitulé de Haute Côte d'Ivoire, l'auteur désigne la Haute-Volta actuelle, réserve de main-d'oeuvre de la basse côte.

Jean-Pierre LYCOPOS. L'"Agression silencieuse ou le génocide culturel en Afrique". Edition Anthropos. Paris 1975. pp. 36-37.

Par suite des effets de plus en plus désastreux de la sécheresse, un problème foncier se pose entre les peulhs venus s'installer au Nord de la Côte d'Ivoire et les villageois.

Aujourd'hui la Côte d'Ivoire appelle son peuple à engager une bataille décisive pour l'autosuffisance alimentaire et une réorganisation fondamentale de l'économie semble se bâtir sur cette priorité. Cela va poser le problème des contraintes, des supports et des motivations de la politique foncière de l'Etat ivoirien.

3.2 - Les pratiques foncières

A - Rôle foncier des établissements ivoiriens à financement public

a - La délégation de compétence foncière au profit des sociétés à financement public

Avant 1980, la compétence foncière des sociétés d'Etat résultait de deux décrets (de 1969 et 1970) portant création de deux sociétés d'Etat (1). Ces décrets permettaient à ces sociétés d'assurer toutes les prérogatives de la puissance publique dans le domaine juridique interne.

C'est ainsi que ces sociétés aménagent des terres, créent de nouveaux villages et de nouveaux moyens de locomotion, assurent de nouveaux moyens de communication, parfois l'électrification, installent écoles et dispensaires.

On pouvait déduire de l'esprit des textes la généralisation de compétence aux autres sociétés à participation financière publique comme la SODEPALM etc.. Ceci serait d'autant plus logique que l'effort financier de l'Etat en faveur de ces sociétés s'est accru:

(1) n° 69.545 du 22.12.69 J.O. CI 70 p. 44. concernant la société d'Etat dite "Autorité pour l'aménagement du Sud-Ouest". N° 69.315 du 8 Janvier 1970.
8.7.69 : création d'une société d'Etat dite Autorité pour l'aménagement de la vallée du Bandama. J.O. CI. 69. p. 1045.

en 1974 : 41 % du financement des investissements et en 1975-1976 50 % (1). En 1980, la réorganisation du secteur public ivoirien par deux lois importantes (2) modifie les dispositifs.

Nous avons, d'une part les Etablissements publics (à caractère administratif, industriel ou commercial) et, d'autre part, les sociétés d'Etat.

L'économie des textes les régissant ne permet pas de conclure à l'existence d'une délégation de compétence explicite en matière foncière.

Après les réformes opérées par les lois de 1980 (3), la société d'Etat redevient en droit ivoirien une personne morale de droit privé.

Elle existe à titre transitoire pour combler l'absence ou l'insuffisance des sociétés privées.

Elle renoue ainsi avec sa fonction originelle d'auxiliaire des sociétés privées dans le contexte capitaliste de la Côte d'Ivoire (4).

Certaines suppressions récentes de sociétés d'Etat, ne sont-elles pas fondées, entre autres motivations, sur la volonté d'éviter la concurrence de certains établissements publics à vocation agricole avec le secteur privé ?

-
- (1) Source Minist. Coop. S.E.Q.I. Côte d'Ivoire. Analyse et Conjoncture Avril 1977. 117 p. p. 154. Annexe.
- (2) Loi N° 80 1070 du 13 Septembre 1980 fixant les règles générales relatives aux Etablissements publics nationaux et portant création de catégories d'établissements publics.
Loi N° 80.1071 du 18 Septembre 1980 portant définition et organisation de sociétés d'Etat.
- (3) Loi n° 80.1071 du 13 Novembre 1980.
- (4) Jean DUBOIS de GAUDUSSON "La réorganisation du secteur public ivoirien" in Année Africaine 1980. Edt. Pedonne p. 367. Résume ainsi la conception de la majorité de la doctrine sur ce point.

b - Les sociétés à financement public ont-elles un pouvoir d'expropriation pour cause d'utilité publique ?

Les sociétés à financement public peuvent-elles recourir aux fameuses procédures de déguerpissement ? Nombreuses sont les injonctions présidentielles recommandant par voie de décret de recourir expressément à l'arrangement à l'amiable pour résoudre les problèmes de déguerpissement.

Ces sociétés ne possèdent donc théoriquement aucune prérogative pour expulser les paysans, motif pris d'une mise en valeur insuffisante d'un terrain.

Toutefois, on peut conclure avec Escande (1) "que les déguerpissements sont liés à une politique de pure et simple expulsion hors du périmètre d'aménagement de tout détenteur de droit foncier qu'il soit propriétaire emphytéote, cessionnaire légal ou cessionnaire coutumier."

Ce procédé radical trouve quelquefois une explication dans les contraintes du développement par recours au capital étranger ou aux emprunts bancaires internationaux.

Rappelons que la Banque Mondiale exige quelquefois des conditions foncières draconiennes en vue de prêt d'argent aux collectivités publiques. Elle exige des lois de protection de la propriété foncière des collectivités concernées et une appropriation par elle d'un périmètre assez important circonscrivant l'opération concernée.

(1) ESCANDE 1978. p. 14. Cité par E. LE ROY et alii. Réformes agraires en Afrique Occidentale. Paris. Karthala. (à paraître).

(2) Daniel ZAVALA : "Les prêts de la Banque Mondiale aux services publics industriels et commerciaux". (1 Etude des contrats) . Edit. Pedone Paris 1982. p. 128. (Préface de Virally).

B - L'intégration des paysans

a - Le droit coopératif en Côte d'Ivoire

Venant du B.I.T., l'idée de créer des G.V.C. (mouvement à vocation coopérative) et de les transformer à la suite d'une période probatoire en véritables coopératives, repose sur trois motivations

- . résoudre le problème de notre autonomie par rapport à la main-d'oeuvre non ivoirienne; 14 % des chefs d'exploitation dans les campagnes sont des étrangers (1).
- . au point de vue économique, procéder à une commercialisation plus rentable des produits agricoles en se passant de l'onéreux service des intermédiaires commerciaux libano-syriens en particulier (2)
- . sur un plan juridique : trouver un cadre de nature non équivoque pouvant intégrer les formes coutumières de travail collectif.

Nous le savons, les collectivités coutumières ont toujours eu beaucoup de mal à faire prévaloir leurs intérêts en justice.

Le droit des coopératives nous fournit un éclairage complémentaire à propos des droits d'usage. Dans les G.V.C. (Groupements à vocation coopérative destinés à devenir des coopératives), il y a deux types de personnes : les membres et les usagers . .

L'article 8 de la loi du 5 Août 1966 (3) relative aux statuts des coopératives donne aux usagers un délai de 5 ans pour choisir . d'intégrer le groupe en devenant sociétaire ou cesser les activités

(1) ESCANDE. Cité par E. LE ROY. op. cit.

(2) Agri 82. Edité par Fraternité Matin. pp. 72, 73, 74.

(3) Loi n° 66.251 du 5 Août 1966 relative aux statuts de la coopérative.

L'article 12 du décret de 1974 (1) sur les G.V.C. indique la possibilité pour les G.V.C. de réaliser des opérations avec les usagers non membres. Aujourd'hui le droit coopératif est régi par la loi de Juillet 1977 portant statut de la coopération et qui abroge la loi du 5 Août 1966.

Elle distingue deux catégories de coopératives : les coopératives commerciales et les coopératives civiles.

L'économie des derniers décrets pris en matière des coopératives nous éclaire sur les conséquences découlant de leur nature juridique.

Les paysans sont encouragés à se regrouper en coopératives qui, donc, ont désormais la personnalité civile. Elles peuvent obtenir des concessions foncières.

Cette capacité à faire immatriculer les terres coutumières par le biais des coopératives constitue la seule exception (à notre avis) au caractère viager et personnel des droits d'usage sur la terre. Ces coopératives peuvent se constituer en "Union" qui sont une coopérative des coopératives.

(1) Loi du 12 Avril 1974 sur les G.V.C. Sur l'étude détaillée des G.V.C. et des coopératives en Côte d'Ivoire, voir N'GUYEN MANHTU, expert du B.I.T. ou CENAPEC/ in R.I.D. (Revue ivoirienne de droit) (1-2) 75; p. 9.

(2) Décret n° 74.139 du 12 Avril 1974. J.O.C.I. n° 32 du 18 Juillet 1974 p. 1176.

Décret n° 74-110 du 12 Avril 1974. J.O.C.I. du 18 Juillet 1974 p. 1180.

b - Vocation économique des coopératives

Il s'agit, par les coopératives, de créer des entrepreneurs agricoles.

Préparée par des encouragements de diverses natures d'ordre compétitif (1), l'exigence d'une agriculture moderne passe par la rénovation des structures et techniques agraires, par la naissance d'un "entrepreneur agricole".

Cette notion d'entrepreneur agricole est explicitée dans le Plan de développement 1976-1980.

"La promotion d'entreprises agricoles moyennes familiales modernes et la transformation des structures traditionnelles qui devraient résoudre le problème du sous-développement et réaliser une société agraire, moderne, juste et équilibrée. (2)

Depuis la suppression de bon nombre de sociétés d'État en 1980, on envisage de faire des coopératives l'élément principal du mécanisme ivoirien du développement économique.

"Jeunes et scolarisés... c'est par ces deux mots qu'on résume le profil des nouveaux exploitants agricoles qui vont progressivement relayer nos parents atteints par la limite d'âge" (3).

Et le journal continue :

"Le retour des jeunes, préconisé, n'est pas un simple slogan politique. Il constitue la garantie de la survie du modèle ivoirien de développement". (4).

(1) - coupe des exploitants agricoles
- coupe nationale du progrès

(2) Minist. Coop. 1977. p.40. (soulignés dans le texte) cité et analysé par E. LE ROY. et Alii. op. cit.

(3) Agri 82. p. 23.

(4) Agri 82. p. 23.

C'est pour soutenir cette action que les C.R.E.P. (Caisses rurales et de prêts) ont démarré dans notre pays en 1976. L'idée principale étant d'apporter aux paysans une garantie de sécurité pour leur épargne en y ajoutant une rémunération grâce au dépôt.

Le Crédit Foncier s'est aussi développé en dotant la B.N.D.A. (Banque Nationale pour le Développement Agricole) d'une augmentation appréciable de son capital. Le gouvernement vient de doter la B.N.D.A. d'un fonds de Bonification. Elle pourra ainsi prêter de l'argent aux petits exploitants ruraux non seulement ivoiriens mais ressortissants d'un Etat membre de l'U.M.O.A. (Union Monétaire Ouest Africaine).

Afin de réaliser le développement régional intégré, les Coopératives se situent géographiquement auprès des grands projets gouvernementaux pour leur fournir les matières premières.

3.3 - Les pratiques foncières en milieu urbain ont fait l'objet de nombreux travaux de Ph. Haeringer auxquels on pourra se reporter.

4 - EVALUATION DES OBJECTIFS A LONG TERME

Les problèmes fonciers ivoiriens ne peuvent s'épuiser dans un texte que nous avons voulu succinct et destiné surtout à provoquer des réactions ultérieures.

Pendant longtemps encore, la Côte d'Ivoire comptera sur l'agriculture pour vivre et pour s'industrialiser. La Caisse de stabilisation et de soutien des prix agricoles créée en 1955 doit à présent réviser sa politique économique de spoliation des paysans au profit des couches sociales privilégiées.

Le droit foncier qui n'admet en fait qu'une seule logique, celle de l'écrit par le biais de l'immatriculation et des preuves contraignantes au moyen des actes notariés en matière de transactions foncières, doit

réviser fondamentalement ses bases. Une conception plus sociale de ce droit réduirait énormément les problèmes fonciers qui encombrant nos tribunaux.

Sans négliger le rôle du droit foncier et de l'agriculture, le développement économique de la Côte d'Ivoire, nous sommes bien obligés d'interroger la nature de l'Etat lui-même.

De quel ordre relèvent aujourd'hui les blocages économiques ?
La seule conjoncture, internationale suffit-elle à les expliquer ?
La structure de l'Etat ivoirien n'est-elle pas en cause ?

Les réactions des paysans, des organismes étatiques et des institutions judiciaires et extra-judiciaires constituent des éléments importants d'analyse que nous n'avons pas eu l'opportunité d'examiner ici. Le problème des facteurs officiels du développement de l'agriculture (les rapports de l'Etat avec les non-Ivoiriens) mérite aussi une attention particulière.

Notice rédigée par Assemian FIAN

HAUTE VOLTA

0 - IDENTIFICATION DE L'ETAT

0.1 - Coordonnées. Superficie et population

Situation (1)

Entre 9° et 15° de latitude Nord

Entre 6° de longitude Ouest et 2° de longitude Est.

Superficies (1)

274.200 km².

Climat (1)

- Soudanien (1) au Sud 1000 à 1200 mm pluie par an en moyenne
- Sahélien (1) au Nord 300 mm pluie par an en moyenne.

Population (1)

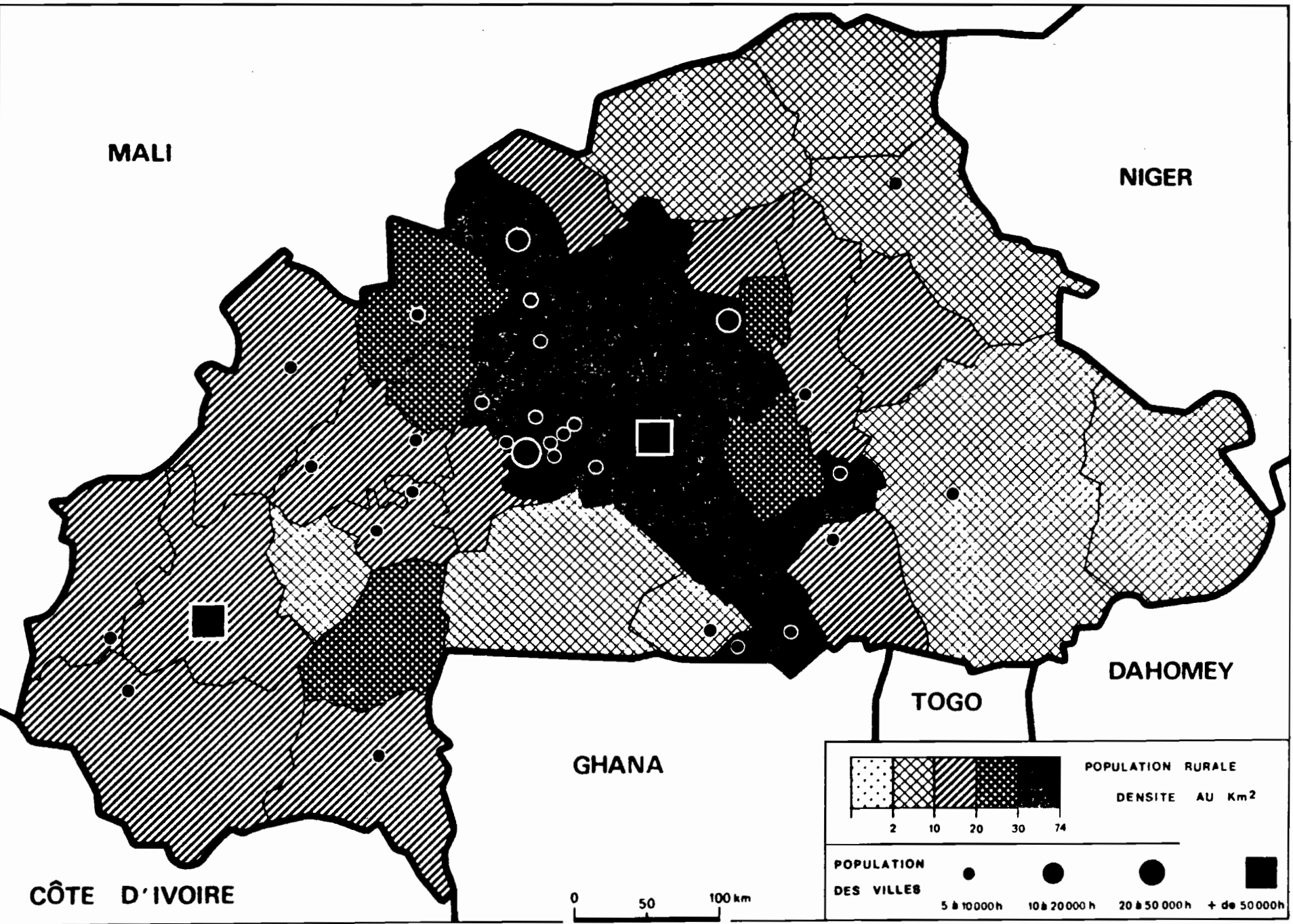
- Population résidente totale 1979 : 6.040.000
 - Taux de croissance (2) : 3 %
 - Taux d'urbanisation : 6, 4 %
 - Principales villes (2) : Ouagadougou (172.660 habitants 1975)
(+ 200.000 habitants 1982)
Accroissement : 7 à 8 % par an
Bobo Dioulasso : 115.060 habitants (1975)
120.000 habitants (1980)
- Une cinquantaine de centres semi-urbains de plus de 5000 habitants
- Environ 7.700 villages: 5.000 moins de 500 habitants
- | | |
|-------|--------------------------|
| 1.600 | 500 à 1000 habitants |
| 1.100 | 1.000 à 5.000 habitants. |

(1) "Situation économique et financière de la Haute-Volta" Novembre 1979
Ministère de la Coopération SEGI.

(2) "Regard sur la Haute-Volta" UCODEP. 15, av. Trudaine. 75009. Paris.

Répartition de la Population

1970



Emigration (2) (Voir : situation économique et financière de Haute-Volta (SEQUI 1979. p. 73 à 80).

1,5 million d'émigrés. 80 % en Côte d'Ivoire.

a - Migrations saisonnières variant entre 6 et 12 mois

b - Migrations de moyenne durée entre 1 à 2 ans.

c - Migrations de longue durée plus de 2 ans.

Raisons de l'émigration : gagner de l'argent pour payer l'impôt et acheter les produits de consommation d'une certaine importance (vélo, radio).

Ce sont les jeunes qui partent, les femmes sont de plus en plus nombreuses à émigrer.

(Voir annexe : la migration internationale en chiffres).

0.2 - Principales zones géographiques et données ethniques

"La plus grande partie de la Haute-Volta appartient à la savane soudanienne (prairies de hautes herbes parsemées d'arbres : baobabs, nérés, karités et caillédats). La forêt couvre surtout l'Est et le Sud du pays. Dans le Nord, la savane fait progressivement place à la steppe. Dans cette région, la désertification ne cesse de s'amplifier. A défaut d'autres ressources énergétiques, le bois est très recherché et le déboisement prend des proportions inquiétantes". (2).

Carte et légende (1) Voir annexe 2 : potentialité des sols.

Données ethniques

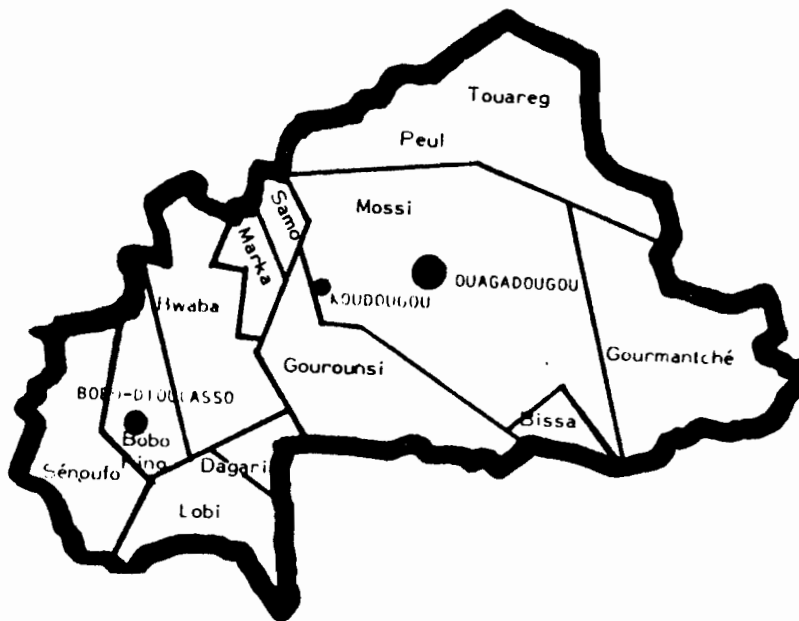
"Il y a en Haute-Volta une soixantaine d'ethnies, d'importance numérique très inégale. Il est difficile de faire un tableau complet et précis de leur répartition géographique. Les frontières ethniques ne sont pas toujours très nettes et, sur ces frontières, les villages se composent souvent de populations différentes. Il y a en plus une forte migration de

(1) "Situation économique et financière de la Haute-Volta". Novembre 1979 Ministère de la Coopération SEQUI.

(2) "Regard sur la Haute-Volta" UCODEP. 15, av. Trudaine. 75009. Paris.

Mossi vers des régions plus fertiles. Les ethnies, spécialisées dans le commerce (Dioula, Yarsé) sont disséminées dans tout le pays. Un peu partout on rencontre des Peul.

On peut classer l'ensemble de ces ethnies dans une dizaine de familles dont voici, très approximativement, la répartition géographique :



"Regard sur la Haute-Volta" UCODEP

"Les Mossi occupent la plaine centrale, et constituent à peu près la moitié de la population, tandis que leurs voisins de l'Est, les Gourmantché, occupent un territoire à peine plus petit que celui des Mossi, tout en ne constituant que 4,5 % de la population.

Les Gourounsi, les Léla autour de Léo, les Nouna au centre, les Sissala autour de Léo, les Akulo ou Dégha sur la frontière du Ghana, les Kasséna autour de Pô, les Nankana autour de Ziou et les Koussassé autour de Zoaga occupent un assez grand territoire au Sud-Ouest de la plaine Mossi constituant 5,3 % de la population. Les Bissa ou Boussance 4,7 % de la population, occupent un territoire entre le pays Mossi et le Ghana.

Le Nord du pays, la zone sahélienne, est habitée principalement par les Peul, 10,4 % de la population, mais aussi par les Touareg et les Bella. On y trouve également quelques Songhaï, très peu nombreux en Haute-Volta, et les Dэфэробэ. Entre cette zone et le pays Mossi, se trouvent les Foulсé ou Kouroumba.

La carte de l'Ouest et du Sud-Ouest est encore plus complexe. Au Nord de cette région se trouvent deux populations Mande, les Samo et les Marka, puis les Pana et les Dogon. Au centre les Bobo (Bobo-Fing autour de Bobo-Dioulasso et de Nouna, Bwaba autour de Dэфbugou et de Houndé, Ko dans la région de Boromo-Siby). Le groupe Bobo constitue 6,7 % de la population.

L'extrême Ouest du pays, le long de la frontière du Mali, est habitée principalement par les Senoufo, 5,5 % de la population, mais aussi par les Tourka autour de Sindou, les Gouin, les Karaboro, les Toussian, les Tyéfo, les Syemou autour d'Orodara, les Samogho, les Sembla, les Bolon, les Wara, les Natioro et les Blé.

L'extrême Sud, du côté de la Côte d'Ivoire et du Ghana, est habitée par les Lobi et les Dagari, 7 % de la population. Ils partagent ce territoire avec les Pougouli ou Pwa, les Birifor, les Gan, les Dэфробэ, les Komono, les Padbro, les Vigué, les Wilé, les Dyan et les Nabé ou Loron" (1).

0.3 - Ressources principales

Les seules données disponibles concernent la zone sahélienne et ont été réunies par D. Kintz.

Caractéristiques de l'élevage en Haute-Volta

Très peu d'élevage "pur" (activité économique exclusive). L'élevage pur va généralement avec le nomadisme (pas de point fixe, ni en

(1) "Regard sur la Haute-Volta". UCODEP.

habitat ni en eau ou mouvements réguliers entre plusieurs points fixes). Il n'existe en Haute-Volta que dans l'extrême-Nord, chez certains Peuls gaobé et djelgobé et certains Touaregs, ces groupes Peuls et touaregs étant très minoritaires par rapport à l'ensemble des Peuls et des Touaregs de Haute-Volta.

La très grande majorité des groupes dits "d'éleveurs" étant en fait agro-pasteurs (avec éventuellement répartition des tâches entre les différents groupes sociaux constitutifs de l'ethnie). Leur économie repose alors sur l'élevage et l'agriculture : élevage des bovins, ovins et caprins chez les Peuls, les mêmes animaux et/ou des camelins chez les Touaregs et culture quasi-exclusive du petit mil (quelques cultures d'association, haricots niébé et condiments, peu de sorgho, pas de tubercule) + ânes, chevaux et chameaux pour le transport. Pour plus de détails sur la répartition des tâches entre les différents groupes sociaux et le travail expatrié, voir Danièle Kintz, Unesco, 1980, pp. 32-36.

Partout ailleurs, en Haute-Volta, l'élevage existe à des degrés divers : poulets et pintades partout (y compris dans le Sahel), beaucoup de chèvres, moins de moutons et de boeufs, mais ailleurs que dans la zone sahélienne, l'élevage ne constitue qu'une activité économique annexe par rapport à l'agriculture ou encore - pour les boeufs - il est réservé aux prestations sociales (mariages).

Destination des ressources du Sahel : mil généralement auto-consommé en totalité, de plus la récolte est insuffisante, d'où achat de complément alimentaire grâce aux revenus de la vente du bétail. Bétail sahélien vendu sur les marchés locaux, dans les villes et à l'étranger dans les pays de la côte.

Très grand degré de dépendance au rapport prix du mil/prix du bétail. Ce rapport conditionne l'équilibre économique et nutritionnel de la région.

Très peu d'urbanisation dans le Sahel voltaïque, la plus grande ville, Dori, a environ 5.000 habitants.

Très peu aussi d'infrastructure de type national (écoles, hôpitaux, routes, etc..) par rapport au reste du pays, cette caractéristique est en train d'être renversée depuis la sécheresse de 1973 par l'action des ONG et des organismes étrangers et internationaux.

L'ORD du Sahel, a été le dernier créé de toute la Haute-Volta. (D.K.).

Degré de dépendance

"Absence d'une politique de mobilisation de l'épargne et de l'énergie nationales en vue du financement et de l'exécution des plans qui dépendent alors à plus de 80 % de l'aide extérieure" (discours du 1er Mai 1981 CMRPN⁽¹⁾) Cette constatation est encore valable aujourd'hui.

0.4 - Données politiques et institutionnelles

La période contemporaine s'ouvre par la proclamation de la République Voltaïque, le 11 Décembre 1958, et la reconnaissance de son indépendance, le 5 Août 1960. Maurice Yameogo devient le premier Président Mais son gouvernement soulève une vague de mécontentements (mauvaise gestion, corruption) qui aboutit à des mouvements de masse. Le 3 Janvier 1966, l'armée s'empare du pouvoir. Le colonel Lamizana est proclamé Président de la République. Pendant quatre ans, les militaires assument le pouvoir, mais en Juin 1970, ils organisent un referendum constitutionnel.

La nouvelle constitution souligne le caractère républicain de l'Etat voltaïque. Elle partage le pouvoir entre un président, élu pour cinq ans au suffrage universel, une Assemblée nationale, élue également au suffrage universel, et un gouvernement, composé d'un Premier ministre, élu par l'Assemblée nationale sur proposition du Président de la République, et de ministres et de secrétaires d'Etat, nommés et démis de leur fonction par le Président de la République sur proposition du Premier ministre.

(1) cf. Annexe 5 volume total de l'aide extérieure en 1980.

Afin d'assurer la continuité de l'action politique voltaïque, on décide que, pendant une période de quatre ans, de 1971 à 1975, le Président de la République et le tiers des ministres seront des militaires. Le général Lamizana est maintenu dans ses fonctions.

Une crise au sein du parti majoritaire, l'U.D.V. - R.D.A. (Union Démocratique Voltaïque, section voltaïque du R.D.A.) aboutit, en Février 1974, à la dissolution, par le Président de la République, de l'Assemblée nationale et du gouvernement, ainsi qu'à la proclamation d'un nouveau régime militaire : le gouvernement du renouveau national.

Le pays est gouverné par 14 ministres dont 10 militaires, et le président propose la création d'un mouvement politique unique, le Mouvement National pour le Renouveau. Mais ce mouvement se heurte à l'opposition des syndicats, qui organisent une grève générale en Décembre 1975. Cette crise engendre la formation d'un nouveau gouvernement de 15 membres dont 10 civils, choisis parmi les jeunes technocrates. En Mai 1976, il met en place une commission spécialisée pour élaborer un projet de Constitution. En Novembre de la même année, cette commission recommande la formation provisoire d'un Gouvernement d'Union Nationale. Ce dernier organise un référendum constitutionnel (27 Novembre 1977) qui débouche en 1978 sur de nouvelles élections législatives et présidentielles.

L'interdiction des partis politiques est levée et, ainsi, 9 partis prennent part aux compétitions électorales. Le 30 Avril 1978 (élections législatives), l'U.D.V.- R.D.A. obtient la majorité. Mais en conformité avec la nouvelle constitution, deux autres partis restent autorisés : l'U.N.D.D. (Union Nationale pour la Défense de la Démocratie) et l'U.P.V. (Union Progressiste Voltaïque).

Pour les élections présidentielles, il y a quatre candidats : trois partis présentent leur propre candidat :

- l'U.D.V. - R.D.A. : Quedraogo Joseph
- l'U.P.V. : Ki Zerbo Joseph
- et enfin
- l'U.N.D.D. : Quedraogo Macaire.

Le 30 Mars, on annonce également la candidature du général Lamizana, candidature appuyée par plusieurs partis. C'est lui qui est élu au second tour, le 28 Mai 1978.

Ce scrutin est la dernière étape du processus de retour à des institutions démocratiques. La nouvelle Constitution prévoit un régime présidentiel, avec un Premier ministre, le Docteur Joseph Conombo (investi le 7 Juillet 1978) et une Assemblée Nationale (57 membres, élus le 30 Avril 1978). Le gouvernement est constitué le 16 Juillet 1978.

Deux ans après les élections, des trois partis sortis vainqueurs, seule l'U.N.D.D. est restée intacte. Lors de son premier congrès ordinaire en Janvier 1980, Monsieur Emmanuel Zoma a été élu secrétaire général. Monsieur Maurice Yameogo, ancien président de la République, a été nommé deuxième secrétaire adjoint à la propagande du parti, bien qu'il n'ait pas encore recouvré ses droits civiques.

L'U.P.V. a fusionné avec trois groupes politiques non reconnus par la Constitution : le front du refus R.D.A., les indépendants et les dissidents P.R.A. Depuis son congrès de Novembre 1979, elle s'appelle F.P.V (Front Progressiste Voltaïque). Le professeur Joseph Ki-Zerbo continue d'assurer la direction du parti.

A l'occasion de son congrès de Mars 1980, l'U.D.V.- R.D.A. a, elle aussi, changé de sigle. Elle s'appelle désormais Parti Démocratique Voltaïque (P.D.V. -R.D.A.) et regroupe toutes les formations qui avaient soutenu la candidature du général Lamizana. Monsieur Gérard Kango Quedraogo en est le secrétaire général.

La Haute-Volta passait pour une démocratie réelle en Afrique. Alors qu'ailleurs la liste du parti unique passe avec la quasi totalité des suffrages exprimés, en Haute-Volta, le gouvernement de la IIIème république ne disposait lors de sa constitution que d'une voix de majorité. Après la création du P.D.V.-R.D.A. le parti majoritaire regroupe à l'Assemblée Nationale seulement 30 députés sur 37. Les jeux politiques,

les rivalités de personnes, le déchaînement des ambitions minèrent le pays. Les grèves à répétition constituent une autre source de graves préoccupations. Les cinq syndicats tout puissants ont montré à plusieurs reprises qu'ils étaient en mesure de paralyser toutes les activités modernes du pays. Quant à l'administration, le président a dénoncé en Février 1980 les maux dont elle est atteinte, la corruption et l'affairisme la gangrènent, mais les Mercédès sont encore rares dans les rues de Ouagadougou.

Le 25 Novembre 1980 un coup d'Etat militaire dirigé par le colonel Saye Zerbo renverse le général Lamizana. Le colonel Saye Zerbo, ancien ministre des Affaires Etrangères (1974), se trouve à la tête d'un Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National (CMAPN), qui compte 31 membres dont 11 dans le comité directeur.

Le 8 Décembre 1980 le CMAPN rend publique la composition du nouveau gouvernement : 8 militaires et 9 civils.

Le coup d'Etat s'est fait sans verser de sang et semble avoir été bien accueilli par la population. Les motifs avancés par ses auteurs sont "l'immobilisme" de l'ancien chef de l'Etat "devant la dégradation de la situation économique, politique et sociale du pays". En effet, depuis plusieurs mois les grèves s'étaient multipliées. Le nouveau chef de l'Etat assure que "les libertés individuelles et collectives autres que politiques seront garanties. Le général Lamizana a été placé en résidence surveillée et plusieurs autres personnalités civiles et militaires ont été arrêtées.(1

L'ordonnance du 14 Janvier 1982 régleme strictement le droit de grève. Au même moment, la confédération syndicale voltaïque est suspendue et un mandat d'arrêt est lancé contre son secrétaire général. Ces mesures ont détérioré les relations entre le gouvernement et les syndicats particulièrement importants en Haute-Volta.

Par ailleurs, le maintien en prison de quelques prisonniers politiques (anciens ministres), l'aggravation de la situation financière du pays et l'absence d'une politique cohérente de développement ternissent l'image de marque internationale du pays.

. Voir annexe 3 budget de l'état 1982.

(1) Ces analyses sont empruntées à Regard sur la Haute-Volta pp. 28 à 31 (UCODEP - 15, av. Trudaine. 75009. Paris).

1 - IDENTIFICATION DES DIVERS TEXTES

1.1 - Relevé des textes

Nos informations reposent principalement sur la communication - non publiée - de la délégation voltaïque au séminaire sur les réformes agro-foncières dans les Etats du conseil de l'entente, tenu à Lama Kara en Octobre 1978. Ces informations ont été mises à jour lors de récentes missions en Haute-Volta qui confirment, d'une part la très grande discrétion du législateur voltaïque durant les décennies soixante et soixante-dix et, d'autre part, l'urgente nécessité d'opérer une réforme agraire depuis 1981. Ces options n'ayant pas été autrement concrétisées, elles seront abordées dans le point 4 et nous n'indiquerons que les textes pris et appliqués depuis l'indépendance. On fera ici une brève parenthèse. Le nombre restreint de textes ne signifie pas un vide juridique mais un attentisme lié à une absence de moyens d'intervenir efficacement pour modifier la situation héritée de la période coloniale. La Haute-Volta a donc, durant ces deux décennies, continué à utiliser le régime foncier du décret de 1932 et le régime domanial du décret de 1935. Ces textes étaient suffisants pour organiser le contrôle foncier de l'Etat en milieu urbain grâce aux procédures classiques de la concession et de l'immatriculation. Sans que la poussée urbaine soit maîtrisée, particulièrement à Ouagadougou, l'Etat n'a pas cru nécessaire de renforcer son arsenal juridique en ville. Il n'en est pas de même en milieu rural. La modestie des moyens employés ne doit pas cacher l'importance des procédures et les conséquences qui ont été tirées de cette législation. Reprenons ces points :

1.11 - Principales orientations

La législation est marquée par deux textes dont on analysera la teneur et les conséquences.

Teneur

- Loi 77-60/AN du 12 Juillet 1960, portant réglementation des terres du domaine privé de l'Etat.

Ce texte distingue trois types de concession, rurale, urbaine et industrielle et définit les modes d'attribution puis de passage d'une attribution temporaire à une concession définitive. Ce texte a concerné principalement le secteur rural et son domaine d'application "peut convenir aux exploitations de moyenne dimension qui se créent suivant les besoins des individus et des personnes morales" (Rapport de la Commission Voltaïque 1978. p. 12).

- Loi 29-63/AN du 24 Juillet 1963, relative aux périmètres d'aménagement. Ce texte a une très grande importance juridique et technique. Tout en respectant la propriété immatriculée, il permet à l'Etat de se réserver le monopole foncier sur des zones à aménager quitte à rétrocéder ce monopole à des aménageurs spécialisés. De ce fait, les notions d'aménagement et d'insuffisance de mise en valeur par les "propriétaires coutumiers" sont entendues de façon très large. Une fois le périmètre constitué et les terres incorporées au domaine de l'Etat, l'espace est réparti entre trois catégories "les terres à vocation agricole", "les terres à vocation pastorale", et "les terres à vocation sylvicole". Ces deux dernières catégories de terres sont exploitées directement - ou en régie - par l'Etat alors que les terres à vocation agricole peuvent faire l'objet de concessions "à des particuliers, des collectivités traditionnelles ou à des sociétés de coopératives". Enfin, l'article 10 prévoit que la législation peut être appliquée à toutes les régions peu peuplées ou non comprises dans les zones habituelles de culture qui, en l'absence même de travaux d'aménagement, pourront faire l'objet d'une délimitation de périmètre d'aménagement.

L'intervention de l'Etat est ainsi justifiée sur l'ensemble du territoire et même en l'absence d'aménagement. Elle profite enfin aux "clients sociaux" de l'Etat, la bourgeoisie de fonctionnaires et les "sociétés de développement" liées aux agro-industries.

Conséquences et résultats

La liste des principaux projets de développement qui ont pu être concrétisés grâce à cette législation est introduite en 1.2. Nous ne retiendrons ici que deux exemples, abordés très sommairement, la vallée du Kou et l'aménagement des vallées des Volta.

- La vallée du Kou a fait l'objet de plusieurs approches. Nous retiendrons ici la lecture de D. Ouedraogo et la synthèse de l'analyse de l'intervention qui tient en une phrase : "Si l'opération permet à l'Etat voltaïque de réduire ses importations de riz, partant de réaliser de substantielles économies de devises, elle a des effets beaucoup moins bénéfiques pour les producteurs eux-mêmes, que le modèle de production imposée - force de travail importante, technologie "moderne" - tend inexorablement à prolétariser" (La vallée du Kou, un sous-espace aliéné". Maîtrise de l'espace agraire et Développement en Afrique tropicale. Paris, ORSTOM 1979. p. 481.

- L'Aménagement des Vallées des Volta (AVV) est une opération permise par l'éradication de l'onchocercose dans le cadre d'une action internationale de grande ampleur. Suite aux premières interventions, une autorité a été créée sous forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. L'AVV a été chargé d'une politique de colonisation très dirigiste qui, au moins actuellement, n'a pas abouti aux résultats escomptés. Selon Boven Volta Kit Amsterdam (Dr Mp van Dyk 1982 p. 74)", il faut noter l'échec des AVV au plan productif". En effet, on ne compte en 1981 que 2.500 familles établies. Il n'y a pas de progrès depuis 1978. Les frais par famille sont estimés à 2,5 millions CFA. C'est un montant sans rapport avec ce qui est disponible pour les voltaïques moyens et on ne voit pas comment la Haute-Volta pourra, à ce compte, gérer l'ensemble du projet. Par ailleurs, pour encadrer 2.500 familles, on a créé 1000 postes de fonctionnaires, dont la plus grande partie habite Ouagadougou.
(E.L.R.)

1.12 - Dispositif juridique

Cette liste, issue d'un relevé du fichier législatif de la documentation française, est certainement incomplète mais permet d'avoir une assez juste idée des domaines d'intervention du législateur. On relèvera trois phases importantes, entre 1960 et 1965, en 1969/1970, puis entre 1976 et 1978 et on pourra interpréter cette action du législateur en rapport avec l'évolution des régimes politiques.

- 12 Juillet 1960. Loi n° 77-60 portant sur la réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta. J.O. 29 Octobre 1960 p. 852. (Modifié par Ordonnance 36-PRES-F, en ses articles 57, 64, 65, 77, 81, 83, 107) en date du 24 Août 1966. J.O. 8 Septembre 1966 p. 414. Modifié à nouveau par Ordonnance 47 PRES-PL-TP du 20 Novembre 1968. J.O. 21 Novembre 1968. p. 621).
- 16 Novembre 1960. Loi 90-60 AN modifiant le prix de base d'aliénation des terrains domaniaux à usage commercial, industriel ou résidentiel dans les centres lotis. J.O. n° spécial 3 Décembre 1960 p.1 (Modifié par loi 10-65 AN du 26 Mai 1965. J.O. 29 Septembre 1965. p. 527).
- 14 Avril 1962. Décret n° 117. PRES-MF définissant les principes généraux de remembrement et d'attribution de terrains. J.O. 21 Avril 1962. p. 393.
- 24 Juillet 1963. Loi 29-63-AN autorisant le gouvernement à réserver pour l'Etat une part des terres ayant fait l'objet d'aménagements spéciaux et à déclasser comme biens de l'Etat les terres peu peuplées ou éloignées des agglomérations. J.O. du 17 Août 1963. p. 13.
- 26 Mai 1965. Loi 7-65 LAN fixant le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits au profit du budget des salaires des conservateurs et des émoluments des greffiers perçus à l'occasion de l'accomplissement des formalités prévues par le décret organisant le régime de la propriété foncière. J.O. 29 Septembre 1965. p. 509.
- Loi 9-65-AN codifiant et réglementant le régime des substances minérales en H.V. à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux. J.O. 29 Septembre 1965. p. 517.
- 5 Juin 1967. Décret n° 67-163. PRES-AGRI-EL modifiant le décret n° 214 DEV-T du 8 Juillet 1966, portant création de comités de gestion des périmètres d'aménagement. J.O. 6 Juillet 1967. p. 378.
- 11 Septembre 1969. Ordonnance 69-45 PRES-MFC-DOM modifiant l'ordonnance 36 PRES.F du 24 Août 1966. J.O. du 18 Septembre 1969. p. 461.

- 15 Septembre 1970. Décret 70-207 PRES-PL-TP fixant les modalités d'établissement, d'approbation et de mise en vigueur des projets d'urbanisme pour la Haute-Volta. J.O. 1er Octobre 1970. p. 602.
- 9 Décembre 1970. Décret 70-302 PRES-AGRI-EL-EF, portant classement de forêts et réserves sylvo-pastorales et partielle de faune du Sahel. J.O. du 7 Janvier 1971. p. 15.
- 25 Juin 1975. Décret n° 75-240. PRES-MF du 25 Juin 1975, portant transfert au ministre des finances de la compétence en matière d'autorisation de transactions immobilières. J.O. 17 Juillet 1975. p. 531.
- 23 Janvier 1976. Décret 76-20 PRES-PL-DRET, portant définition des zones d'intervention de l'autorité des aménagements des Vallées des Volta. J.O. 12 Février 1976. p. 101.
- Décret 76-21 PRES-PL-DRET, portant délimitation de périmètres d'aménagement dans les vallées des Volta et de leurs affluents et définition de l'occupation des terres à l'intérieur des périmètres. J.O. 12 Février 1976. p. 101.
- 22 Juin 1976. Ordonnance 76-10 PRES-MCDIM-DGM, codifiant et réglementant le régime des substances minérales extraites du sol et du sous-sol de la Haute-Volta. J.O. 15 Juillet 1976. p. 496.
- 15 Août 1976. Décret n° 76-295. PRES-MCDIM-DGM, fixant le régime des substances de carrières en Haute-Volta. J.O. 3 Septembre 1976. p. 652.
- 2 Septembre 1976. Ordonnance 76-20 PRES-ET, portant constitution du parc national de Pô. J.O. 23 Septembre 1976. p. 698.
- 17 Mai 1978. Décret n° 78-167, portant organisation du bureau voltaïque de la géologie et des mines. (BUVOGMI) J.O. 8 Juin 1978. p. 438.

1.2 - Mesures d'application

Repérage de quelques projets ayant des implications foncières.

- * Périmètre sucrier de Banfora. SOSUHV.
 - . 40.000 hectares
 - . Expropriation des paysans indemnisés par une exonération de l'impôt par tête pendant 6 ans. (impôt : 700 CFA par tête).

- * Périmètre de la vallée du Souran.
 - . Canne à sucre et blé
 - . Maître d'oeuvre SOMDIAA relié aux Grands Moulins de Paris.

- * Plantation de tomates 100 hectares.
 - . Fourniture de tomates à l'usine de jus de fruits SAVANA.
600 tonnes par campagne.

- * Centre d'embouche et zone pastorale de Léo. Aménagement de 20.000 hectares pour recevoir les éleveurs avec un centre d'embouche et de multiplication sur 5.000 hectares.

- * Projet de développement rizicole Niema Dionkele sur 3.500 ha.
Trois phases de réalisations.
1ère phase : 1,512 milliards CFA
Financement Banque Mondiale 1.365 M
Haute-Volta 147 M.
Coût global des trois phases : 4,620 Milliards CFA.

- * Second programme FDR (Fonds de Développement Rural).
Développement de l'agriculture grâce aux aménagements hydro-agricoles, bas-fonds, sites anti-érosifs.
Amélioration des conditions de vie. Par le financement de la création des puits des forages de petites retenues superficielles d'eau. Par la fourniture d'équipement divers. 3.473 millions
Banque Mondiale
BADEA - FED - HV.

1.3 - Un bilan de l'application des textes.

Le développement d'une production agricole et animale rentable est un des objectifs privilégiés de la politique voltaïque. Cet objectif suppose la transformation de certaines pratiques culturelles et d'élevage et par là même une modification des rapports de l'homme à la terre, de l'homme à son troupeau afin qu'ils soient plus conformes aux principes occidentaux de rationalité économique. Ces transformations visent à renforcer l'impact de la matrice spatio-temporelle occidentale.

a - C'est par le biais des organismes régionaux de développement que la Haute-Volta a tenté une restructuration du monde rural.

Les 12 ORD (1) ont eu au départ pour missions principales :

- . l'encadrement et la vulgarisation agricoles
- . le crédit agricole à court et moyen terme
- . la commercialisation des cultures de rente
- . l'équipement rural (route, puits barrage site anti-érosif)

b - Au niveau local

L'encadrement et la vulgarisation agricoles sont assurés par l'encadreur. Il apprend aux paysans à cultiver en ligne, à utiliser l'engrais et la charrue. Il aide les paysans à s'organiser en groupements villageois. Le paysan, pour obtenir un prêt de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, doit appartenir à un groupement. L'avis formulé par l'encadrement est important dans la demande de prêt.

L'encadreur distribue les outils et produits agricoles que l'ORD vend ou met à la disposition des paysans. Il s'occupe de la commercialisation des cultures de rente dont le prix est imposé par l'acheteur. (Dans certains cas les paysans ont organisé des marchés autogérés pour la vente du coton).

L'encadreur coordonne les activités d'équipement rural. Il est souvent chargé des activités de reboisement et de restauration des sols.

(1) Voir annexe 4. Note sur le fonctionnement des ORD.

Ainsi se réalise un encadrement administratif rapproché du paysan et, ici, les mots sont révélateurs, on parle "d'encadreur". La démarche de l'État est comparable à celle de l'État sénégalais qui, à travers la mise en place des communautés rurales, la réforme agro-foncière et les sociétés régionales de développement, tente de contrôler les producteurs agricoles.

"A travers le contrôle des intrants (semences, matériels, engrais) et des circuits de commercialisation, c'est le contrôle du travail productif qui est visé par l'intervention des sociétés régionales de développement tentant d'influer sur les opérations techniques elles-mêmes (1)". On peut dire la même chose des organisations régionales de développement voltaïques. Mais, bien que l'encadreur de l'ORD ait des pouvoirs importants, il a rarement l'influence, le charisme et la motivation nécessaires pour remplir sa difficile mission. De plus, il est toujours étranger au village et demeure rarement plus de 4 ou 5 ans au même endroit. Il devrait être le modèle du paysan moderne mais n'est souvent que le pâle représentant du monde des fonctionnaires. Il n'est pas sûr que ce second modèle induise des modifications rentables économiquement nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole voltaïque.

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS

La Haute-Volta n'a, jusqu'à présent, connu aucune réforme foncière. Une Commission Nationale de Réforme Agraire et du développement rural s'est mise en place au début de l'année 1982. Elle est chargée "de l'étude et de la soumission des projets relatifs à l'utilisation la plus rationnelle des terres". C'est le but que lui fixe le président du CMRPN dans son discours-programme du 1er Mai 1981.

Par ailleurs, le programme d'action pour la décennie 1981-1990, préparé par la conférence des PMA, pose pour la Haute-Volta certains objectifs qui auront des implications foncières.

(1) E. LE ROY. Enjeux contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale. Paris 1982. A paraître Annuaire Tiers Monde 1982.

OBJECTIFS

- 1 - Autosuffisance et sécurité alimentaires.

- 2 - Amélioration des conditions de vie à travers des projets d'hydraulique rurale et d'accroissement du revenu des agriculteurs.

- 3 - Lutte contre la désertification par le reboisement et la restauration des sols

- 4 - Au niveau du secteur secondaire :
 - . Accélération du rythme d'évolution du secteur des industries manufacturières par valorisation des ressources agricoles et pastorales (filière agro-industrie
filière textile)
 - . Développement de la recherche minière

IMPLICATIONS

- . Développement des cultures vivrières
- . Organisation du marché vivrier intérieur.

- . Développement de productions commercialisables et valorisation de ces productions (maraîchage - vente de certaines cultures vivrières - culture de rente).

- . Activités perçues comme des investissements qui immobilisent ou/et rentabilisent les sols.
* voir point 3.

- . Développement des périmètres agro-industriels.
Appropriation des meilleures terres et expropriation des paysans.

- . Projet Tambao, mine d'or de Poura
Phosphates/calcaire, cimenterie.

Les implications foncières de ces objectifs globaux montrent quels devraient être les axes de la politique foncière voltaïque :

- 1 - permettre le développement de périmètres agro-industriels sur les meilleures terres,
- 2 - développer une production agricole rentable, ce qui suppose des modifications des pratiques culturales et, donc, des rapports des hommes à la terre
- 3 - développer la production vivrière et mieux contrôler le marché intérieur vivrier.

En fait, la politique d'intervention de l'Etat voltaïque en milieu rural est restée très empirique et, jusqu'à présent, a été peu prolixe en textes juridiques concernant les problèmes fonciers.

Il intervient au coup par coup en utilisant encore d'anciens textes d'origine coloniale grâce auxquels il a pu, jusqu'à présent, réaliser l'implantation de périmètres agro-industriels et gérer l'expansion urbaine.

Ainsi, les articles 4 et 5 du code coutumier du Yatenga (écrit en 1947) rappellent quelques données juridiques coloniales qui sont toujours applicables, non seulement dans le cadre du Yatenga mais aussi dans l'ensemble du territoire de la Haute-Volta.

L'article 5 stipule: "les droits fonciers coutumiers constituent un droit d'usage exclusif, permanent ou provisoire, d'une terre. Ils ne confèrent pas la propriété au sens du code civil métropolitain". Et l'article 4 rappelle que ce code coutumier est, en matière foncière, inapplicable :

- 1 - "Aux concessions, urbaines, rurales, commerciales, accordées par l'administration et qui sont régies par des textes spéciaux
- 2 - Aux titres fonciers
- 3 - Aux zones loties
- 4 - Aux immeubles bâtis
- 5 - Aux fonds ayant fait l'objet de conventions régulières au sens du décret du 2 Mai 1906."

Ces deux articles rappellent clairement qu'en matière foncière on se réfère toujours aux structures juridiques coloniales (décret du 26 Juillet 1932 et le décret du 15 Novembre 1935 insérant dans le domaine privé de l'Etat les terrains abandonnés depuis dix ans).

L'article 5 semble rappeler, par la négative mais sans l'affirmer, que seul l'Etat jouit de la propriété du sol ou, du moins, laisse planer une ambiguïté.

L'article 4 indique les domaines fonciers où l'Etat impose sa règle du jeu. Par le biais des concessions rurales accordées par l'administration, ces domaines sont extensibles au gré de son bon vouloir. Chaque situation est particulière et fait l'objet d'arrangements imposés par l'Etat en dehors de toute politique foncière préétablie.

3 - PRATIQUES FONCIERES REELLES

(Je n'analyserai ici que certaines pratiques foncières que j'ai rencontrées dans le cadre de mon enquête de terrain dans le Yatenga).

3.1 - En milieu rural

Je distinguerai deux zones :

- zone Nord - Nord-Est
- zone Sud - Sud-Ouest

3.11 - Zone Nord - Nord-Est

- Dans cette partie, le plateau Mossi se caractérise par sa densité de population et un fort taux d'émigration interne à la Haute-Volta en direction des régions du Sud et du Sud-Ouest moins peuplées et plus riches.
- Le département du Sahel et la partie Nord du département du Nord : zone de semi-nomadisme.
"La très grande majorité des groupes dits d'éleveurs étant en fait agro-pasteurs" (voir supra D.K.)

- L'Est, peu peuplé. Pays gouramantché. (réserve de l'Arly).
- Sur le plateau Mossi, l'analyse du parcellaire fait apparaître un morcellement du terroir très poussé. L'éclatement des familles en cellules unitaires d'exploitation et de consommation est sans doute la cause de ce morcellement. Chaque père de famille dispose de champs que le vieux de la famille lui a remis ou qu'il s'est fait prêter. Chaque femme, en théorie, a un petit champ, ainsi que chaque homme jeune (18-19 ans).

L'analyse des conflits fonciers fait apparaître des problèmes de :

- . prêt de terrain
- . succession (héritage)
- . limite (voisinage)
- . paccage (rapport agriculteur/éleveur).

Dans la partie Nord du plateau Mossi, ces conflits fonciers sont réglés par le code coutumier du Yatenga (1947) dans la mesure où les parties portent leur différend devant le tribunal de première instance.
(10 % des cas).

3.111 - Ce code a surtout une influence pour les conflits à propos des prêts de terrain :

- Article 13 : La terre ne peut faire l'objet d'une vente. Elle ne peut non plus donner lieu à contrat de fermage ou de location à titre onéreux"
- Article 15 : S'agissant de terres à mil, la concession renouvelée et ininterrompue à la même personne pendant 15 ans emporte au profit du bénéficiaire du terrain concédé l'accession à la propriété de ce terrain (au sens usage permanent).

Les cultivateurs connaissent le contenu de cet article et évitent de laisser trop longtemps (plus de 5 ans) un emprunteur sur un même terrain.

Et si le prêt a toujours été un mode classique pour obtenir des terres, il tend à disparaître.

Du fait de la raréfaction des terres (depuis 15 à 20 ans), beaucoup de familles cherchent à récupérer les terres qu'elles ont prêtées. Beaucoup d'autres familles qui ne disposaient en propre que de peu de terres ou qui ne pouvaient disposer coutumièrement que de terres prêtées (forgerons se trouvent aujourd'hui, sans que le prêteur et l'emprunteur en aient forcément conscience, usagers permanents. Ce texte, depuis 1947, opère quotidiennement une véritable réforme foncière au niveau du Yatenga au profit des exploitants.

C'est souvent à propos d'une succession qu'éclatent les conflits à propos des prêts de terrain.

3.112 - Les articles concernant la succession du chef de famille sont aujourd'hui lourds de conséquences au niveau des rapports familiaux à propos du foncier.

- Article 32 : La succession du Zacka Naba comprend :

- . des biens familiaux
- . des biens personnels

- Article 33 : Les immeubles familiaux sont des champs situés en brousse et à proximité des cases. Ils sont cultivés par l'ensemble des membres de la famille...

- Article 34 : Les champs familiaux déterminés à l'article 33 sont, à la mort du Zacka Naba, dévolus au Zacka Naba qui lui succède.

Il s'agit du frère, du cousin ou, à défaut, du fils aîné le plus âgé. Plus loin, l'article 42 pose que les héritiers des biens personnels immeubles sont par ordre de priorité : le fils aîné, frère consanguin le plus âgé, l'aîné des neveux. L'article 44 pose l'obligation pour l'héritier de partager l'héritage avec ses parents de même rang d'âge adulte.

J'ai noté précédemment que l'éclatement des familles en cellules unitaires d'exploitation et de conservation induisait un morcellement des terroirs. Dans de nombreux cas, les champs de la famille étendue ont été divisés entre ses exploitants et, de ce fait, on ne sait plus comment distinguer les biens familiaux des biens personnels. Certains fils aînés, qui aujourd'hui entendent succéder à leur père sur ses terres, jouent de cette ambiguïté contre les frères du père.

3.113 - Sur les problèmes de limites, le coutumier ne dit rien de particulier. Parfois l'une des parties fait appel au "Bureau" pour qu'il impose un bornage en fonction duquel les gendarmes peuvent ensuite intervenir. Cela suppose de la part du plaignant qu'il soit définitivement brouillé avec son voisin adversaire.

3.114 - Pour les problèmes de paccage, il n'est pas rare que l'agriculteur tente une action au niveau du tribunal de première instance contre l'éleveur qui lui a abimé sa récolte. Il n'y a pas de lien particulier entre ces deux parties que l'action en justice puisse rompre et, de plus en plus, l'agriculteur cherche à obtenir des dommages et intérêts que l'éleveur peut payer par la vente d'animaux.

(Cette recherche de dommages et intérêts est de plus en plus fréquente en cas de coups et blessures entre éleveurs à propos souvent d'un problème de femme).

3.12 - La raréfaction des bonnes terres sur le plateau Mossi entraîne une double émigration : vers les régions Sud - Sud-Ouest plus riches et vers la Côte d'Ivoire et les villes. René Dumont parle d'un véritable pillage foncier réalisé par les colons Mossi, dans les terroirs du Sud-Ouest où il existe encore d'abondantes ressources de terre : "Ils arrivent dans des zones peu peuplées et les autorités traditionnelles les laissent assez facilement s'installer sur les terres neuves sur lesquelles on leur concède des droits d'usage. Mais ces colons ne sont pas chez eux, ils savent qu'il y a d'autres terres disponibles un peu plus loin et ne s'inquiètent nullement de ménager celles qu'on leur concède". René Dumont "Paysans écrasés, terres massacrées" Robert Lafont. 1979. p. 301.

3.13 - Pratiques foncières réelles concernant le bois (feu de brousse - coupe de bois).

Sur le plateau Mossi, le défrichement était soumis à certaines pratiques que contrôlait le Tengsoba, maître de la terre. Dans bien des endroits, à la suite de l'islamisation, le Tengsoba a perdu de son influence il ne maîtrise plus l'exploitation de la brousse. Chacun organise ses feux de brousse comme il l'entend et coupe, dans ses champs, les bois qu'il veut. Cette banalisation de la terre est due conjointement à la perte d'influence des maîtres de la terre et à l'acculturation des jeunes ruraux dont le principal souci est de trouver de l'argent (c'est-à-dire de partir en Côte d'Ivoire). Cette banalisation des rapports de l'homme à la terre a pour conséquence immédiate une détérioration des terroirs (coupe de bois et vente) que les agents des eaux et forêts sont bien incapables d'empêcher.

3.2 - En milieu urbain

Les principaux travaux en cours concernant la géographie des villes voltaïques ou la législation foncière urbaine n'ont pas encore abouti à des publications susceptibles de généralisation. On préfère donc attendre la publication des thèses de M. Poussy pour la ville de Ouagadougou et de H. Ouedraogo pour le droit foncier urbain (E.L.R.).

4 - EVALUATION DES OBJECTIFS A LONG TERME

4.1 - Evaluation générale

La politique foncière de l'État voltaïque est encore floue. La perspective de la diminution de l'immigration en Côte d'Ivoire, la désertification croissante de la zone sahélienne et du plateau Mossi très densément peuplé obligent l'État voltaïque à préparer l'avenir mais personne n'ose toucher au problème foncier. Les Mossi petit à petit s'implantent dans les zones moins densément peuplées du Sud et du Sud-Ouest. Cette colonisation commence à être mal vécue par les autochtones. Une réforme foncière qui fixerait les droits de chaque exploitant serait

source de nombreux problèmes entre eux et les colons. Déjà, en pays Dagari, les paysans pressentent une implantation possible des AVV sur les bords de la Volta noire ou dans la vallée de la Bougouriba. Pour éviter que des colons ne viennent s'installer, ils sont allés défricher ces terres "neuves" souvent très éloignées de leur lieu d'habitation se créant ainsi des petites réserves foncières. Bien que les relations entre colons et autochtones soient difficiles, ces derniers, paradoxalement, continuent individuellement à prêter des terres aux nouveaux arrivants. L'émigrant Mossi est réputé être riche, il est souvent agriculteur et commerçant. En lui prêtant une terre, l'autochtone crée une relation de dépendance qui lui permet d'obtenir des prêts ou des avances de l'immigrant. Mais dans le cadre des AVV cette relation avec les autochtones n'existe pas et les immigrants sont souvent très mal perçus.

Dans le domaine rural, la politique voltaïque balance entre deux pôles révélateurs de différentes approches des relations entre l'Etat et la société, le droit et la société.

"L'accentuation sur l'autorité et la primauté de l'Etat tendra à souligner le rôle du droit dans une société en formation et à encourager l'usage de la législation pour un changement social dirigé (1)". L'ordonnance de Novembre 1981 sur les communautés villageoises est dans cet esprit (Voir ordonnance et décret du 23.11.1981 du CMRPM portant création de structures de concertation et d'action pour le développement). "L'accent sur la tradition et la reconnaissance de groupes autonomes tendra à mettre en valeur le droit comme dérivé de la société et à diminuer le rôle de la législation dans le changement dirigé" (1). L'approche de la direction des institutions rurales et du crédit est plus dans cette optique (esquisse de l'avenir et projet de loi portant statut des organisations à caractère coopératif et pré-coopératif). On perçoit là deux courants, l'un centralisateur, l'autre pluraliste, qui coexistent dans l'appareil d'Etat voltaïque.

(1) African Law : adaptation and development. U.C.P. Berkeley 1965
traduction LAJP. 1977. p. 14.

4.2 - Evaluation personnelle

Le Nord, comme l'Est, est peu densément peuplé mais, dans le Nord, le déficit pluviométrique ne permet plus aux agro-pasteurs de subsister et beaucoup émigrent (Sud-Est - Sud - Sud-Ouest).

René Dumont note "Si l'élevage reste aussi peu productif et destructeur, une relève capitaliste sera toute prête (alors qu'elle ne s'esquisse pas pour les céréales et le coton). C'est le ranch type américain qui, s'il chasse les éleveurs et en prolétarisera quelques-uns, pourra se montrer plus productif "l'USAID et la CEE ont déjà envisagé de faire du Sahel une zone réservée à l'élevage. Il est certain que le développement des cultures vivrières liées à la poussée démographique concurrence au plan foncier l'élevage (qui, avec l'accroissement des troupeaux, nécessite de plus en plus de pâturage). L'accaparement n'est pas celui de la terre mais plutôt celui de la production".

R. Dumont montre comment dans la vallée du Kou, bien que les systèmes d'irrigation et de drainage soient endommagés, quelques fonctionnaires et commerçants qui disposent des bonnes terres utilisent pour cultiver une main-d'oeuvre à bas prix (enfants et adolescents). Les gains agricoles ainsi réalisés ne sont pas réinvestis en agriculture mais permettent d'acheter des immeubles à Bobo Dioulasso, des commerces, des taxis d'un meilleur rapport que l'agriculture.

Notice rédigée par J. CHAUMIE
à partir des notes de D. KINTZ et des
annotations de E. LE ROY.

LA MIGRATION INTERNATIONALE EN CHIFFRES

EFFECTIFS DES EMIGRANTS

- Recensement 1975 - Haute Volta : 335 000 émigrés
- Recensement 1975 - Côte d'Ivoire : 726 000 citoyens voltaïques
dont : 521 000 nés en Haute Volta
- Estimations 1975 pour le Ghana : 143 000 citoyens voltaïques
dont : 83 000 nés en Haute Volta
- en 1975 1 000 000 de citoyens voltaïques à l'étranger
- dont 700 000 nés en Haute Volta

FLUX ENTRE 1970 ET 1975

- 70 000 départs par an
- 37 000 retours par an (compte tenu de la mortalité)
- 33 000 solde annuel

STRUCTURE ET EVOLUTION DES EMIGRANTS

- Proportion d'hommes absents/population résidante masculine en pays Mossi

	<u>total</u>	<u>15-29 ans</u>	<u>30-44 ans</u>
1960-1961	7	24	8
1973	20	41	30

- Migration féminine

1961 = 13 % des émigrants sont des femmes

1975 = 30 % des émigrants sont des femmes

rapport de masculinité chez les migrants : 1961 = 645 - 1975 = 238

- Migration des enfants de moins de 10 ans

1961 = 6,6 % des migrants

1975 = 18,8 % des migrants

- Durée des séjours à l'étranger

1961 = 8 % durent plus de 6 ans

1973 = 43 % durent plus de 6 ans

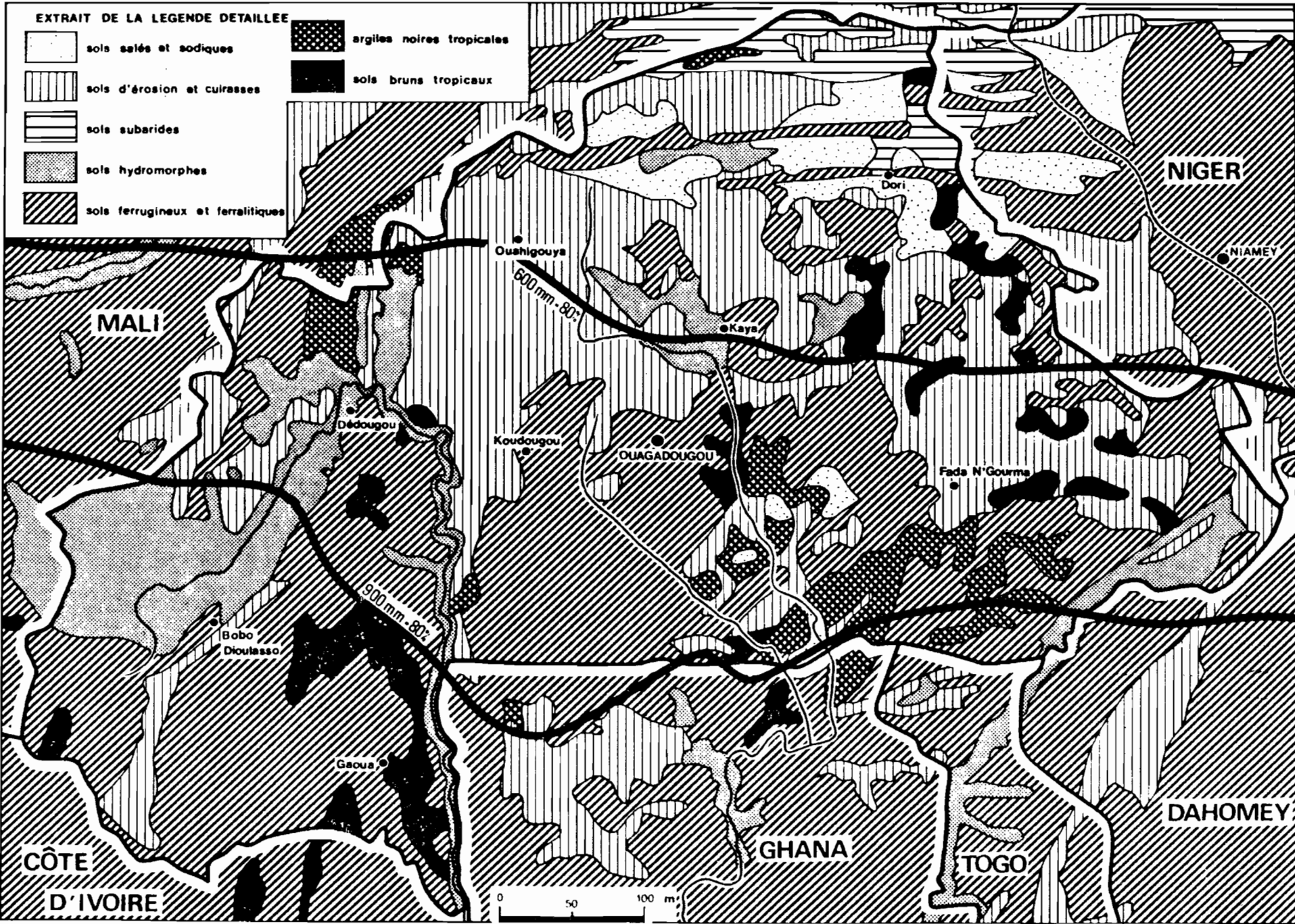
} pour le pays Mossi

- Pays de destination

très forte majorité des émigrants vers la Côte d'Ivoire alors qu'il y a 30 ans, le Ghana était le plus important pays d'accueil.










estimation pour 1973 = 6 % des départs annuels des Mossi vers le Ghana

Potentialité des sols



LEGENDE DETAILLEE DE LA CARTE DE POTENTIALITE DES SOLS

(d'après la carte pédologique O.R.S.T.O.M. au I/5 000 000°
de l'Atlas International de l'Ouest Africain -O.U.A.-)

-  Sols minéraux bruts et peu évolués, désertiques et subdésertiques. Possibilités agricoles très faibles sauf irrigation des sols subdésertiques, mais généralement coût très élevé (agriculture d'oasis).
-  Sols halomorphes variés (sols salés et sodiques). Valeur agricole nulle sauf investissements considérables.
-  Sols peu évolués d'apport. Utilisables en agriculture avec apport d'eau et de matière organique. (donc coût élevé).
-  Sols d'érosion, minéraux bruts (cuirasses) et sols peu évolués. Pâturage extensif ; avec, quand les précipitations le permettent, cultures dans les vallées et sur les sols gravillonnaires de bord de cuirasses - (2-3 à 5 % de la surface).
-  Sols isohumiques - subarides. Possibilités culturales faibles en égard à la faiblesse des précipitations. Cultures variées possibles si irrigation et apport d'engrais.
-  Sols ferrugineux et sols ferralitiques (+ sols hydromorphes dans les bas-fonds - 5-8 % de la surface environ). Sols épais et meubles, de richesse chimique variable. Facteur limitant prépondérant pour l'agriculture : la répartition des pluies. Autrement, bons rendements de cultures variées (mils, arachide, coton par ex.) si apport de phosphates et de matière organique et si protection contre l'érosion.
-  Sols hydromorphes. Richesse chimique variée. Saturés d'eau de façon permanente ou saisonnière, en surface ou en profondeur ; d'où nécessité de drainage pour la mise en valeur. Dans ce cas, possibilités de cultures variées et potentialités intéressantes pour la riziculture.
-  Vertisols (argiles noires tropicales) Sols riches chimiquement mais lourds et ayant besoin d'eau. Difficiles à travailler avec les méthodes traditionnelles. Bons rendements de cultures variées (mils, sorgho, coton, cultures fruitières, canne à sucre, etc...) si travail mécanique et irrigation complémentaires.
-  Sols bruns tropicaux. Les plus riches chimiquement de la zone sahélienne ; meubles mais pas très profonds : très sensibles à l'érosion. Cultures variées - terres à coton par exemple.

ANNEXE 3

H.V.

BUDGET 1982

I - Recettes

Ressources propres

Ressources fiscales40.256.327

Impôts directs	7.376.500,000
Impôts indirects	31.893.527,000
Droits d'enregistrement et timbres	986.300,000

Autres ressources propres ordinaires5.803.663

Revenu du domaine	1.524.129,000
Recettes des exploitations des services	534.498,000
Produits divers et accidentels	845.036,000
Recettes des exercices antérieurs	2.900.000,000

Ressources propres extraordinaires1.789.423

Reversement des budgets des états voisins	6.820,000
Répartition sur le fonds communautaire de dev. CEAO	900.000,000
Intérêts sur prêts et avances	602.632,000
Remboursement sur capital sur prêt et avance	259.971,000
Recettes d'ordre	20.000,000

Total général des recettes

47.849.413

I - Dépenses

Titre I A - Dette publique5.829.488Titre II B - Fonctionnement des services

. Cour suprême	28.051,000
. Présidence	791.673,000
. Secrétariat d'état à l'info.	408.920.000
. <u>Ministère Déf. Nat.</u>	<u>8.691.428.000</u>
- personnel	7.999.768
- armée nat.	6.385.865
- matériel	691.660

. Ministère des aff. étrangères	808.332.000
. <u>Ministère intérieur et de la Sécurité</u>	<u>2.178.107.000</u>
. Ministère éco et du plan	167.695.000
. Poste et téléco.	21.482.000
. <u>Dév. rural</u>	<u>1.922.629.000</u>
. Travaux publics transport urbain	355.927.000
. Jeunesse sport et art	301.787.000
. Justice	203.142.000
. Finances	1.320.964.000
. du Commerce, du dév. indust. et des mines	184.817.000
. <u>Education nat. et de la culture</u>	<u>4.260.556.000</u>
. Enseignement sup. et recherche scientif.	294.756.000
. Santé publique	2.728.361.000
. Fonction publique et travail	169.341.000
. Environnement et tourisme	329.969.000
. Affaires sociales et condit. F.	365.319.000
. <u>Dépenses communes</u>	<u>8.557.629.000</u>

Titre III C - Dépenses d'intervention publiques 5.525.022.000

. Allocation scolaire et bourses	3.357.367.000
. Subventions scolaires	312.455.000
. Contributions aux régiss et entreprises concédées	350.000.000
. Contributions aux organismes internat.	402.000.000
. Subvent. aux collectivités et établis. publ. divers	1.103.200.000

Titre IV. Equipement et invest. 2.492.783.000

. Travaux d'infrastructure	1.000.000.000
. Acquisition de terrains et batiments	126.888.000
. Construction et grosse réparation des bâtiments	10.000.000
. Acquisition et installation d'équip. technique	20.000.000
. Etudes et recherches relatives aux projets d'invest.	816.895.000
. Contrepartie nationale à l'aide étrangère pour le dév.	34.000.000
. Charges récurrentes des investissements	485.000.000

Total général de dépenses 47.849.413.000

ANNEXE 4

NOTE SUR LE FONCTIONNEMENT DES O.R.D.

(par EURO-ACTION)

1 - Structures

Créés dans les années 70, les organismes régionaux de développement (1 par département) couvrent les 11 départements. Ils représentent les principales directions opérationnelles du Ministère du Développement Rural (M.D.R.), sous la responsabilité d'un directeur. Le service de contrôle au niveau national est le Secrétariat Général du M.D.R. - Les principaux services sont :

- | | |
|---------------------|---|
| Services | - Formation - Animation - Alphabétisation |
| Techniques | ✓ Institutions Rurales (autrefois connues sous le nom de service de la coopération) |
| | - Production animale |
| | - Production végétale |
| | - Aménagement (O.N.B.I. - HAER - F.D.R.) |
| | - Analyse économique et planification |
| Adminis-
tration | - Services financiers et comptables |
| | - Secrétariat général |
| | - Service du personnel |

Chaque O.R.D. est divisé en secteurs et subdivisé en sous-secteurs ayant à sa tête un responsable représentant le directeur.

2 - Personnel/Finance

Les chefs de service et les responsables de secteurs et de sous-secteurs sont des fonctionnaires déplacés dans les 11 départements au gré des mutations par leurs services centraux respectifs. Les encadreurs et les animateurs sont recrutés et payés par l'O.R.D. même, sur la dotation gouvernementale annuelle ou sur les fonds des projets gérés par l'O.R.D. (70 % au minimum du budget de fonctionnement des O.R.D. proviennent de sources extérieures).

3 - Fonctionnement/Evolution

Créés dans les années 70 dans le souci de promouvoir un développement intégré, les O.R.D. avaient une très grande autonomie qui leur permettait de négocier eux-mêmes les financements de projets. Cet effort de régionalisation a assez rapidement tourné court car les services centraux ont été privés de certaines de leurs prérogatives. Après dix ans de fonctionnement, les O.R.D. se sont révélés lourds et difficiles à gérer.

La coordination (intégration des programmes - coopératifs - agricoles - pastoraux - Aménagements) se révèle d'autant plus dure à réaliser que chaque projet dépend d'un service technique au sein de l'O.R.D.

D'autre part, chaque service au M.D.R.⁽¹⁾ charge son représentant au niveau départemental de la réalisation de programmes. Ces programmes ne coïncident pas toujours avec les projets en application dans l'O.R.D. et la programmation des campagnes dans le département.

Il y a un an, pour parer à ces dysfonctionnements, le gouvernement avait envisagé de cantonner les O.R.D. dans deux fonctions essentielles :

- production animale
- production végétale

Les autres activités auraient été coordonnées par un service départemental de planification sous la responsabilité du préfet. Les autres directions ministérielles présentes à l'échelon départemental (Education - Environnement et Tourisme - Santé - Affaires Sociales) auraient trouvé dans cette structure de coordination le moyen d'intégrer leurs programmes. Cette transformation n'ayant pas pris corps nous nous retrouvons avec des O.R.D. vidés de leur substance, c'est-à-dire exécutants de projets et non plus initiateurs.

(1) M.D.R. : Ministère du Développement Rural.

- Volume total de l'aide extérieure

En 1980 le volume global des engagements de l'aide extérieure à la Haute-Volta s'élève à 55.574 Mio FCFA, hormis l'aide alimentaire.

Les engagements ont connu une augmentation de plus de 28 % par rapport à l'année précédente :

années	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Montant en Mio F.CFA:	20.867	26.691	30.957	37.841	35.511	43.290	55.57
Δ %	-	+ 28 %	+ 16 %	+ 22 %	- 6 %	+ 22 %	+ 28

Bien que l'on ne dispose pas de renseignements très précis sur le volume des versements, des estimations montrent qu'il a évolué comme suit :

années	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Montant en Mio F.CFA:	19.727	20.809	14.300	22.457 (1)	24.305 (1)	28.414 (1)	?
Δ %	-	+ 6 %	- 31 %	+ 57 %	+ 8 %	+ 17 %	

Pendant la même période le volume des investissements publics nationaux a évolué de la manière suivante :

années	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Montant en Mio F.CFA:	1.012	1.302	3.065	7.003	4.400	3.630	4.985
Δ %	-	+ 29 %	+ 135 %	+ 128 %	- 37 %	- 17 %	+ 37 %

En Annexe III on trouvera un tableau donnant l'évolution de l'aide accordée à la Haute-Volta entre 1972 et 1980.

(1) Ces chiffres ont été tirés du rapport "Ressources Extérieures : Bilan Financier par Source de financement" publié en juillet 1980 par le Ministère du Plan.

LE MALI

0 - IDENTIFICATION DE L'ETAT ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES PHYSIQUES, ECONOMIQUES ET POLITIQUES

0.1 - Coordonnées géographiques, superficie, population

Le Mali appartient à la partie occidentale du continent africain et est situé entre la latitude 10° et 25° Nord et la longitude 5° Est et 12° Ouest. Sa superficie totale est de 1.240.192 km².

Pays enclavé, il est limité à l'Est par le Niger, au Nord par l'Algérie, à l'Ouest par la Mauritanie et le Sénégal et au Sud par la Guinée, la Côte d'Ivoire et la Haute-Volta.

Sa population était estimée en 1976 (recensement national) à 6.398.914 habitants. Compte tenu de son rythme élevé de croissance, le Mali doit compter environ 7.260.000 habitants en 1982. Ceux-ci sont en très grande majorité (plus de 80 %) des ruraux.

0.2 - Principales zones géographiques et données ethniques

a - Principales zones géographiques

Le Mali se subdivise en trois grandes bandes géo-climatiques :

- Une zone sahélienne, caractérisée par une végétation où dominent les épineux et jouissant d'une faible pluviométrie (300 à 600 mm d'eau par an). Ces conditions font que l'agriculture y est assez aléatoire.
- Une zone soudanienne comprenant deux niveaux : 1) une zone centrale ou savane sèche recevant environ 1000 mm d'eau par an - 2) une zone méridionale ou guinéenne (savane humide)

avec une moyenne pluviométrique annuelle de 1300 mm d'eau : il s'agit de la partie agricole la plus riche du pays.

- Enfin, le Mali est profondément marqué par les deux grands fleuves qui le traversent : le Niger et le Sénégal, dont les cours sont respectivement de 1500 et 400 km à l'intérieur de ses frontières.

b - Données ethniques

Sa situation géographique et son histoire font que le Mali est peuplé d'un nombre élevé de groupes ethniques. Les plus nombreux sont les Malinke, les Bambara, les Peuls, les Sarakollé et les Sénoufo. Les Dogons, Mossi, Sonray, Bozo, Touareg et Maures sont moins importants mais témoignent de la grande diversité ethnique du pays.

0.3 - Ressources principales / destination, données économiques générales urbanisation.

a - Ressources principales

La population malienne étant surtout rurale, le secteur primaire représente la partie la plus importante de la production intérieure brute.

- Les ressources agricoles : l'agriculture est à la base de l'économie nationale et a pour objectif la satisfaction des besoins alimentaires de la population. La production du pays ne suffit pas toujours à les couvrir (surtout en raison des aléas climatiques) et le Mali doit fréquemment recourir à des approvisionnements extérieurs.

Les principales cultures sont le mil, le sorgho, le riz, l'arachide et le coton. Ces deux dernières cultures sont en partie destinées à l'exportation. Parmi les autres cultures figurent notamment la canne à sucre, le tabac, le dah, le thé et les cultures fourragères. Les plantations de manguiers et de bananiers se multiplient en particulier à proximité des villes.

- Les ressources pastorales : La part de l'élevage dans l'économie malienne est estimée, en 1980, à 20,17 % de la production intérieure brute. Le pays compte 5.300.000 bovins, 13.020.000 petits ruminants (ovins et caprins) et 250.000 camelins. L'exploitation de ce cheptel se fait sous deux formes : d'une part la conduite du bétail sur pieds vers les pays voisins (Côte d'Ivoire et Ghana) et, d'autre part, l'exportation de viande sous forme réfrigérée. Celle-ci se fait pour beaucoup vers la Libye.

- Les ressources piscicoles : Avec une production globale de 100.000 tonnes, les produits de la pêche représentent 20 % des exportations du pays et 3 % de la production intérieure brute. Le commerce des produits de la pêche se fait surtout à partir de la ville de Mopti et mobilise deux organisations qui ont pour tâche d'en assurer la commercialisation. Celle-ci est dirigée vers les centres urbains et en particulier Abidjan.

- Les ressources minières et hydro-électriques. De grands efforts ont été déployés dans le domaine de la recherche géologique et minière. Certains résultats ont été obtenus en ce qui concerne l'or (Kalana), les phosphates (Tilensi) et le gypse (Tessalit) où la prospection a été suivie de l'exploitation. Le Mali possède en outre des gisements de bauxite, de fer et de manganèse qui ont été récemment découverts. Enfin, il existe sur le cours des fleuves Niger et Sénégal des réalités (Sélingué) et des potentialités importantes (Félou, Gouina, Manantali) en ressources électriques.

b - Données économiques générales

- Le commerce extérieur : Au cours de ces dernières années, le solde de la balance commerciale est devenu fortement déficitaire le pays n'assurant la couverture de ses importations par ses exportations qu'à 50 %. Le Mali ressent durement l'inflation mondiale et la hausse du prix des produits pétroliers.

- Les règlements extérieurs : le solde de la balance des paiements s'est également aggravé et tourne autour de 10 milliards.
- Les finances publiques : Depuis 1979, le déficit budgétaire est important et les dépenses de l'Etat ne sont couvertes en moyenne qu'à 80 % par les recettes.
Ces résultats font que le Mali dépend, pour beaucoup, de l'extérieur et notamment des prêts et des dons qui peuvent lui être octroyés.

c - Urbanisation

Le Mali est un pays faiblement urbanisé où seulement environ 20 % de la population vit dans les villes. Ce taux traduit cependant mal la réalité malienne caractérisée par une forte augmentation de la population urbaine : la récente sécheresse qu'ont connue les pays du Sahel, est certainement à l'origine de ce phénomène.

Les principales villes du pays (1976) sont : Bamako (419.000 habitants), Ségou (65.000 habitants), Mopti (53.000 habitants), Kayes (49.000 habitants), Sikasso (46.000 habitants). La forte croissance démographique de ces centres urbains n'est pas accompagnée d'une progression équivalente du nombre des emplois, des logements et des services.

0.4 - Données administratives et politiques

Du point de vue administratif, le Mali est subdivisé en huit régions dont l'une constitue le district de Bamako (8ème région). Chacune de ces régions possède une capitale : Kayes (1ère région), Koulikoro (2ème région), Sikasso (3ème région), Ségou (4ème région), Mopti (5ème région), Tombouctou (6ème région), Gao (7ème région).

Du point de vue politique, le Mali est dirigé par le Colonel Moussa Traoré depuis le 19 Novembre 1968. Il a remplacé le Président Modibo Keita.

1 - IDENTIFICATION DES DIVERS TEXTES PRIS DEPUIS 1960 EN MATIERE FONCIERE.

La vie législative du Mali a été marquée par quatre périodes (1).

- De 1960 à 1967, une Assemblée nationale, soutenant les visées politiques socialistes de l'Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain (U.S.R.D.A.), était chargée de voter les lois.
- De 1967 à 1968, une délégation législative, composée d'une dizaine de membres, assurait le vote et la promulgation des lois.
- De 1968 à 1980, un Comité Militaire de Libération Nationale (C.M.L.N.) rendait légales certaines pratiques étatiques du fait des ordonnances qu'il signait.
- De 1980 à nos jours, une Assemblée nationale donne une caution légale aux principes et aux pratiques de l'Union Démocratique du Peuple Malien.

L'histoire de la législation malienne est donc inséparable de son histoire politique et les différents textes adoptés sont nécessairement marqués par elle.

1.1 - Relevé des textes

- Loi 61-29 AN-PM du 20 Janvier 1961 portant incorporation au domaine de l'Etat du Mali des titres fonciers sur lesquels existent des constructions en banco ou vétustes et qui, après mise en demeure, n'ont pas été remises en état.
- Décret 40 bis du 26 Janvier 1961 suspendant les dispositions du décret du 26 Juillet 1932 et réglementant les ventes par expropriation foncière.
- Décret 41 bis PG-PM du 26 Janvier 1961 portant réglementation des transferts de propriété foncière et constitution de droits réels sur les titres fonciers en République du Mali.

(1) cf. Salmana CISSE, Le Mali : Réalités économiques et problèmes fonciers

- Loi 61-30 AN-RM du 20 Janvier 1961 portant incorporation au domaine de l'Etat du Mali des titres fonciers abandonnés pendant dix années consécutives ou acquis depuis dix années et non mis en valeur.
- Loi 61-67 AN-RM du 18 Mai 1961 suspendant les dispositions du décret du 26 Juillet 1932 et réglementant les ventes par expropriation forcées.
- Disposition du Code de Procédure Civile, Commerciale et Sociale du 18 Août 1961 relative à l'exécution forcée des immeubles immatriculés ou soumis aux régimes de la transcription.
- Décret n° 39 PG-RM du 25 Janvier 1962 portant création du groupement d'urbanisme de Bamako.
- Décret n° 104 PG-RM du 13 Avril 1962 portant création de commissions régionales de l'urbanisme et de la construction.
- Loi 63-51 AN-RM du 31 Mai 1963 portant régime des substances minérales au Mali (modifiée par l'Ordonnance 31 CMLN du 23 Mai 1969).
- Loi n° 36-27 AN-RM du 13 Juillet 1966 portant création d'un prélèvement sur la plus-value de cession de terrains nus et assimilés.
- Loi n° 68-8 AN-RM du 17 Février 1968 portant code forestier.
- Décret 37 PG-RM du 10 Février 1969 portant réglementation des transferts de propriété foncière et constitution de droits réels sur les titres fonciers en république du Mali.
- Ordonnance 7 CMLN du 27 Février 1970 portant modification des taux de redevances annuelles dues pour occupation des terrains domaniaux.
- Décret 29 CMLN du 27 Février 1970 fixant les organes de publication des réquisitions et avis en matière foncière.
- Décret 70 PG-RM du 29 Mai 1970 portant réglementation de la délivrance du permis de construire.

- Ordonnance 34 CMLN du 3 Septembre 1970 portant code minier.
- Décret 23 PGRM du 29 Février 1972 portant déclaration d'utilité publique de l'aménagement de la ville de Bamako.
- Ordonnance 22 du 24 Mars 1972 portant institution des Opérations de Développement Rural (O.D.R.).
- Décret 114 PG-AM du 16 Septembre 1972 portant création de l'opération Aménagement et production forestière.
- Décret 65 du 21 Mai 1973 portant réglementation des pâturages et des points d'eau du Gourma.
- Ordonnance 27 du 31 Juillet 1974 abrogeant la loi 61-30 du 20 Juillet 1961 portant incorporation au domaine de l'Etat du Mali des titres fonciers abandonnés pendant dix années consécutives ou acquis depuis dix années et non mis en valeur.
- Décret 134 PG-AM du 30 Juillet 1975 abrogeant et remplaçant le décret 37 du 10 Février 1969 portant réglementation des transferts de propriété et constitution de droits réels sur les titres fonciers en République du Mali.
- Décret n° 118 PG-AM du 12 Juin 1978 portant création et organisation de la Direction Nationale de l'Aménagement Foncier de l'Urbanisme et de la Construction.
- Ordonnance n° 79-66 CMLN du 28 Juin 1979 portant création de la Direction Nationale de l'Urbanisme et de la Construction.

1.2 - Mesures d'application : description et état actuel d'application

Les discours politiques, les résolutions de séminaire et les propositions de conférences, pour peu qu'ils soient faits par des personnalités politiques et administratives assez importants (Président de la République ou de l'Assemblée Nationale, Ministres, Gouverneur de

Région) ont force de loi et s'appliquent comme tels. Ainsi, les Gouverneurs de Région, les Commandants de Cercle ou les chefs d'arrondissements peuvent retirer des terres à des détenteurs coutumiers pour les distribuer à d'autres.

De telles pratiques sont ignorées du législateur; aussi les problèmes fonciers sont le plus souvent résolus au Mali par les administrateurs et non par la juridiction en vigueur. Le permis d'occuper étant délivré par l'Administration territoriale, on comprend aisément les fondements d'une telle pratique.

Aux nouveaux découpages territoriaux s'ajoutent les délimitations des aires d'influence des administrations des Opérations de Développement. Dans un même espace se superposent au moins trois administrations chargées d'y gérer la terre en se référant aux différents décrets qui les ont créés.

On aura une idée de la confusion qu'une telle situation entraîne si on considère que quatorze opérations de développement des ressources agricoles et quelque treize projets de développement des ressources pastorales sont en chantier. Ce sont :

- Pour les ressources agricoles :

- . Office du Niger
- . Opération Riz Ségou, Seuil de Bandi
- . Opération Riz Mopti, Seuil de Djenné
- . Opération Riz Mopti
- . Opération Mali-Sud et Riz Sikasso
- . Opération Haute-Vallée
- . Opération Zone lacustre
- . Opération Arachide et cultures vivrières (ODIPAC)
- . Opération Térécolé Sénégal
- . Opération Mil Kaarta
- . Opération Riz Sorgho Gao
- . Opération Baguinéda
- . Opération Blé Diré
- . Opération thé Sikasso.

- Pour les ressources pastorales :

- . Mali Sud Elevage
- . Mali Livestock I
- . O D E M (Mopti)
- . ODIK - Volat Elevage
- . Mali Livestock II
- . N'Dama Yanfolila
- . Développement Elevage au Sahel Occidental
- . C M D T - Volat - Elevage
- . Abattoirs et séchoirs
- . Elevage zone lacustre
- . Elevage Mali Nord-Est I
- . Elevage de crocodiles (en projet)
- . Embouche Office du Niger.

Ces opérations de Développement Régional (O.D.R.) ont été instituées par l'Ordonnance 22/CMLN du 24 Mars 1972 et organisées par le décret du 25 Mars 1972. Un texte spécifique crée chaque O.D.R. précisant son emplacement, définissant ses objectifs et délimitant ses compétences. Dans la mesure où elles occupent fréquemment un même espace géographique et social, elles se trouvent en situation de conflits de compétence.

Une telle situation a fait naître l'idée d'un schéma directeur général mais celui-ci n'est pas encore élaboré. Il suppose que la réglementation domaniale et foncière soit clarifiée et accessible à tous.

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS

Le Mali a remis son projet de réforme agraire à plus tard, le Gouvernement craignant de susciter des tensions compte tenu de l'attachement des populations à leurs terres. Aussi, la législation domaniale et foncière malienne comprend actuellement, d'une part des textes datant de l'époque coloniale et, d'autre part, des textes, adoptés depuis l'Indépendance. Ces derniers ont été établis en vertu du principe qu'un Etat indépendant doit contrôler son développement économique.

Ces textes, comme le note A. Rochegude (1), s'organisent autour de trois points : une volonté de contrôler les transactions foncières, une action en faveur du retour d'un maximum de terres au domaine de l'Etat et, enfin, une action en vue d'une limitation des droits coutumiers.

1 - Le contrôle des transactions foncières a été organisé par un texte de 1961 (Décret 41 bis du 26 Janvier 1961) imposant le principe de l'autorisation préalable sur les transferts et sur la constitution de droits réels. Ce texte a été adopté à un moment où les transactions se développaient avec le départ des Européens et où de nombreuses opérations échappaient au contrôle de l'Administration.

En 1969, ce texte a été repris avec quelques modifications de procédure qui ne remettent cependant pas en cause le principe du contrôle des transactions. Il a été à nouveau modifié en 1975 en introduisant le concept de mise en valeur.

2 - Le retour d'immeubles appartenant à des particuliers au domaine de l'Etat concernait traditionnellement des immeubles juridiquement abandonnés. Selon le Décret de 1932 sur l'immatriculation, la condition de ce retrait était un abandon juridique de 30 ans. Le texte malien adopté en 1961 (Loi 61-30 du 20 Janvier 1961) ramènera le délai de prescription à dix ans. En 1974, une nouvelle Ordonnance (n° 27 du 31 Juillet 1974) modifie la notion de prescription décennale. Au lieu de s'en tenir à la conception juridique de l'abandon, elle fait intervenir la notion de vacance économique : on fait aussi référence à la mise en valeur qui a été faite sur le terrain.

3 - Enfin, il y a un certain revirement concernant les droits coutumiers. Ceux-ci pouvaient selon le décret 55-680 du 20 Mai 1955 prendre une valeur certaine. Le Mali n'est pas revenu sur ce principe mais a simplement prévu (Loi de 1959) la possibilité pour l'Etat de s'attribuer n'importe quel terrain, objet d'un droit coutumier.

(1) A. ROCHEGUDE. L'expérience malienne, in Les enjeux fonciers en Afrique Noire. Ed. Karthala. A paraître.

A. Rochegude remarque que, dans l'esprit de la réglementation malienne, le droit de propriété privée prédomine mais qu'une volonté théorique de contrôle économique remet en cause ce droit de propriété ou est susceptible de le remettre en cause à terme.

3 - LES PRATIQUES FONCIERES REELLES

Les textes législatifs concernant le foncier sont connus par peu de gens (essentiellement les fonctionnaires et les commerçants); aussi, les pratiques foncières réelles, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, sont parfois éloignées des dispositions législatives.

3.1 - Les pratiques foncières réelles en milieu rural

Il existe au Mali deux modes "traditionnels" d'exploitation et d'occupation de la terre en fonction de sa potentialité.

- Les terres inondées et bien arrosées sont recherchées, aussi bien dans le domaine de l'agriculture que de l'élevage. Une certaine codification des rapports entre les groupes sociaux existe quant à leurs relations avec la terre. Ainsi, dans le cours moyen du Niger (Région de Gao, Tombouctou et Mopti), le long des affluents et des défluent des fleuves Niger et Sénégal, une mainmise historique sur la terre par des groupes sociaux, des familles, voire des individus se poursuit encore de nos jours (1). La pratique du métayage est en particulier chose courante.

- Ailleurs, (là où les terres ne sont ni inondées ni bien arrosées), les rapports de l'homme à la terre sont plus souples. Cette souplesse ne signifie pas absence de relations : malgré la liberté formelle dont disposent les gens pour défricher des champs, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation de quelqu'un (chef de village) qui est chargé de la distribution des champs et de la surveillance des terroirs.

(1) S. CISSE. Les Leyde du delta central du Niger : tenure traditionnelle ou exemple d'un aménagement de territoire classique ? in Enjeux fonciers en Afrique noire. Novembre 1982. Editions Karthala.

Dans ces zones, les problèmes fonciers se posent de façon de plus en plus aiguë en raison de la raréfaction de la terre : en effet, depuis la récente sécheresse, les superficies cultivées ont beaucoup augmenté ce qui conduit à présent à une forte concurrence entre les activités agricoles et pastorales dans l'utilisation du sol. Des conflits éclatent entre agriculteurs et pasteurs et se règlent, soit sur le terrain - par des luttes armées où la loi du plus fort triomphe - soit au niveau de l'administration.

En ce qui concerne les pratiques des opérations de développement, on peut dire que celles-ci agissent de deux manières :

- 1 - La première voie consiste en un semblant d'aménagement hydro-agricole sur des terres traditionnellement occupées par des groupes villageois. Les parcelles sont redistribuées aux paysans mais les meilleures terres ne reviennent pas souvent aux résidents autochtones; elles sont travaillées en régie par les Opérations elles-mêmes ou données à des commerçants ou des fonctionnaires. Les paysans réagissent différemment à cet état de fait : bouder les terres aménagées et ouvrir d'autres champs où les seules contraintes sont physiques ou rompre, la nuit venue, les barrages des retenues d'eau.
- 2 - La deuxième voie, plus insidieuse, débouche sur les mêmes conséquences que la première : au départ, l'Opération de développement parvient à "ficeler" le paysan dans un noeud inextricable de dettes, de servitudes et d'obligations. Cette irruption dans le mode d'être des villageois a des conséquences foncières ; le foncier étant aussi bien social, économique, technique que juridique, toute modification en profondeur de l'un de ces aspects entraîne celui de l'ensemble.

D'une façon générale, quelque soit le biais, les Opérations de développement parviennent donc à récupérer les terres dont elles ont besoin aux dépens des utilisateurs coutumiers.

3.2 - Les pratiques foncières réelles en milieu urbain

A. Rochegude écrit (1) que la législation foncière y est devenue "l'instrument exclusif des classes au pouvoir, que ce soit par l'argent ou par l'occupation de postes administratifs et politiques".

Ce faisant, il fait remarquer que, par le biais de concessions rurales, de nombreux citadins s'aménagent des "champs" situés à proximité des villes (un à vingt kilomètres). Certains propriétaires exploitent ces champs, d'autres y construisent des maisons d'habitations qui sont ensuite louées à des organismes internationaux ou à des fonctionnaires expatriés.

Les conséquences d'une telle pratique sont évidentes : d'une part, les zones ainsi occupées étant situées généralement sur les lieux les plus favorables à l'agriculture (bonne fertilité du sol ou possibilité d'inondation), ce processus d'occupation des campagnes par les villes fait faire un recul aux cultures traditionnelles par rapport aux cultures de rente (plantations de manguiers, de bananiers, etc...). D'autre part, les terres laissées aux paysans pour leur champ de mil ou de sorgho étant trop pauvres pour subvenir à leurs besoins, ceux-ci vont alors en ville pour y trouver un travail salarié (2).

Enfin, toujours en milieu urbain, et en particulier à Bamako, il se pose des problèmes relatifs à l'extension des villes et à leur aménagement (le Décret 23 PGRM du 29 Février 1972 porte déclaration d'utilité publique l'aménagement de la ville de Bamako). Des politiques dites de "déguerpissement" sont appliquées et s'opèrent sur des terrains que la mairie estime avoir été attribués à tort : ainsi le quartier Korefina dépendant du cercle de Bamako où s'exercent encore les droits coutumiers. En vertu de ceux-ci, les chefs de village avaient attribué un certain nombre de terrains à des gens qui travaillaient en ville mais qui ne

(1) A. ROCHEGUDE. "Le droit de la terre au Mali, un aspect juridique du développement économique". Thèse Droit Université de Paris I. 1976.

(2) Voir également à propos de ce développement de l'horticulture dans la région de Bamako et de l'émergence d'une bourgeoisie agraire, l'excellente thèse de 3ème cycle soutenue à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales par Issaka Bagayogo et intitulée : émergence d'une bourgeoisie agraire au Mali : exemple des planteurs de la région de Bamako. Mars 1982. Directeur de Thèse : Marc Augé)

parvenaient pas à s'y loger. En 1974, les limites de la commune ont été étendues et, en fonction de ce principe, le quartier Koréfine a été rasé avec comme argument avancé aux populations : "Vous n'avez pas de titre foncier, le maire ne vous a pas délivré de permis d'habiter". Cela se passe de commentaires.

J.M. Gibbal (1), toujours à propos de Bamako, présente le schéma de croissance d'un quartier périphérique (Fadjiguila) de la ville et distingue trois phases :

- a - "Dans un premier temps, les gens affluent dans un quartier où les terrains sont disponibles et où ils trouvent des conditions de vie qui conjuguent citadinité et ruralité.
- b - La densification rapide du bâti fait que l'espace, à l'origine abondant, devient rare. Le sol commence à représenter un enjeu financier. Tout ce qui allait de soi au début pour un faible peuplement (alimentation en eau, évacuation des ordures ménagères) commence à poser problème. Les conditions de vie se dégradent.
- c - Dans un troisième temps, l'évolution vers l'insalubrité rend nécessaire l'intervention des pouvoirs publics ; mais celle-ci est également vécue comme une menace dans le contexte général de la société malienne où elle opère".

Les problèmes, posés par la croissance de ce quartier, se retrouvent également dans d'autres zones d'extension (Sebenikoro) voire dans d'autres villes du pays.

4 - EVALUATION A LONG TERME DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FONCIERE

Le pouvoir de l'Etat malien en matière foncière reste écartelé entre une législation éloignée des réalités, mal connue et une tradition forte de et par son inertie mais en perte de vitesse à cause de modifications quantitatives (augmentation de la population humaine et animale) et qualitatives (intervention des Opérations de Développement). Une telle situation favorise les abus des agents du pouvoir comme de certaines couches paysannes.

(1) J.M. GIBBAL - "Approche de Fadjiguila, nouveau quartier de Bamako

Depuis l'Indépendance, l'Etat malien a repris à son compte à quelques modifications près les textes coloniaux en laissant le système anté-colonial de tenure foncière fonctionner selon ses propres lois mais parallèlement et en concurrence avec d'autres systèmes (concession rurale). Ceci a débouché sur de nombreuses confusions et d'interminables conflits, jamais définitivement tranchés parce que l'Etat ne s'est pas donné les moyens juridiques de le faire.

La politique suivie jusqu'ici a donc débouché sur des impasses, aussi bien dans les villes que dans les campagnes. Elle accuse actuellement un temps d'arrêt et les Opérations de Développement connaissent un ralentissement et, pour celles qui existent, redéfinissent d'autres voies d'exploitation en essayant de peu ou pas bousculer la réalité existante.

A long terme, la politique foncière malienne (si elle ne change pas profondément) garantira à l'Etat un titre éminent sur les terres et fera de lui un arbitre notamment dans les litiges opposant les divers groupes sociaux usagers de la terre et les opérations de développement.

Ce rôle, s'il se confirme effectivement dans l'avenir, marque un effritement du pouvoir de l'Etat malien et de sa capacité d'intervention et confirme qu'il a effectivement renoncé au monopole foncier, tendance qui s'était déjà amorcée dès 1973.

Notice rédigée par E. GREGOIRE
à partir des notes de Salmana CISSE

(fin note 1 page précédente)

(1) Mali". L'approche anthropologique de l'espace habité dans les villes des pays sous-développés. Décembre 1981. Groupe de recherche urbaine en Afrique. Laboratoire de sociologie et géographie africaines (LA94)

N I G E R

Dans un pays où près de 88 % de la population est rurale, l'élaboration d'une politique foncière et surtout son exécution, constituent assurément un enjeu capital. Quand on sait que ce pays est sahélien, c'est-à-dire un pays où l'une des données essentielles se trouve être la disponibilité en terres utiles, le problème devient franchement préoccupant et délicat. Ces deux aspects n'ont pas échappé aux responsables politiques nigériens qui, dès les premières années de l'indépendance, ont essayé de lui trouver des solutions. La tâche s'est révélée ardue et les décisions aléatoires dans leur application.

I - IDENTIFICATION DU PAYS ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES PHYSIQUES, ECONOMIQUES ET POLITIQUES.

Pour 1.267.000 km² s'étirant sur près de 2000 km entre les méridiens 0°10'10" Est et 16°00' Est, et sur environ 1500 km entre 11°41'41" et 23°30'49" de latitude Nord, la République du Niger avec à sa tête depuis le 15 Avril 1974 un régime militaire ayant suspendu la constitution du 8 Novembre 1960 et dissous l'Assemblée Nationale, est le deuxième Etat d'Afrique Occidentale après la République du Mali de par sa superficie. Le réseau hydrographique permanent est constitué par le Fleuve Niger qui traverse le pays en écharpe dans sa partie occidentale sur 500 km et par le Lac Tchad dont il détient 3.000 km² de la superficie. La Komadougou-Yobé qui sert de frontière avec le Nigéria sur 150 km est une rivière temporaire se transformant en cours d'année en un chapelet de mares plus ou moins profondes et poissonneuses. Des vallées fossiles à climat particulier (Dallols dans l'Ouest et Ngoulbi au Centre) introduisent des nuances au point de vue physique, pédologique et hydro-géologique dans ce pays où l'insolation annuelle dépasse 3.000 heures.

Le Niger est un pays peu peuplé. Avec une population estimée à 5.825.000 habitants en 1981 (5.098.427 habitants au recensement de 1977), la densité kilométrique moyenne reste légèrement supérieure à 4. D'après le recensement de 1977, la répartition par sexe de la population laisse apparaître une légère domination numérique féminine : 50,7 % contre 49,3 %. Par ailleurs, 45 % de la population a moins de 15 ans alors que 5 % seulement des Nigériens ont plus de 60 ans en dépit du fait que l'espérance de vie soit passée au cours de ces dernières années de 37,5 ans à 40 ans. Cinq grands groupes ethniques composent cette population : les Haoussa (plus de la moitié de la population) au Centre, les Sonraï-Zarma (un quart) à l'Ouest, les Kanouri (5,5 % à l'Est), tous agriculteurs, et deux groupes pastoraux qui sont les Peul (10,5 %) et les Kel Tamasheq (Touareg, 9,5 %) dont la répartition géographique est très variable pour les premiers, circonscrite dans la partie septentrionale occidentale du pays pour les seconds. A peine un Nigérien sur dix (9,5 %) sait lire et écrire le Français, la langue officielle.

Toujours selon le recensement de 1977, les 42 Centres urbains et semi-urbains du pays regroupaient 601.959 habitants soit 11,8 % de la population totale. Niamey, la capitale, comptait alors 225.000 habitants, sa population est actuellement estimée à 350.000 habitants.

Le Niger est un pays profondément marqué par sa continentalité (le point le plus rapproché se trouve à 600 km de la Côte du Bénin), c'est-à-dire essentiellement par les caractéristiques physiques et économiques que lui confère son appartenance aux zones écologiques sahariennes et sahéliennes. En effet, les deux-tiers du territoire nigérien étant aride ou semi-aride (le désert du Ténéré couvre à lui seul 350.000 km² soit environ le quart de la superficie du pays), le Niger agricole ou "Niger utile" se réduit à une mince frange méridionale théoriquement délimitée au Nord par l'isohyète 350 mm. Cette partie du territoire couvre quelques 30 millions d'hectares (23,7 % de la superficie du pays) dont seulement la moitié (11,8 % de la superficie) est considérée comme étant à vocation agricole.

En 1980, alors que les jachères et les pâturages couvraient une superficie estimée à 9.668.200 hectares (7,6 % du pays), les "forêts" 600.000 hectares (0,5 %) et les superficies diverses 1.620.000 hectares (soit 1,3 %), les superficies physiques cultivées n'étaient évaluées qu'à 3.552.000 hectares (2,8 % du territoire). Elles étaient réparties de la manière suivante :

- . 3.529.000 hectares en cultures pluviales (99,4 %)
- . 23.000 hectares en cultures irriguées.

Du fait de la pression démographique dans le "Niger utile" et de la faible évolution des techniques culturales, les superficies cultivées sont en augmentation sensible puisqu'elles ont été évaluées en 1981 à 5.501.376 hectares dont 20.954 hectares consacrés au riz en culture irriguée.

La faiblesse principale de l'agriculture nigérienne réside dans le fait qu'elle est tout entière soumise aux aléas de la pluviométrie tant dans son volume que dans sa répartition dans l'espace et dans le temps. Les campagnes agricoles aussi bien pour les cultures pluviales que pour les cultures irriguées de la vallée du fleuve Niger dont les crues sont influencées par les quantités d'eau tombées sur le cours supérieur, en dépendent entièrement. Le paysan nigérien se trouve ainsi placé dans une inquiétude permanente, rendue plus intense par le faible niveau des rendements : respectivement 432 et 327 kg/ha pour le mil et le sorgho en 1981.

L'une des conséquences majeures de la situation générale de l'agriculture est le déficit en grains que l'on enregistre régulièrement. Evalué à plus d'un million de tonnes au plus fort de la sécheresse de la décennie soixante-dix, il a été progressivement réduit à 30.000 tonnes en 1978 ; en 1981, la situation s'est légèrement dégradée et le déficit a été estimé à 40.000 tonnes dont 15.940 tonnes sont imputables à la production de mil (1.313.780 tonnes sur 3.072.360 hectares contre 971.000 tonnes et 1.887.000 hectares en 1963) et de sorgho (321.650 tonnes sur 768.313 hectares contre 352.000 tonnes sur 485.000 hectares en 1963). Or le mil (principalement) et le sorgho constituent la base de l'alimentation des populations nigériennes.

La politique d'auto-suffisance alimentaire, menée par les pouvoirs publics depuis quelques années, vise à réduire la dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur grâce notamment à une politique de modernisation et d'organisation des campagnes de même que par l'extension des aménagements hydro-agricoles. Le niveau de la production de riz est révélateur des progrès accomplis depuis près de vingt ans : 38.345 tonnes sur 20.954 hectares en 1981, contre environ 13.000 tonnes en 1963 (sur 9.373 hectares) et 30.000 tonnes en 1973. Par contre, l'arachide qui a fait les beaux jours des paysans Haoussa en particulier, est en recul en raison de la sécheresse de ces dernières années et surtout de la désaffection des producteurs au profit d'une autre culture beaucoup plus rentable : le niébé. En effet, la production d'arachide qui a culminé à 311.905 tonnes en 1966, n'a été que de 120.000 tonnes en 1981 (sur 218.230 hectares) alors que la production de niébé qui était de 80.000 tonnes en 1963 est passée à 267.075 tonnes en 1981, soit environ trois fois plus. Mais ces résultats ont été obtenus au prix d'un accroissement spectaculaire des superficies cultivées : 1.221.519 hectares en 1981 contre 506.000 hectares en 1963.

A ces cultures importantes il convient d'en ajouter d'autres dont la place dans l'économie nationale ne peut être négligée : coton (principalement dans la vallée de la Maggia), canne à sucre, tabac, cultures maraîchères et fruitières.

L'élevage, seconde richesse du Niger, est de type extensif, un élevage de grands espaces, en grande partie aux mains des populations nomades spécialisées dont les plus importantes sont les Peul et les Touareg. Sa zone de prédilection est une zone à vocation essentiellement pastorale située au Nord de l'isohyète 350 mm.

L'élevage est une activité confrontée à d'énormes difficultés d'eau et de pâturages. Décimé au cours de la récente sécheresse (jusqu'à 90 % des effectifs dans le Nord), le troupeau a été toutefois largement et rapidement reconstitué jusqu'à dépasser dans certains cas les effectifs antérieurs. Ainsi, le nombre des bovins est passé de 2.671.000 en 1976

à 3.421.000 (2.200.000 en 1972), celui des ovins de 2.354.000 à 2.900.000 (1.800.000 en 1972) ; les caprins de 5.946.000 à 7.219.000 (5.300.000 en 1972), les camelins de 283.000 à 373.000 (255.000 en 1972), les asins de 206.000 à 238.000 et les équins de 383.000 à 464.000.

La politique nationale en matière d'élevage porte sur quatre axes principaux :

- la fourniture de services aux éleveurs notamment le ravitaillement et la commercialisation de vivres, de produits de première nécessité, d'intrants zootecniques ; la protection sanitaire du troupeau et des hommes ;
- l'octroi de crédits aux éleveurs coopératisés ;
- l'organisation et la gestion rationnelle de l'espace pastoral en vue d'atteindre l'équilibre entre les disponibilités en eau et en pâturages d'une part, le cheptel de l'autre ;
- la division des régions du pays où l'élevage est possible en trois zones spécialisées qui sont du Nord au Sud :
 - . la zone à vocation naisseuse d'élevage extensif où l'objectif est d'accroître le taux de natalité dans les troupeaux ;
 - . la zone intermédiaire de réélevage comportant des structures privées d'élevage et des ranches d'Etat ;
 - . la zone méridionale d'embouche paysanne dans laquelle l'action doit s'appuyer sur les projets dits de "productivité" destinés à accroître la production agricole et végétale dans les régions concernées.

La contribution du secteur de l'élevage à la formation du PNB est passée de 25 % en 1972 (60,6 % pour l'ensemble du secteur rural) à 18 % en 1977 (47,1 % pour l'ensemble du secteur rural) et seulement 12 % en 1979. Cette régression qui est due en grande partie aux difficultés structurelles et conjoncturelles (sécheresse des années 1972-1974) du

secteur rural, s'explique aussi par la part de plus en plus croissante que prend le secteur minier, notamment l'uranium, dans l'économie nationale. Avec une production de 4.200 tonnes d'uranium en 1981, le Niger est le quatrième producteur du monde non communiste après les Etats-Unis, le Canada et la République d'Afrique du Sud. En 1971, l'uranium ne représentait que 9 % de la valeur des exportations globales du pays. En 1977 sa part était de 74 %, renversant ainsi complètement la situation antérieure dans laquelle l'arachide et les produits arachidières intervenaient pour 75 %.

Le secteur minier fait subir au budget de l'Etat une progression spectaculaire. En effet, le budget de la République du Niger, membre de la zone franc et de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) dont l'institut d'émission est la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), qui était de 9,265 Milliards CFA en 1967, est passé à 10,806 milliards CFA en 1970 puis à 14,267 milliards CFA en 1974, 24.310 milliards CFA en 1976, 72.145 milliards CFA en 1980 et 93,854 milliards CFA en 1982. Malheureusement, en raison des difficultés du marché mondial de l'uranium, la part des recettes fiscales dont celles de l'uranium, qui entraient pour 82,05 % dans la composition du budget, accuse une régression progressive au profit des recettes dites exceptionnelles : 73,78 % en 1981 et 65,58 % en 1982, contre respectivement 2,45 % et 22,90 %. De ce fait, la baisse du prix de l'uranium qui procure désormais plus du tiers des recettes budgétaires de l'Etat, place le trésor nigérien dans une situation difficile, caractéristique de la vulnérabilité et de la dépendance classique d'un seul produit d'une économie sous-développée au sein de l'économie mondiale, dominée par sa grande instabilité au plan monétaire. De 5.400 Francs CFA en 1974, le kilogramme d'uranium est passé à 24.500 francs CFA en 1979 pour retomber à 20.000 francs CFA en 1980 ; un léger mieux a été enregistré en 1982 où le kilogramme d'uranium est vendu à 24.000 francs CFA. Les grandes variations du prix de la première source de revenus du pays et la spécificité du marché mondial de ce produit stratégique influencent donc grandement l'économie nigérienne. En 1980, quand le budget de l'Etat était de 64 milliards de francs CFA, les recettes tirées de

l'uranium intervenaient pour 18,7 milliards soit 30 %. Et déjà, par rapport à 1979, la baisse était sensible. En effet, cette année-là, sur un budget de 57 milliards de francs CFA, la part de l'uranium s'élevait à 24,6 milliards de francs CFA, soit 44 %. Or la situation ne semble pas s'améliorer ; l'instabilité et surtout la dégradation persistante du marché de l'uranium laissent supposer des années difficiles. En effet, au plan mondial, si en 1980 l'excédent de l'offre sur la demande n'était que de 14.000 tonnes, les projections les plus fiables estiment cet excédent à 16.000 tonnes en 1985 et 25.000 tonnes à l'horizon 1990, année où le Niger pourrait produire quelques 18.000 tonnes d'uranium. En tout état de cause, cette conjoncture difficile a amené les responsables nigériens à réduire les investissements publics financiers sur le Fonds National d'Investissement alimenté essentiellement par les recettes tirées de l'uranium, de 26 milliards de francs CFA en 1980 à 7 milliards en 1982.

Parallèlement à la baisse des recettes tirées de l'uranium, la charge du service de la dette publique s'accroît dans des proportions importantes : 6,7 % (1640 480 000 F CFA) du budget de l'Etat en 1976, 5,84 % (4 212 280 000 F CFA) en 1980, 10,84 % (8 738 512 000 F CFA) en 1981 et 17,73 % (16 641 455 000 F CFA) en 1982. La variation de la dette publique entre 1981 et 1982 est donc de 7 902 943 000 francs CFA soit plus de 90,44 %. Or les impératifs du développement exigent des importations coûteuses en biens d'équipements, de même que la facture pétrolière s'alourdit d'année en année. Déjà, en 1977, ces deux postes représentaient à eux seuls près de la moitié de la valeur globale des importations (48 221 000 000 F CFA).

C'est dans ces conditions économiques particulières qu'il faut situer toute évaluation et évolution de la politique foncière au Niger. Mais, avant de procéder à l'identification des textes promulgués depuis que le pays est devenu une République (le 18 Décembre 1958) il convient d'en analyser brièvement le contexte socio-politique qui est profondément musulman afin d'en appréhender toute la portée et les justifications mais aussi les limites dans l'applicabilité de toute mesure d'ordre juridique.

II - CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE ET PRATIQUES FONCIERES

Les modifications de frontières internationales ou nationales et la création ou la suppression d'unités administratives ont eu très souvent des répercussions inattendues sur le régime foncier des zones concernées. Les enclaves de certaines unités administratives à l'intérieur d'autres unités administratives (cantons notamment) et les conditions de jouissance des terres qui s'y rattachent, constituent les aspects reliques étonnants mais non moins importants des régimes fonciers nigériens déjà fortement influencés par la loi islamique.

Outre le cas particulier des territoires urbains, on peut distinguer quatre autres grands domaines fonciers qui sont du Nord au Sud :

1 - Le régime foncier saharien d'altitude ou de plaine

Le système de tenure est certainement le plus complexe de tous dans la mesure où l'appropriation concerne surtout les terres susceptibles d'être irriguées dans une région où les espaces agricoles utiles font défaut. L'aliénation par vente concerne exclusivement les arbres (dattiers) ou le produit de la récolte... Le sol peut être loué pour porter des cultures maraîchères.

2 - Le régime foncier nord-sahélien pastoral

Les zones de parcours, les terrains de cure salée ou de cueillette ainsi que les points d'eau sont appropriés par des groupes humains auxquels ils se rattachent par tradition, ou appartiennent en ce qui concerne les puits à des groupes qui les ont achetés ou fait construire. A ce système traditionnel est venu se juxtaposer un mode d'appropriation de la puissance publique qui a construit puits et forages, installé des ranchs et, depuis la dernière sécheresse, des centres de multiplication d'élevage bovin (137.550 hectares pour quatre unités) et des ateliers de sauvetage des veaux.

3 - Le régime foncier sud-sahélien agro-pastoral

L'agriculture étant l'activité principale des habitants de cette zone, propriétaires par ailleurs d'importants troupeaux généralement confiés en gardiennage aux Peul, c'est par conséquent ici que les problèmes fonciers se posent avec le plus d'acuité. Trois types de tenure coïncident avec les zones d'influence des trois groupes ethniques principaux, se partagent cette zone :

- A l'Ouest, le système foncier sonraï-zarma dans lequel les modes de tenure sont fonction de la qualité des sols et de leur position topographique (sols dunaires, sols lourds argileux ou argilo-sableux de cuvettes etc..)

Traditionnellement, les terres sont propriété indivisible et appartiennent globalement aux communautés villageoises. Elles sont réparties entre les différentes familles selon des critères très variables découlant aussi bien des droits imprescriptibles attachés à l'antériorité du défrichement ou de l'installation des lignages en des lieux déterminés, qu'aux privilèges tirés de la position sociale ou religieuse. Rentes et dîmes sont encore perçues par les propriétaires fonciers auprès des locataires très nombreux ou exploitants à titres divers.

- Au centre, dans le système haoussa, les terres, à l'origine, quelle que soit leur vocation, de même que les points d'eau, sont propriété de la collectivité et l'usufruit a plus d'importance que le support physique. A la différence du pays sonraï-zarma, une prescription très importante a été introduite : toute terre inexploitées pendant dix ans tombe en dés-hérence et revient automatiquement au domaine commun où elle peut être librement remise en valeur par un autre individu.

- Enfin, à l'extrême Sud-Est du pays, en pays kanouri, l'appropriation des terres agricoles est ancestrale alors que les salines sont propriété des chefs coutumiers.

4 - Les systèmes fonciers fluviaux et lacustres

Ils concernent les vallées du fleuve Niger et de la Komadougou-Yobé ainsi que la portion nigérienne du Lac Tchad. Ici, la problématique foncière est complexe et sa gestion très délicate surtout dans la vallée du fleuve Niger où, du fait de la pression démographique, l'exploitation des terres se pose en des termes cruciaux, notablement atténués cependant par la politique nationale des aménagements hydro-agricoles.

5 - En milieu urbain

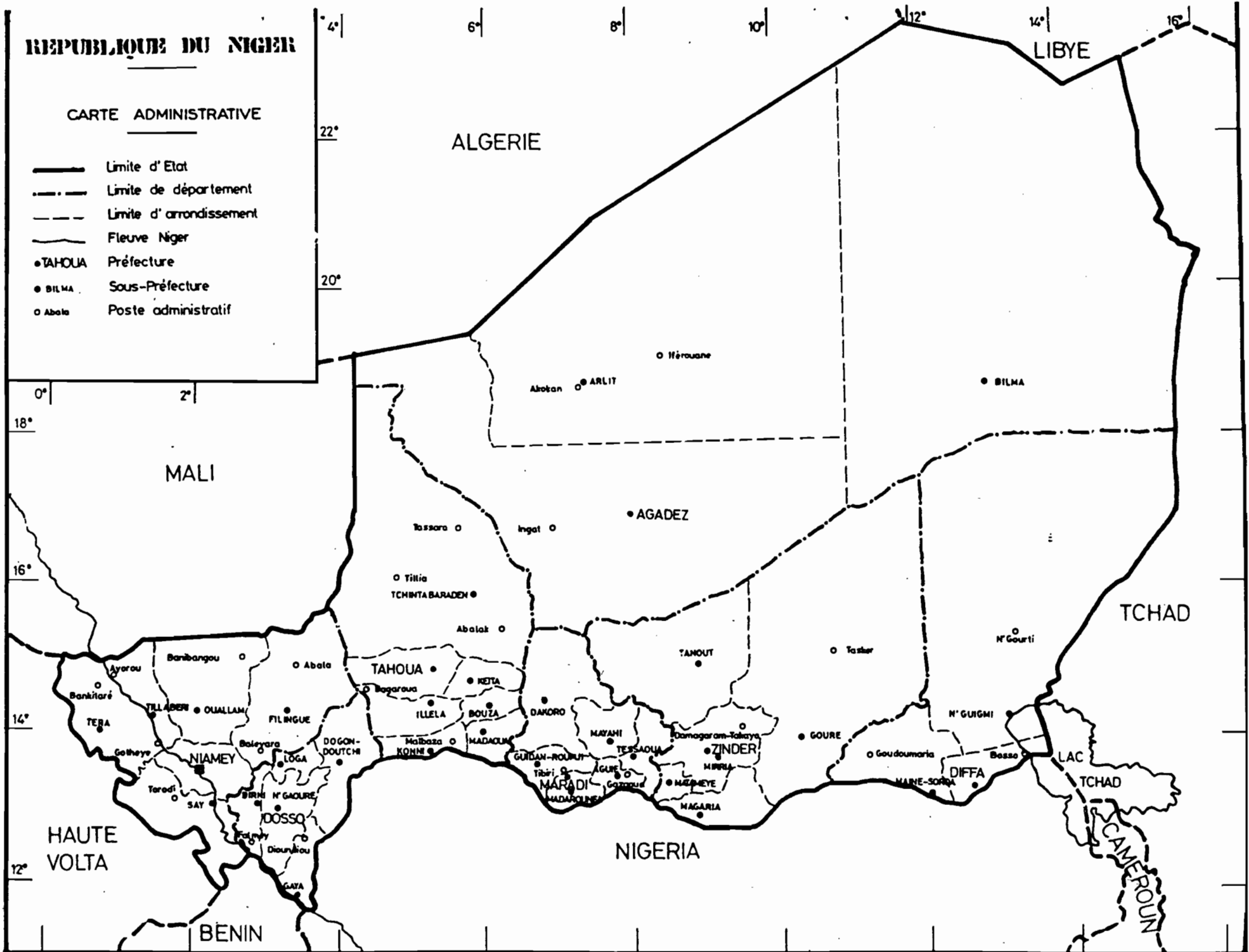
Dans un pays où le cadastre n'existe que dans la seule ville de Niamey, la capitale, et cela depuis Octobre 1982, l'extension des villes et les règlements d'urbanisme ont perturbé et transformé le système foncier jusqu'alors fondé sur les droits des premiers occupants. Si les lotissements empiètent sur les terres agricoles, privant ainsi leurs propriétaires d'un bien précieux, il n'en demeure pas moins vrai aussi que les dédommagements en cas d'expropriation ne sont généralement pas exécutés conformément à l'esprit des textes subséquents. C'est pourquoi les rétrocessions multiformes des terres par crainte de l'expropriation sont devenues pratique courante jusqu'à favoriser ou précipiter la création de quartiers spontanés posant d'énormes problèmes dont celui de l'assainissement n'est pas le moindre.

Tous ces systèmes fonciers ont subi des modifications parfois profondes rendant plus complexe une situation qui causait déjà beaucoup de soucis aux pouvoirs publics. La terre, qui dans bien des cas est un bien inaliénable qui ne peut être vendu et qui n'est prêtée ou cédée qu'à des conditions très strictes, a acquis depuis quelques années une valeur marchande inestimable. Les ventes, les hypothèques, les prêts et les morcellements sont devenus fréquents et ont été amplifiés pendant les années de sécheresse au cours desquelles un mouvement de thésaurisation d'une ampleur surprenante a été enregistré dans certaines régions du centre notamment, où est née une véritable classe de propriétaires terriens. De même, certains ont tiré profit de leur position sur l'échiquier politique. Ainsi, dans l'Ouest du pays, il était de notoriété

REPUBLIQUE DU NIGER

CARTE ADMINISTRATIVE

- Limite d'Etat
- - - Limite de département
- - - Limite d'arrondissement
- Fleuve Niger
- TAHOUA Préfecture
- BILMA Sous-Préfecture
- Abala Poste administratif



publique que tel notable, par ailleurs homme politique disposait de 2000 champs ; un second 850 (sinon 1.115 selon les indications) alors que le frère d'un troisième, homme politique exerçant des responsabilités ministérielles, en détiendrait 386. Il est facile d'imaginer dans ces conditions l'importance réelle de toutes les pesanteurs socio-politiques pouvant s'exercer sur la politique foncière étatique que le premier régime nigérien s'était proposé d'instaurer, car il est difficile d'imaginer les hommes politiques, législateurs de surcroît, se faire violence.

III - RELEVÉ DES TEXTES PROMULGUÉS

1 - ORDONNANCES

- 1 - Ordonnance N° 59-113 P.C.N. du 11 Juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger. (Ratifiée par la loi N° 2-59 du 7 Août 1959).
- 2 - Ordonnance N° 59-114 P.C.N. du 11 Juillet 1959 réglementant les permis urbains accordés dans les zones non loties d'habitat traditionnel des centres urbains de la République du Niger. (Ratifiée par la loi n° 2-59 du 7 Août 1959).
- 3 - Ordonnance n° 59-115 P.C.N. du 11 Juillet 1959 portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger (Ratifiée par la loi n° 2-59 du 7 Août 1959).
- 4 - Ordonnance n° 74-38 du 16 Décembre 1974 portant confiscation de certains biens meubles et immeubles acquis par les membres du gouvernement et de l'assemblée nationale de l'ancien régime.
- 5 - Ordonnance n° 74-39 du 16 Décembre 1974 portant confiscation de certains biens meubles et immeubles acquis par de hauts fonctionnaires et dignitaires de l'ancien régime.

- 6 - Ordonnance n° 75-37 du 4 Octobre 1975 portant loi des Finances pour l'année budgétaire 1976 (notamment en ce qui concerne les modifications se rapportant aux prix de cession des terrains urbains).
- 7 - Ordonnance n° 78-19 du 12 Octobre 1978 portant statut des organismes ruraux à caractère coopératif et mutualiste.
- 8 - Ordonnance n° 78-39 du 28 Décembre 1978 portant création d'un établissement public de l'Etat chargé de la réalisation et de l'exploitation des aménagements hydro-agricoles.
- 9 - Ordonnance n° 79-28 du 25 Octobre 1979 portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger.
- 10 - Ordonnance n° 80-34 du 14 Août 1980 portant création de l'Autorité du Barrage de Kandadji (ABK).

2 - LOIS

- 11 - Loi n° 2-59 du 7 Août 1959 ratifiant diverses ordonnances promulguées précédemment (notamment les ordonnances N° 59-113/PCN, 59-114 PCN et 59-115/PCN du 11 Juillet 1959).
- 12 - Loi n° 60-28 du 25 Mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements hydro-agricoles réalisés par la puissance publique.
- 13 - Loi n° 60-29 du 25 Mai 1960 portant interdiction de la dîme et de l'achoura.
- 14 - Loi n° 61-5 du 26 Mai 1961 fixant une limite Nord des cultures
- 15 - Loi n° 61-6 du 27 Mai 1961 érigeant en zone de modernisation pastorale la zone sahélienne d'élevage située au Nord de la limite légale des cultures.

- 16 - Loi n° 61-8 du 29 Mai 1961 relative à la prospection, la recherche, l'exploitation, la possession, la circulation, le commerce et la transformation des substances minérales ou fossiles sur le territoire de la République du Niger. (Loi connue sous le nom de loi minière).
- 17 - Loi n° 61-30 du 19 Juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger.
- 18 - Loi n° 61-31 du 24 Novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire.
- 19 - Loi n° 61-254/MER/MAS du 2 Décembre 1961 fixant les règles d'utilisation des stations de pompage et des zones de parcours en dépendant, par les collectivités ou individus en bénéficiant.
- 20 - Loi n° 62-7 du 12 Mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie.
- 21 - Loi n° 62-37 du 20 Septembre 1962 (modifiée par loi n° 67-32 du 20 Septembre 1967) portant création de l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération. (U.N.C.C.).
- 21 bis - Loi n° 62-41 du 20 Septembre 1962 portant création d'un établissement public chargé de promouvoir l'expansion économique et le progrès social dans la région du Goulbi de Maradi.
- 22 - Loi n° 64-016 du 16 Juillet 1964 incorporant au domaine privé de l'Etat les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés.
- 23 - Loi n° 64-023 du 17 Juillet 1964 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales.

- 24 - Loi n° 65-005 du 9 Février 1965 déterminant l'organisation des arrondissements et des communes, leurs compétences ainsi que les attributions de leurs organes de délibération et d'exécution.
- 25 - Loi n° 65-006 du 8 Février 1965 déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation et de gestion de leur domaine public et privé ainsi que leurs ressources.
- 26 - Loi n° 65-007 du 8 Février 1965 déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et communes
- 27 - Loi n° 65-45 du 9 Septembre 1965 portant modification des articles 3 et 13 de la loi n° 62-37 du 20 Septembre 1962 portant institution de l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération.
- 28 - Loi n° 65-50 du 20 Septembre 1965 portant approbation d'un rapport sur les perspectives décennales de développement de la République du Niger (N.B. En rapport notamment avec les travaux de la commission de Planification n° 4 sur les structures agraires).
- 29 - Loi n° 66-035 du 14 Septembre 1967 portant abrogation de la loi n° 62-37 du 20 Septembre 1962 et création de deux établissements publics distincts, l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération (U.N.C.C.) et la Caisse Nationale de Crédit Agricole (C.N.C.A.).

3 - RELEVÉ DES TEXTES D'APPLICATION

a - Décrets

- 31 - Décret n° 61-066/MTP du 13 Avril 1961 portant création de la Commission Nationale d'Urbanisme et d'Habitat (complété par les décrets n° 61-135/MTP du 1er Juillet 1961 et 62-092/MTP du 1er Avril 1962).

Commentaire : En application notamment de l'article 27 de l'Ordonnance n° 59-113/PCN du 11 Juillet 1959 portant réglementation du domaine privé de la République du Niger.

32 - Décret n° 61-150/MER du 25 Juillet 1961 fixant les conditions d'attribution des stations de pompage et des zones de pâturages qui y sont rattachées, à certains groupements ou collectivités.

Commentaire : En application de la loi n° 61-005 du 26 Mai 1961 et de la loi n° 61-006 du 27 Mai 1961. Le texte précise que la liste des stations de pompage et des zones de pâturages qui y sont rattachées sera fixée par décret (art. 1) et doit tenir compte des droits coutumiers reconnus aux collectivités. De même, les règles d'exploitation des installations et parcours ainsi attribués seront-elles fixées par Décret sur proposition des Commandants de Cercles (actuellement Préfets).

33 - Décret n° 61-219/MTP du 4 Octobre 1961 fixant les conditions d'application de la loi n° 61-8 du 21 Mai 1961 (loi Minière).

Commentaire : En application de l'article 20 de la loi précitée qui précise par ailleurs que le permis d'exploitation est accordé par décret pris en conseil des Ministres. Précisons que, selon la loi 61-8, "la durée du permis de recherches ne peut dépasser cinq ans. Il peut être renouvelé deux fois par période de cinq ans au plus chaque fois" (article 13). A l'alinéa 1 de l'article 14 de la loi, il est stipulé que "le permis de recherches minières, confère dans les limites de son périmètre et indéfiniment en profondeur, le droit exclusif de prospection et de recherches des substances pour lesquelles il est délivré".

34 - Décret n° 61-254/MER/MAS du 2 Décembre 1961 fixant les règles d'utilisation des stations de pompes et des zones de parcours en dépendant, par les collectivités ou individus en bénéficiant.

Commentaire : En application du décret 61-150/MER du 25 Juillet 1961. Il s'agissait de fixer les dates de mise en fonctionnement et d'arrêt des stations de pompage (sur décision des commandants de cercle), de réglementer l'utilisation des pâturages environnants durant les deux périodes déterminées et de rationaliser leur gestion en prenant des mesures préventives contre les feux, les coupes (Titre III), des mesures d'ordre sanitaire (Titre IV) ; d'y interdire les cultures à l'intérieur des

périmètres protégés (Titre V), d'organiser la vie des populations concernées en vue d'une meilleure évolution de leurs conditions d'existence, de déterminer enfin les sanctions, essentiellement d'ordre fiscal, que peuvent encourir ceux qui enfreignent les dispositions arrêtées.

35 - Décret n° 62-128/PRN/SEP du 28 Mai 1962 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement des commissions domaniales chargées d'éclairer, à titre consultatif, les chefs de circonscription en vue de dénombrer les ex-terrains de chefferie et d'identifier les cultivateurs qui les mettaient habituellement en culture.

Commentaire : En application de la loi n° 62-7 du 12 Mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie et des instructions contenues dans la circulaire n° 21/PRN/SEP du 10 Avril 1962 déterminant les modalités d'application de la loi précitée. La commission ainsi instituée comprend aussi bien des représentants de la puissance publique (chefs de circonscriptions et chefs du service des domaines) que des représentants du pouvoir politique (députés) ou traditionnel (chefs de cantons et de villages).

35 bis - Décret n° 62-228/MER du 20 Septembre 1962 fixant le statut de l'office de mise en valeur du Goulbi de Maradi.

Commentaire : En application de l'article 5 de la loi n° 62-41 du 20 Septembre 1962. Les attributions du Directeur de l'office sont fixées, de même que la composition et la compétence du Conseil d'administration et du Comité consultatif technique, ainsi que la structure des zones de mise en valeur, le statut du personnel et les règles de gestion, de tutelle et de contrôle des activités de l'Office.

36 - Décret n° 62-280/MTP du 1er Décembre 1962 portant interdiction aux services administratifs, offices et établissements publics de construire des logements à Niamey.

Commentaire : En application des décisions de la commission locale d'urbanisme consignées dans le procès-verbal de la réunion du 24 Octobre 1962.

37 - Décret n° 64-20/PAN du 10 Janvier 1964 portant création auprès de la Présidence de la République (Commissariat Général du Plan) de commissions de planification.

Commentaire : En application du décret n° 60-119/PAN du 18 Juin 1960 portant création et organisation du Commissariat Général au Plan et dans le cadre de la préparation des perspectives décennales de développement 1965-1974. Sept commissions furent créées aux termes du Décret n° 64-20. La commission n° 4, celle des structures agraires et d'exploitation est "chargée d'étudier les structures agraires et d'exploitation (agriculture et élevage) et de proposer des réformes qui s'avèreraient nécessaires en vue de permettre le développement optimum de la production".

38 - Décret n° 64-133/MTP/M/U du 3 Juillet 1964 portant réglementation du permis de construire dans la ville de Niamey.

Commentaire : En application des dispositions contenues dans les ordonnances n° 59-113 et 59-114/PCN du 11 Juillet 1959.

39 - Décret n° 68-106/MTP/T/MU du 31 Juillet 1968 déterminant les règles relatives au classement, au reclassement, au déclassement, au transfert, à la désaffectation et à l'usage de la voirie, des collecteurs de drainages et d'égoûts, des fontaines et des puits, ainsi que des installations de distribution d'eau et d'électricité, de l'Etat, des arrondissements et des communes.

Commentaire : En application de la loi n° 64-023 du 17 Juillet 1964 et de la loi n° 65-006 du 8 Février 1965 déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation et de gestion de leur domaine public et privé ainsi que leurs ressources, spécialement en ses articles 16, 19 et 31.

40 - Décret n° 69-149/MER/CGD du 19 Octobre 1969 portant application de la loi n° 60-28 du 25 Mai 1960 fixant les règles de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique.

Commentaire : L'article 13 précise que les détenteurs de droits coutumiers sur les terres aménagées bénéficient de la priorité dans l'attribution de ces terres. Les autres cultivateurs doivent en faire la demande à l'organisme de gestion créé à cet effet et qui passe un contrat d'exploitation avec les colons.

41 - Décret n° 69-150/PRN/CGD du 19 Octobre 1969 portant délégation de pouvoir au Ministre de l'Economie Rurale pour l'application de la politique d'aménagements agricoles réalisés par la puissance publique

Commentaire : Conformément aux dispositions de l'article 21 du Décret n° 69-149/MER/CGD du 19 Octobre 1969.

42 - Décret n° 69-151/MER/CGD du 19 Octobre 1969 portant création d'un Fonds de solidarité des aménagements et fixant les règles de son fonctionnement.

43 - Décret n° 70-3/MTP/MF/MU du 8 Janvier 1970 fixant les règles administratives auxquelles sont soumises les exploitations de carrières.

44 - Décret n° 71-33/MF/ASN du 16 Février 1971 portant transfert et cession d'immeubles au domaine public et privé des arrondissements, villes et communes de la République du Niger.

Commentaire ; En application des dispositions de l'ordonnance n° 59-113/PC du 11 Juillet 1959 et des lois subséquentes et en vue des travaux de la commission interministérielle créée par lettre n° 294/PRN/Dir CAB du 30 Juillet 1965.

45 - Décret n° 71-34/MF/ASN du 16 Février 1971 portant création d'une commission technique interministérielle de contrôle des opérations immobilières des biens de l'Etat.

46 - Décret n° 78-154§PCMS/MDR du 28 Décembre 1978 portant statut de l'Office National des Aménagements Hydro-Agricoles (ONAHA).

Commentaire : conformément à l'article 5 de l'ordonnance n° 78-39 du 28 Décembre 1978 mentionnée. Les dispositions concernent la mise en place d'un conseil d'administration, la création d'un poste de Directeur Général, la fixation des règles de gestion et la détermination du statut du personnel.

47 - Décret n° 79-05/PCMS/MDR du 18 Janvier 1979 portant application de l'ordonnance n° 78-19 du 12 Octobre 1978 portant statut des organismes ruraux à caractère coopératif et mutualiste.

48 - Décret N° 80-145/PCMS/HCABK du 11 Septembre 1980 portant statut de l'Autorité du Barrage de Kandadji.

Commentaire : Il s'agit de fixer les attributions du Haut-Commissaire de l'Autorité du Barrage de Kandadji sous la responsabilité duquel est placée l'institution, de déterminer la composition et les attributions du Conseil Consultatif et du comité de gestion créés en son sein, de fixer les règles de la gestion financière et de préciser le statut du personnel.

b - Arrêtés

49 - Arrêté n° 003/MER du 24 Octobre 1967 désignant l'UNCC comme gestionnaire provisoire des aménagements hydro-agricoles.

Commentaire: Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 60-28 du 25 Mai 1960, la gestion provisoire des aménagements hydro-agricoles a été confiée à l'UNCC au moment de sa création.

50 - Arrêté n° 18/MDR du 3 Avril 1981 portant sur l'organisation des éleveurs en zone pastorale.

Commentaire : Aux termes de cet Arrêté et en attendant la création de coopératives en zone pastorale, les éleveurs peuvent se constituer en groupements mutualistes pastoraux (GMP) dont plusieurs constituent un groupement à vocation coopérative (GVC).

c - Commissions diverses, déclarations politiques et instructions d'ordre administratif relatives au foncier.

51 - Création d'une sous-commission des structures agraires en 1964 lors de la préparation des perspectives décennales de développement économique 1965-1974. Cette sous-commission a été restructurée en 1970 et transformée en commission ad'hoc du fait de la recrudescence parfois violente des litiges de champs. Notons que la sous-commission des structures agraires créée lors de la préparation des perspectives décennales de développement avait soumis au gouvernement des propositions concrètes de solutions qui ont été rejetées par le Bureau Politique du Parti au pouvoir à l'époque.

52 - Dans son message radiodiffusé à la Nation, le 18 Décembre 1974, le Chef de l'Etat déclarait :

"S'agissant des problèmes de champs, une première mesure est qu'à partir de la présente déclaration, tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donné, reste et demeurera à la disposition permanente dudit exploitant, quel que soit le titre initial qui avait permis à ce dernier de l'acquérir.

En prenant cette décision, je le précise tout de suite, nous ne visons qu'un but : assurer à nos cultivateurs un maximum de sécurité sur les terres qu'ils cultivent et dont ils ont fini par faire leur unique bien, sans pour autant être toujours à l'abri des humeurs et des abus de certains propriétaires grincheux, prêts à spéculer sur ces mêmes terres qu'ils ne veulent autrement ni mettre en valeur, ni céder.

Mais il reste encore que la notion de "propriétaire" prête elle-même à caution dans la situation présente et se trouve, très souvent, à l'origine de la plupart des conflits. Du fait surtout des nombreux transferts tacites auxquels un même champ est couramment soumis. Notre société traditionnelle souffre hélas, à trop d'égards, d'un immobilisme coupable en des temps où l'effritement constant des valeurs morales qui firent la force des traditions et des rapports entre les gens, complique jusqu'à l'extrême les faits, rendant souvent toute recherche de justice purement aléatoire. Nous avons le devoir de la faire évoluer selon les structures modernes qui gèrent le monde contemporain.

Nos cultivateurs ainsi mis en sécurité, il sera plus facile de les organiser en coopératives pour continuer à leur donner les moyens d'intensifier et de diversifier leurs productions, et aussi de tirer le maximum de profit de la commercialisation de leurs produits".

53 - Lettre-circulaire n° 0901/MDR/MI du 3 Avril 1981 relative à la mise en application de l'arrêté n° 18/MDR du 3 Avril 1981 portant organisation coopérative transitoire en zone pastorale.

54 - Discours à la Nation du Chef de l'Etat le 14 Avril 1982 indiquant que les horaires de service ont été aménagés afin de permettre aux fonctionnaires de "retourner à la terre".

Commentaire : Les décisions de ce discours qui ont été mises en application par un décret (décret n° 82-64/PCMS/MFP/T du 29 Avril 1982 modifiant le décret n° 67-126/MFP/T du 7 Septembre 1967 portant partie réglementaire du code du travail en son article 226) permettent aux fonctionnaires de disposer de la journée entière du samedi et à ceux qui le voudraient de produire notamment les céréales nécessaires à leur consommation. Les conséquences de cette décision sur le système foncier, surtout autour des villes et dans les régions proches, pourront être mesurées dans les quatre ou cinq années à venir. Il faut s'attendre à de nombreux transferts qui risquent de compliquer davantage une situation qui l'est déjà suffisamment.

4 - ETAT ACTUEL DE L'APPLICATION DES TEXTES

Dans de nombreux cas, l'application de ces textes qui concernent aussi bien le domaine rural qu'urbain, le domaine pastoral ou agricole, reste très théorique, en tout cas très timide, autant du fait des insuffisances qu'on y relève que des difficultés d'application nées de pesanteurs diverses. Deux exemples nous permettent de préciser cette constatation. Le premier concerne les lois n° 61-5 et 61-6 des 26 et 27 Mai 1961 fixant une limite Nord des cultures et érigeant en zone de modernisation pastorale la zone sahélienne d'élevage situées au Nord de

la limite des cultures. En effet, si l'Etat a entrepris dans la zone pastorale des actions de modernisation de l'élevage en forçant des puits et des forages et en créant des ranchs et centres de multiplication, la remontée des cultures repousse chaque année un peu plus au Nord la limite théorique, amputant ainsi parfois la zone pastorale de ses meilleurs pâturages. Qui plus est, la loi n'interdit pas, dans la zone délimitée, les cultures entreprises par les éleveurs qui, pour une raison ou pour une autre, peuvent être amenés à se sédentariser et qui comptent parmi eux de nombreux semi-sédentaires. Le deuxième exemple concerne les centres urbains où, à l'exception des zones dites résidentielles, la réglementation en matière d'urbanisme est peu sinon pas du tout respectée.

IV - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS ET EVALUATION DES OBJECTIFS A LONG TERME, DE LA POLITIQUE FONCIERE.

Les textes concernant le foncier découlent généralement de l'application ou de l'interprétation, parfois très sujette à caution, des dispositions des ordonnances n° 59-113/PCN et 59-114/PCN du 11 Juillet 1959 et de celles contenues dans la constitution du 8 Novembre 1960, notamment en ses articles 22 et 44 relatifs aux pouvoirs dévolus au Conseil des Ministres. Depuis 1974, les textes réglementaires se réfèrent à la "Proclamation du 15 Avril 1974" et à l'ordonnance n° 74-1 du 22 Avril 1974 portant suspension de la constitution, fixant les attributions du Conseil Militaire Suprême (CMS, instance supérieure de l'Etat) et créant un Gouvernement Provisoire. L'esprit des lois n° 64-023 du 17 Juillet 1964 et n° 65-005 du 8 Février 1965 marque profondément les textes postérieurs.

Les justifications des principaux textes se rapportent toujours à une situation de fait ou de droit. La forme des attendus s'inspire à tout point de vue de la jurisprudence française étant entendu que les dispositions réglementant la vie des sociétés traditionnelles ne sont pas consignées par faute d'écriture propre aux langues nationales à

l'exception du Tifinar des Kel Tamasheq. Au Niger où près de 90 % de la population est rurale et peu informée au plan juridique de ses droits et devoirs, l'application de textes réglementaires au sein d'une population en grande partie analphabète, pose assurément problème. Quand ces textes sont nombreux et que les populations doivent s'adapter à leur esprit, différent de celui qui régit les rapports sociaux où la tradition le dispute à la loi coranique, ces problèmes apparaissent difficilement surmontables.

Alors que le plan de développement économique et social 1979-1983 arrive presque à son terme, on peut distinguer, à l'exception des projets de développement en matière de politique minière dont les implications foncières affectent surtout des régions désertiques, et des projets de cadastre concernant les centres urbains, quatre grands types de projets d'aménagement du territoire dont les conséquences sur la gestion de l'espace national seront déterminantes pour la vie des populations. Il s'agit du projet de barrage de Kandedji, de la politique des aménagements hydro-agricoles, des projets productivité et des projets d'élevage.

Le barrage de Kandedji, prévu pour être construit à 120 km en amont de Niamey, vise trois objectifs majeurs :

- l'irrigation de 140.000 ha de terres ;
- la production d'énergie électrique ;
- la régularisation du cours du fleuve Niger pour les besoins de la navigation.

Le coût du barrage, qui ne pourra être mis en eau que dans dix ans, est évalué à 120 milliards de francs CFA en 1982. Sa retenue d'eau inondera des terres cultivées et cultivables et sa réalisation nécessitera le déplacement et le recasement d'un certain nombre de populations.

Les aménagements hydro-agricoles concernent la vallée du fleuve Niger et celle de la Maggia au centre du pays. Ils permettent à plusieurs centaines de familles de faire des cultures vivrières (riz), industrielles

et maraîchères. Leur réalisation a nécessité une redistribution des terres dans les régions concernées. Elle a donné lieu aussi dans certains cas à des trafics de terres ignorés ou tolérés par ceux qui en ont la charge.

Les principaux "projets productivité" sont par ordre chronologique de leur réalisation : le projet 3M (Mirriah, Magaria, Matameye) dans le département de Zinder, le projet Badéguichiri dans le département de Tahoua, le projet Maradi dans le département de même nom, le projet productivité Dosso et le projet productivité Niamey. Tous ces projets visent à l'augmentation de la production par l'organisation du monde paysan et par l'introduction de nouvelles techniques culturales.

Enfin, les grands projets d'élevage sont au nombre de quatre. Ce sont d'Ouest en Est :

- Le projet agro-sylvo-pastoral du département de Niamey. Il sera réalisé avec l'aide de la coopération allemande. L'identification des actions a été déjà entreprise mais le projet n'a pas encore démarré.
- Le projet Sud Tamesna. C'est un projet FAC (Fonds d'Aide et de Coopération) qui couvre 9000 km² et qui concerne 27.000 habitants (1981) et 40.000 têtes de bétail. La phase initiale de ce projet qui a débuté en Avril 1980 coûtera 500 millions de francs CFA.
- Le projet Gestion des pâturages et élevage concerne le triangle Tahoua-Tanout-Agadez soit 40.000 km² où vivent quelque 250.000 éleveurs possédant environ 412.000 têtes de bétail. C'est un projet USAID-NIGER dont la première phase coûtera 1.385.000.000 francs CFA pour un coût total estimé à 15 milliards de francs CFA. Le projet a démarré à la fin de l'année 1979.
- Le projet Niger-Centre-Est qui a commencé en 1978 est un projet exécuté sur prêt de la Banque Mondiale pour un montant global d'environ 15 milliards de francs. Il couvre 320.000 km² des zones agro-pastorales de Maradi, Zinder et Diffa. 400.000 éleveurs sur les deux millions d'habitants des régions concernées, propriétaires de 1.785.000 têtes de bétail, doivent bénéficier des actions qui y seront entreprises.

Ces différents projets d'élevage, surtout les trois derniers, ont pour objectif une meilleure exploitation de l'espace pastoral et du troupeau notamment par la création d'unités et centres pastoraux s'appuyant sur des postes vétérinaires et des relais pastoraux, la formation de secouristes vétérinaires, l'intensification de la couverture vaccinale et l'amélioration du programme "hydraulique pastorale".

Si tous les projets d'aménagement et de développement sont en conformité avec l'esprit des textes existants, il reste aussi que dans les faits, leur exécution comporte des incidences au point de vue foncier et soulève des problèmes parfois complexes. Citons par exemple le report à une date ultérieure de l'attribution préalable des pâturages et des points d'eau à des éleveurs dans le cadre du projet Niger-Centre-Est et le problème du recasement des populations vivant dans les régions proches du site du barrage de Kandadji. Il ne fait pas de doute que l'exécution des différents projets aura des conséquences sur la carte foncière du Niger où l'on s'achemine lentement vers une prise en main omniprésente de l'Etat dans la gestion de l'espace national. L'Etat doit cependant se donner les moyens de sa politique car, ce qui frappe et surprend c'est le foisonnement des textes relatifs au foncier. Tout, ou presque tout, semble avoir été prévu à ce sujet ; mais l'application des textes demeure problématique. Il faut concilier les Nigériens avec les textes régissant le foncier en ayant à l'esprit le fait que la complexité des problèmes fonciers appelle des solutions mûrement réfléchies.

Notice rédigée par SIDIKOU A. Hamidou

Août 1982

ADDENDUM RELATIF AUX PRATIQUES FONCIERES REELLES AU NIGER

L'idée d'une réforme agraire circule au Niger depuis quelques années et le Chef de l'Etat en avait esquissé les grandes lignes en 1975 : "la réforme agraire au Niger n'a d'autre but que de mettre la terre à la disposition de ceux qui la travaillent... si tous les bras valides du monde rural avaient eu la possibilité de travailler toutes les bonnes terres restées incultes, nous aurions certainement pu produire un peu plus chaque année. Mais indépendamment de tout cela, il y a aussi les interminables conflits de terre dont la plupart dégénéraient en bagarres sanglantes et parfois mortelles malgré la présence d'une autorité administrative dans le secteur... Face à tous ces problèmes, il fallait trouver une solution définitive. Cette solution, le Conseil Militaire Suprême l'a trouvée à travers la réforme agraire" (1).

Jusqu'à présent, aucune réforme agraire n'a encore été mise en place et ceci est révélateur des nombreuses difficultés qu'une telle entreprise risque de poser tant le problème de la terre constitue un enjeu crucial et peut provoquer, dans le cas d'une libération et d'une redistribution de celle-ci, des réactions de la part des actuels détenteurs.

Les pratiques foncières réelles au Niger ont beaucoup évolué au cours de ces dix dernières années et, en particulier, depuis la récente sécheresse qui a entraîné des bouleversements importants, tant en milieu rural (en raison de la raréfaction de la terre) qu'en milieu urbain (du fait de l'urbanisation du pays).

1 - La situation en milieu rural

L'abondance des terres faisait qu'elle était autrefois l'objet d'une appropriation collective qui s'incarnait dans deux types de droits : le droit du premier arrivant et le droit d'usage : dès qu'un agriculteur défrichait un nouveau champ, il en avait la jouissance aussi longtemps

(1) Sahel hebdo. 2 Juin 1975. Niamey.

qu'il le cultivait, s'il le délaissait pendant plus de sept ans, ce champ retournait dans le domaine collectif et quelqu'un d'autre pouvait à nouveau le défricher.

La progression des surfaces consacrées à l'agriculture (celle-ci s'explique par l'augmentation de la population rurale, l'extension de la culture arachidière au Niger au cours des années soixante et par la récente sécheresse qui a poussé les agriculteurs à ensemercer davantage de superficies pour être certain d'obtenir une production minimale) a entraîné une raréfaction des terres et une modification de son statut : celui-ci se caractérise de plus en plus par une appropriation privative du sol. Le manque de terres et la forte monétarisation de l'économie rurale (notamment par le biais de la commercialisation des denrées agricoles) ont abouti à la formation de la propriété privée : désormais la terre a une valeur marchande et fait l'objet de transactions monétaires. La forme la plus fréquente de cession est le prêt sur gage qui consiste à céder l'usage d'un champ en contrepartie d'une certaine somme d'argent. Lorsque celle-ci est remboursée, le champ doit être rendu.

La pratique foncière des Opérations de Développement consiste à accaparer les terrains dont elles ont besoin, au détriment des détenteurs et utilisateurs traditionnels, en vertu du principe que la terre appartient en dernier ressort à l'Etat. Ainsi, dans le domaine de l'élevage, des étendues importantes ont été clôturées dans la zone pastorale nigérienne et affectées à des centres de multiplication de bovins (comme celui du Nord-Dakoro) ou à des ranchs. Des conflits ont alors éclaté avec les pasteurs peuls qui avaient l'habitude de conduire leurs troupeaux dans ces pâturages dont ils sont désormais évincés. Dans le domaine agricole, les projets de développement ont également récupéré de nombreux terrains, notamment dans les zones de vallée où se font des aménagements hydro-agricoles (fleuve Niger, Vallée du Goulbi n'Maradi, etc...).

Enfin un phénomène foncier assez récent au Sahel est la constitution de domaines en brousse par des citadins et en particulier

des fonctionnaires comme l'explique E. de la TOUR DEJEAN (1) : "leurs revenus monétaires leur permettent de spéculer sur les produits vivriers, d'acheter des terres, d'employer de la main-d'oeuvre... le fonctionnaire envoie de l'argent à sa famille (qui l'utilise en général pour payer des salariés), il reçoit parfois en échange de la nourriture et retrouve, lorsqu'il a terminé son service, des propriétés conséquentes".

Les commerçants des villes se livrent également à cette activité mais à de plus vastes échelles : certains sont parvenus à constituer de véritables exploitations agricoles dépassant parfois la centaine d'hectares. La terre est cultivée grâce à l'emploi de manoeuvres agricoles, voire avec l'utilisation de matériel (tracteurs, unités de culture attelées). Les récoltes sont stockées pendant plusieurs mois et vendues en fin de saison sèche, période où les cours sont les plus élevés.

Cette pratique, assez générale sur l'ensemble du Niger, risque de s'amplifier au cours des prochaines années étant donné sa rentabilité. Elle ne concerne pas seulement les terres agricoles mais aussi les pâturages car les citadins possèdent parfois des troupeaux qu'ils font garder par une main-d'oeuvre (bergers peuls) rémunérée.

2 - La situation en milieu urbain

Le Niger est encore un pays faiblement urbanisé, aussi les problèmes fonciers urbains ne se posent de façon aiguë qu'à Niamey où la croissance démographique est élevée (12 % par an). L'aménagement de la ville n'a pu suivre le rythme de l'immigration et des quartiers d'habitat spontané se sont constitués tel que celui de Bokoki II qui est à présent une réalité et est intouchable (2).

(1) E. de la TOUR DEJEAN : "La transformation du régime foncier : appropriation des terres et formation de la classe dirigeante en pays Mauri (Niger)". L'agriculture africaine et le capitalisme, ouvrage collectif sous la direction de Samir Amin - 380 pages.

(2) Sidikou Arouna HAMIDOU : "Niamey, étude de géographie socio-urbaine" Thèse pour le Doctorat d'Etat de Géographie. Université de Haute-Normandie. 1980.

La demande en parcelles est actuellement importante dans la capitale (il y aurait plus de 40.000 demandes insatisfaites) et la politique officielle paraît avoir privilégié la réalisation de logement (Cité Fayçal) pour le personnel de l'administration plutôt que les interventions destinées à la plus grande majorité de la population.

La politique foncière urbaine de l'Etat nigérien semble en effet davantage profiter aux couches les plus favorisées du pays : ainsi, à Maradi, un nouveau lotissement vient d'être implanté et on constate que la majorité des parcelles a été attribuée à des fonctionnaires et à des commerçants, le plus souvent dans un but spéculatif (chaque service administratif de la ville a ainsi reçu, selon son importance, un certain nombre de parcelles qui ont été ensuite ventilées parmi le personnel). De plus, le coût des parcelles (chaque lot est vendu environ 150.000 franc CFA) fait qu'il est hors de portée d'une partie de la population.

Cette accumulation foncière dans le domaine urbain n'est pas nouvelle, les commerçants, depuis l'époque de la traite arachidière, investissent leurs capitaux dans l'immobilier et notamment dans la construction de villas, louées à des expatriés ou à l'Etat pour le logement de son personnel.

Conclusion

Les pratiques foncières réelles au Niger semblent être caractérisées par l'émergence d'un processus d'accumulation qui se fait d'une part au sein même de la communauté rurale et d'autre part au profit des citadins. Le décret n° 82-64/PCMS/MFP/T du 29 Avril 1982 permet aux fonctionnaires de disposer de la journée entière du samedi et à ceux qui le voudraient de s'adonner à l'agriculture. Les conséquences foncières d'une telle mesure se feront sentir dans les prochaines années et amplifieront le mouvement d'appropriation de terres en brousse par des citadins.

En ville, l'accumulation foncière n'est pas un phénomène nouveau mais on peut prévoir que la spéculation se développera avec l'urbanisation du pays. Cependant, l'Etat nigérien demeure "le maître du jeu" et la loi lui donne les moyens de récupérer à son profit toutes les terres qu'elles se situent en brousse ou en ville.

S E N E G A L

0 - IDENTIFICATION DE L'ETAT

0.1 - Coordonnées, superficie et population

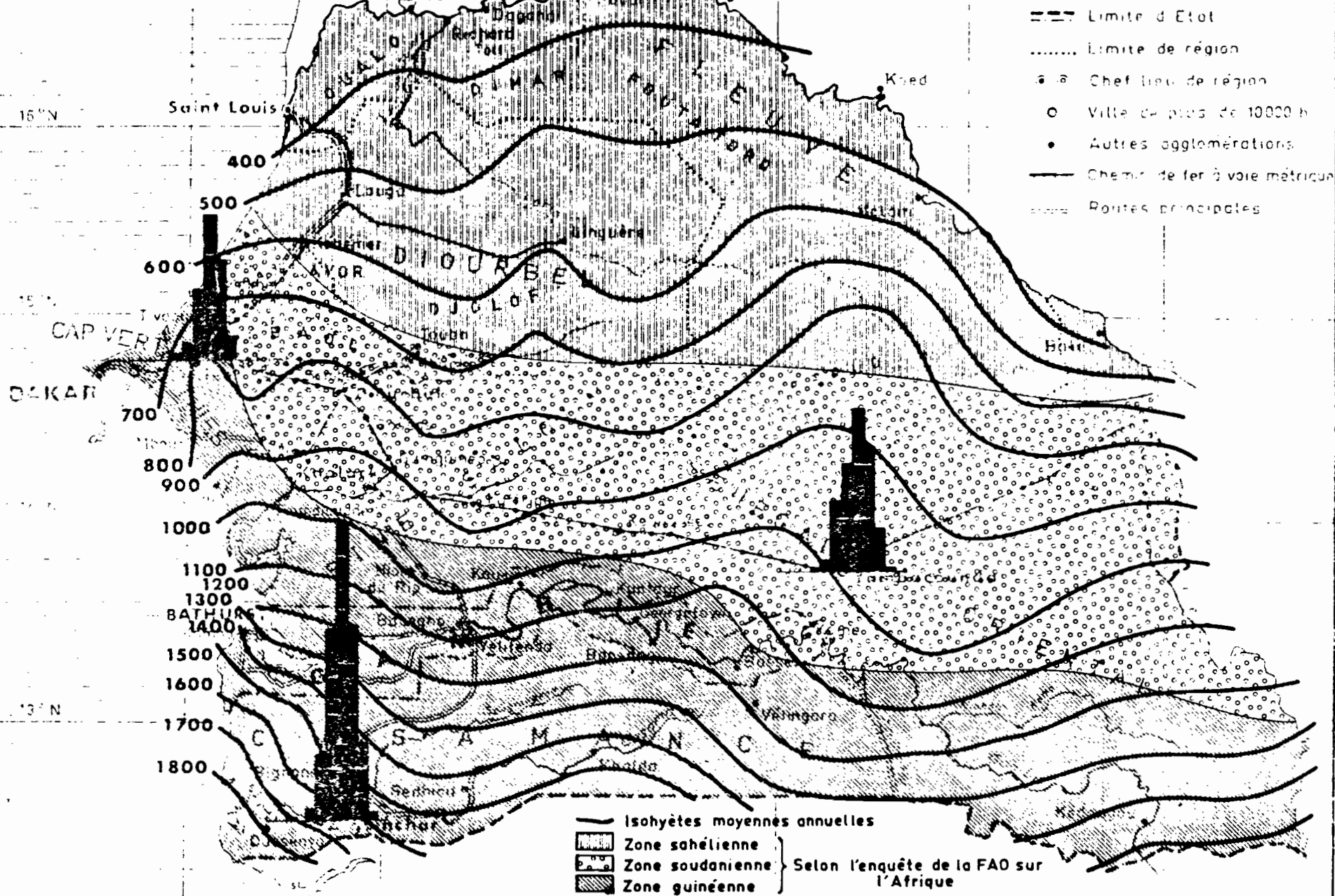
- Situé entre l'océan Atlantique à l'Ouest, la Mauritanie au Nord, le Mali à l'Est et les Guinée (Konakry et Bissau) au Sud. La Gambie est enclavée.
- Superficie de 196.200 km².
- Population de 5.114.630 habitants en 1976. Accroissement annuel de 2,7 %, densité 28 h./km².

0.2 - Zones géographiques et principales ethnies

Zones géographiques : L'absence de massifs montagneux, sauf au Sud-Est en pays Bassari, fait du Sénégal une vaste pénéplaine qui peut être subdivisée selon les critères suivants :

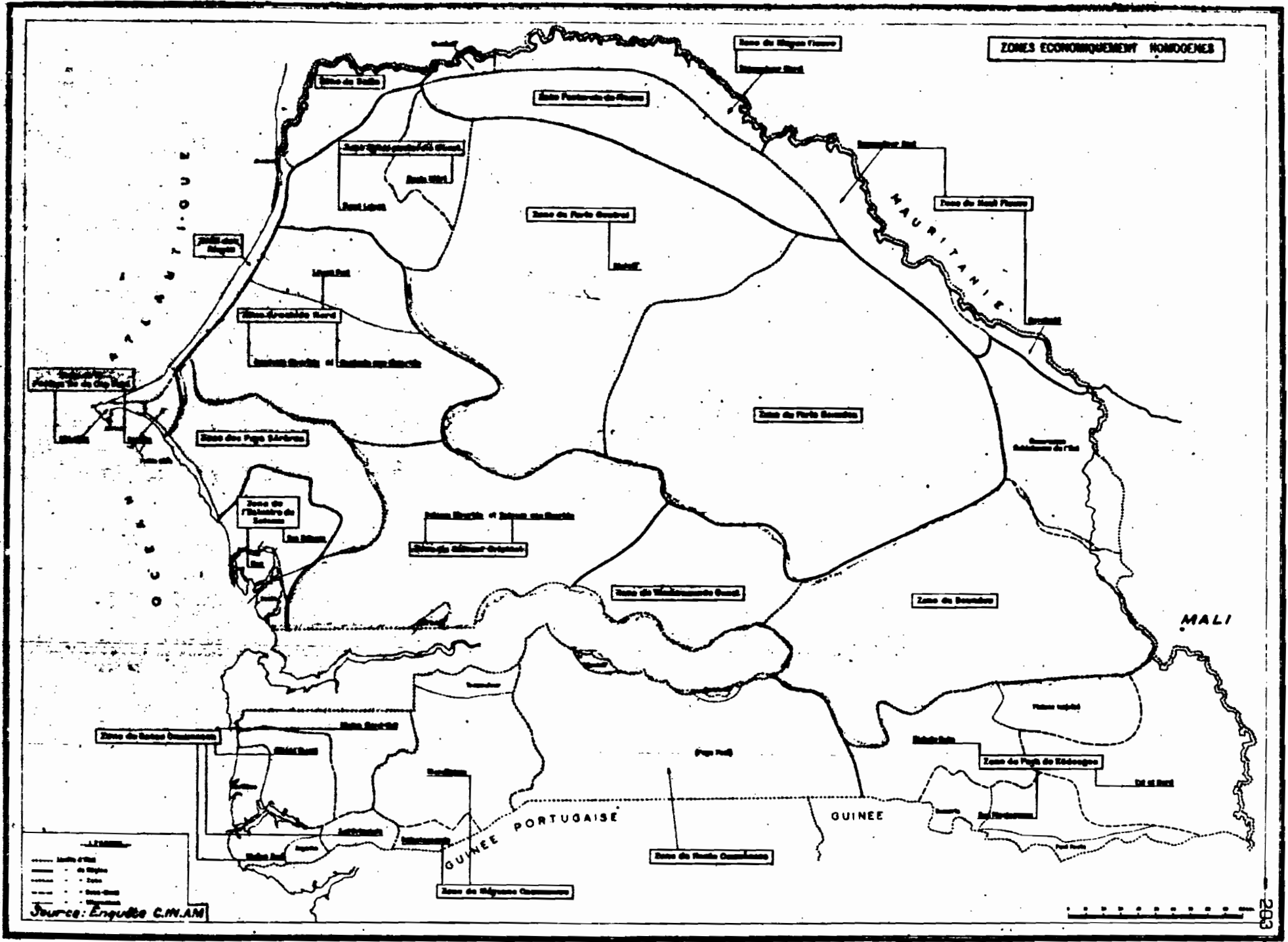
- pluviométrie : trois zones (Voir carte climat ci-jointe)
 - . Sahel (300 à 700 mm)
 - . Soudanien de savane arbustive (de 700 à 900 mm)
 - . Soudano guinéen (de 900 à 1500 mm) en Gambie et Casamance.
- Hydrologie : Quatre bassins fluviaux
 - . Vallée du Sénégal (avec la vallée fossile du ferlo et le delta)
 - . Vallées du Sine et du Salum
 - . Fleuve Gambie
 - . Fleuve Casamance
- Aménagement du territoire : L'espace est organisé en demi-cercle à partir et autour du pôle dakarois. Trois zones géo-économiques recourent les catégories précédentes : (Voir carte des zones économiquement homogènes, ci-jointe).

SENEGAL CLIMAT - VEGETATION



Les diagrammes de répartition mensuelle des pluies sont gradués par 100 mm

ZONES ECONOMIQUEMENT HOMOGENES



Source: Enquête C.I.N.A.M

- . Presqu'île du Cap vert
- . Bassin arachidier (Régions de Thies, de Diourbel, du Sine Salum et de Louga)
- . Régions périphériques (avec les régions du Fleuve, du Sénégal oriental et de Casamance).

(Sur ces données consulter spécialement Pelissier P. Les paysans du Sénégal, les civilisations agraires du Cayor à la Casamance. Saint Yriex, Fabrègue 1966, et l'atlas du Sénégal Dakar).

Ethnies. La notion d'ethnie est encore plus difficile à appliquer à la réalité sénégalaise qu'à d'autres régions de l'Afrique noire. On peut principalement distinguer les Peulh, en raison de leur spécialisation dans l'élevage, et d'autres groupes à partir d'expériences politiques distinctes à partir d'un fond racial et linguistique commun (cas des Wolof, des Serer, des Toucouleur et, dans une certaine mesure, des Soninké et des Malinké). Les Diola de Casamance sont, par l'intermédiaire des groupes Gellowar, originaires du Gabon, apparentés - par la plaisanterie - aux Sérér du Sine. Les Wolof représentent le groupe le plus important (40 %), suivis par les Toucouleur et les Peulh, les Serer, les Soninké, les Diola et les Malinké, par ordre décroissant. Les Bassari, Macagne, Balante, etc... sont des populations à cheval sur les frontières de la Guinée Conakry et de la Guinée-Bissau. D'un point de vue linguistique, les langues de ces derniers groupes sont très différentes et appartiennent au groupe des "rivières du Sud". (Voir carte des ethnies ci-jointe)








0.3 - Ressources principales

- alimentaires :

- . exportation : arachide (huiles et tourteaux)
- . vivrières : sorgho, maïs, manioc, niébe, riz, (autoconsommation ou marché local), mil.

- Textiles : coton (SODEFITEX)

Ethnies.

-  Ov...
-  Peul
-  Serb...
-  Diak...
-  Mand...
-  Tecc...
-  Serak...



Niominka

- Tabac
- Pêche (particulièrement pêche industrielle)
- Minerais : phosphates (Taïba, etc...), fer non exploité.
- Secteur de réparation navale, petite mécanique dans zone franche de Dakar (presque totalement sur exportation).
- Tourisme.

Destination des exportations : principalement pays ACP.

Degré de dépendance : importation 300.000 T de riz, totalité de farine de blé, fers et métaux de construction, biens de consommation (en dehors production locale limitée et de qualité discutées).

Urbanisation : 30 % de la population si entendu au sens large, mais principalement concentrée dans la presque île du Cap Vert. Sur l'ensemble de la population : 6 % dans secteur secondaire
24 % dans secteur tertiaire.

0.4 - Données politiques et institutionnelles

République en 1960, fédérée au Soudan dans le cadre du Mali, puis Etat unitaire, Régime présidentieliste de 1962 à 1970, dominé par un Parti, l'U.P.S. (Union Progressiste Sénégalaise), devenu parti socialiste en 1976. Multipartisme depuis lors, limité constitutionnellement à trois partis en 1978, puis sans limitation depuis 1980. Confédération avec la Gambie depuis 1982.

Ces adaptations constitutionnelles reflètent une remarquable capacité du régime à répondre aux évolutions de la vie politique locale et aux caprices des marchés de matières premières conditionnant sa survie. De plus, le Président Senghor a réussi à assurer la transition présidentielle au profit d'A. Diouf.

Cependant, le libéralisme politique (et une remarquable protection des droits de l'homme) s'accompagnent d'un libéralisme économique de plus en plus marqué (depuis le 5ème Plan) avec pour conséquences des tensions sociales et économiques dans les secteurs de la production agricole et de la consommation.

Outre l'accès à des crédits ou à des marchés "arabes" privilégiés (Iran avant la chute du Shah, pays du Golf, Libye, etc..) le Sénégal a une politique financière tous azimuts (en particulier dans le secteur touristique) renforçant finalement la politique et la présence de la Banque Mondiale. (Voir carte administrative ci-jointe).

1 - TEXTES ET MESURES DE REFORME

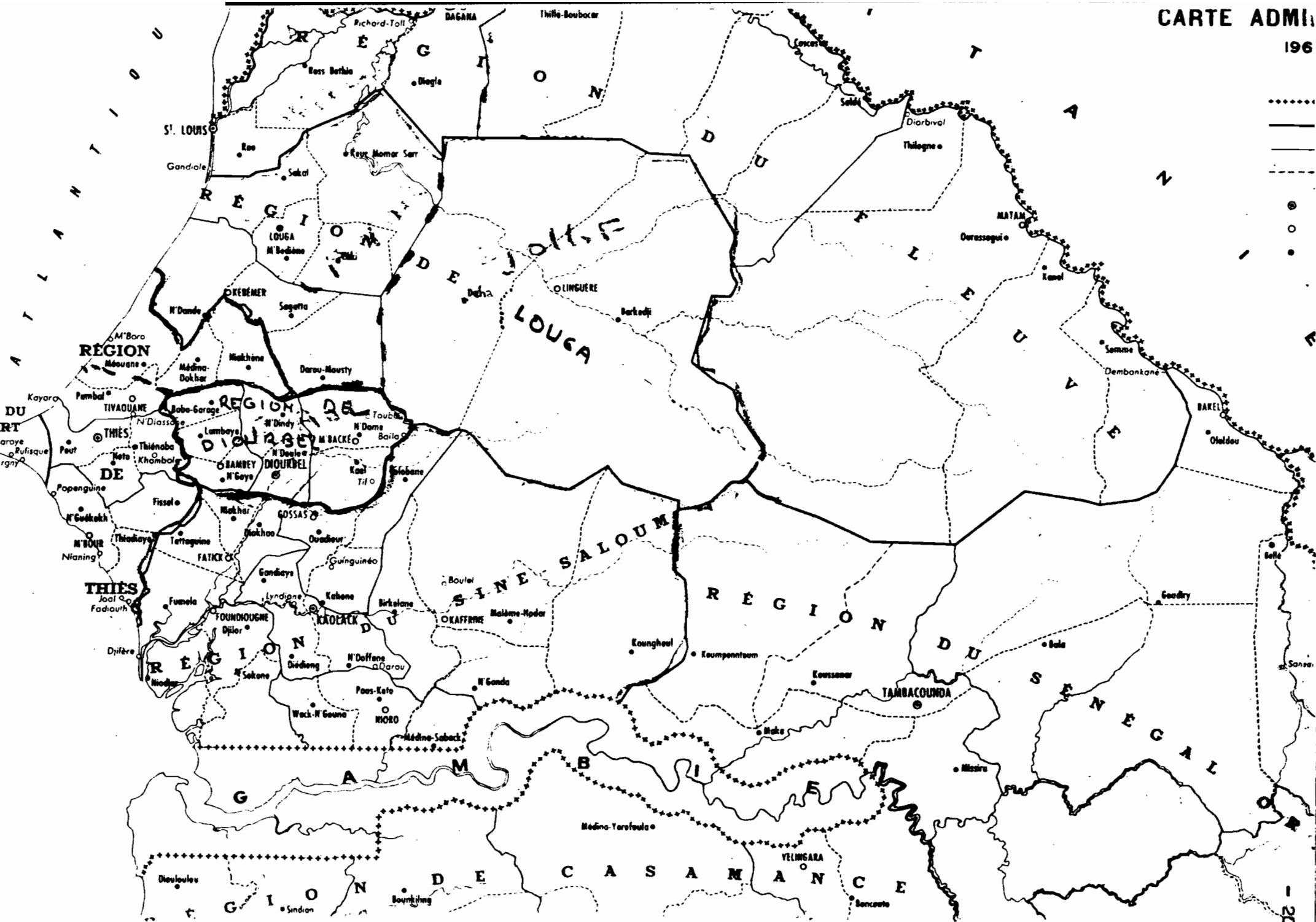
1.1 - Principales orientations de la réforme foncière

Pour le premier président de la Cour Suprême du Sénégal, Keba M'Bays, "le législateur sénégalais, en adoptant la réforme qui s'est échelonnée de 1964 à 1976 a abouti à la création du domaine national, à la modification des règles applicables au domaine privé de l'Etat et au remodelage du système de l'expropriation pour cause d'utilité publique". (Le Soleil 8 et 9 Novembre 1980, p. 4).

Cette réforme foncière à trois niveaux s'inscrit cependant dans une structure réformatrice beaucoup plus large et comprenant :

- le code forestier et la loi sur la pêche dans les eaux continentales,
- le code de l'urbanisme et l'office des habitations à loyer modéré,
- les mines et les carrières.

Tous ces textes ont une incidence foncière propre. Enfin, on citera d'autres structures administratives ayant un impact sur l'organisation de l'espace (services de l'aménagement du territoire) ou sa gestion (planification nationale ou régionale). Cependant selon I. Gaye et J.M. Bellot, "l'analyse des faits "montre" la prépondérance de l'optique centralisatrice" et que "les projets nationaux localisés dans les régions ne sont pas conçus pour résoudre les problèmes spécifiques de la région, mais pour répondre à un objectif national" (Gaye et Bellot 1981, p. 53 et 54).



Planification et aménagement visent à renforcer l'impact de la matrice spatio-temporelle occidentale et la conception du pouvoir étatique qui la sous-tend.

Mais, les instances administratives les plus prégnantes dans ce domaine sont les sociétés régionales de développement dont le rôle sera examiné au point 1.22. Selon Gaye et Bellot "la restructuration du monde rural se fera par les organismes agricoles. Sous cette appellation (il faut) sous-entendre les sociétés régionales de développement" (1981-84). Il ne faut pas enfin oublier le rôle fondamental des nouvelles communautés rurales.

1.2 - Textes et mesures

1.21 - Textes à portée nationale

- Réforme foncière : loi 64-46 relative au domaine national du 17 Juin 1964. (J.O. 11.7.64, p. 905)
Décrets 64-573 (J.O. 29.8.64. p. 1123)
64-574 (J.O. 5.9.64. p. 1167)
66-858 (J.O. 19.11.66. p. 1518)

Création d'un domaine national à côté des domaines de l'Etat et des propriétés privées immatriculées. Le domaine national comprend quatre catégories de zones (urbaines, classées, de terroirs et pionnières.) Voir aussi Commentaires en 2.1.

- Réforme domaniale : Réformes partielles : Décrets n° 61-058 MJ du 8.2.61 et n° 63-0121 MJ-ACS du 19.2.63, n° 66-521 du 4.7.66, abrogés par la loi n° 76-66 du 2.7.76, portant code des domaines de l'Etat (J.O. du 18 Juillet et 20 Septembre 1976 pp. 1110 et 1478).

Restent cependant applicables :

- Loi n° 66-67 du 4 Juillet 1966 relative à la vente, à la location et à la mise à disposition de certains locaux au profit des représentations étrangères et de leurs agents (J.O. 16.7.66. p. 857 et décret n° 66-520 du 4.7.66 (J.O. du 16.7.66. p. 866).

Décret n° 69-808 du 4.7.69 autorisant l'immatriculation de terrains du domaine national, modifié par décret n° 69-1202 (J.O. 13.12.69 p. 1422).

Ces textes consacrent trois innovations : Droit de préemption au profit de l'Etat en cas de vente d'un immeuble ou de droits réels, création d'un droit de superficie (peu utilisé) et soumission des ventes des immeubles du domaine à autorisation.

- Expropriation pour cause d'utilité publique : Lois 61-06 et 61-08 du 14 Janvier 1961, loi 66-01 et décret n° 66-395 du 31 Mai 1966 (J.O. 18.6.66 p. 891), remplacés par la loi n° 76-67 du 2.7.76, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique (J.O. du 28.7.76 p. 1118) et décret n° 77-563 du 3.7.77 (J.O. 30.7.77. p. 990).

Création d'une procédure simplifiée pour la prise de possession, omission de la "valeur acquise" de l'immeuble dans l'évaluation de l'indemnité et mise en place d'une commission d'évaluation des sols dans chaque région. Ce texte permet une intervention rapide de l'Etat et assure sa préemption au monopole foncier.

- Forêts : Principaux textes : Loi n° 65-23 portant code forestier, partie législative, remplacés par Loi 74-46 du 18.7.74 (J.O. du 26.8.74 p. 1381). La partie réglementaire ne semble cependant pas modifiée. Voir décret 65-078 du 10.2.65 (J.O. 6.3.65) sauf article 38 par décret 65-477 du 7.7.65 (J.O. du 31.7.65 p. 844 et article 32 par décret 72-1351 du 17.11.72 (J.O. du 9.12.72 p. 2028).

Ces textes concernent les forêts classées, les zones mises en "défens", la zone sylvo-pastorale... et des activités principalement non agricoles (pastoralisme, cueillette, exploitation forestière, etc...). La philosophie de gestion des zones classées est inspirée initialement de la réforme foncière. Protectionnisme renforcé en 1974 et lien à faire avec le code de la chasse pour les réserves naturelles, les réserves cynégétiques, les parcs, etc..

- Habitat et Urbanisme : Décret 61-354 M TPU du 21.9.61, portant création et organisation d'un bureau d'habitat rural (J.O. 7.10.61. p. 1461).

Décret 62-0297 M TPU, portant réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes (J.O. 11.8.62 p. 1348).

Loi N° 64-60 du 25 Juillet 1964, portant code de l'urbanisme, partie législative (J.O. 15.8.64 p. 1058) et décret 66-1076 pour la partie réglementaire (J.O. 30.1.67 p. 141), modifié par décret n° 72-1297 du 27.10.72 p. 1926).

Arrêté interministériel 6.288 du 26 Mai 1970, relatif aux demandes d'autorisation de construire dans les zones urbaines sur des terrains faisant partie du domaine national (J.O. 13.3.71 p. 228).

Loi n° 73-36 relative à l'office des habitations à loyer modéré (O.H.L.M.) (J.O. 30.6.73 p. 1324) et décret n° 73-586 du 26 Juin 1973 (J.O. 14.7.73 p. 1426).

Le modèle français a servi pour le code de l'urbanisme et la loi sur l'O.H.L.M. Plus originaux sont le décret 61-354 et l'arrêté 6.288. Ils s'inscrivent dans la transformation recherchée du monde rural évoquée en 2.1. En 1980, une banque de l'habitat a été fondée, essentiellement pour gérer une pénurie en milieu urbain mais se heurte à l'absence de terrains constructibles (Communication de M. Niang, IFAN. Dakar).

- Mines et carrières : Le texte le plus important est la loi n° 72-22 du 19 Avril 1972, relative au régime des carrières (J.O. 13.5.72. p.750). Le décret n° 61-356 M TPU-MIG, fixant le régime de l'exploitation des carrières du Sénégal (J.O. 2.10.61 p. 1418) a été modifié pour tenir compte de la loi précédente par décret 72-868 du 13.7.72 (J.O. 19.8.72 p. 1387).

La grande originalité de cette législation, par rapport au modèle français, tient à la distinction entre carrières (extraction à ciel ouvert) et mines (extraction en galeries)... Les autres dispositions sont en accord avec la loi domaniale.

Les autres textes, à portée plus juridique ou plus procédurale, sont détaillés dans les thèses de E. Le Roy (pour les textes antérieurs à 1970) et de B. Moleur (pour les textes entre 1970 et 1976). Tous ces textes ont une portée et une application nationales.

1.22 - Organisation des sociétés régionales de développement

Malgré leur vocation dans le secteur de l'amélioration de la productivité agricole, ces sociétés sont impliquées dans l'aménagement de l'espace et gèrent, au niveau local, certains problèmes fonciers en tant que principaux intermédiaires de l'Etat dans le monde rural.

Les principales sociétés sont les suivantes :

- La SODEVA (Société de Développement et de Vulgarisation de l'Agriculture), créée en 1969 pour prendre le relais de la SATEC, société française ayant eu la responsabilité du programme arachidier sénégalais durant ses deux premières années.

Cette société a la haute main sur la vulgarisation agricole dans le bassin arachidier et intervient par le biais de "paysans-pilotes". Elle a un double objectif de productivité (globale et par producteur) pour l'arachide et de diversification (tabac, maïs, horticulture...)

- La SODEFITEX (société de développement des fibres textiles) est héritière de la société française CFDT.

Elle opère au Sénégal oriental, au Sine Salum et en Haute Casamance. Elle sélectionne des plans cotonniers et vulgarise les techniques d'exploitation.

- La SAED (Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta) a vu, par la loi 79-29 du 24 Janvier 1979 (J.O. du 2.2.79), sa compétence étendue à l'ensemble de la rive gauche du fleuve Sénégal.

Elle a principalement une fonction-produits, sur le riz et le maïs en cuvettes aménagées et, plus accessoirement, sur la tomate (1). La canne à sucre (relevant de la Compagnie Sucrière à Richard Toll) relève d'un régime juridique différent. La gestion des cuvettes du Sénégal a fait l'objet de profondes modifications depuis 1980 et les "petites cuvettes" se sont développées dans la moyenne et la haute vallée.

- La SOMIVAC (Société de Mise en Valeur Agricole de Casamance) a été instaurée par la loi 76-64 du 2 Juillet 1976 pour coordonner l'action en Casamance des sociétés suivantes : SODEFITEX, SONAGRI, Société des Terres neuves, la mission agricole chinoise dans le projet rural de Sedhiou, etc...

Sa principale fonction est de promouvoir des aménagements, en particulier dans le domaine de l'hydraulique.

Toutes ces sociétés d'économie mixte disposent de compétences exceptionnelles dérogoires du droit commun pour ce qui touche la réalisation de leurs objets. En jouant, en particulier, sur la notion de terres pionnières introduite par la réforme foncière de 1964, des sociétés peuvent opérer de véritables expulsions sans mise en oeuvre de la législation sur l'expropriation pour la simple raison que la loi foncière ne parle d'appropriation que pour les terres immatriculées. Les autres terres sont "détachées" par les paysans ou les sociétés de développement et la seule procédure ouverte est la désaffectation et réaffectation d'une parcelle équivalente, si une telle parcelle existe effectivement (voir aussi 2.1 et 2.2).

Ces divers organismes auront, dans les années à venir, un rôle fondamental dans la réorganisation du secteur agricole, le "retour à la vérité des prix" et la gestion locale de la réforme foncière au sein des communautés rurales (dont l'autonomie de décision est contraire à l'interventionnisme technique des sociétés de développement).

(1) En contre saison et à la suite des cultures vivrières.

1.23 - Les communautés rurales

Dans la réforme foncière de 1964, la communauté rurale était l'organisme principal d'un développement à la base comportant gestion du patrimoine foncier et des ressources du terroir. L'imprécision du texte et des objectifs visés a impliqué une expérimentation qui a avorté en 1970 et qui eût pour conséquence de confier le devenir de ces communautés au ministère de l'Intérieur. Ces communautés sont devenues, dans le cadre d'une réforme de l'administration territoriale en 1972, des personnes morales de droit public et l'équivalent de la commune urbaine en milieu rural. Leurs compétences ont été fortement réduites par les lois 72-02 et 72-25 et un contrôle administratif très poussé a été mis en place, limitant considérablement les effets de la décentralisation administrative. Les attributions foncières des conseils sont organisées par le décret 72-1288 du 27 Octobre 1972 (texte légèrement modifié en 1980).

Références : les textes de la réforme de 1972 sont reproduits dans une publication ronéotée distincte sous le titre La réforme de l'administration territoriale. Dakar. Ministère de l'Intérieur. 1972.

1.3 - Application des mesures

- Secteurs géographiques sensibles

Le bassin arachidier ayant été depuis longtemps quadrillé par le système coopératif, les secteurs sensibles sont, actuellement, la moyenne vallée du Sénégal, en particulier pour les grands périmètres rizicoles, la basse et la moyenne Casamance (pour des projets rizicoles de Sedhiou et de Balla), les Niaye pour l'horticulture, la petite côte pour les installations touristiques, la région du Cap Vert pour les infrastructures industrielles (en particulier Industrie chimique du Sénégal). Enfin, tout le secteur péri-urbain est sensible en fonction de la multiplication des vergers et jardins de week-end.

- Domaines d'activités sensibles

- . agriculture de décrue après construction du barrage de Manantali sur le fleuve Sénégal,
- . horticulture et maraîchage en particulier dans le Cap Vert sous la poussée de l'urbanisation,
- . extraction de phosphates en compétition avec terres cultivables à Taïba et Niobéne,
- . projets touristiques acquis ou à venir,
- . cimenteries ,
- . projets d'industrialisation lourde (tel le projet avorté de M'Boro pour la sidérurgie),
- . protection de la nature, parcs et zones en défens
- . pêche en zone continentale, dans la zone littorale et dans la zone des 200.000 miles marins.

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS

2.1 - Niveau de formalisation de la démarche étatique

Le Sénégal a opté pour un ensemble imposant de réformes opérées par voie législative, supposant parfois des modifications constitutionnelles. Ainsi en 1963, la nouvelle constitution a modifié l'article 12 de la constitution de 1960 pour ne protéger que le seul "droit de propriété" "oubliant" ainsi les qualificatifs "individuels ou collectifs" du texte de 1960. Ceci a permis la nationalisation des terres non immatriculées (en propriété individuelle) ou non introduites dans le domaine de l'Etat.

Mais, plus généralement, la réforme foncière et domaniale s'est inscrite dans les cadres classiques de la structure administrative héritée de la période coloniale. Ceci suppose qu'aucune "agence" n'est spécialement responsable de son application, les services des domaines - bien spécialisés sinon bien organisés - ayant la haute main sur le respect des normes relatives aux domaines et aux terres immatriculées.

Les services de l'Aménagement du Territoire auraient eu vocation à un tel contrôle des terres du domaine national si l'application de la réforme ne leur avait été retirée en 1970 au profit du Ministère de l'Intérieur. C'est ainsi la tendance la plus administrativiste et la plus technicienne qui l'a emporté. Ce faisant, la réforme foncière ne pouvait déboucher sur une réforme agraire généralisée (par réaffectation globale des titres et des espaces), des ajustements très limités étant seulement possibles dans le cadre du décret 72-1288 de 1972 précédemment cité en 1.23.

C'est donc une erreur de parler de réforme agraire à propos du domaine national sénégalais car le ministre de l'Intérieur, Jean Colin, a formellement exclu une telle interprétation dans sa circulaire d'application de 1972.

2.2 - Justification des principales mesures

Dès la mise en place, en 1959, d'une commission de réforme foncière, puis dans les rapports qui, en 1960, ont orienté la loi de 1964 et le code des domaines de 1976, deux discours apparaissent. La première tendance cherche à rationaliser la gestion foncière pour que la terre réponde aux objectifs de développement. Les déterminations sont ici économiques et s'inscrivent dans un processus de diffusion accélérée des comportements et des institutions des pays développés et, singulièrement, de la France. Pour simplifier, on pourra considérer que ce premier discours vise à intégrer le capital foncier dans une gestion capitaliste et bureaucratique de l'espace.

Le deuxième discours est plus proprement idéologique et à usage interne, bien qu'il s'inscrive plus généralement dans la recherche d'une voie africaine du socialisme prônée par le Président Senghor dans ses déclarations dans les instances internationales. Il cherche à affirmer une spécificité négro-africaine dans la conception et l'organisation de l'espace et à assurer une gestion communautaire à la mesure de la "civilisation de l'universel" en train de naître. Ce discours a pu, dans la bouche du Président Senghor lors de la présentation de la réforme

foncière, contenir un aspect anti-capitaliste, lorsque ce dernier récusait le "capitalisme niveleur et égoïste". Mais, ce dernier discours n'est resté que discours, alors que le discours à fondement économique a été au moins partiellement réalisé et a conduit à des pratiques d'intégration toujours plus poussées dans le marché mondial dont rend compte la place faite actuellement aux sociétés de développement (voir supra 1.22).

Il y a là un décalage réel dont rendait compte récemment le premier président Keba M'Baye dans le discours de rentrée des tribunaux sénégalais en Octobre 1980 (déjà cité en 1.1).

Après avoir rappelé que "la réforme de 1964 avait un double objet : libérer l'usager de la terre du droit de redevance, faciliter les grandes entreprises de développement agricoles prévues au plan", l'auteur ajoute immédiatement : "Pour arriver à cette fin, elle (la réforme) est allée chercher sa légitimité dans les traditions négro-africaines". Puis, cette référence aux traditions n'étant pas évidente et pour justifier cette légitimité, le premier président recourt à l'argument suivant : "l'Etat s'est substitué aux chefs de terre du système coutumier. Mais le nouveau lamane (1) ne touche pas d'assaka (2). Il s'avoue détenteur et non propriétaire de cet immense domaine". (Le Soleil. 8/9.11.1980 p. 4).

Cette argumentation pose deux difficultés. D'une part l'existence d'une dissociation entre des finalités de modernisation et des moyens idéologiques référant à la traditionnalité a pu conduire à des contradictions entre systèmes référentiels, puis à des conflits dont ont profité les élites les plus réactionnaires (en particulier maraboutiques).

La seconde difficulté est de penser qu'un changement de qualificatif du nouveau mode de contrôle étatique (3) suffit à charger

(1) Le lamane est, dans la tradition wolof-eerer, le chef de terre.

(2) L'assaka est la dîme coranique utilisée comme redevance foncière.

(3) Reconnaissance d'un droit de détention et non de "propriété" au profit de l'Etat, ce droit de propriété étant reconnu à la "nation".

la réalité profonde d'une intervention de l'Etat dont nous avons rappelé la tendance au monopole foncier dans la première partie. Compte tenu, en outre, du fait qu'il n'y a aucun rapport entre la "détention" par l'Etat du domaine national et le contrôle exercé traditionnellement par le chef de terre, on a un exemple intéressant d'utilisation d'un discours de légitimité qui, pour des fins idéologiques, voile les contradictions dans la mutation des sociétés sans les résoudre directement. Ce faisant, ce double discours paraît avoir un rôle d'occultation des contradictions, voire un effet mystificateur dont ne sont pas dupes les principaux intéressés, c'est-à-dire les paysans et les habitants des quartiers urbains "déguerpis" ou menacés de délogement par les plans d'urbanisme.

Mais, du point de vue du juriste, on remarque que le nouveau concept de "détention" répond au besoin de remplacer le concept de "terres vacantes et sans maître" qui avait été fortement discuté par les nouvelles élites sénégalaises depuis les années "30". Tout en reconnaissant des modes d'emprise spécifiques sur l'ensemble du territoire (droits lamanaux ou leurs équivalents), ce qui ruine la prétention aux terres vacantes et sans maître, l'Etat sénégalais en retire la gestion aux anciennes autorités pour les confier, sous son contrôle, aux nouvelles communautés rurales. Le concept de détention permet enfin de n'attribuer un droit de propriété qu'à la "nation" et ainsi d'exclure toute appropriation collective, donc toute procédure d'expropriation et donc toute indemnité en cas de reprise de droits fonciers. On ne parle alors que "d'affectation" ou "désaffectation". Ce montage juridique est techniquement remarquable mais laisse les paysans totalement insensibles. Pour eux, seule compte la réalité de l'intervention administrative, quel qu'en soit l'habillage terminologique.

3 - LES PRATIQUES FONCIERES REELLES

Une généralisation des pratiques observées principalement en milieu wolof rural peut paraître délicate. Apparemment, les réalités urbaines et rurales sont très opposées, en raison de l'ancienneté d'un

modèle urbain calqué sur celui de l'ancien colonisateur alors que les problèmes fonciers en milieu rural n'étaient influencés qu'indirectement (par la monétarisation des relations sociales principalement). Au sein même du monde rural, le bassin arachidier se différencie fortement des autres zones périphériques. Cependant, ces variations n'interdisent pas une évaluation d'ensemble parce que c'est la même matrice spatio-temporelle qui se trouve actualisée dans les plans d'urbanisme (en milieu rural et urbain), dans l'aménagement du territoire national et dans les politiques foncières. Si la loi 64-46 sur le domaine national distingue quatre zones (urbaines, classées, de terroir, pionnières), ce sont les mêmes principes qui s'y appliquent et ils ne dérogent de la terminologie coloniale (référence à la propriété et à la procédure de l'immatriculation) que de façon formelle (voir supra 2.2). C'est la même philosophie qui reconnaît tantôt l'appropriation (par voie d'immatriculation) ou l'inexistence d'une propriété collective, sans pouvoir penser sur un autre registre et de façon originale les droits fonciers fondés sur les "systèmes traditionnels" ou sur des modes non officiels d'occupation de l'espace.

L'application des réformes rencontre donc l'obstacle d'une autochtonie qui n'est point entrée dans la logique de la matrice spatio-temporelle et que, durant les années soixante, on dénommait "les résistances traditionnelles au Droit moderne". Mais, les réformes rencontrent aussi d'autres obstacles, venant du cœur même du nouveau modèle et de ses acteurs qualifiés (fonctionnaires en particulier pour les jardins de week-end dans la presqu'île du Cap Vert, stratégies d'accumulation foncière propre à certains ministères (1) en contradiction avec la politique du service des domaines.

La perversion du modèle ne vient donc pas seulement de "paysans arriérés" dont il faudrait vaincre l'ignorance du "bon" système d'occupation de l'espace. Elle est aussi le fait des acteurs officiels, volontairement pour certains, involontairement pour d'autres. Dans ce

(1) En particulier pour le tourisme, l'industrie lourde, le développement rural et l'administration territoriale, etc...

dernier cas, cela tient au fait que les services des domaines n'ont pas les moyens nécessaires pour réaliser les immatriculations demandées. La loi 64-46 avait prévu qu'après mars 1966, toutes les demandes d'immatriculation nouvelles seraient forcloses. Or, non seulement ce délai n'a pas été appliqué (1) par l'administration mais encore, en raison de la lenteur du travail des services, les 10.000 demandes déposées ne pourront toutes être examinées avant l'an 2000. Comment alors reconstituer la valeur vénale de 1964 d'un terrain dans le Cap Vert ?

L'application de la loi 64-46 pose donc des problèmes nombreux et délicats dans les zones rurales et semi urbaines. Mais d'autres difficultés apparaissent en milieu urbain, en liaison avec les politiques d'urbanisme et d'habitat social.

3.1 - En milieu rural et semi-urbain

L'application de la législation dans les quatre zones mentionnées par la loi 64-46 connaît des difficultés variables.

- Les zones urbaines posent souvent les plus grandes difficultés en raison du développement foudroyant des vergers et jardins et l'accumulation foncière réalisée par les fonctionnaires grâce à leurs revenus monétaires réguliers qui, par des procédés peu orthodoxes, tel le prêt gagé sur des champs péri-urbains, contrôlent des terrains qui sont alors exploités par les anciens détenteurs, devenus salariés ou "ouvrier à façon". Ce mécanisme d'expulsion est sensible dans les principales villes du Sénégal mais a pris dans la région du Cap Vert une telle envergure qu'un rapport confidentiel au premier ministre, en 1976, indiquait que toutes les terres de culture y étaient contrôlées pour l'habitat ou l'horticulture et qu'il était dès lors inutile de chercher à mettre en place les "sections rurales" qui devaient assumer dans les zones urbaines le rôle foncier (affectation et désaffectation des terres) des communautés rurales en zones de terroir.

(1) Le délai étant repoussé, puis les terrains étant immatriculés au nom de l'Etat, puis rétrocédés aux particuliers.

- Les zones classées prennent en charge le patrimoine forestier. Mais, ici aussi, les pressions sont très fortes. Les acteurs en sont principalement les marabouts de la confrérie mouride dans les zones d'occupation des Pauls dans le Ferlo (région de Louga) et dans le Sénégal oriental. L'avancée du "front pionnier" se faisant au détriment des pasteurs et après des conflits parfois sanglants, l'administration règle le litige par l'ouverture à la culture de forêts classées où s'installent les "daara" (écoles coraniques et villages mourides). Les conséquences écologiques ne sont pas négligeables et les risques de désertification apparaissent rapidement.
- Les zones de terroir correspondent à plus de 50 % du territoire national et aux terres régulièrement utilisées pour l'agriculture et l'élevage. L'intérêt de l'administration est principalement centré sur cette zone où est produite l'arachide, avec divers produits vivriers nécessaires à la "reproduction du producteur". L'application de la réforme foncière et administrative depuis 1972 et la création des communautés rurales ont également rencontré diverses difficultés. Certains, en Casamance, ont récusé par principe la réforme (enquête personnelle en 1979). Beaucoup d'autres ont mis en oeuvre des procédures de "contournement" ou de "détournement" des nouvelles institutions d'affectation ou de désaffectation des terres de culture tant leur paraît grave le risque d'intervention de l'Administration dans les affaires locales. En outre, l'émergence d'une nouvelle classe "d'intermédiaires ruraux", proche d'une bourgeoisie bureaucratique, a aiguisé les conflits et maximisé les rapports de force. On ne s'étonnera donc point que les conseils ruraux (organes des communautés rurales) ne connaissent qu'une infime partie des conflits fonciers qui apparaissent réellement chaque année. Un mode local de règlement (1) apparaît alors officieusement en adaptant les divers modèles juridiques en présence (droit traditionnel

(1) Ce mode local de règlement des conflits a été étudié par Mbaye Diao, dans sa thèse sur le régime foncier et développement, en pays Serer, par J.Y. Weigel dans le département de Semme région du Fleuve et par E. Le Roy en pays wolof. Voir l'émergence d'un droit foncier local au Sénégal, Dynamiques et finalités des droits africains. Paris Economica 1980.

droit islamique et droit français) au contexte contemporain. Cependant, à travers l'application de la réforme foncière, c'est toute la politique agricole qui est remise en question par les paysans et, au delà, leur soutien au parti dominant. Ceci peut conduire à des changements de majorité et à des évolutions dangereuses pour l'avenir du régime en place.

- Les zones pionnières ont un statut implicite. Elles ne sont définies que comme le solde des autres zones et n'ont pas d'autre particularité que d'être confiées, par l'Etat, à des organismes étatiques ou para-étatiques d'aménagement dans le cadre des programmes nationaux de développement. Les premières applications de ces structures exceptionnelles d'aménagement de l'espace concernent la vallée du Sénégal et le Sénégal oriental (pour la société des terres neuves). Deux difficultés apparaissent. D'une part, sont classées dans une zone pionnière des terres régulièrement cultivées et devant ainsi relever de la catégorie des "zones de terroir" mais réclamées par un organe d'aménagement dans le cadre d'une opération de grande envergure. Ceci concerne actuellement la SAED (voir supra) pour les grands périmètres rizicoles et le complexe de sucre et tomate de Richard Toll et Dagana. Si les paysans ne récusent pas le principe d'un aménagement, ils veulent être les bénéficiaires de l'opération et les seuls décideurs de l'opportunité d'opérations techniques. De graves difficultés ont ainsi marqué le secteur de la culture intensive de la tomate dans le département de Dagana. D'autre part, depuis 1972, les communautés rurales sont devenues des circonscriptions administratives alors qu'initialement elles n'étaient que des organes de gestion des droits fonciers dans le seul cadre des zones de terroir. Les communautés sont donc introduites progressivement sur l'ensemble du territoire sénégalais, et spécialement sur les zones pionnières de la vallée du Sénégal. Il va alors y avoir contradiction entre le monopole foncier étatique concédé aux sociétés d'aménagement et les compétences propres des conseils des communautés rurales (et de l'administration territoriale qui en assure la tutelle). Cette compétition entre services est également une compétition entre des principes différents d'organisation de l'espace et si on ne peut augurer qui, à terme, gagnera, on peut penser que la réalisation des programmes de développement en sortira perturbée.

3.2 - En milieu urbain

Références : Un récent numéro spécial des Cahiers d'Etudes Africaines consacré aux "Villes africaines au microscope" (Volumes 81-83 1982) contient de nombreux articles sur le Sénégal et comporte toutes les références bibliographiques nécessaires. Nous n'évoquerons ici que les orientations principales de ces recherches.

Les travaux de M. Vernière sur Pikine ou de G. Salem sur les quartiers "déguerpis" du centre dakarais, ceux d'A. Osmont sur les parcelles assainies de la zone industrielle du grand Dakar, certains rapports ministériels en matière d'urbanisme et l'action d'organismes publics tel l'OHLM déjà cité soulignent les faits suivants :

- D'une part, il y a une intense activité de migration interne, soit à l'intérieur de la ville entre les quartiers, soit entre villes-relais avec une intégration des relations commerciales ou productives étudiées, par exemple, par A. Morice ou G. Salem. Une partie de la population est "flottante" et ne s'inscrit que très indirectement dans le modèle urbain officiel, malgré des interventions très dirigistes dans le secteur de l'habitat, dans les moyens de transport...
- D'autre part, les techniques officielles de construction, de lotissement ou d'aménagement de l'espace sont perverties par des pratiques dites "populaires" ou "spontanées" mais qui ne sont pas seulement populaires et rarement spontanées et qui relèvent en fait d'une autre représentation de l'espace et d'une organisation de l'habitat qui rend compte du choc entre les deux matrices spatio-temporelles et des limites du modèle occidental. A. Osmont a bien mis en évidence ces phénomènes à propos de la cité Castor à Dakar, des parcelles assainies ou des nouveaux lotissements de Rufisque. L'administration a souvent répondu à ces adaptations ou à ces innovations par des interventions violentes tels des "déguerpissements" de zones en construction légère à Dakar, des rectifications de voies routières au bulldozer à Ziguinchor, en 1979, etc... Des tensions graves naissent de confrontations chaque jour plus aiguës.

- Enfin l'espace constructible se raréfie dans certaines zones, entraînant une spéculation foncière accrue malgré une politique officielle de limitation des prix des terrains. L'office de l'Habitat, créé pour répondre à une politique sociale de logement, a ainsi constaté l'absence de disponibilités foncières à Dakar... et l'inutilité de son intervention. Cette carence de surfaces constructibles entraîne nécessairement une compétition pour l'accès au sol urbain et une segmentation en zones résidentielles en fonction des revenus, avec, à terme, la séparation complète et antagoniste entre la ville riche (Plateau et Fann à Dakar) et ville pauvre des quartiers périphériques (le grand Dakar par exemple)

Il y a donc un problème de la ville au Sénégal, problème aux multiples facettes et concernant tant la question foncière stricto sensu que le ravitaillement en eau ou en combustibles, la circulation routière et le rythme des créations d'emplois, etc.. La tentation est de recourir à des pratiques autoritaires pour tenter de contrôler le flux migratoire, puis fixer la population et enfin l'inscrire dans les "canons" de la vie urbaine, selon les exigences de la matrice spatio-temporelle occidentale. Cette tendance autoritariste est encore compensée par des options démocratiques qui honorent le Sénégal mais, la crise s'aggravant, il n'est pas sûr que les autorités sénégalaises puissent relever le pari d'un encadrement souple des flux migratoires et d'une auto-régulation du développement urbain.

Plus généralement, et suivant J.F. Tribillon, l'évolution antérieure a été "brisée par l'épuisement de certains marchés et de certains bassins de production mais, ensuite et surtout, par l'enfermement des villes secondaires de la fédération (de l'AOF) dans des Etats indépendants. Dès lors, Dakar prend en charge et concentre toute la fonction commerciale et quasi-industrielle de traite de l'espace sénégalais. Et, en même temps, Dakar ne réussit pas, sa tutelle politique et administrative disparaissant, à maintenir sa tutelle économique sur les villes des nouveaux Etats, c'est-à-dire sur les classes dirigeantes de ces Etats qui rejettent l'hégémonie dakaroise en même temps que l'hégémonie parisienne" (J.F. Tribillon Paris, Dakar, Abidjan. Notes brèves sur les

rapports entre les réseaux urbains du centre et ceux de la périphérie. Texte interne au réseau sur la promotion foncière et immobilière dans les pays en voie de développement, Mai 1982. p. 3).

3.3 - Contraintes pesant sur les politiques foncières

Impératifs géographiques

Ces impératifs sont plus prégnants dans le cas de certaines villes où l'espace naturel est limité (Cap Vert), dans le cas d'écosystèmes particuliers (liés par exemple à la crue du fleuve Sénégal, aux précipitations en quantité et en durée, etc..). Par contre certaines zones disposent de virtualités en particulier dans l'agriculture. La Casamance doit devenir le grenier à riz du Sénégal et le Sénégal oriental est, aux dires de certains experts, un nouvel Eldorado ou un "far east" à défricher... Mais, le problème le plus important à résoudre reste celui de la densité d'habitants au km² dans le bassin arachidier. La plus grande partie du bassin est saturée alors que la production arachidière décline. Des migrations sont indispensables mais les expériences "dirigistes" telle celle de la société des terres neuves n'ont pas répondu aux espoirs des experts. Par contre, d'autres expériences paraissent plus fécondes à long terme. Ainsi, les "unités expérimentales du Sine Salum" aident à créer un paysannat capable de contrôler les transferts de technologie et de les adapter aux finalités locales sans tomber dans une excessive dépendance du marché international.

Contraintes internes :

Ces contraintes ont déjà été incidemment évoquées. Pour résumer on notera :

- des dispositifs juridiques nombreux, efficaces et bien conçus sur le papier, mais largement rejetés ou ignorés dans la réalité,
- des dynamiques "populaires" non maîtrisées, aboutissant à la perversion des politiques poursuivies,

- L'émergence de nouvelles classes sociales liées à l'appareil de l'Etat et profitant des conditions de l'accumulation à l'échelle nationale ou locale. L'extorsion du sur-profit dans la production arachidière fait vivre, et parfois engraisse, l'appareil de l'Etat. Cette exploitation paysanne est de plus en plus mal ressentie même si certains problèmes peuvent être occultés grâce aux relations de clientèle ou à la mythologie politique serghorienne.
- Un fonctionnement déficient de l'administration sénégalaise, même si elle tranche avantageusement avec celle de ses voisins (Mali, Guinée ou Gambie, par exemple). Des détournements de fonctions ou de procédures disqualifient, dans certains cas, l'intervention étatique et interdisent la concrétisation de la politique foncière choisie.

Contraintes externes :

Ces contraintes semblent avoir un effet toujours grandissant, à mesure de l'intégration de l'économie sénégalaise dans le marché mondial :

- L'option capitaliste et libérale en matière économique introduit une dépendance toujours accrue vis-à-vis des logiques et des comportements propres au mode de production capitaliste. La période contemporaine se caractérise par la diffusion de ces comportements des villes-comptoirs vers la brousse la plus reculée, en particulier par le biais de la monétarisation des relations sociales et sans maîtrise du processus.
- La crise de la production arachidière et la baisse des prix des phosphates rendent l'Etat sénégalais dépendant des bailleurs de fonds tant pour les budgets d'investissement que de fonctionnement. L'Etat ne peut maintenir son "train de vie" (et payer sa fonction publique pléthorique) que grâce à l'aide internationale qui marque des signes d'essoufflement. Il en résulte une politique "tous azimuts" d'appel aux investisseurs publics et privés, mais aussi une sensibilité toujours croissante aux fluctuations économiques internationales.

Pour comprendre la politique foncière de l'Etat sénégalais, il ne faut pas oublier la nature propre de cet Etat, comme structure de relais entre deux systèmes clientélares.

Le premier système, interne à la formation sociale sénégalaise, lie le parti au pouvoir à la classe bureaucratique puis à la bourgeoisie marchande et finalement à la nouvelle classe des intermédiaires ruraux. Les alliances de classes sont nécessaires pour assurer les assises économiques des uns et politiques des autres. Elles supposent un élargissement de la sphère de la monétarisation des échanges et celle du salariat.

Le second système clientélaire est international. L'Etat sénégalais appartient à une chaîne d'Etats-clients au sein d'un complexe politico-économique où émergent actuellement la Banque Mondiale, l'US-AID et le fond européen de développement, à côté d'investisseurs privés arabes et de la banque islamique de développement.

Dépendant de ses clients sociaux et client lui-même, l'Etat a peu de liberté de décision et donc d'innovation, sauf en matière foncière. Cette "liberté" rend la question foncière stratégique pour l'Etat.

4 - EVALUATION DES OBJECTIFS A LONG TERME

4.1 - Evaluation des projets

L'objectif officiel, tel qu'il est exprimé dans les cinquième et sixième plans, est de faire du Sénégal un Etat semi-industrialisé en l'an 2000. Ceci suppose :

- la mobilisation de nouvelles capacités financières pour les investissements nécessaires,
- des ré-équilibrages entre secteurs primaire, secondaire et tertiaire, et entre les zones urbaines et rurales,
- l'adoption d'un profil capitaliste-type avec une inscription croissante dans la division internationale du travail.

Le contrôle nouveau de la force de travail que ce processus suppose doit avoir pour corollaire une disponibilité toujours plus grande de l'espace. L'espace est la seule donnée qui reste largement disponible, même si certains espaces (Cap Vert, bassin arachidier) sont déjà saturés. Par ailleurs, cet espace est bien placé dans le système des communications aériennes et navales, en dépit d'échecs rencontrés dans la grosse réparation navale. Enfin, les éco-systèmes offrent peu de résistance à une action de "modernisation" dans l'aménagement du territoire.

Ces divers facteurs expliquent que la question foncière puisse apparaître, au Sénégal, comme "stratégique". Les politiques foncières et de maîtrise de l'espace représentent le levier disponible d'une politique volontariste étatique, étant entendu que, ce faisant, l'Etat sénégalais n'imprime pas seulement sa marque dans l'espace mais influence également la constitution de nouveaux rapports sociaux correspondant à sa philosophie d'action.

On doit donc attendre des dix-huit prochaines années une utilisation croissante du dispositif juridique et institutionnel existant avec trois scénarios d'évolution possible :

- Un scénario fondé sur la continuité de l'option libérale économiquement et (surtout) politiquement. La crise mondiale et les contradictions internes interdisent alors le processus de "décollage" industriel et, si l'échec est trop grand, une politique de rechange, à "choisir" parmi les deux scénarios suivants.
- Un scénario de forte intégration dans le marché mondial, accompagné d'un raidissement du régime et d'un autoritarisme nouveau. Ce serait l'adoption d'un profil "sud-coréen" avec une économie hyper-libérale et un contrôle militaro-policié renforcé.
- Un dernier scénario pourrait enfin émerger, en réponse à l'échec du premier scénario ou aux excès du second en impliquant une substitution des forces pro-occidentales par des forces islamiques pro-arabes orientées soit vers la Libye, soit vers l'Iran soit vers l'Arabie saoudite (en association, dans ce cas avec la Mauritanie).

Dans les deux premiers cas, les politiques foncières joueront un rôle essentiel. Dans le dernier cas, et selon l'exemple iranien contemporain, la terre cesse d'être la préoccupation principale ou, plus exactement, l'avenir des relations sociales s'exprime ailleurs que dans la modernisation des relations foncières selon le modèle occidental.

4.2 - Evaluation personnelle de la capacité de gestion par l'Etat de sa politique foncière.

L'avenir est préoccupant, faute de ressources en matières premières et en capitaux. Je suppose cependant que l'Etat sénégalais peut, malgré les obstacles, aboutir aux objectifs d'industrialisation qu'il s'est fixé. Ce faisant, il est amené à s'occidentaliser toujours davantage (voire à se raidir dans un islamisme militant). Dans les deux cas, il tourne le dos à son histoire pré-coloniale et aux leçons d'un passé qui avait toujours cherché à limiter les influences européennes et musulmanes.

Compte tenu des risques pris à l'occasion de l'adaptation des structures économiques à l'industrie de l'an 2000, il y a là une faille dans laquelle d'autres régimes sont tombés.

Notice rédigée par E. LE ROY

Relue et commentée par J.Y. WEIGEL

T O G O

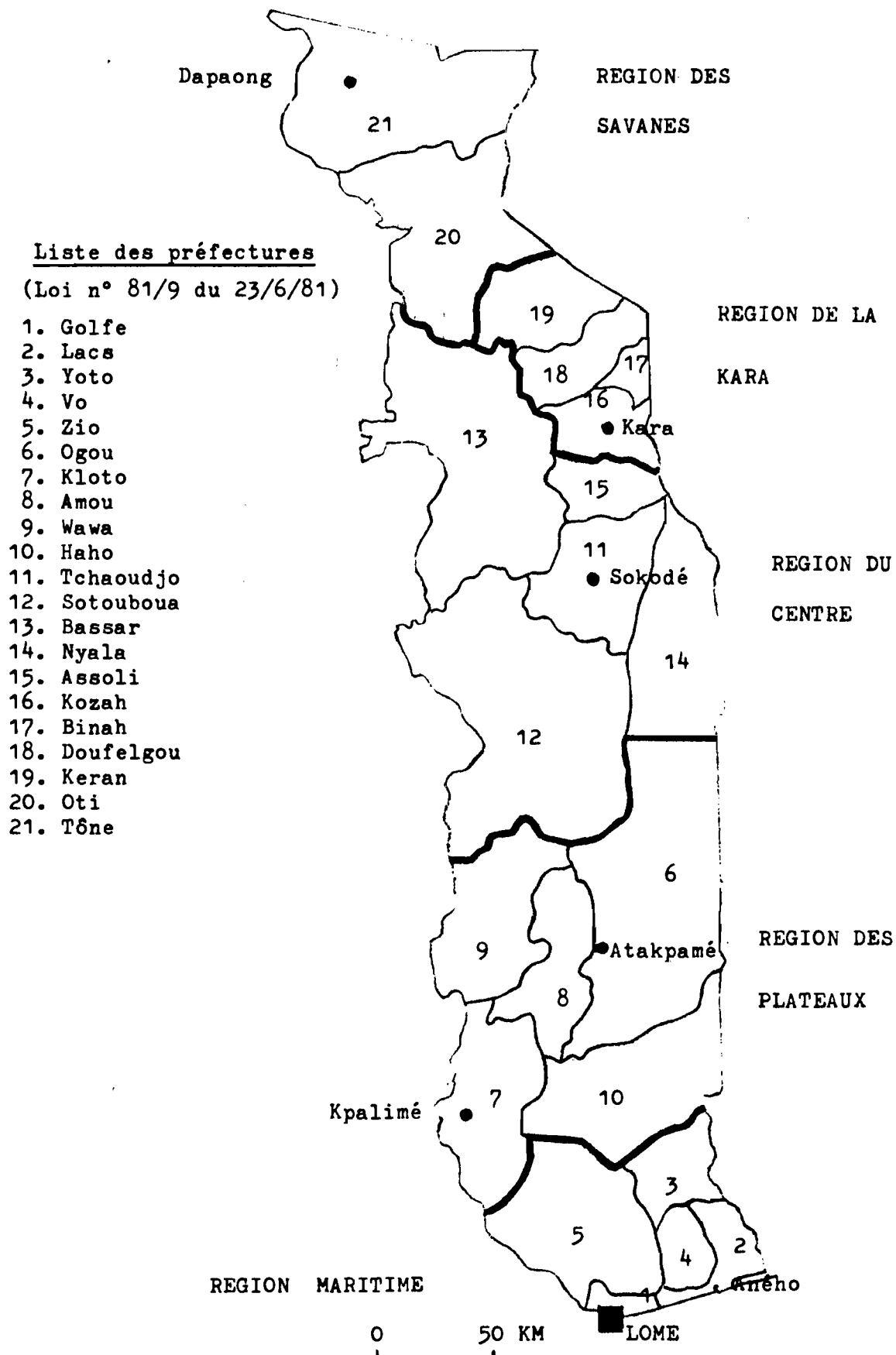
0 - IDENTIFICATION DE L'ETAT

0.1 - Situé en bordure du Golfe de Guinée, le Togo s'étire entre le 6ème et le 11ème degré de latitude Nord. Coincé entre la République du Bénin et le Ghana, ce pays de 55.000 km² (1/10 de la France) n'excède pas 55 km d'Est en Ouest à sa base et ne dépasse qu'exceptionnellement 150 km dans cette dimension. La population, évaluée à 1.950.000 habitants au recensement de 1970, atteignait 2.700.000 habitants au recensement de 1981, soit un taux annuel d'accroissement important voisin de 3 %. La densité brute moyenne de population, voisine de 50 habitants/km², est exceptionnelle en Afrique noire.

0.2 - Du fait de sa configuration géographique, le Togo est, selon l'expression de R. Cornevin, un condensé de "toute l'Afrique en 600 kilomètres"⁽¹⁾. De la savane soudanienne à la forêt mésophile (zone productrice de café et de cacao), le pays offre à peu près toutes les formes végétales intermédiaires, mais la dégradation n'est pas régulière de la mer vers l'intérieur. Le Sud, anormalement sec, évoque à bien des égards des paysages soudanais, la forêt suivant une dorsale montagneuse (massif de l'Atacora) qui prend le pays en écharpe. Plus de 40 ethnies se répartissent en deux grands groupes, adja-éwe au Sud et para-gourma au Nord. La densité brute moyenne de population n'a pas grande signification dans la mesure où, inférieure à 20 sur plus de la moitié du territoire, elle excède 150 dans le Sud-Est.

Comme dans la plupart des pays riverains du golfe de Guinée, la géographie régionale est commandée par l'opposition Nord-Sud. Même si les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir le Nord depuis une quinzaine d'années, le Sud continue de concentrer l'essentiel des activités (région maritime, région des Plateaux). Ces deux régions

CARTE ADMINISTRATIVE DU TOGO



concentrent plus de 60 % de la population sur environ 40 % de la superficie et la capitale, Lomé, qui regroupait moins de 10 % de la population totale en 1970 compte, en 1981, plus de 350.000 habitants, soit 13,6 % de la population.

0.3 - Le Togo a cessé depuis assez longtemps d'être exportateur net de produits vivriers et le pays a même dû (peut-être à cause de la "générosité" inconsidérée de ses dirigeants) importer, au cours des dernières années, une part notable des denrées de première nécessité. La vigoureuse campagne lancée en 1981 au sujet de la commercialisation des produits vivriers est l'expression de ce déséquilibre préoccupant survenu en particulier après la mauvaise campagne agricole 1976-1977. Le passage en fraude vers le Togo d'une partie de la production ghanéenne a donné un temps l'impression que les cultures commerciales (essentiellement café et cacao) pouvaient constituer un facteur d'équilibre. La "vocation de transit" du pays est bien connue et il ne fait aucun doute que la réexportation de produits comme les tissus, les alcools, le tabac, etc... atteignant de 10 à 15 % des exportations officielles, joue un rôle non négligeable dans la vie économique du pays. Le facteur majeur, au cours de ces dernières années, est pourtant le "mirage phosphatier" provoqué par une brusque flambée des cours en 1974. Le Togo, qui vient de se voir imposer un moratoire particulièrement dur, connaît aujourd'hui des difficultés économiques d'autant plus graves qu'une politique d'investissements non productifs a été menée au cours des six dernières années au détriment du secteur agricole et des équipements essentiels.

Ces déséquilibres se lisent d'une manière particulièrement brutale dans les chiffres suivants :

Tableau 1 : Répartition du produit intérieur brut (en %) source : Banque Mondiale (2)

	1960	1979
secteur primaire	55	25
secteur secondaire	16	23
dont secteur manufacturier	(8)	(7)
services	29	52
Total	100	100

Tableau 2 : Accroissement annuel du PIB - source:Ministère de la Coopération

1970-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79
+ 7,8	+ 42	- 6	+ 8,5	+ 25	+ 5	+ 11

Note : Avec un PNB de 350 dollars en 1980, le Togo se situe dans les 35 pays les plus pauvres du monde, ce qui écorne sérieusement l'image d'un pays stable et économiquement dynamique diffusée à l'extérieur.

Tableau 3 : Solde commercial (en milliards CFA) source : Ministère de la Coopération

1970-73	1974	1975	1976	1977	1978	1979 (est.)
- 41	+ 23,2	- 23,1	- 12,9	- 26,8	- 58,5	- 37

Tableau 4 : Dette publique extérieure (en % du PNB) source:Banque Mondiale⁽²⁾

1970	1979
16	85,9

Note : évaluée à 30 milliards CFA en 1973, cette dette atteignait 200 milliards en 1978.

0.4 - La stabilité politique revient comme un leitmotiv dans les articles et ouvrages concernant le Togo. Ce pays, qualifié en Afrique de "Suisse diplomatique", occupe en effet une position remarquable dans les relations internationales en Afrique de l'Ouest. Il faut revenir d'un mot sur l'histoire politique mouvementée de cette "Suisse" qui ne paraît pas aujourd'hui "au-dessus de tout soupçon".

Colonie modèle des Allemands entre 1884 et 1914 (ce qui, du point de vue allemand signifiait que ce territoire rapportait plus qu'il ne coûtait), le Togo fut partagé, sous l'égide de la SDN, entre la France

et l'Angleterre. Les frontières, successivement fixées au Congrès de Berlin et au Congrès de Versailles, délimitent les aires d'expansion des différents impérialismes coloniaux. Celles de 1918 recourent d'une manière particulièrement grossière les aires d'extension des principaux groupes ethniques (le Togo britannique ayant été rattaché au Ghana en 1956, les Ewé se sont trouvés partagés entre les deux pays).

Indépendant en 1960, le Togo a vécu ensuite sous un régime de type parlementaire dominé de manière écrasante par les élites "sudistes" et divisé entre partis rivaux. Depuis 1967, le président Eyadema impose une dictature militaire s'appuyant sur les populations du Nord. Le régime de parti unique (Rassemblement du Peuple Togolais) institué en 1969 a revêtu un temps tous les aspects du populisme avant de s'enfoncer depuis le grave revers économique de 1974-1975 dans un autoritarisme de plus en plus violemment répressif.

1 - IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX TEXTES PRIS EN MATIERE FONCIERE

Les textes de la période coloniale figurent en annexe de cette étude mais, dans le cas du Togo, il nous a semblé nécessaire d'effectuer un assez long détour par les politiques foncières menées successivement, et souvent contradictoirement, par les colonisateurs allemands et français.

1.1 - Les politiques foncières coloniales

Compte tenu des conditions prévalant à l'organisation économique, l'intervention directe dans les systèmes autochtones d'exploitation des sols fut plus marquée durant la période allemande (1885-1914) qu'après la première guerre mondiale. En effet, durant la période de mandat français, il était devenu plus rentable de contrôler la circulation des produits à l'exportation que d'organiser directement la production agricole. C'est pourquoi une certaine réformation des systèmes agraires est apparue, particulièrement dans le Sud du pays, à la fin du XIXème siècle, qui a été

ensuite relayées par une intervention française sur les structures foncières qui visait moins à modifier les droits d'exploitation qu'à assurer la sécurité juridique des exploitants en leur reconnaissant des droits de répartition nouveaux.

1.1.1 - L'héritage de la période allemande

L'intervention européenne dans la production autochtone avait débuté avant la colonisation allemande en 1885. Si l'on suit E. Le Bris et B. Antheaume (Le Bris - 3 - 114) le phénomène aurait commencé avec les traitants d'huile de palme installés sur la Côte des esclaves durant la deuxième moitié du XIXème siècle et principalement d'origine mina. Ils se sont implantés "en poussant les paysans à l'endettement" et se constituèrent des domaines importants: "les plus grands domaines furent, semble-t-il, constitués dans le triangle Aneho , Anfouin, Aklakou ?". (Le Bris- 3,114).

"Après 1885, les Allemands obligèrent les grands commerçants à se replier vers leurs bases côtières et profitèrent de ce repli pour occuper leurs domaines. Il y eut sans doute quelques achats directs aux villageois mais les superficies ainsi réunies n'entrèrent que pour une faible part dans l'emprise des plantations de la Deutsche Togo Gesellschaft ou de l'usine de Batorou. Il ne faut d'ailleurs pas exagérer le mouvement d'appropriation par les Européens à titre privé. On dénombre seulement un peu plus de 10.000 hectares appropriés par les Européens dans tout le Togoland". (Le Bris 3-114).

Il est significatif, en effet, que c'est moins l'étendue de la superficie contrôlée que le moyen de l'obtenir qui est l'objectif visé.

Par le biais de l'ordonnance impériale du 21.11.1902, instituant le livre foncier (Grundbuch) et de l'ordonnance du 2.2.1910 concernant les terres vacantes et les modalités de leur appropriation par le fisc, l'intervention allemande dans le Sud du Togo est directe. "L'application de la nouvelle législation se fait sans ménagements et les rapports français des années vingt auront beau

jeu de dénoncer cette "mobilisation des terres hâtivement survenue" (Le Bris - 3-115).

Dans la région de Nuatja, 4.000 hectares seront annexés par le fisc avant d'être rétrocédés à la D.T.G. L'objectif est de créer une économie de plantation (cacao, caoutchouc, et café) sur le modèle capitaliste et d'assurer la rentabilité de l'exploitation des palmiers à huile et du cocotier.

La réformation aboutit ici à une disparition pure et simple des systèmes autochtones de production. Mais, dès qu'il apparut qu'il était plus commode de laisser se développer la production agricole autochtone, ce qui exigeait moins d'investissements pour une rentabilité proportionnellement aussi grande, l'intervention directe fut abandonnée.

1.1.2 - Le mandat français

L'intervention française fut tout d'abord limitée par les exigences mêmes du statut juridique imposé par la Société des Nations. C'est ainsi que le rapport Van Roes du 11.8.1920 rappelle que "la puissance mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenure des sols... prendre en considération les lois et coutumes indigènes". E. Le Bris (3), qui cite ce rapport, indique que le mandataire en a tenu au moins partiellement compte dans le décret du 13.3.26 qui respecte les terres réservées aux villages et aux familles, ainsi que les modes de production.

Mais, à partir de 1934, l'état d'esprit change. "On insiste sur l'instabilité et la fragilité de la possession coutumière" (3). L'indivision coutumière est condamnée et l'individualisme se développe avec la monétarisation. En appliquant au Togo les principes de l'immatriculation immobilière et de la constatation des droits fonciers coutumiers, les mandataires vont contribuer à une rigidification progressive du système de répartition des terres

au Sud-Togo et sa transformation dans la mesure où la dynamique des rapports fonciers ne pourra plus s'exprimer que dans le cadre de l'exploitation des sols, sous forme de prêts, locations, mises à disposition et mises en gage. Les droits d'usage liés à l'exploitation sont alors considérés comme droits de répartition et susceptibles d'immatriculation.

Dans les régions méridionales, la densité démographique élevée (entre 100 à 200 habitants au kilomètre carré) aboutit inévitablement à "un émiettement extrême du foncier et à une complexité de la trame parcellaire"... (Le Bris -3-113). Ceci aboutit, durant la période contemporaine, à un morcellement extrême des parcelles. E. le Bris cite le cas de Glope Atchasi (circonscription de Vo) où 40,5 % des parcelles ont moins de vingt-cinq ares, les parcelles des femmes n'excédant pas, en moyenne, vingt ares.

Or surpopulation et démembrement foncier ont pour corollaire une sur-exploitation sans jachères de régénération et aboutissent à l'épuisement du sol sur ce que l'on nomme les "terres de barre". Cependant, ce mouvement s'est inscrit dans une tendance générale à l'affirmation d'un droit de propriété privée et à une stricte délimitation des parcelles. Seule "une sensibilité différente aux événements historiques des deux derniers siècles" explique les attitudes vis-à-vis de la vente, de la location et de la mise en gage. La vente avec l'immatriculation, est d'abord un phénomène urbain qui se développe à partir de 1954, 1955. Par contre, la mise en gage (a) se développe depuis la seconde guerre mondiale jusqu'à maintenant. (cf. Le Bris 3-112-113).

Cependant, chez les Mina par exemple, ces aliénations à titre onéreux sont mal acceptées et deviennent intolérables si elles leur sont imposées.

(a) Il s'agit au départ d'une mise en gage du droit d'exploitation mais les glissements de la mise en gage vers la vente pure et simple sont fréquents.

Pour les autres régions du Togo, nous ferons seulement quelques remarques générales. Le reste du territoire se caractérise en effet par le contraste offert entre des zones très fortement peuplées où l'espace utile est entièrement utilisé (cercle d'Atakpamé, pays Kabyé) et de vastes zones partiellement exploitées et que le colonisateur français a considérées comme "vacantes et sans maîtres" et a introduit dans le domaine privé du territoire du Togo.

1.2 - Les textes postérieurs à 1960

Nous nous écarterons de la fiche technique proposée aux rédacteurs dans la mesure où le fil chronologique nous paraît plus approprié dans le cas du Togo. Seront donc envisagés successivement les textes produits avant 1974, l'ordonnance n° 12 du 6.2.1974 portant réforme foncière et domaniale et la production juridique postérieure à cette ordonnance.

1.2.1 - Textes promulgués entre 1960 et 1974

- Loi 60-26 du 5 Août 1960 relative à la protection de la propriété foncière des citoyens togolais (J.O. 16.VIII. 60 p. 506) complétée par Loi 61-2 du 11 Janvier 1961 - J.O. 16.II.1961 p. 103.

- Décret 63-24 du 22 Mars 1963 plaçant provisoirement sous le régime des zones réservées toutes les substances minérales de la 3ème catégorie. J.O. 16.IV.1963 p. 221.
Observation : c'est l'époque du démarrage de l'exploitation des phosphates dans le Sud du pays (1961).

- Loi n° 64-9 du 22 Juin 1964 portant création d'un Office des produits agricoles du Togo. JORT 1964. p. 461.
Observation : l'OPAT a le monopole de l'exportation de neuf produits agricoles (café, cacao, arachides, palmistes, coprah, ricin, karité, coton, kapok). La production de café-cacao n'a jamais été très importante

mais une partie non négligeable des cultures de plantation ghanéenne était écoulée au Togo. En revanche, la culture du coton a connu un développement significatif au cours des cinq dernières années. L'OPAT a accumulé (sur le dos des producteurs ?) des réserves financières très importantes (on parle de 25 milliards) qui ne sont pas toujours orientées vers le développement rural au Togo.

- Décret n° 66-186 du 29 Octobre 1966 portant modification de certains articles du décret foncier du 24 Juillet 1906. J.O. 25.XI.1966 (cf. annexe).
- Ordonnance n° 25 du 14 Juin 1967 portant création d'une Caisse Nationale de Crédit Agricole. JORT n° spé. du 30.VI.1967.
- Décret 67-228 du 24 Octobre 1967 relatif à l'urbanisme et au permis de construire dans les agglomérations. JORT du 16.XI.1967 p. 548. modifié par
- Décret 69-61 du 22 Mars 1969, JORT 16.IV.1969 p. 221.
Observation : Ce sont les premiers textes prenant, au Togo, des dispositions en matière d'urbanisme et réglementant la construction, ils seront appliqués d'une manière très inégale.
- Ordonnance n° 53 du 29 Décembre 1969 portant modification de la loi 64-9 du 22.VI.1964 créant l'OPAT. JORT. 1969 p. 671.
- Décret 71-63 du 1er Avril 1971 fixant les nouvelles limites de la commune de Lomé. JORT 16 Mai 1971. p. 261.
- Décret 71-141 du 24 Juin 1971 portant limitation du prix des terrains à bâtir situés dans le périmètre urbain de la ville de Lomé.
Observation : Ce texte important, destiné à freiner la spéculation, n'a jamais été appliqué, ce qui gênera particulièrement l'action de l'AGETU depuis sa création en 1977 (77-47). Alors que la loi de 1971 fixait à 600 f/m² le prix maximum des terrains à bâtir, on pouvait observer en 1980 des transactions faites sur la base de 6.666 f/m².

- Décret 72-191 du 14 Septembre 1972 portant extension de la zone portuaire et attribution d'une parcelle à l'Etat. JORT du 1er IX.1972 p. 489.
- Décret 73-14 du 22 Janvier 1973 autorisant et déclarant d'utilité publique l'aménagement de la lagune de Lomé et de ses abords et la construction d'une partie de l'autoroute internationale Ghana-Dahomey.
- Ordonnance n° 23 du 12 Juillet 1973 instituant un Conseil Municipal dans chaque commune. JORT 1973. p. 329.
- Ordonnance n° 35 du 18 Octobre 1973 fixant le régime des mines et des carrières. JORT du 1.XII.1973 p. 548.
Observation : Cette ordonnance précède la "nationalisation" des phosphates du 3 Février 1974.

Conclusion : Le bilan est assez maigre. Peu de textes fondamentaux ont été produits et les textes importants n'ont guère été appliqués si l'on excepte la loi créant l'OPAT en 1964. En 1968, un projet de réforme, fort proche de la loi sénégalaise sur le domaine national, est resté dans les cartons. Au cours de ces années, les pouvoirs publics ont essayé "par une politique d'encadrement diffus de la masse paysanne, de rechercher la croissance économique à travers l'amélioration des résultats obtenus dans chaque exploitation. Dans cette perspective, les structures d'encadrement des SORAD (Sociétés Régionales d'Aménagement et de Développement) étaient une pièce maîtresse. Ces sociétés à compétence horizontale avaient un champ d'activité très large allant de la mise en place de nouveaux périmètres à l'amélioration de l'économie paysanne, tant en ce qui concerne les techniques de production que les techniques d'organisation (Le Bris 4-2). Les résultats de cette politique ont été fort maigres dans le domaine de la production ; elle n'a pas plus réduit les inégalités de développement entre régions qu'elle n'a trouvé de parade à l'émiettement de la propriété dans les régions à forte pression démographique. Ces carences ont rendu plus évidente la nécessité d'opérer de nouveaux choix.

1.2.2 - La réforme agro-foncière de 1974

- Ordonnance n° 12 du 6 Février 1974 portant réforme foncière et domaniale.

Observations :

Le Ministère de l'Aménagement Rural, dans son rapport sur la réforme agro-foncière au Togo au Séminaire international de Lama Kara, souligne principalement le rôle des considérants d'ordre juridique. Le besoin de dépasser le dualisme juridique et la diversité des coutumes auraient principalement décidé le "législateur". Nous croyons cependant ces arguments secondaires face aux informations que l'auteur nous apporte ensuite.

L'objectif économique se devine en effet aisément. Il est exprimé dans le rapport du Ministère de l'Aménagement Rural par trois objets :

- " . obtenir une meilleure répartition démographique grâce à la mise en valeur de périmètres peu exploités et insuffisamment peuplés,
- . réanimer l'économie rurale en freinant le départ des classes d'âge les plus dynamiques et les plus productives,
- . mettre en place des structures autorisant de meilleurs rendements, une meilleure conservation de produits et une amélioration des circuits de distribution des produits et de commercialisation". (5-6)

Ce troisième objet semble même essentiel aux yeux de l'Etat. C'est lui qui justifie son intervention directe et c'est lui que l'on doit repérer derrière le discours juridique et les justifications qui sont données à l'oeuvre législative. Ainsi, on note depuis 1970 le souci du renforcement de l'unité nationale et son corollaire, la critique de la diversité coutumière.

"Au mot d'ordre de rentabilisation s'ajoute celui d'unification nationale. Toute initiative locale est suspecte, tout principe de diversité est considéré comme une tentative de division". (Le Bris. 4-4).

On s'aperçoit dès lors qu'une telle réforme obéit moins à des critères juridiques qu'économiques et moins aux critères économiques de décision qu'à un certain choix "politique". Le renforcement de l'autorité de l'Etat, client des firmes internationales et patron des producteurs locaux, passe par le contrôle direct de ces derniers, contrôle d'autant plus tâtilon qu'il s'inscrit dans un phénomène de "sur-compensation" produit par l'incapacité à contrôler les firmes étrangères installées localement et les bailleurs de fonds.^(a) Ceci expliquerait un type de régime qui prétend que seul l'Etat est à même d'assumer la croissance des forces productives, lui seul sait et doit orienter les forces vives de la nation et il doit avoir ces forces à son entière disposition" (Le Bris 4-3).

Le nouveau régime classe les terres en trois catégories, selon l'article 1 de l'ordonnance précitée.

"Les terres composant l'ensemble du territoire national sont classées comme suit :

- 1 - Les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus en fonction d'un titre foncier ou en vertu du droit coutumier et dans les limites fixées d'après les principes généraux énoncés au chapitre II de la présente ordonnance,
- 2 - Les terres constituant le domaine public et le domaine privé de l'Etat et des collectivités locales,
- 3 - Le domaine foncier national constitué par toutes les autres terres ne pouvant être classées dans l'une et l'autre catégories énumérées ci-dessus".

La réforme a ainsi pour principales caractéristiques :

- . de reconnaître la propriété privée individuelle et collective, qu'elle soit fondée sur la procédure de l'immatriculation ou sur celle du livret foncier qui va être remplacée et simplifiée par la procédure de l'inventaire prévue par le décret du 7 Mai 1978.

(a) E. Le Bris note ainsi que, dans les projets les plus récents, de nouveaux partenaires interviennent : les Coréens et les Italiens pour l'aménagement rural, la Banque mondiale pour le financement.

- . de définir le critère de domanialité publique par celui de sa mise à la disposition du public, tout en donnant ensuite une liste qui se veut exhaustive,
- . de restreindre le domaine privé de l'Etat à cinq catégories de biens en en limitant l'extension,
- . de concevoir le domaine foncier national comme le solde et principalement comme comprenant des terres incultes (définies aux articles 4 et 5) ou abandonnées, lors de la réforme ou ultérieurement. Cependant deux limites doivent protéger le droit des exploitants : d'une part la non mise en valeur doit être prouvée par l'Etat comme antérieure à plus de dix ans. D'autre part, des réserves foncières ou forestières sont reconnues aux individus ou aux groupements sur des surfaces adjacentes à celles déjà cultivées et pour une superficie égale à celle déjà exploitées.

Citons le rapport du Ministère de l'Aménagement Rural : "Ce domaine foncier national est un outil que la réforme veut mettre entre les mains de l'Etat pour réaliser des programmes de développement rural. Le but de la création de cette catégorie de terres est de permettre à l'Etat de récupérer les terres incultes et éventuellement non appropriées afin d'en organiser la mise en valeur rationnelle dans l'intérêt de toute la population. C'est pourquoi l'article 30 de l'ordonnance confie la gestion de ces terres à l'Etat" (5-16).

Ceci a pour conséquence d'autoriser l'Etat à immatriculer à son nom toute ou partie des terres concernées par un aménagement rural, urbain ou industriel si l'affectation est faite à des fins d'utilité publique et sur le domaine foncier national. Ce n'est pas la moindre contradiction d'un texte qui suscite certaines interrogations.

- Tout d'abord ce régime n'a de nouveau que les intitulés des trois domaines. E. Le Bris a clairement montré les correspondances existant entre les dispositions des décrets fonciers de 1920 et 1922 (terres

cultivées par les indigènes, terres régulièrement appropriées par l'Etat, terres vacantes et sans maître) et celles énoncées précédemment.

- Ensuite, le régime joue abusivement avec la notion de droit de propriété, en la reconnaissant et en la limitant.

Reconnaître le droit de propriété paraît logique, compte tenu des options politiques et idéologiques. Il n'empêche que cette reconnaissance va beaucoup plus loin que ce qui était nécessaire si on considère l'évolution des esprits et les besoins de l'économie à l'échelle nationale. En dehors de la bourgeoisie de l'appareil d'Etat, tout producteur pouvait se satisfaire de la reconnaissance d'un droit possessif, à mi-chemin entre la conception occidentale et la conception autochtone.

Mais, une fois affirmé, ce droit peut-il être limité pour en faire un "droit conditionnel" dépendant de la continuité de la mise en valeur ? En particulier, est-il possible de concilier cette clause extinctive du droit de propriété avec les dispositions de la procédure de l'immatriculation ou de la constatation des droits coutumiers et en l'absence "d'une clause résolutoire d'expropriation pour non mise en valeur ?"

- Enfin, dernières des nombreuses questions qui peuvent être posées : "qu'est-ce que l'Etat est censé faire du patrimoine foncier national et où peut apparaître une réforme agraire" ?

Ces deux questions sont en effet liées.

L'article 30 de l'ordonnance indique que l'Etat "peut procéder à la redistribution de ces terres, ce qui lui permettra de mettre sur pied une politique rationnelle de colonisation rurale". A ce propos, E. Le Bris écrit : "Cette formulation implique que l'Etat s'octroie la plus grande liberté dans l'utilisation des terres (Le Bris. 4).

1.2.3 - Politique foncière et politique du territoire après 1974

- Décret n° 75-42 du 14 Mars 1975 portant organisation et définition des attributions des Ministères du Développement Rural et de l'Aménagement Rural.

Observation : on entre dans une phase assez confuse au cours de laquelle les compétences de ces deux ministères se chevaucheront, ce qui rendra inextricable certains problèmes concrets posés au niveau local.

Cette absence de coordination, voire cette compétition entre services techniques nationaux ne concerne pas seulement ces deux ministères ; le Ministère du Plan interviendra aussi dans les opérations de développement. C'est l'absence d'Agence de réforme agro-foncière qui est ici en cause.

- Ordonnance 37 du 4 Décembre 1975, JORT du 1.I.1976 p.3 accordant une concession minière pour l'exploitation de gisements de calcaire de chaux aptes à une cimenterie.
- Ordonnance n° 10 du 5 Mars 1976 relative à l'exercice et à l'organisation de la profession des géomètres au Togo.
- Décret n° 76-26/PR du 26 Juillet 1976 portant création et organisation de la Direction de la Législation Agro-foncière.
- Ordonnance n° 77-43 du 6 Octobre 1977 portant création des Organismes Régionaux de Production et de Promotion des Cultures Vivrières (ORPROV).
- Décret n° 77-194 du 12 Octobre 1977 portant création de la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUH) et définissant la mission qui lui est confiée.
- Ordonnance n° 77-47 du 17 Novembre 1977 portant création d'une Agence d'Equippedement des terrains urbains (AGETU)

- Décret n° 77-83 du 29 Mars 1977 déclarant d'utilité publique l'aménagement de la zone Lomé-Tokoin au lieu-dit Atchante.
- Décret n° 77-165/PR du 16 Août 1977 portant institution de la commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale.
- Décret n° 78-46 du 7 Mai 1978 fixant la procédure de constatation et d'évaluation des terres comprises dans les périmètres d'aménagement.
- Décret n° 78-45 du 17 Mai 1978 fixant la procédure de remembrement.
- Ordonnance 78-18 du 17 Mai 1978 portant création et mise en valeur des zones d'aménagement agricole planifié (Z.A.A.P.)
- Décret n° 78-79 du 17 Juillet 1978 portant restructuration des Directions techniques du Ministère du Développement Rural.
- Communiqué n° 10/ML de la Mairie de Lomé du 30 Avril 1979 décidant la suppression des tinettes et des fosses étanches.
- Ordonnance 79-61 du 19 Décembre 1979 portant modification des statuts de l'Agence d'Équipement des terrains urbains.
- Décret n° 79-273 du 9 Novembre 1979 portant délimitation des périmètres urbains des chefs lieux de circonscriptions administratives et réglementation en urbanisme.
- Arrêté interministériel n° 018 du 30 Mars 1981 portant délimitation de zone d'équipement à Lomé-Adakpame, Lomé-Agoényivé et Lomé-Adidogome.
- Arrêté interministériel n° 019 du 30 Mars 1981 relatif aux opérations de restructuration des quartiers d'Amoutive, Bé, Bassadji, Lomé-Nava à Lomé.
- Décret n° 81-119 du 16 Juin 1981 portant approbation du schéma directeur d'aménagement urbain autorisant et déclarant d'utilité publique l'aménagement de la ville de Lomé.

- Loi n° 81-9 du 23 Juin 1981 portant organisation du territoire national.

Observations sur la période 1974-1981

Nous les regrouperons sous deux grandes rubriques : celle qui concerne les mesures d'application de la réforme agro-foncière et celle qui se rapporte au développement d'une politique foncière en milieu urbain

a - Les mesures d'application de la réforme agro-foncière

On observera d'abord que quatre ans se sont écoulés entre la publication de l'ordonnance n° 12 du 6 Février 1974 et la promulgation des premiers textes d'application importants. Lors du Séminaire de Lama Kara en 1978 il fut admis que ce délai ne pouvait qu'encourager les pratiques spéculatives au profit de ceux qui connaissaient l'ordonnance de 1974.

Les premiers textes d'application ont consacré la mainmise de l'appareil d'Etat sur la transformation des structures foncières. La commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale de 1977, présidée par un représentant de divers ministères, de banques et d'organismes de développement, laisse peu d'expression à d'autres voix que celles de la clientèle étatique. On nous assure que cette Commission n'empiétera en rien sur les prérogatives des commissions nationale et régionale de constatation et d'évaluation de 1978 mais la tentation ne sera-t-elle pas forte de distinguer entre grande et petites Commissions, entre une justice du prince (et de sa clientèle) et une justice pour le vulgaire. Un autre texte important est celui qui prévoit l'inventaire foncier national. Il est important en ce qu'il fixe la procédure dans les périmètres d'aménagement, (c'est-à-dire sur le domaine foncier national) mais il est entendu que les propriétaires coutumiers pourront faire constater leurs droits selon cette procédure et selon les textes de l'article 3 de l'ordonnance du 6.2.1974.

Donc la procédure de constatation a vocation à s'appliquer au domaine de la propriété privée comme au domaine foncier national, d'autant

plus qu'elle est gratuite tandis que l'immatriculation, toujours onéreuse pour les particuliers, sera utilisée par l'Etat sur ses domaines public et privé.

Les dispositions de la procédure différant peu de la "constatation" des droits coutumiers indigènes selon le dispositif du décret togolais de 1934, on soulignera surtout trois points :

- D'une part, la constatation, devenue inventaire, s'accompagne maintenant d'une évaluation.
- D'autre part, cette évaluation est nécessaire parce que l'inventaire sera d'abord et principalement lié, soit aux procédures d'appropriation pour cause d'utilité publique (article 8 du décret), soit parce que le terrain sera intégré dans une zone d'aménagement où les propriétaires perdent, contre une redevance compensatrice, le libre usage de leurs terres (comme au Bénin pour les SONADER).

L'inventaire apparaît ainsi comme une projection administrative de l'Etat, préliminaire à une intervention directe. Ceci laisse mal augurer de son accueil par les paysans et la procédure de constatation risque d'être aussi ignorée que durant la période coloniale.

- Enfin, la procédure "aboutit à la délivrance d'un titre de propriété au détenteur des droits coutumiers réguliers. C'est là une grande différence entre l'actuel décret et celui du 15 Août 1934. Alors que la procédure de la constatation des droits, établie en 1934, aboutit à la délivrance de ce qu'il est convenu d'appeler le livret foncier qui n'a de valeur que d'un acte sous seing privé qui fait foi jusqu'à preuve du contraire, l'actuelle procédure aboutit à la délivrance d'un véritable titre de propriété". (5.32)

La procédure de remembrement instaurée en 1978 pour lutter contre l'émiettement foncier a un caractère exceptionnel dans la mesure où elle est obligatoire (art. 1). Connaissant les difficultés de mise en oeuvre d'une telle procédure dans les campagnes françaises, on peut s'interroger sur l'efficacité d'un tel texte. Le Togo disposera-t-il

d'assez de techniciens bien formés pour constituer les équipes d'évaluation ? N'y a-t-il pas risque de détournement de la procédure par les plus malins en fonction d'aménagements superficiels ? Même dans l'hypothèse d'une application limitée de cette mesure (dans les régions densément peuplées du Sud et de la région de la Kara), l'hostilité des paysans sera difficile à surmonter.

Cette procédure intéresse les terres des collectivités et des individus. La création des ZAAP concerne non seulement ces catégories de terres mais aussi celles du domaine foncier national. (Voir ordonnance n° 78-18)

Le texte instituant les zones d'Aménagement Agricole Planifié parachève (au moins provisoirement) la réforme togolaise. La ZAAP est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est créé "en vue de réaliser des travaux d'aménagement rural sur un espace géographiquement délimité et déterminé par l'acte institutif; les attributions principales des ZAAP (art. 3 et suiv.) sont :

- Assurer l'inventaire et l'évaluation des terres comprises dans le périmètre. Le système aboutit (comme au Bénin) à geler les droits de répartition au sein d'une copropriété.
- Obliger la purge sans compensation des charges et obligations pesant sur les droits fonciers (hypothèques, mises en gage, contrats de fermage, droits de culture, etc..)
- Légitimer l'expropriation des terres destinées aux infrastructures collectives moyennant une indemnité prévue à l'article 12 de l'ordonnance du 6.2.1974, et réaliser ces infrastructures.
- Organiser l'exploitation de la zone selon des principes communautaires conformément aux options idéologiques de l'Etat.
- Rendre les terres cessibles aux coopératives ou autres collectivités.

La ZAAP n'est pas un organe d'exploitation (de type ferme d'Etat). Une fois exercées les attributions ci-dessus, la ZAAP doit disparaître, les Coopératives se prenant elle-mêmes en charge.

Etablissement public et non société d'économie mixte, la ZAAP fonctionne sur dotations de l'Etat mais ces dotations pouvant se révéler insuffisantes, la recherche de concours extérieurs est prévue.

La participation aux coopératives est obligatoire pour tout exploitant et toute terre situés dans le périmètre. C'est obligatoirement un arrêté ministériel qui porte création de la Coopérative. Cette faible valorisation du spontanisme des masses paysannes est confirmé par le fait que les coopérateurs sont recrutés, non sur la base d'un quelconque volontariat mais parce que leurs terres sont incluses dans le périmètre.

Les propriétaires non exploitants se verront exclus des coopératives mais ils toucheront une rente foncière en rémunération de leur apport en terre. Les exploitants, propriétaires ou non, auront tous en théorie les mêmes droits mais n'y a-t-il pas risque de prolétarianisation, au sein des ZAAP, de paysans soumis à un encadrement autoritaire et gratifiés d'une rémunération de parts sociales qui sera très vite assimilée à un salaire.

Les ZAAP serviront selon toute probabilité dans le cadre d'une politique de colonisation de terres dans le Centre et le Nord du pays. Dans les autres régions, les anciennes SORAD ont été remplacées par des structures spécifiques de production à compétence régionale (ORPV) et par des structures d'encadrement à compétence à la fois nationale et régionale (ARAC).

1 - Les ORPV en 1977 ont pour objet :

- . la création et la gestion directe d'exploitations agricoles
- . la mise en place d'industries alimentaires,
- . la prestation de services, rémunérée à des collectivités ou à des personnes physiques et morales.

. la production de masse de semences et de tout matériel végétal ou animal sélectionné.

2 - En matière d'encadrement et de formation technique, la DIGARAC a été instituée par décret n° 78-79 du 18 Juillet 1978.

"Cette direction générale sera assistée par des directions régionales chargées de la coordination des différentes opérations et dotées des mêmes prérogatives et des mêmes avantages que les SORAD ; les équipes d'encadreurs polyvalents sont, par exemple, maintenues. Par contre les biens meubles et immeubles provenant des SORAD sont destinés aux DRPV. Le second problème posé par la mise en place des nouvelles unités est celui des stratégies destinées à orienter la production vers les cultures vivrières (réputées prioritaires) ou vers les cultures industrielles (destinées à assurer la rentabilité de l'exploitation)" (Le Bris, 4-8).

b - Vers une politique foncière urbaine ?

Jusqu'au début des années soixante-dix la réglementation foncière urbaine est pratiquement inexistante et l'Etat n'apparaît pas comme un acteur dans la gestion de l'espace urbain. En dix ans les choses ont changé radicalement, l'aboutissement du processus étant l'adoption du SDAU de la ville de Lomé en 1981 ; quelles sont les grandes lignes de ce changement ? (Le Bris 6).

- . Tentative timide et sans suite de maîtrise des prix en 1971
- . Constitution d'une réserve foncière par l'Etat en milieu urbain
- . Multiplication des structures à l'intérieur d'un dispositif très centralisé qu'animent la DGUH et l'AGETU malheureusement dépourvues de moyens financiers pour mener une réelle politique des sols urbains.

La croissance urbaine, assez rapide au cours de la dernière décennie, justifie le souci de maîtriser l'espace urbain mais on a trop souvent consacré les investissements à des réalisations de prestige (hôtellerie) et le budget de l'Etat est aujourd'hui à peu près totalement démuné pour appliquer, même partiellement, les textes promulgués depuis 1977.

1.3 - Etat d'application des mesures prises

La "Révolution Verte", lancée en 1977, proclame la priorité absolue donnée à l'agriculture. Cette affirmation est contredite par la politique réelle d'investissement. Entre 1976 et 1979, l'agriculture n'a reçu qu'un peu plus de 6 % des investissements effectivement réalisés.

Le maître-mot de la politique de développement rural est "encadrement" mais, dans les faits, moins d'un paysan togolais sur trois est touché de près ou de loin (encore faut-il ajouter que la Société Togolaise du Coton assure plus de la moitié de cet encadrement).

D'un point de vue géographique, la région des Savanes et la région des Plateaux sont privilégiées mais les organismes mis en place dans le cadre des mesures d'application de la réforme restent assez inefficients. Aucune ZAAP n'a, à notre connaissance, encore vu le jour. Les grands projets régionaux de développement intégrés et certaines actions sectorielles concernant les cultures d'exportation sont confiés à des sociétés d'Etat largement tributaires d'aides extérieures.

PRODERMA	Projet de Développement de la Région Maritime	BIRD-FAC
SRCC	Société de reconstitution des Cafésières et cacaoyères	BIRD-FAC
SOTOCO	Société Togolaise du Coton	BIRD-FAC
SONAPH	Huile de Palme	FED
Projet KARA	-	FED

Deux exemples illustrent assez bien semble-t-il les contradictions de la politique menée et ses orientations majeures.

- La région de la Kara reste très peu touchée par la politique d'encadrement des paysans bien que les densités humaines y soient fortes et qu'il s'agisse de la région d'origine du Président. Ces massifs ont toutefois le désavantage de mal se prêter à une agriculture moderne et n'intéressent donc guère les bailleurs de fonds.

- En 1981, dans la région Centrale, la SODETEG (un bureau d'étude de la firme Thomson) étudiait un projet de mise en valeur de 10.000 ha financé par les Saoudiens. Ce projet prévoyait, en particulier, la mise en place de 5 exploitations mécanisées de 1000 ha chacune, cultivées en maïs et soja. Un tel projet exige évidemment que les pouvoirs publics actionnent l'arsenal juridique mis en place depuis 1974 pour mobiliser des terres partiellement occupées par des populations Cota-Coli et Kabye. Les responsables du bureau d'étude ne semblaient pas considérer que cette mobilisation fût un obstacle à la réalisation du projet.

Dans les deux cas, les bailleurs de fonds étrangers tirent les ficelles. Non seulement ils contrôlent la mise en place et l'exécution du projet mais, dans le même temps, ils diffusent leurs modèles techniques et leur idéologie.

"Le Togo peut apparaître aujourd'hui comme un immense banc d'essai où opèrent, quelquefois concurremment, au mieux en s'ignorant les uns les autres, les principaux organismes internationaux de financement de l'aide... De véritables chasses gardées territoriales en sont résultées". (Schwartz 7.76).

Dans cette "bataille pour l'espace", l'Etat ne peut guère jouer que les honnêtes courtiers en utilisant au coup par coup la législation déjà décrite. Il en résulte d'étonnants chevauchements de projets dans l'espace et une absence inquiétante de coordination au niveau de l'exécution.

Le climat de compétition entre bailleurs de fonds, mais aussi entre services techniques nationaux est bien illustré dans la région

Centrale déjà citée. La Banque Mondiale (projet Bassar-Mô), le FED (extension du projet Kara) et la Coopération allemande (projet GTZ) ont des approches fort différentes du développement et le fait que le Togo soit représenté dans ces projets respectivement par le Ministère du Plan et le Ministère du développement rural ne contribue pas à imposer une approche spécifiquement togolaise.

La situation de la basse vallée du Mono est plus caricaturale encore. Alors qu'il existe un projet de barrage sur le cours moyen du fleuve (production d'hydroélectricité et aménagements hydro agricoles), pas moins de six expériences se partagent aujourd'hui un espace restreint ; elles sont indépendantes du premier projet et font appel à des interlocuteurs étrangers coréens, italiens et français...

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS

2.1 - Le Togo a opté pour une réforme agro-foncière consistant dans un texte-cadre (1974) et dans une série de mesures d'application. La cohérence de l'ensemble n'apparaît pas toujours d'une manière évidente même si le dispositif mis en place est très centralisé.

2.2 - Les commentaires développés au chapitre 1 nous épargneront de longs développements à propos des attendus des principaux textes. Ceux-ci doivent être situés dans un contexte d'aggravation de l'emprise de l'Etat sur l'économie nationale. Les textes sont très ambitieux d'un stric point de vue économique : substituer les règles de droit moderne aux règles du droit coutumier, doubler les superficies cultivées en dix ans (1976-1985). Pour atteindre le premier objectif, il semble que les modèles utilisés à l'époque coloniale aient prévalu (notion de terres vacantes et sans maîtres, fonction de repoussoir d'un référent pré-colonial constitué sous la colonisation pour désigner les "attributs du droit traditionnel"). En ce qui concerne le second objectif, il apparaît que le Togo se livre aujourd'hui pieds et poings liés au système capitaliste (constitution d'un secteur agricole hautement productif intégré à l'industrie) mais les voies choisies (organisation coopérative sous une forme autoritaire,

omnipotence de l'Etat...) laissent apparaître un autre modèle de référence: le modèle "Etat soviétique", dont, paradoxalement, le développement est plus évident au Togo qu'au Bénin pourtant marxiste-léniniste...

3 - LES PRATIQUES FONCIERES REELLES

Nous avons vu (1.3) comment le télescopage des stratégies des différents bailleurs de fonds et des services techniques nationaux aboutissait, dans la pratique, au découpage de véritables chasses gardées territoriales se recouvrant souvent, au moins partiellement, les unes les autres. Les interventions étatiques se font au coup par coup, dans le cadre de la législation en vigueur ou en dehors de cette législation, sur un milieu rural mal connu et insuffisamment motivé ou sensibilisé. Les besoins réels des paysans n'ont fait qu'exceptionnellement l'objet d'estimations (collecte de données réalisée en 1979 pour la Zone de Bassar).

Ces manques sont d'autant plus ressentis que les pratiques foncières réelles varient considérablement d'une région à l'autre. Dans une communication au Colloque de Lama Kara en 1978 (Le Bris 13) nous avons montré que cette diversité s'observait même à l'échelle d'une petite région et que l'opposition tradition-modernité n'était certes pas un mode opératoire d'analyse. Dans une autre publication (Le Bris 8), nous avons essayé de montrer comment des paysans grignotaient une forêt classée située aux confins d'une région à très forte pression démographique ; si divergents que soient les intérêts de ces paysans, ils se retrouvaient pour opposer une résistance passive ou active à l'intervention foncière de l'Etat. Dans une publication récente consacrée au pays Akposso producteur de cacao, B. Antheaume (9) illustre bien les difficultés que rencontrerait toute tentative de purge des droits fonciers et d'organisation de l'exploitation selon des principes communautaires. Des propriétaires absentéistes ont eu recours depuis plusieurs décennies à des manoeuvres venus d'autres régions pour la mise en valeur de la cacaoyère ; une bonne partie du patrimoine foncier s'est trouvée transférée à ces migrants par le jeu du contrat de dibi-madibi et le droit des ancêtres premiers occupants apparaît aujourd'hui comme un mode d'acquisition obsolète.

Ce processus de glissement est aujourd'hui arrêté mais on se trouve en face d'une situation figée. Trois types d'acteurs campent sur leurs positions et deux d'entre eux développent des stratégies de conservation : les propriétaires autochtones, souvent absentéistes, ont largement perdu le pouvoir que leur conférait le patrimoine foncier. Les bénéficiaires du contrat de dibi-madibi s'accrochent au patrimoine acquis. Quant aux manoeuvres plus jeunes, ils n'ont plus guère d'espoir d'accéder au foncier et, délaissant l'entretien de la cacaoyère, ils s'orientent plus ou moins clandestinement vers les cultures vivrières bien plus rémunératrices.

Au cours de ces dernières années, les occasions de conflit se sont multipliées entre, d'une part, les pouvoirs publics et, d'autre part, les citadins et les ruraux. Les tournées d'information des ministres responsables n'ont guère convaincu. On objectera que la mise en oeuvre de la réforme est trop récente pour que l'on puisse valablement dresser un bilan. On peut cependant illustrer certaines réactions-types.

L'extension autoritaire de la réserve de chasse de la Kéran dans le Nord du pays a revêtu tous les aspects d'une spoliation pure et simple avec déguerpissements manu militari et destruction d'équipements pratiquement neufs. A Agome Glozou (vallée du Mono), 800 ha ont été, en fait sinon en droit, incorporés au domaine national en vue d'être transformés en rizières par les Coréens (Amouzouvi 10). Deux mondes étrangers coexistent désormais à quelques dizaines de mètres de distance, la seule ressource laissée aux villageois étant de s'employer comme salariés sur les périmètres aménagés.

Même peu efficace en termes de réalisations, l'intervention agro-foncière de l'Etat togolais depuis 1974 a pris un nouveau tour qui laisse peu de place aux manifestations coordonnées d'autochtonie et aux pratiques de contournement. Tout au plus, les populations s'efforcent-elles de mettre à profit le décalage qui existe entre la volonté politique de l'Etat et ses moyens réels d'intervention. Paradoxalement, il semble qu'en ville les pratiques extra-étatiques aient un terrain plus favorable pour s'exprimer ; des géomètres d'occasion dressent des plans opposés aux plans officiels ; sur les périmètres gelés, des monceaux de parpaings "fleurissent" la nuit ; on ne se préoccupe guère (et pour cause !) des

communiqués municipaux interdisant les tinettes etc... Pourtant, lorsque la puissance publique décide d'exproprier pour transformer le Zongo en Cité Commerciale de luxe, pour construire le quartier luxueux de Lomé II ou pour agrandir le camp militaire, on se trouve désarmé et l'on part à la recherche "d'un chez" (a) en espérant que, une fois le nouveau mur d'enceinte construit, on ne sera pas une nouvelle fois déguerpi.

L'hypothèse la plus vraisemblable ne serait-elle pas la passivité du corps social, signe que la matrice spatio-temporelle occidentale aura définitivement pris le dessus. On se suicide en Europe parce qu'on est chômeur ; on se suicide encore à Lomé parce que pour la troisième fois on vient de perdre la parcelle chèrement et durement acquise...

4 - OBJECTIFS A LONG TERME (cf aussi rubriques 1.3. et 3).

Contrairement au Sénégal, le Togo est engagé depuis trop peu de temps dans le processus de réformation foncière pour qu'il soit possible de dégager des scénarios crédibles. L'hypothèse d'une mise à l'écart de la paysannerie du processus de développement a été développée récemment (J. Berthelot 11.) ; elle s'accompagne d'une dénonciation du climat de répression qui bloque toute initiative au sein même de l'Etat. Les slogans abondamment diffusés prônant le "retour à la terre" sont contredits par les perspectives réellement offertes à la paysannerie et les choix des grandes exploitations modernes et d'une extension des surfaces cultivées apparaissent aussi irréalistes que contraires aux intérêts réels de la paysannerie.

Notice rédigée par E. LE BRIS

(a) Expression utilisée à Lomé pour désigner un "chez soi".

BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

1. CORNEVIN R. Le Togo Nation pilote.
2. BANQUE MONDIALE Rapport sur le développement dans le monde, Banque
Mondiale, Août 1981.
3. LE BRIS E. Suppression démographique et évolution foncière : le
cas du Sud-Est du Togo in: La Réforme agro-foncière
dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de
l'Ouest. African Perspectives 1979/1.
4. LE BRIS E. Nouveaux objectifs et nouvelles structures : la réo-
rientation de la politique de développement rural au
Togo. 12 p. multigr. Paris 1980.
5. Ministère de Communication au séminaire international sur la réforme
l'Aménagement agro-foncière dans les pays du Conseil de l'Entente
Rural du Togo en Afrique de l'Ouest. Lama Kara, 23-29. Octobre 1978.
6. LE BRIS et alii Approche anthropologique de l'espace habité dans les
villes des pays sous-développés.
Compte-rendu de fin d'étude d'une recherche financée
par la DGRST, Paris 1981, multigr. p. 16-25.
7. SCHWARTZ A. Eléments pour une étude de l'emploi au Togo à l'horizon
du 4ème Plan Quinquennal (1981-1985). Document de
travail. ORSTOM, Lomé, Déc. 1980. Multigr.
8. LE BRIS E. Les migrations agricoles internes dans le Sud-Est du
Togo. In : Capitalisme négrier. P.P. Rey Ed. Paris,
Maspero, 1975.
9. ANTHEAUME B. Des hommes à la rencontre des arbres. Le cacaoyer et
les Akposso dans le Centre-Ouest du Togo in : Cah.
ORSTOM, sér. Sci. Hum. vol. XVIII, n°1, 1981-1982 :
47-62.

10. AMOUZOUVI Y. Transformation économique et sociale dans le Sud-Est du Togo. Etude de villages : Agome Glozou et Agome Seva. Thèse IIIème cycle, Paris VII, 1981.
11. BERTHELOT J. Un exemple de contre-réforme agraire au Togo, in Le Monde Diplomatique. 10 Juillet 1979.
-

Z A I R E

INTRODUCTION

La politique foncière zaïroise se dégage de divers textes législatifs et réglementaires pris depuis l'accession du pays à l'indépendance et peut se diviser en deux phases principales : de 1960 à 1973 et de 1973 à nos jours.

Dans la première phase, on remarque d'abord la disparition des organismes concédants qui ont joué pendant la période coloniale un rôle très important dans la cession et concession des terres domaniales tant aux particuliers qu'aux personnes morales. Avec leur disparition, l'Etat devenait le seul concédant des terres domaniales.

Pendant cette période, la législation foncière fut celle laissée par le pouvoir colonial. Suite aux abus rencontrés auprès des titulaires des propriétés et des droits réels enregistrés tels que l'emphytéose (1) et la superficie (2), l'Etat dut revoir leurs droits dont certains furent réattribués et d'autres retirés moyennant une indemnité après expertise. C'est dans ce cadre que le législateur a accordé à l'Etat le droit de préemption, le contrôle des transactions immobilières et le droit de percevoir un certain pourcentage des produits miniers (10 %)

L'échec partiel de toutes ses mesures a amené l'Etat, dans une seconde phase, à concevoir un nouveau droit foncier et immobilier qui fait de l'Etat l'unique propriétaire du sol et du sous-sol zaïrois.

(1) Bail de très longue durée donnant au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque.

(2) Droit réel né du démembrement du droit de propriété et n'emportant pas appropriation du fonds.(ELR)

C'est pourquoi dans cette évaluation, nous donnerons les textes correspondant à ces deux phases en ne retenant que l'essentiel.

(G.K.L.)

0 - IDENTIFICATIONS DE L'ETAT ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES PHYSIQUES,
ECONOMIQUES ET POLITIQUES

01 - COORDONNEES GEOGRAPHIQUES

Le Zaïre est un Etat de l'Afrique Centrale, englobant la majeure partie du bassin du Congo. Il est entouré à l'Est par l'Ouganda, le Ruanda, le Burundi et la Tanzanie, au Sud-Est par la Zambie, au Sud-Ouest par l'Angola, à l'Ouest par le Congo et au Nord par la République Centrafricaine et le Soudan. Sa superficie est de 2.345.000 km² et sa population estimée en 1981 à 27.232.680 habitants (1).

02 - PRINCIPALES ZONES GEOGRAPHIQUES ET DONNEES ETHNIQUES

Les grandes zones géographiques du Zaïre sont la forêt équatoriale et des plateaux couverts de savanes.

Le Zaïre est peuplé par plusieurs ethnies d'origines différentes. C'est ainsi qu'on dénombre :

. Chez les Sémi-Bantous : le groupe ethnique des Baboma, des Badia, des Basakata, des Bobai, etc...

. Chez les Bantous : le groupe ethnique des Mongo (Mongo, Bahamba, Bakusu), celui des Ngombe-Ndoko-Mabinza-Budja-Mobango-Bombesa ; celui des Baboti-Bobenge-Bobua-Boyew-Bodongola ; celui des Baniari, celui des Mabodo, celui des Mituku, celui des Warega, celui des Bahembe,

(1) Département du Plan - Perspectives démographiques 1975-1985. p. 22

celui des Bavira, celui des Bananda, celui des Bashi, celui des Wafulero, celui des Babira-Bakumu-Walengola, celui des Basonge, celui des Baluba et Balubaisés, celui des Aleunda et Aleundaisés, etc...

. Chez les Soudanais : le groupe ethnique des Banda, celui des Angbandi, celui des Gbaya (Ngbwaka), celui des Azande, celui des Amadi, celui des Abarambo, celui des Mangbetu et Mangbetouisés, celui des Mamvu-Walese-Morboto ; celui de Logo et des Avokaya, celui des Lugbara, celui des Walendu (Bale) etc...

. Chez les Nilotiques : celui des Kakure-Fatshulu (1)

03 - RESSOURCES PRINCIPALES NATURELLES

Le Zaïre est un des territoires d'Afrique où les richesses naturelles tant du sol que du sous-sol sont les plus variées.

Produits du sol

On trouve au Zaïre :

- comme bois précieux et commercialisés : le wenge, le tshimay, le kambala, le mubangu, le mukulungu, le lusumba, le limba noir, le limba clair, le ditskipi, le lifaki, le tshibundibu (2) ;
- comme céréales : le riz, le maïs, le sorgho ;
- comme légumineuses alimentaires : l'arachide, le soja, le pois et le haricot ;
- comme racines et tubercules : le manioc, la patate douce, l'igname le taro ;

(1) G. VAN DER KERKEN - Les populations africaines du Congo. Encyclopédie du Congo belge. Tome I. p. 192.

(2) G. DELEVOY - Le Congo forestier - Encyclopédie du Congo. Tome II p. 41.

- comme plantes à sucre : la canne à sucre ;
- comme plantes oléagineuses : l'élacis ou palmier à huile, le cocotier, le sésame, le ricin, l'aleurite, l'arachide, le soja, le cotonnier ;
- comme plantes stimulant et pseudo-alimentaires : le caféier, le cacaoyer, le théier, le tabac, le kolatier, le chanvre ;
- comme plantes médicinales : le quinquina, le pyrithre ;
- comme plantes à caoutchouc : l'hévéa ;
- comme arbres fruitiers : le bananier, les agrumes (orangers) mandariniers, citronniers (1). (G.K.L.)

Produits du sous-sol

La liste complète de ces métaux est citée par E. Polinard (2). On retiendra en particulier pour leur importance dans le volume des exportations, l'étain, le cuivre, le plomb, le cobalt et le manganèse, ainsi que le diamant et l'or. (E.L.R.)

Urbanisation

Toutes les villes et centres urbains qui n'ont pas de statut de ville ont été créés pendant la période coloniale, sauf la ville de Mbuji-Mayi, chef-lieu de la région du Kasai oriental.

Selon les données à notre disposition, la population urbaine correspond à 28,7 % de la population totale, et ce, en se limitant aux

(1) J.E. OPSOMER : Les cultures coloniales. Encyclopédie du Congo, Tome II. pp. 424-632.

(2) Ed. POLINARD - Les richesses minérales du Congo belge.
- Encyclopédie du Congo belge. Tome II. pp. 471-570

centres de 5.000 habitants et plus - dont le nombre est de 156. (1).
L'urbanisation pose les mêmes problèmes (sur-densités, pollution,
criminalité, etc..) que dans les autres Etats.

04 - DONNEES POLITIQUES

Le Zaïre est une république et n'a qu'un seul parti politique :
le Mouvement Populaire de la Révolution, Parti unique qui dirige l'Etat.
Ce régime a comme organes : le Président, le Congrès, le Comité central,
le Bureau politique, le Comité exécutif, le Conseil législatif,
(Parlement), le Conseil exécutif (Gouvernement) et le Conseil judiciaire
(Cours et Tribunaux).

Le Président de la République est le Chef du Gouvernement et
le Premier Commissaire d'Etat (Premier Ministre) est coordonnateur des
activités des Départements (Ministères)

Au point de vue administratif, le Zaïre est divisé en neuf
régions (provinces), administrées par un Gouverneur. La ville de
Kinshasa est considérée comme une des neuf régions. Toutes les régions,
sauf la Ville de Kinshasa - la capitale - sont subdivisées en sous-régions.

On notera qu'il y a une confusion entre l'Etat et le Parti.
(G.K.L.)

1 - IDENTIFICATION DES DIVERS TEXTES PRIS DEPUIS 1960 EN MATIERE FONCIERE

1.1 - RELEVÉ DES TEXTES

A - Première phase : 1960-1973

- Décret du 20 Juin 1960 relatif au mesurage et au bornage -
M.C. 1960, p. 2044 (2)

(1) Département du Plan - Perspectives démographiques 1975 à 1985,
pp. 14-19

(2) M.C. Moniteur congolais, Revue juridique. (E.L.R.)

- Décret du 27 Juin 1960 relatif à la dissolution du Comité Spécial du Katanga - M.C. 1960, p. 2503.
- Décret du 27 Juin 1960 approuvant la convention conclue entre le Congo et la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains, relative à la reprise des pouvoirs concédants à la Compagnie précitée M.C. 1960, p. 2508.
- Décret du 30 Mai 1960 approuvant la convention conclue le 25 Mai 1960 entre le Congo, le Comité National du Kivu et la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains relative à la reprise des pouvoirs concédants du Comité National du Kivu - M.C. 1960, p. 1655.
- Décret-loi du 17 Juin 1965 relatif aux cessions et concessions des terres domaniales situées dans la Ville de Kinshasa. M.C. 1965, p. 699.
- Ordonnance-loi n°57 du 31 Décembre 1965 relative à la monnaie de paiement du prix de vente ou de location des immeubles situés au Congo, M.C. 1966, p. 30.
- Ordonnance-loi n°661 du 1er Janvier 1966 accordant à l'Etat un droit de préemption en cas de cession à titre onéreux. M.C. 1966, p. 31.
- Ordonnance-loi n° 66/326 du 21 Mai 1966 créant un droit de sous-sol sur les concessions minières. M.C. 1966, p. 447.
- Ordonnance-loi n° 66/343 du 7 Juin 1966 assurant à la République Démocratique du Congo la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire. M.C. 1966, p. 560.

- Ordonnance-loi n° 67/231 du 11 Mai 1967 portant législation générale sur les mines et hydrocarbures. M.C. 1968, p. 565.
- Ordonnance-loi n° 68/457 du 3 Décembre 1968 abrogeant l'ordonnance-loi relative au droit de préemption. M.C. 1969, p. 36.
- Loi n° 71-008 du 31 Décembre 1971 portant révision de la Constitution (art. 14 bis) J.O.Z. (1) du 15 Janvier 1972, édit. provisoire, p. 13.
- Loi n° 71-009 du 31 Décembre 1971 assurant à la République du Zaïre la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire. J.O.Z. 1972. Ed. provisoire.

B - Deuxième phase : 1973 - 1980.

- Loi n° 73-021 du 20 Juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés. J.O.Z. 1972.
- Loi n° 80-008 du 18 Juillet 1980 modifiant et complétant la loi n° 73-021 du 20 Juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés J.O.Z. 1980, n° 15. (G.K.L.)

Commentaires au 1.1 : La loi 73-021 du 20 Juillet 1973 a été complétée par divers autres textes détaillés dans la rubrique 1.2. Il faut souligner (selon le Professeur Pauwels dans sa chronique au Parant 1982) que ce texte a été pris "dans le cadre du nationalisme économique et de la zaïrianisation" et qu'il renforce sensiblement l'emprise de l'Etat et son monopole foncier, selon un dispositif indiqué ci-dessous (E.L.R.)

(1) J.O.Z. : Journal Officiel de la République du Zaïre.

1.2 - DESCRIPTION DES MESURES D'APPLICATION

La loi du 20 Juillet 1973, comme son intitulé l'indique si bien, constitue l'unique loi foncière, parce que, à travers elle, le législateur a su unifier tous les droits fonciers existant pendant la période coloniale, c'est-à-dire qu'il n'existe plus au Zaïre de droit d'occupation provisoire régi par le droit administratif, ni des terres soumises aux coutumes locales traditionnelles, ni des terres vacantes. En effet, en vertu de l'article 53, le sol zaïrois est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat. Ainsi les terres du domaine privé de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une concession perpétuelle réservée aux seules personnes physiques, de nationalité zaïroise, d'une concession ordinaire ou d'une servitude foncière. En conséquence, le droit de propriété acquis antérieurement à cette loi ainsi que le droit d'occupation est converti en concession perpétuelle ou en concession ordinaire dont le terme maximal est de vingt-cinq ans, mais renouvelable et ce, à la discrétion de l'Etat.

Quant aux terres appartenant aux clans, elles appartiennent à l'Etat, mais l'ordonnance du Président de la République qui doit régler les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres est encore au stade de projet.

Toutes les mesures d'exécution de cette loi sont en vigueur et ce sont les conservateurs des titres immobiliers qui, chacun dans sa circonscription foncière, dont les limites correspondent à la région-province, est chargé de les appliquer.

Toute concession foncière, comme la propriété immobilière, doit faire l'objet d'un certificat d'enregistrement, titre authentique et en conséquence inattaquable. Sur ce point, le Zaïre a gardé le système inspiré de l'Act Torrens (G.K.L.)

Commentaires au 1.2 : Aux analyses précédentes, parfaitement exactes d'un point de vue juridique, on pourra ajouter deux séries d'informations.

Des textes d'application ont été pris dans le cadre de la législation de 1973. On citera en particulier les textes suivants (recensés dans le fichier législatif de la Documentation Française de Paris ou aimablement communiqués par le professeur Pauwels de l'Université de Leuven) :

- Ordonnance n° 74/148 du 2 Juillet 1974, portant mesures d'exécution de la loi n° 73/021 du 20 Juillet 1973 (J.O. 1974 n° 15 p. 611). Ce texte concerne les circonscriptions urbaines et, plus particulièrement les contrats de concession.
- Ordonnance n° 74/150 du 2 Juillet 1974, fixant les modèles des livres et certificats d'enregistrement (J.O. 1974 p. 691). Ce texte, technique, détermine les modèles des livres et le formalisme des procédures.
- Ordonnance n° 76/199 du 16 Juillet 1976, relative à la forme des inscriptions et radiations de droits réels sur immeubles enregistrés (J.O. 1976 n° 17 p. 930). Ce texte met à jour le système de l'immatriculation par enregistrement.
- Loi N° 77/001 du 22 Février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (J.O. du 1.4. 1977 n° 7 p. 197). Ce texte abroge la législation coloniale (décret de 1956) et donne de l'utilité publique une définition très extensive (art. 2) puis favorise l'intervention de l'Etat, tout en reconnaissant un double recours administratif et judiciaire.
- Ordonnance-loi n° 78/007 du 23 Mars 1978 abrogeant l'article 321 de la loi n° 73/021 (J.O. 1978 n° 7 p. 8). Ce texte concerne les concessions minières et unifie l'autorité concédante.

- Ordonnance N° 79/111 du 9 Mai 1979, modifiant le règlement annexé à l'ordonnance N° 74/1482 (J.O. 1979 N° 10 p. 10). Ce texte concerne les concessions de terres rurales et modifie les redevances domaniales selon l'usage et la mise en valeur.
- Enfin, une nouvelle législation minière serait intervenue en 1981, selon une information du professeur Pauwels qui n'a pu être vérifiée. Elle renforcerait (en remplacement de la loi minière du 11 Mai 1967) les conditions de concession.

La législation de 1973 a été organisée à partir d'un double régime de la propriété, la propriété du sol étant reconnue à l'Etat et la propriété de l'immeuble aux autres personnes privées ou publiques. Cette dissociation entre ces deux régimes n'a été rendue possible que par une nouvelle définition des notions de "propriété" et d'"immeuble" dérogoratoire du code civil. Dans un article portant sur "la loi foncière de 1973 et son impact sur l'habitat" (Zaire-Afrique N° 161 Janvier 1982 pp. 31 à 44) M. PALUKU, conseiller aux affaires foncières, commente ainsi l'article 53 selon lequel "le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat". D'une part, l'exclusivité concerne tant les personnes privées que les collectivités publiques décentralisées. D'autre part, l'inaliénabilité suppose que seuls des droits de jouissance sont accordés sur le sol zaïrois selon des modalités (concession etc..) évoquées ci-dessus. Enfin, l'imprescriptibilité implique l'impossibilité de créer une nouvelle propriété du sol (Paluku - 1982 - 33/34).

Mais le droit sur le sol reconnu à l'Etat n'interdit pas la reconnaissance (par le biais de la concession perpétuelle ou de la propriété selon l'article 219 al. 2) des droits sur des immeubles à condition d'entendre par "immeuble" non le fonds de terre mais la superficie et les constructions. La loi abandonne donc l'idée "classique" selon laquelle la propriété du fonds (immeuble au sens juridique) entraîne la propriété des biens qui lui sont incorporés et en particulier des constructions pérennes (immeubles au sens non juridique). En faisant

cette dissociation entre les droits sur le sol et les droits sur les constructions, on justifie ainsi un régime foncier qui, à la fois, nationalise la terre et reconnaît aux utilisateurs, dès lors que la mise en valeur est faite, la pleine propriété des constructions. Ainsi, on fait cohabiter dans un même ensemble de pratiques une politique foncière étatique proche du modèle soviétique et une affectation du "tribut foncier" conforme aux lois du marché capitaliste.

On peut même préciser davantage le sens de la politique ainsi poursuivie par l'Etat. En mettant hors commerce la propriété du sol, l'Etat ne fait que mettre entre parenthèses la question foncière en reportant l'ensemble des problèmes à résoudre sur la question immobilière. En contrôlant l'accès à la surface exploitable et constructible, il pouvait espérer simplifier le processus du "droit à la terre". Il n'a fait cependant qu'exciter les convoitises et renforcer le mirage de la ville et l'individualisation des parcelles. Cette "translation" des tensions et conflits d'un domaine dans l'autre et le double régime de la propriété que la nouvelle définition de l'immeuble permet ont pour avantage de garder les mêmes procédures d'enregistrement des droits "immobiliers" sur des registres copiés sur le modèle des livres fonciers du système Torrens, avec les avantages et la sécurité qui sont attachés à la procédure de l'immatriculation et à condition que cette procédure soit généralisée et appliquée. On soulignera aussi un autre "avantage" de la nouvelle définition. Dans la législation domaniale coloniale, il fallait prouver la vacance des terres pour les introduire dans le domaine de l'Etat. Maintenant, l'enquête de vacance est devenue inutile, puisque toutes les terres sont réputées être la propriété de l'Etat, sans toutefois résoudre le cas des "terres indigènes" ou des "terres de clans" que leurs occupants considèrent comme appropriées par eux. Cette revendication pose des problèmes politiques qui ne sont pas résolus et qui justifient le retard de la législation en ce domaine.

Les divers "avantages" précédents comportent des inconvénients qu'on ne peut sous-estimer. Dans son article précédemment cité, (1) le conseiller Paluku note qu'un tel système, et malgré les prérogatives

(1). Voir également Inonga Lokongo l'Ome Le nouveau régime foncier zaïrois (Revue juridique du Zaïre 1974 pp. 41 à 68).

reconnues à l'Etat, ne permet pas de répondre à la crise urbaine et est inutile en milieu rural : quatre reproches principaux émergent de l'analyse.

- . "On lotit un peu partout au hasard, sous la pression du public, sans études sérieuses préalables..."
- . "Second reproche, l'absence de justice distributive dans l'octroi des parcelles... Cette tare est à l'origine d'un trafic honteux..."
- . "Troisième reproche, les lotissements créés ne couvrent qu'une infime partie des besoins énormes qui se font sentir.
- . Enfin, quatrième reproche : le manque de coordination et de collaboration entre les diverses instances dont la contribution est normalement requise". (Paluku 1982 - 42).

Le seul résultat est que "grâce à la loi, on est parvenu à canaliser dans une certaine mesure le mouvement des masses ayant repoussé les limites des zones habitées de la capitale à des dizaines de kilomètres de son épicentre". (Ibidem). (E.L.R.)

1.3 - ETAT ACTUEL DE L'APPLICATION DE CES MESURES

D'une manière générale, les mesures d'exécution de loi foncière trouvent leur application dans les villes et les centres urbains qui n'ont pas encore de statut de ville. Dans le milieu rural, les terres concédées et à destination agricole ou pastorale tombent aussi sur les mesures d'application de la loi foncière.

Quant au principe de la totalisation, principe interdisant à toute personne, physique ou morale, de dépasser un tel nombre d'hectares soit dans une ville, soit en milieu rural dans une région-province, il ne semble pas être appliqué, alors que tous les renseignements sont en possession des conservateurs de titres immobiliers de région pour son application (G.K.L.)

Commentaires au 1.3 : L'application de la loi foncière a entraîné la mise en place de deux institutions particulières et la nouvelle législation contient des dispositions relatives à de nouveaux établissements publics qui pourraient un jour être créés.

- Les circonscriptions de conservation des titres immobiliers ont été instaurées dans chaque région administrative, la ville de Kinshasa constituant une circonscription distincte. De plus, un département du portefeuille, chargé de la gestion du domaine immobilier de l'Etat, intervient parallèlement aux circonscriptions. Cependant, le département du portefeuille ne gère pas les "immeubles bâtis déclarés abandonnés" qui relèvent du "département des Affaires foncières" qui a la responsabilité de la mise en oeuvre de la législation au niveau national.

- Les articles 185 à 189 de la loi foncière contiennent des dispositions (non encore appliquées) permettant de mettre sur pied des "établissements publics" ou des sociétés d'économie mixte pouvant être chargées de la gestion domaniale dans une aire géographique déterminée. Ceci ferait de l'Etat non seulement le "promoteur foncier" exclusif mais aussi un acteur essentiel de la promotion immobilière, avec des bénéfices substantiels à la clé. Selon le conseiller Paluku, l'Etat pourrait bientôt recourir aux possibilités offertes par la loi (Paluku 1982 - 43). (E.L.R.)

2 - RECHERCHES SUR LES FONDEMENTS ACTUELS

La législation foncière a suivi l'évolution des textes constitutionnels donnant des directives précises en matière foncière. En effet, d'abord, la Constitution du 1er Août 1964 invitait en son article 43 le législateur à régler souverainement par une loi nationale le régime juridique des cessions et concessions foncières faites avant le 30 Juin 1960 - date de l'accession du Zaïre à l'indépendance. Cette invitation fut matérialisée par l'ordonnance-loi N° 66/343 du 7 Juin 1966. Ensuite la Constitution du 24 Juin 1967, en son article 14 bis issu de la révision constitutionnelle du 31 Décembre 1971, disposait :

- "Le sol et le sous-sol zaïrois ainsi que leurs produits naturels appartiennent à l'Etat.
- "La loi fixe les conditions de leurs cession et concession, de leurs reprise et rétrocession. Toutefois, la reprise ou la rétrocession en cas de non mise en valeur ne donne lieu à aucune indemnité".

Cette révision constitutionnelle trouva son application directe dans la loi N° 71-009 du 31 Décembre 1971 dont voici le texte intégral :

- "Article 1er - La République du Zaïre reprend la pleine et libre disposition de tous ses droits sur le sol, le sous-sol et les ressources naturelles concédées ou cédées avant le 1er Janvier 1972 à des personnes physiques ou morales qui n'en ont pas assuré la mise en valeur".
- "Article 2 - Les certificats d'enregistrement relatifs aux biens concernés à l'article 1er sont annulés".
- "Article 3 - L'ordonnance-loi N° 66/343 du 7 Juin 1966 est abrogée".

C'est sur la base de l'alinéa 1er de l'article 14 bis dont le contenu a été maintenu dans toutes les révisions constitutionnelles postérieures que la loi foncière est articulée et dont la clé de voûte est l'article 53 ainsi libellé : "Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat". (G.K.L.)

2.2 - JUSTIFICATIONS DE LA REFORME FONCIERE

La justification d'une telle loi ne peut être tirée que de l'exposé des motifs dont voici les larges extraits :

- "La présente loi répond au souhait du Premier Congrès Ordinaire du Mouvement Populaire de la Révolution de voir le Conseil législatif national "terminer rapidement l'élaboration de la loi fixant les modalités du régime foncier et minier". Elle a été élaborée conformément aux articles 14, 14 bis et 46 de la Constitution et aux directives et options fixées par le Bureau Politique du Parti.

- "C'est pourquoi, en exécution du souhait pré-rappelé du 1er Congrès Ordinaire du Mouvement Populaire de la Révolution, à savoir :
"Le Premier Congrès Ordinaire... souhaite que le Conseil législatif national termine rapidement l'élaboration de la loi fixant les modalités de ce régime foncier et minier"... , et compte tenu des options faites par le Bureau Politique au cours de sa réunion du 2 Mai 1973, la présente loi a été élaborée en s'ordonnant autour d'une option fondamentale qui est la propriété exclusive et inaliénable" de l'Etat sur le sol et son corollaire logique qui est que "Toutes les terres ne sont susceptibles, au profit des particuliers, que de concessions."

- "Le régime foncier et immobilier constitue une rupture définitive et radicale avec le régime légal des terres de l'époque coloniale. Rupture, mais pas refus de s'inspirer de certaines solutions spécifiques pratiquées par le régime colonial, notamment en matière d'emphytéose. Rupture aussi, mais en respectant, dans une mesure compatible avec l'intérêt général, les droits acquis.

- "Les idées-forces qui constituent la trame du présent régime foncier et immobilier peuvent être schématisées ainsi :
 - . "Uniformisation du droit foncier en domanialisant toutes les terres et en ce compris les terres naguère dites "terres indigènes"

 - . "reconnaissance aux particuliers des droits de jouissance uniquement, mais des droits essentiellement dynamiques et fonctionnels, en subordonnant leur validité à la mise en valeur, d'une part, et, d'autre part, en les assortissant de garanties telles qu'elles permettent un accès facile au crédit ;

 - . "Introduction dans les nouveaux textes de la possibilité pour l'Etat de déléguer le pouvoir de gérer les terres domaniales à des organismes publics ou privés qui seront créés par une loi particulière et cela en vue d'accélérer l'aménagement du territoire ;

- . "clarifier enfin les textes en prévoyant des dispositions séparées pour les droits fonciers et les droits immobiliers et en rassemblant dans un seul texte toutes les dispositions éparses dans l'ancienne législation".

En analysant l'ensemble des travaux préparatoires de cette loi, il est difficile de donner le modèle dont le législateur s'est inspiré. Mais en faisant du droit comparé foncier, on est frappé d'une certaine coïncidence entre le droit foncier zaïrois et le droit foncier soviétique à partir du fait que le sol appartient à l'Etat seul et cette propriété est exclusive, inaliénable et imprescriptible. Les corollaires semblent également identiques. (G.K.L.)

Commentaires au 2.2 : Les justifications techniques précédentes permettent de dévoiler deux enjeux, l'un économique et l'autre politique.

- L'enjeu économique se situe essentiellement dans le domaine minier et dans le contexte d'une politique qui a permis, à partir de 1967, de "récupérer" des concessions minières, en particulier dans le Kivu et le Katanga devenu Shaba. Les intérêts bancaires belges ont été lésés sans que l'Etat zaïrois puisse tirer tous les avantages de ces "nationalisations". Aux divers facteurs externes (guerres de libération en Angola, récession sur le marché du cuivre, etc...) se sont ajoutées des causes internes (insécurité dans les régions méridionales, développement de la gabegie administrative, contrôle politique des trafics clandestins de diamants, etc..). Les rares bénéfices tirés de l'exploitation minière ne permettent que de faire face au service de la dette. Voir "lettre ouverte à Mobutu" (Politique africaine N° 3. Septembre 1981. p. 104.
- L'enjeu politique est également important puisqu'en effaçant toute trace d'une politique coloniale basée sur une séparation entre les races et les modes de civilisation, la législation foncière doit favoriser "l'intégration nationale" et la présence de l'Etat sur l'ensemble du territoire, par le biais du contrôle des demandes de concessions urbaines ou rurales. Même si la législation n'est pas, sur ce point,

respectées, l'enjeu politique tient à cette volonté d'intervention de l'Etat et son échec à son incapacité à la concrétiser. (E.L.A.)

3 - OBSERVATIONS

D'abord, nous devons signaler qu'il y a très peu d'écrits relatifs au droit foncier et immobilier tant de la part des nationaux que des étrangers. Cependant, nous pouvons dire que le nouveau droit foncier permet à l'Etat d'avoir une maîtrise de sa politique foncière et une arme efficace pour mener à bien les lois relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

Si dans les milieux urbains, la loi foncière ne trouve pas de résistance de la part de citoyens parce que ces terres ont appartenu depuis plus d'un siècle à l'Etat comme terres domaniales, dans les milieux ruraux, le droit foncier nouveau trouve une certaine résistance de la part de la population qui tient encore à ses droits ancestraux. Cette résistance est variable suivant la densité de la population, de la structure politique traditionnelle, notamment dans les régions du Bas-Zaïre chez les Bakongo et du Kivu avec les Bami. Dans d'autres régions, bien que les concessions soient obtenues de l'Etat, les concessionnaires, outre le prix qu'ils doivent payer à l'Etat, doivent également payer une redevance coutumière au chef traditionnel du fait de l'occupation des terres.

Dans cet ordre d'idées, la résistance au droit foncier légal apparaît avec netteté à travers les conflits fonciers soumis aux cours et tribunaux dont les décisions ne trouvent pas très souvent leurs exécutions, tel est le cas dans le Nord-Kivu.

L'exode rural et la crise du logement dans certaines villes amènent une population flottante à s'établir aux alentours des villes en construisant sans titre des logis de fortune. Souvent, pour éviter un soulèvement, le gouvernement semble tolérer cette occupation de fait.

Dans une enquête faite par nous dans un cadre différent, nous avons constaté que les dispositions de la loi foncière ainsi que ses mesures d'exécution étaient ignorées par un nombre assez large de la population urbaine touchée par l'enquête. C'est ainsi qu'on observe dans l'application des règles de droit en matière foncière que certains, par ignorance, pensent et agissent selon les anciennes règles, notamment en matière d'enregistrement qui était facultatif, d'autres voulant se conformer aux nouvelles règles l'interprètent mal, notamment la notion de mise en valeur préalable à l'obtention du certificat d'enregistrement. Dans ce dernier cas, on peut attribuer ce phénomène à la complicité des services du cadastre et de l'enregistrement. En effet, les responsables de ces services sont pour la plupart de formation en-dessous de leur responsabilité (G.K.L.)

Commentaires au 3. : Le professeur Kalambay souligne justement l'absence grave de travaux concernant les pratiques foncières au Zaïre. Les dimensions du pays et la variété des organisations sociales, politiques et foncières peuvent expliquer, pour une part, une carence. Notons cependant deux exceptions récentes, en milieu rural et en milieu urbain.

- En milieu rural, un travail récent de V. Milingo souligne que "à l'heure actuelle, en l'absence d'une réforme foncière sérieuse au Zaïre et au Bushamba en particulier, les centres de décision en matière foncière tirent encore leur légitimité de pouvoirs politico-religieux traditionnels... Cette reconnaissance des fondements traditionnels du droit foncier Hamba est encore vivace. En effet, qu'il s'agisse d'un homme d'affaire ou d'un homme politique qui cherche à acquérir une concession pour ses plantations, il s'assure au préalable de bonnes dispositions de l'autorité coutumière détentrice du droit de répartition des terres. (V. Milingo "Droits fonciers et redevances coutumières Hamba (Zaïre) "Droit et Cultures 1982 N° 3. p. 81).

Des recherches concernant les églises syncrétiques soulignent également que ces dispositifs fonciers traditionnels sont utilisés par ces églises pour renforcer leur autonomie par rapport à l'Etat et leur pouvoir sur leurs fidèles. (Voir P. Ngandu Nkashama : les libertés et la "liberté" dans les églises nouvelles du Zaïre. A paraître Les Eglises les communautés de croyants et l'Etat africain. Paris L.A.J.P. 1983.

- En milieu urbain, on citera les travaux de Marc Pain sur la ville de Kinshasa, soulignant le rôle des "chefs de terre" comme promoteurs fonciers aux lieu et place des services techniques de l'Etat et malgré la lourdeur des sanctions prévues par la réforme de 1973 (articles 204 à 207). (1)

On relèvera aussi que les citoyens rechignent, selon le conseiller Paluku, à transformer les anciens titres fonciers (tels les billets de logeur, assez proches des permis d'habiter de la législation des anciens territoires français) en certificats d'enregistrement. Or, "sans certificat d'enregistrement pas d'hypothèque possible, sans hypothèque pas de garantie réelle, donc pas de crédit immobilier. Et sans crédit immobilier pas de développement de l'habitat". (Palaku 1982 - 44). Pour donner une idée du problème à résoudre, ce même auteur ajoute que "dans la seule ville de Kinshasa, il y a des centaines de milliers de livrets de logeur à remplacer" (Ibidem).

On ajoutera enfin une remarque en complément aux critiques relatives au manque de formation des fonctionnaires ou au laisser-aller de l'administration souligné par tous les auteurs. La non-application des textes ne vient pas seulement d'une ignorance des uns et d'une mauvaise volonté des autres mais aussi d'un refus explicite. Selon certains témoignages, la population voit dans la politique foncière le moyen de l'emprise d'une nouvelle bourgeoisie et cherche à se défendre contre les effets pernicioeux du monopole foncier étatique. Plus que partout ailleurs en Afrique noire, la politique foncière rend visible la nature des rapports sociaux et les politiques de classe menées sous les auspices ou dans l'ombre de l'Etat. Les diverses réponses des acteurs sociaux témoignent de l'émergence d'une bourgeoisie nationale et de la gravité des ruptures que le modèle de développement économique induit (E.L.R.)

(1) Les chefs de terre sont également, au Kasai oriental, des "promoteurs miniers". Selon une enquête d'un "groupe de patriotes zaïrois" concernant l'exploitation clandestine de diamants, "pour obtenir un lopin de terre à exploiter, les exploitants doivent payer au chef coutumier une redevance, qui peut aller jusqu'à 100 Z et plus selon l'importance du gisement. En plus de ce paiement de départ, ils lui doivent un certain pourcentage de la production." Pour favoriser la production le chef fait une cérémonie coutumière d'action de grâce aux ancêtres". Politique Africaine. N° 6. Mai 1982. "Documents". p. 74

4 - EVALUATION DES OBJECTIFS A LONG TERME DE LA POLITIQUE FONCIERE

Depuis l'accession du Zaïre à l'indépendance, on peut dire, sans pouvoir se tromper, que le Gouvernement n'a pas encore établi un projet de développement ou d'aménagement du territoire. S'il y a des réalisations par ci par là, c'est dû aux bailleurs de fonds soit privés soit publics dans le cadre de l'aide à la coopération. Ainsi, dans la ville de Kinshasa dont le développement paraît spectaculaire, on a construit dans les mêmes périmètres des immeubles abritant la radio et la télévision financés par la France, le Palais du Peuple financé par la Chine Populaire qui a aussi un autre projet de construction d'un stade omnisport. A 75 km du centre-ville, les Italiens ont construit une usine sidérurgique et une cité minière. Pour toutes ces réalisations, aucun projet initial n'a été conçu.

Par contre, pour l'extension de la ville de Kinshasa, la Mission française d'urbanisme a conçu en Mars 1970 un schéma directeur mais, malgré l'accroissement de la population urbaine, l'extension se fait ailleurs.

L'état de la situation est dû à plusieurs facteurs : d'abord l'Etat doit avoir un projet de développement qui doit aller ensemble avec le projet d'aménagement du territoire. Avant de faire le ou les projets, une formation adéquate s'avère nécessaire. Si le Zaïre forme des économistes, certaines disciplines indispensables pour la conception des plans de développement et d'aménagement du territoire sont presque ignorées, et si elles sont dispensées dans les Universités et les Instituts supérieurs universitaires, c'est à titre de renseignements. Autrement dit, le Zaïre devra former des spécialistes qui pourraient concevoir des projets de développement à court, à moyen et à long terme. Et l'aménagement du territoire devrait se faire au rythme de ces projets. C'est à cette condition que l'Etat peut mener une politique foncière cohérente, puisque par définition, la politique foncière constitue l'ensemble des mesures que prennent les pouvoirs publics pour que l'utilisation du sol soit réalisée dans les conditions satisfaisant à la fois aux impératifs économiques et sociaux.

L'application des plans d'aménagement du territoire et de la politique foncière est en principe facile au Zaïre, parce que l'Etat a seul la maîtrise du sol en vertu de l'article 53 précité. La seule chose qu'il faut est d'avoir à la fois le ou les plans de développement et les plans d'aménagement national, régional, local et particulier. (G.K.L.)

Commentaires au point 4. Aux arguments relatifs à l'absence de toute planification des interventions, il faut aussi ajouter d'autres arguments relatifs à la concrétisation de la matrice spatio-temporelle occidentale au Zaïre. A la différence du colonisateur et en rapport avec la crise sociale qui secoue le pays depuis plus de vingt ans, l'Etat a limité ses ambitions à un double secteur, minier et urbain. Mais, le secteur urbain étant essentiellement associé au secteur minier, on peut considérer qu'en dehors de quelques chefs lieux de région, le reste du pays est pratiquement livré à l'abandon et le secteur agricole condamné à revenir à l'auto-subsistance. L'avenir du pays se joue ainsi sur des bases singulièrement réduites et selon des facteurs d'autant plus importants que les événements de Kolwesi et du Shaba (secteurs urbain et minier) en 1978 ont souligné l'évidente fragilité de l'Etat dans des secteurs qui lui sont vitaux. Seuls des changements radicaux dans la voie politique et dans le système économique relevant du capitalisme le plus sauvage permettraient d'élargir les bases sociales du pouvoir politique et de renforcer ainsi l'autorité de l'Etat. (E.L.R.)

Notice rédigée par le Professeur G. KALAMBAY
Lumpungu. (G.K.L.)

Les commentaires additionnels de E. LE ROY (E.L.R.)
n'engagent en aucune manière le professeur KALAMBAY.

ANNEXE 1

LEGISLATION COLONIALE FRANÇAISE

Liste des principaux textes appliqués en AOF et AEF ainsi que dans les territoires sous mandat, complétée par les principales références bibliographiques de la doctrine juridique la plus récente.

- 28 Mars 1899 : Décret relatif au régime de la propriété foncière au Congo Français. Bulletin officiel des colonies (BOC) 1899 p. 341.
- 24 Juillet 1906 : Décret portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique Occidentale française. Bulletin officiel des colonies 1906 p. 681.
- 8 Octobre 1925 : Décret instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique Occidentale Française BOHC 1925 p. 1647.
- 29 Septembre 1928 : Décret portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française. BOC Octobre 1928 p. 1522.
- 24 Novembre 1928 : Arrêté réglementant les conditions d'application du décret du 29 Septembre 1928 sur le domaine et les servitudes d'utilité publique en Afrique Occidentale Française. Journal Officiel de l'Afrique Occidentale Française (JOAOF) 1928 p. 908.
- 26 Novembre 1930 : Décret sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique occidentale française. BOC 1930 p. 1892.
- 5 Janvier 1931 : Décret prorogeant les effets du décret du 8 Octobre 1925, instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique Occidentale. JOAOF N° 1379. 7 Février 1931. p. 101.

- 21 Juillet 1932 : Décret organisant la constatation des droits fonciers des indigènes au Cameroun protégés sous mandat français. JOC 1932 p. 618.
Décret instituant au Cameroun le régime foncier de l'immatriculation. JOC 1934. p. 230.
- 26 Juillet 1932 : Décret portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française. JOAOF du 29 Avril 1933 p . 426.
- 20 Décembre 1933 : Décret portant constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique Occidentale Française. BOC 1933 p. 1740.
- 24 Mars 1934 : Arrêté portant modification de l'article 64 de l'arrêté du 15 Avril 1933, réglementant l'application du décret du 26 Juillet 1932 sur le régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française. JOAOF 3 Avril 1934.
- 2 Octobre 1935 : Arrêté promulguant en Afrique Occidentale Française le décret du 7 Septembre 1935, complétant l'article 9 du décret du 29 Septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique Occidentale Française. JOAOF 12 Octobre 1935 p. 794.
- 15 Novembre 1935 : Décret relatif au domaine privé de l'Etat en Afrique Occidentale Française. JOAOF 1925. p. 1066.
- 3 Mai 1946 : Loi tendant à rendre obligatoire l'exploitation de la totalité des terres cultivables dans les territoires d'Outre-Mer. Journal Officiel de la République Française (JORF) 4 Mai 1946 p. 3759.

- 9 Février 1949 : Décret n° 49-186 portant modification et complétant le décret du 25 Novembre 1930, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française. JORF 10 Février 1949 p. 1518.
- 23 Février 1949 : Décret n° 49-259 portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartements en Afrique Occidentale française. JORF 25 Février 1949 p. 2056 et rectificatif 10 Mars 1949 p. 2500.
- 20 Mai 1955 : Décret-Loi N° 55-580 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française et en Afrique Equatoriale Française. JORF 21 Mai 1955 p. 5080
Décret N° 55-581 portant réorganisation foncière et domaniale au Cameroun et au Togo. JORF 21 Mai 1955 p. 5082.
- 10 Juillet 1956 : Décret N° 56-704 fixant les conditions d'application du décret N° 55-580 du 20 Mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française et en Afrique Equatoriale Française . JORF 18 Juillet 1956 et rectificatifs 17 Août et 15 Septembre 1956.
- 13 Novembre 1954 : Décret portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'Outre-Mer, au Togo et au Cameroun (JOC 1954 p. 1742).

REGIME DE LA TRANSCRIPTION

Textes ayant été rendus applicables en Afrique

- 14 Juin 1829 : Ordonnance concernant l'organisation de la conservation des hypothèques à la Martinique, à la Guadeloupe et dans ses dépendances et à la Guyane française. Rendue applicable au Sénégal et dans ses dépendances par décret du 28 Novembre 1861 et au Cameroun par la promulgation globale du décret du 22 Mai 1924.
- 28 Août 1862 : Décret relatif à la transcription en matière hypothécaire au Sénégal, dans l'Inde et aux îles Saint Pierre et Miquelon. BAS 1862 p. 362.
- 25 Juin 1902 : Loi relative au bail emphytéotique. Ce texte a été repris par l'article 19 du Décret du 21 Juillet 1932 sur l'immatriculation et a été rendu applicable en AOF et AEF.

REFERENCES DOCTRINALES RECENTES

- CHABAS J. : Le régime foncier coutumier en A.O.F. Annales Africaines 1957 pp. 53-78.
La réforme foncière et le régime des concessions en Afrique Occidentale Française. Annales Africaines 1958 pp. 37-51.
De la transformation des droits fonciers coutumiers en droit de propriété. Annales Africaines 1959 pp. 83-107.
- DEMAISON D. : Le régime des concessions foncières en Afrique Occidentale Française, Revue juridique et politique d'Outre-Mer. 1955 N°4 pp. 361/378.
Le régime foncier coutumier des autochtones en A.O.F. Revue juridique et politique de l'Union française. 1956 pp. 257-298.
Le régime de l'immatriculation foncière en A.O.F. Revue juridique et politique de l'Union française. 1956 N° 3 pp. 421-478.

ANNEXE 2

FICHE TECHNIQUE

0.- Identification de l'Etat et principales caractéristiques physiques économiques et politiques

- 0.1 - Coordonnées géographiques, superficie, population.
- 0.2 - Principales zones géographiques, données ethniques.
- 0.3 - Ressources principales/Destination, degré de dépendance économique, urbanisation.
- 0.4 - Données politiques et institut (budget Etat).

1.- Identification des divers textes pris depuis 1960 en matière foncière (au sens large)

- 1.1 - Relevé des textes : on s'intéressera non seulement aux textes juridiques concernant strictement le foncier, mais aussi aux documents relatifs à l'aménagement du territoire, aux projets de développement, à l'urbanisme, etc... qui ont des implications foncières... à l'exclusion des textes d'application.
- 1.2 - Description des mesures d'application
On entendra par mesures d'application :
 - textes d'application sous toutes formes (décrets, instructions administratives etc...)
 - opérations administratives (recensements divers, délimitation de périmètres et nouvelles divisions territoriales...)
 - création d'institutions étatiques ou para-étatiques
 - opérations de développement effectivement réalisées
- 1.3 - Etat actuel de l'application de ces mesures. Il s'agira de dresser un bilan précisant :
 - les secteurs géographiques
 - les domaines d'activités concernés par les mesures décrites en 1., 2. et 1.,3.

2.- Recherches sur les fondements actuels

- 2.1 - Niveau de formalisation du texte juridique. (Loi fondamentale ou Constitution, Loi-cadre ou réforme, mesures législatives ou réglementaires particulières, ...).
- 2.2 - Justifications des principaux textes concernant le foncier (Il s'agira de relever les attendus de ces textes et de dégager les modèles dont ils s'inspirent ; modèle colonial, d'autres modèles, etc...).

3.- Observation, à partir de monographies, de récits de voyage, de témoignages, de reportages journalistiques, etc... Les pratiques foncières réelles, conformes aux normes, extra ou para-légales.

- 3.1 - en milieu rural
- 3.2 - en milieu urbain
- 3.3 - On tirera aussi de la documentation disponible, les contraintes pesant sur les politiques foncières étatiques :
 - impératifs géographiques
 - contraintes internes : plus ou moins bonnes, réceptivité des textes, développement de pratiques extra-étatique, etc... Mode de fonctionnement plus ou moins efficace de l'appareil d'Etat.
 - contraintes externes : manque de moyens financiers et dépendance vis-à-vis de bailleurs de fonds étrangers.

4.- Evaluation des objectifs à long terme de la politique foncière

- 4.1 - Recensement des plans et projets de développement, des plans et projets d'aménagement... Evaluation de cet ensemble de projets en regard de la politique foncière en vigueur (conformité - non conformité).
- 4.2 - Evaluation personnelle des perspectives en matière foncière et de la capacité actuelle et à venir de l'Etat à gérer la formation sociale et l'espace nationaux.