

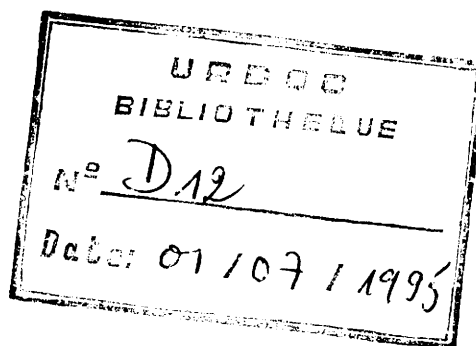
Ateliers et
Séminaires

RECHERCHE DEVELOPPEMENT



La question foncière dans les périmètres irrigués sahéliens :
jeux d'acteurs et interventions de l'Etat

Compte rendu des journées
des 15 et 16 juin 1995



Groupe irrigation
Observatoire des Grands Périmètres Irrigués



Matinée du jeudi 15 juin 1995 : jeux d'acteurs et pratiques foncières dans les périmètres irrigués

Pour réfléchir sur les orientations des réformes à promouvoir, il semble utile de partir d'études de cas, qui mettent en évidence les logiques et les pratiques des acteurs. Ceci est d'autant plus nécessaire que les catégories à travers lesquelles Etat et intervenants de développement pensent le foncier sont souvent inadéquates pour saisir les logiques locales. En particulier, l'opposition « droit coutumier/droit moderne » ne correspond pas aux réalités locales, où les pratiques évoluent en fonction du contexte, et où les acteurs jouent de la réinterprétation des traditions autant que du détournement des règles étatiques.

Accueil
Introduction : la sécurisation foncière dans les aménagements hydro-agricoles
1. Inégalités sociales et adaptations des stratégies foncières dans le périmètre irrigué du Gorgol Mauritanie (O. Leservoisière, Paris V)
2. La région du Sourou au Burkina Faso (M. Tcha-Koura)
Déjeuner sur place

Après midi du jeudi 15 juin 1995 : statut de la terre, crédit et réformes juridiques

Face à la libéralisation des filières, au développement de l'irrigation privée, aux problèmes de crédit, les ambiguïtés des juridictions actuelles en matière de foncier ont clairement montré des effets pervers. Quelles réformes promouvoir, qui réunissent l'accès à la terre, tout en garantissant la pérennité de la filière ?

Exemple des plans fonciers de Côte d'Ivoire (J. Gastaldi/ANDAFAR)
Le projet de cadastre en Mauritanie (F. Grosclaude/CFD)
Le crédit et statut de la terre au Sénégal (M. Sezec/CFD)

Matinée du vendredi 16 juin 1995 : table ronde et synthèse

La communauté rurale de Mboumba région de Podor, Sénégal (Ndiaye Ibra Ciré, LAJP)
Essai de synthèse (Ph. Lavigne Delville)
Débat général avec les intervenants et E. Le Roy (LAJP/APREFA)

Liste des participants à la réunion foncier des 15 et 16 juin 1995

NOM	PRENOM	INSTITUTIONS ET ADRESSES
NGUYEN	QUANG TUAN	GRDR 20 RUE VOLTAIRE 93100 MONTREUIL
SOUMARE	DIADIE	GRDR 138 RUE DANIEL CASANOVA 93200 SAINT-DENIS
FAIVRE	DOMINIQUE	CONSULTANT 62 RUE DE BAGNOLET 75020 PARIS
LESERVOISIER	OLIVIER	LILLE 1 136 RUE CHAMPIONNET 75018 PARIS
CHERON	CHRISTIAN	MINISTERE DE LA COOPERATION DEV/EPE 1 BIS AVENUE DE VILLARS 75007 PARIS
FARJON	JEAN-PIERRE	MINISTERE DE LA COOPERATION DEV/EPE 1 BIS AVENUE DE VILLARS 75007 PARIS
MARTEIL	YANN	MAITRISE DE GEOGRAPHIE A PARIS 1
JOUVE	PHILIPPE	CNEARC BP 5098 1101 AVENUE AGROPOLIS MONTPELLIER CEDEX 1
RUF	THIERRY	ORSTOM LEA BP 5045 34032 MONTPELLIER CEDEX 1
NARBEBURU	DIDIER	AFVP BP 207 91311 MONTLHERY CEDEX
TCHA-KOURA	SADAMBA	GSR 142 RUE LA FAYETTE 75010 PARIS
CONAC	FRANÇOISE	CNRS 76 RUE D'ASSAS 75006 PARIS
SEZNEC	ALAIN	CFD 35/37 RUE BOISSY D'ANGLAS 75008 PARIS
GROSCLAUDE	JEAN-YVES	CFD 35/37 RUE BOISSY D'ANGLAS 75008 PARIS
NEANT	PATRICK	AFVP BP 207 91311 MONTLHERY CEDEX
PESCHE	DENIS	RESEAU GAO INA PG CHAIRE DE SOCIOLOGIE 16 RUE CLAUDE BERNARD 75005 PARIS
GRONDIN	PIERRE-MARIE	GRET 211/213 RUE LA FAYETTE 75010 PARIS
GASTALDI	JEROME	ANDAFAR 19 AVENUE DU MAINE 75015 PARIS
NDIAYE	IBRA CIRE	LJJP 14 RUE CUJAS 75231 PARIS CEDEX 05
LE ROY	ETIENNE	LJJP 14 RUE CUJAS 75231 PARIS CEDEX 05
LAVIGNE DELVILLE	PHILIPPE	GRET RESEAU RD 211/213 RUE LA FAYETTE 75010 PARIS
AYEB	HABIB	CEDEJ GEOGRAPHE PARIS 8 AMBASSA DE FRANCE AU CAIRE S/C VALISE DIPLOMATIQUE 37 QUAI D'ORSAY 75351 PARIS

Problématique

Dans les grands aménagements hydro-agricoles sahéliens, la question foncière est de plus en plus reconnue comme un enjeu majeur, d'autant plus que le désengagement de l'Etat de la gestion des aménagements et la libéralisation des filières suscite parfois, comme au Sénégal, une « irrigation privée » aux résultats bien ambivalents. Alors que le statut juridique des parcelles irriguées restait en général flou sur les aménagements créés par l'Etat, on reconnaît aujourd'hui l'importance de sécuriser l'accès des producteurs à la terre, que ce soit pour des raisons éthiques ou de justice sociale, parce que l'on pense que c'est une condition pour l'intensification, ou encore pour des raisons fonctionnelles liées à la filière : face aux problèmes des systèmes de crédit, la terre peut sembler constituer une garantie incontournable.

Se pose dès lors la question du statut de la terre : clarifier ce statut, dans les périmètres irrigués, demande de préciser, sinon de modifier les législations actuelles, qui sont souvent reconnues comme inadaptées aux enjeux actuels, et aux spécificités de l'irrigation. On en mesure les enjeux politiques et sociaux, qui dépassent largement la question du bon fonctionnement de la filière. Dans un contexte marqué par la libéralisation de l'économie, et sous la pression de la Banque Mondiale, la « privatisation » est à l'ordre du jour¹. Sécurisation signifie-t-il privatisation ? L'Etat peut-il abandonner tout droit sur des terres où il a investi des millions de FCFA/ha ? La privatisation garantit-elle une exploitation optimale des terres aménagées ? Permet-elle effectivement une garantie pour le crédit ?

Plus pragmatiquement, clarifier le statut des terres demande un arsenal juridique et administratif, de type cadastre, qui peut être lourd et coûteux. Où en sont les expériences en cours ? Quelles alternatives existent ?

Si la nécessité d'une réforme et d'une clarification du statut des terres semble bien partagée, les débats sont encore en cours sur l'orientation et les modalités de ces réformes. De plus, l'expérience montre que les règles définies par l'Etat sont réinterprétées localement ou détournées par les acteurs locaux, en fonction du contexte, des rapports sociaux, des règles locales, etc. Les études sur les pratiques foncières montrent que ces « détournements » font partie du jeu social normal, et qu'il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur a priori. Il n'empêche qu'il paraît important de comprendre comment se pose la question foncière du point de vue des acteurs locaux, et de se donner les moyens de comprendre leurs logiques et leurs stratégies, pour réfléchir sur des bases réalistes aux éventuelles réformes et à leurs conséquences possibles.

En effet, cette idée de privatisation de la terre s'oppose aux règles locales de gestion foncière, et des observateurs notent que les tentatives pour imposer un régime de propriété privée en Afrique ont jusqu'ici toutes échouées, même si elle se développe, de façon spontanée, en particulier en périphérie urbaines, pour le maraîchage, etc. Le contexte des périmètres irrigués (surfaces limitées, forte insertion dans le marché, etc.) le rend-il possible et dans quelles conditions ? Ces mêmes observateurs mettent en outre l'accent sur les risques d'accentuation des différenciations sociales... tout en soulignant que la taille des parcelles, définies dans un souci de développement d'une petite paysannerie égalitaire, est souvent insuffisante dans les conditions actuelles des prix et des coûts.

¹ Encore que, dans un ouvrage récent, deux membres de la Banque remettent en cause cette option, et revalorisent les pratiques foncières locales.

Autant de questions qui sont en débats, parfois en cours d'expérimentation, et sur lesquelles il a semblé utile de faire le point, de tenter de construire une façon de voir qui permette aux différents acteurs de préciser leur position, leur analyse, et leurs choix.

S'appuyant largement sur les travaux de l'APREFA (Association pour la promotion des recherches et études sur le foncier en Afrique), le Groupe Irrigation a organisé trois demi-journées de travail, les 15-16 juin 1995. Plus de 50 personnes se sont dites intéressées, dont 25 ont participé à tout ou partie des journées (Cf. liste en annexe). La première demi-journée a été consacrée à des études de cas, permettant d'illustrer la diversité des situations et, en se centrant sur les pratiques des acteurs locaux, de mieux comprendre les logiques qui les gouvernent, d'éclairer le jeu foncier local et ses différents enjeux. La seconde demi-journée s'est davantage centrée sur l'intervention de l'Etat, les réformes et les outils actuellement en cours d'expérimentation : plans fonciers ruraux, avec l'intervention de M. Gastaldi (ANDAFAR), problème de l'irrigation privée au Sénégal, réforme foncière en Mauritanie. Enfin, la troisième demi-journée a été consacrée à un débat général, qui s'est centré sur les réflexions actuelles de l'APREFA sur les conditions de sécurisation de la terre, et a permis de mesurer les enjeux sociaux des choix politiques en matière de foncier.

Essai de synthèse

Les trois études de cas ont apporté des éclairages riches sur les logiques du jeu foncier local. Elles illustrent des cas extrêmes, avec :

- d'un côté (le Fuuta Toro, dans ses rives droites et gauches) des aménagements réalisés sur des terres convoitées, en faveur d'une société locale fortement hiérarchisée et implantée dans l'espace, où le contrôle de la terre est au coeur des rapports sociaux (ce qui est, il faut le souligner, assez exceptionnel à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest), où l'Etat ne s'immisce plus dans le foncier (après la répartition initiale des parcelles). Dans sa version sénégalaise, s'y ajoute la récente libéralisation de l'accès à la terre, qui a conduit à la ruée des périmètres privés ;
- de l'autre (le Sourou, au Burkina), un espace de colonisation, où l'Etat prend le contrôle de la portion de l'espace qu'il aménage, et règle les évictions, sur des critères exclusivement économiques, gardant une épée de Damoclès permanente sur la tête des colons, et où l'équilibre du système tient au flux permanent de candidats.

Ces deux cas dessinent la gamme des cas possibles, l'Office du Niger se trouvant en quelque sorte entre les deux : proche du Sourou dans son histoire et son fonctionnement, mais où M. Jamin et Mme Doucet nous montrent un perpétuel balancement entre une mise en valeur paysanne (avec le principe des permis d'exploiter acquis dès 1935!) et la culture en régie, où les non-résidents contrôlent une portion non négligeable des surfaces aménagées, et où, dans la phase récente, le transfert (en cours) aux associations villageoises de la gestion foncière marquera une rupture majeure dans les rapports entre l'Etat et les paysans.

Les enjeux fonciers sont d'ailleurs largement différents d'un cas à l'autre et la distinction, avancée par M. Tcha-Koura entre les problématiques foncières et les problématiques agraires paraît utile pour s'y retrouver : au Sourou, le contrôle de la terre n'est qu'un enjeu secondaire.

La sécurité est garantie à partir du moment où l'on remplit le cahier des charges, où on paie les redevances. L'enjeu essentiel pour les colons est dès lors économique : ont-ils assez de surface pour s'en tirer, vu les conditions de prix et l'état de leur parcelle ?

Dans tous les cas, on mesure clairement les enjeux économique et politique du foncier, soulignés par « l'équation foncière » de M. Le Roy. On voit se jouer un jeu complexe, entre des paysans qui sont plus diversifiés qu'on ne le dit souvent (statut, richesse, accès à la terre), des agents de l'Etat qui sont rarement neutres, et aussi des fonctionnaires, des commerçants, etc., qui aboutissent à des « dérives », plus ou moins importantes, par rapport au schéma initial. On mesure à quel point parler de règles « traditionnelles », de dichotomie entre le local et le national, entre « les paysans » et « l'Etat », est simplificateur. Dans l'ensemble, le modèle proposé par M. P. Mathieu fournit un bon cadre d'analyse, tout en sous-estimant un peu l'implication des agents des structures d'encadrement dans ce jeu. Les évolutions sont cependant plus ou moins marquées : elles sont faibles au Sourou, où les rapports fonciers locaux ont effectivement été rendus caducs sur les zones aménagées (à tel point que les autochtones doivent passer par la médiation des responsables paysans allochtones pour avoir des terres!) du fait de la logique de colonisation, du contrôle de l'Etat, des règles draconiennes d'éviction, de l'afflux de nouveaux candidats. Elles sont plus importantes ailleurs, avec à la fois une dimension fonctionnelle, (équilibre terre, travail, bouches à nourrir), et une dimension socio-politique.

Le terme de « dérives » est cependant ambigu, car il risque de contenir un jugement de valeur implicite. Or, une partie des phénomènes observés tient à ce que le modèle d'une petite paysannerie égalitaire est un modèle théorique. La réinterprétation des règles de l'Etat en fonction des enjeux sociaux locaux fait partie du fonctionnement social normal, et la question est plus celle du projet politique de l'Etat, de sa faisabilité sociale, et des moyens qu'il se donne pour cela. Il n'en reste pas moins que, alors que le faire-valoir direct est la règle partout, de multiples transactions ont lieu (location, métayage, vente parfois), que des non-résidents (ou les autochtones dans le cas du Sourou) peuvent avoir accès à la terre, etc. et que, étant illégales, tout en étant localement parfaitement connues et acceptées ; ces pratiques ne peuvent être qu'occultes, aggravant la distance entre l'aménagement « théorique » et l'aménagement « réel ».

Un premier point de débat concerne ces pratiques « occultes », la dichotomie entre la norme de l'Etat et la réalité des choses. Faut-il reconnaître le fait accompli, et faire évoluer la Loi pour les rendre légales ? Quels seraient les effets d'une telle reconnaissance ? Les avis semblent partagés : pour certains, cela permettrait de mieux les contrôler, d'en définir les limites. Certains citent des cas (mexicains) où la légalisation de la vente a fait monter le prix de la terre, en faveur de ceux qui étaient obligés de vendre. D'autres soulignent que, si cela ne s'accompagne pas de garde-fous, cela revient pour l'Etat à entériner les rapports de force et abandonner tout objectif de régulation sociale ; sans compter que cela ne garantit pas forcément la meilleure valorisation des aménagements.

Un autre point, qui n'a été que peu débattu, concerne les instances de gestion des affectations/désaffectations de parcelles : quel est l'enjeu de confier ce pouvoir aux groupements ou aux coopératives (ou aux Conseils Ruraux pour le cas du Sénégal) ? Est-ce qu'il n'y a pas de risque que cela ne se traduise par un autre type d'arbitraire, comme au Gorgol, où les dépendants ont été progressivement rejetés aux extrémités du périmètre, loin de la ville ? Quelles régulations, quels recours mettre en place ?

Une partie des dérives tient au flou juridique et institutionnel, et clarifier les règles du jeu foncier semble nécessaire. L'enjeu est de prendre acte du fait que ces pratiques renvoient à des réalités sociales et économiques fortes, sans pour autant que l'Etat abandonne sa responsabilité, par rapport aux investissements qu'il a réalisés comme par rapport à ses choix politiques.

La complexité de la question juridique (avec en particulier toute la subtilité de la Loi sur le Domaine National au Sénégal) a été longuement détaillée. Se pose en outre la question des outils de gestion, et en particulier des titres fonciers, qui matérialise des droits sur les parcelles aménagées (quelque soit le contenu de ce droit : propriété, bail amphytéotique, permis d'exploiter, etc.) et peuvent servir de base pour matérialiser les transactions.

Le plan foncier, présenté par M. Gastaldi à partir de l'exemple de la Côte d'Ivoire, propose une solution originale sur cette question : c'est un outil « rustique », peu coûteux, qui permet de matérialiser les droits d'usage sur un espace, et peut, par enregistrement des transactions, être actualisé en permanence. Il a pour ambition de constituer une « documentation foncière », en matérialisant sur un support écrit un consensus public sur ces droits, qui peuvent être individuels, collectifs, etc. L'objectif est de constituer un support qui devienne une référence pour les acteurs, et que les droits ainsi matérialisés deviendront de plus en plus consacrés, favorisant une simplification de la question foncière, par généralisation progressive d'un droit exclusif (*un droit sur un espace*).

Les exposés sur le Sénégal et la Mauritanie illustrent comment la logique des plans fonciers peut s'appliquer aux aménagements hydro-agricoles et permettent de s'interroger sur l'enjeu d'une clarification de l'accès à la terre, à travers la délivrance de titres fonciers. Au Sénégal, l'enjeu est clairement de réguler les affectations par les Conseils Ruraux et la qualité des aménagements. Un tel support cartographique est indispensable pour localiser les terres affectées ou à affecter, pour vérifier leur compatibilité avec les schémas d'aménagement de l'espace. C'était un « chaînon manquant », dont l'absence a eu de graves répercussions. Mais sa mise en place et sa gestion demandent des réformes juridiques et institutionnelles, clarifiant le rôle des différentes instances parties prenantes, et qui ne sont pas toujours aisées (Cf. la Mauritanie).

En tous cas, pour les intervenants (et M. Sez nec l'affirme particulièrement clairement en ce qui concerne le Sénégal), il est illusoire de penser que la terre puisse servir de garantie pour le crédit. Ce qui tranche avec cette idée, si fréquente ces derniers temps.

Du coup, on peut s'interroger sur la fonction réelle de cette sécurisation de la terre, qui n'est d'ailleurs pas réclamée partout par les paysans (par exemple au Sourou!), qui n'est pas forcément une condition d'intensification (Cf. le Sourou et les réhabilitations de l'Office du Niger), et qui n'est apparemment pas non plus une condition d'une agriculture marchande, avec crédits. On retombe alors (ce qui est une autre façon de poser la même question) sur l'enjeu que représente une clarification du jeu foncier et la délivrance de titres.

De fait, le système des plans fonciers ne peut fonctionner que s'il est actualisé, c'est-à-dire si les transactions sont effectivement enregistrées. Ce qui ne se fera que si un tel enregistrement a un enjeu local suffisamment fort pour que l'une ou l'autre des parties soit prête à faire la démarche d'aller la faire inscrire (et vraisemblablement payer une taxe pour cela ; il faut bien que le système tourne).

Un dernier point de débat, qui déborde la question des périmètres irrigués, mais n'est pas moins en toile de fond, concerne la vision de l'avenir. Les études foncières montrent toute la complexité et toutes les subtilités des pratiques, la superposition des droits, etc. Elles nous disent qu'on est en phase de rapides changements, dans une situation « d'entre-deux », de pluralité de normes, avec lesquels jouent les acteurs. Pour M. E. Le Roy, rien ne permet de dire que la propriété privée est l'issue logique de ce processus. Bien plus, c'est grâce à cette pluralité de logiques que les sociétés africaines ont su remarquablement s'adapter. C'est à travers cette pluralité de logiques qu'elles inventent leur devenir propre, qui ne sera pas la décalque de celui des pays occidentaux. Il est donc essentiel de sauvegarder cela, même si on a du mal à le comprendre. Le principe des « forums » où s'élabore un consensus local sur les règles foncières est en cohérence avec cette vision. La propriété privée se développera sans doute, mais comme un mode parmi d'autres d'appropriation des ressources, la pluralité des formes d'appropriation limitant les phénomènes d'exclusion. Mais la possibilité d'un développement sans exclusion reste en débats. De plus, cette vision idéale commence tout juste à être expérimentée. Elle demande des compétences (des juristes au pieds nus, capables d'animer la dynamique de constitution d'un consensus) qui sont actuellement rares. Sa subtilité même amène à s'interroger sur sa répliquabilité à grande échelle.

Se plaçant dans une perspective d'intervention de l'Etat, M. Gastaldi propose des outils de gestion, qui soient simples à gérer, reproductibles à grande échelle. L'outil « plan foncier » est censé être neutre, au sens où différents types de droits peuvent être enregistrés.

Mais il oriente assez nettement vers la reconnaissance d'un droit plus exclusif sur l'espace, perçu comme une clarification nécessaire du foncier, caractéristique d'un droit moderne. La logique du plan foncier reconnaît la complexité des situations actuelles, la situation d'entre-deux, le fait que les rapports foncières sont évolutifs. Elle n'impose pas la propriété privée de la terre, mais propose une logique d'intervention qui oriente le devenir, en matérialisant des droits plus exclusifs, qui, une fois inscrits sur le papier, ont toutes chances de devenir de plus en plus consacrés.

Compte rendu des interventions

Nous renvoyons aux textes pour les interventions, ne reprenant ici qu'une courte synthèse de l'intervention, et quelques points saillants des débats, en espérant ne pas être trop infidèle à la richesse des unes et des autres.

I. La problématique du foncier dans les périmètres irrigués²

Bien que les aménagements hydro-agricoles soient des lieux très spécifiques (investissements lourds, très forte dépendance face aux marchés, présence souvent forte de l'Etat), où les rapports foncières se sont le plus transformés, la façon dont se pose la question foncière n'est pas indépendante de la problématique plus large du foncier en Afrique. Ce qui s'y passe n'est pas non plus indépendant des règles qui s'appliquent aux terres voisines non aménagées, et il est donc important de s'intéresser aussi aux rapports foncières locaux, hors périmètre, puisque c'est souvent en fonction d'eux que se déterminent les paysans.

² Introduction de M. Lavigne Delville, à partir des textes de M. E. Le Roy et M. P. Mathieu.

Enfin, tenter de comprendre les enjeux fonciers demande de pouvoir se mettre dans la peau des acteurs locaux, et donc de se décentrer un peu d'une vision « ethnocentrique » (c'est-à-dire fondée inconsciemment sur des schémas culturels occidentaux), qu'on a d'autant plus de facilité à appliquer aux aménagements qu'ils ressemblent plus à nos schémas de pensée. Tout ceci justifie donc un détour préalable par les logiques locales de la terre.

Plus qu'un rapport entre l'homme et la terre, le foncier est un rapport social, qui définit des rapports entre les hommes, à propos de la terre. Il est donc naturellement très lié aux différenciations, aux hiérarchies, etc. de la société. Il cristallise de nombreuses dimensions, comme le rappelle « l'équation foncière » proposée par M. E. Le Roy, qui insiste en particulier sur la dimension politique : « *le choix de politique foncière détermine le projet de société que l'on entend mettre en oeuvre* ».

Il existe différentes conceptions de l'appropriation, dont la propriété privée n'est qu'une des modalités, qui s'est généralisée en Occident aux XVII-XVIII siècle, avec la superposition bien connue de « *usus, fructus, abusus* », qui confère un droit exclusif sur la terre, définie par ses limites (conception géométrique).

A l'inverse, les conceptions africaines sont « topocentriques » (la maîtrise s'exerce à partir d'un lieu, d'un centre, et rayonne à partir de là). Différentes maîtrises, correspondant à différents usages (agriculture, pâturage, chasse, cueillette, etc.), peuvent se superposer sur un même espace³. Chaque système de production a ses règles foncières spécifiques.

Loin d'être figées par la tradition, les pratiques foncières évoluent, s'adaptent, sont en pleine transformation. Le terme « traditionnel » doit être proscrit du vocabulaire. D'ailleurs, ce qu'on a appelé le « droit coutumier » était plus la codification par les administrateurs coloniaux de ce que les élites locales disaient être leurs droits, que le reflet des « coutumes ». Ce qu'on observe sont donc des pratiques *actuelles, dynamiques*. Elles sont le fruit d'une pluralité de normes : « traditionnelle », plus ou moins islamisée, plus ou moins réinterprétée ; islamique, étatique (qui est elle-même évolutive), etc. Les acteurs locaux jouent sur ces différents registres et de leurs contradictions.

Dans « L'appropriation de la terre », M. P. Mathieu propose une lecture de la problématique foncière dans les périmètres irrigués. Celle-ci est déterminée par les relations entre quatre paramètres de base : financier (les investissements à rentabiliser), technique (la qualité de la maîtrise de l'eau et la discipline collective), économique (la valeur de la terre, et la rentabilité de la filière) et enfin social (les relations de coopération et/ou de conflit pour l'appropriation et le contrôle de la terre, entre les différents groupes d'acteurs : paysans/non paysans, autochtones/allochtones, détenteurs de droits fonciers locaux, dépendants fonciers, etc.).

En aménageant et en modifiant le statut de la terre, l'Etat crée à la fois des contraintes nouvelles et des opportunités nouvelles, dont les acteurs vont se saisir, pour tenter d'atteindre leurs objectifs (économiques, sociaux, etc.). Ceux-ci sont très diversifiés : sécurisation foncière et vivrière pour les petits paysans, rentabilisation monétaire pour les plus gros, complément de revenu ou spéculation pour les « non-résidents », fonctionnaires ou commerçants.

³ Cf. Les différents ouvrages de l'APREFA.

L'Etat (et les organismes qui le représentent) fait partie des acteurs, et vise lui-même différents objectifs : souvent commercialiser le maximum de surplus pour approvisionner les villes, mais aussi décongestionner des zones surpeuplées, développer une agriculture paysanne « moderne », etc. Ces objectifs peuvent entrer en contradiction avec ceux des acteurs locaux.

La volonté de l'Etat de contrôler les producteurs pour assurer la rentabilisation des investissements entre en contradiction avec le souci des producteurs de garantir une autonomie. Le contrôle foncier est souvent pour l'Etat le moyen le plus efficace de garantir la réalisation de ses objectifs propres. L'accès à la terre est donc presque toujours défini comme précaire et conditionnel. L'Etat s'affirme propriétaire des terres, dont il confie l'exploitation aux paysans pour autant qu'ils remplissent des conditions (en particulier le paiement des redevances, la participation aux travaux d'entretien, mais aussi parfois des objectifs de rendement, etc.).

Pour autant, la maîtrise foncière par l'Etat reste souvent formelle, et des « dérives », plus ou moins nombreuses et tolérées, apparaissent : dans le respect des règles (remboursement, etc.) comme dans l'accès à la terre : apparition du métayage, d'attributaires absentéistes, de mise en gage, voire de vente, etc. Pour une part, ces « dérives » correspondent à une nécessité fonctionnelle : traduction des différenciations entre les unités familiales (taille, main-d'oeuvre, autres ressources, etc.) ou manque provisoire de main-d'oeuvre pour cultiver, etc. Elles témoignent aussi de dynamiques de prise de contrôle sur l'aménagement par les élites locales paysannes, ou par les citadins absentéistes (commerçants, fonctionnaires, etc.). Les agents des sociétés d'intervention comme les attributaires paysans ayant leur responsabilité dans cela. L'Etat hésite donc souvent entre deux extrêmes : soit un contrôle administratif autoritaire, souvent inapplicable, soit un laxisme total, qui revient à laisser un chèque en blanc aux rapports de force locaux. En tout état de cause, le modèle de la petite paysannerie égalitaire ne correspond pas à la réalité, et il est vain de vouloir ignorer ces évolutions.

D'où l'enjeu de définir des règles de gestion foncière qui soient à la fois crédibles et appliquées ; et assez sécurisantes pour les exploitants. Trois conditions pour cela : des *règles du jeu claires, viables, acceptées, et donc négociées*, avec des conditionalités de tenure les plus simples et les moins contraignantes possibles (en particulier, la transmission par héritage doit être officiellement prévue) ; *des outils de gestion* (parcellaire, système d'enregistrement des droits fonciers et des transactions, qui assure une relative transparence du foncier), et aussi des *recours et arbitrages*, pour éviter arbitraire et dérives (qui peuvent se produire aussi bien en gestion étatique qu'en gestion paysanne).

La sécurité tient souvent à la capacité des paysans à payer les redevances. Ce qui renvoie à la question économique, et en particulier à la taille des parcelles : quand celles-ci sont trop petites, la taille économique de l'exploitation est trop faible pour permettre de faire face aux charges. De même, dans des réseaux en mauvais état, les attributaires de parcelles mal irriguées ne pourront produire assez pour faire face aux coûts : à travers ses choix techniques et économiques, l'Etat a une forte responsabilité dans la capacité des paysans à remplir leur cahier des charges. Il se doit de leur fournir des aménagements de qualité, des surfaces suffisantes, et des conditions de prix correctes. La question économique est très importante... et souvent négligée dans les débats sur le foncier.

II. Jeux d'acteurs et pratiques foncières dans les périmètres irrigués : des études de cas

Pour réfléchir sur la question foncière, et la façon dont se pose la question des réformes à promouvoir, il semble utile de partir d'études de cas, qui mettent en évidence les logiques et les pratiques des acteurs. Ceci est d'autant plus nécessaire que les catégories à travers lesquelles Etat et intervenants de développement pensent le foncier sont souvent inadéquates pour saisir les logiques locales. En particulier, l'opposition « droit coutumier/droit moderne » ne correspond pas aux réalités locales, où les pratiques évoluent en fonction du contexte, et où les acteurs jouent de la réinterprétation des traditions autant que du détournement des règles étatiques.

Les études de cas concernent deux situations très contrastées : la vallée du fleuve Sénégal, d'une part (avec un éclairage mauritanien et un éclairage sénégalais), où l'Etat intervient et affecte des terres à des sociétés fortement différenciées, où le contrôle sur la terre et un des fondements des inégalités sociales, et la région du Sourou, au Burkina Faso, où des périmètres de colonisation sont créés, dans des régions où la pression sur la terre est faible et où l'irrigation n'est pas, dans un premier temps, un enjeu pour les populations autochtones.

Sur le fleuve Sénégal, les choix politiques donnent une dimension différente aux enjeux fonciers, entre les deux rives du fleuve.

1. Inégalités sociales et adaptation des stratégies foncières dans le périmètre irrigué du Gorgol en Mauritanie (Intervention de O.Leservoisière)

Le périmètre pilote du Gorgol a été créé en 1977, sur 70 ha. A partir de son travail de thèse (Cf. texte), O.Leservoisière décrit les mécanismes de reproduction des inégalités sociales au sein du périmètre, les rapports entre exploitants et administration, les impacts de la crise politique liée au conflit sénégal-mauritanien.

Contrairement aux PIV, établis sur les terres de jeeri, le PI du Gorgol a d'abord été rejeté par les populations, et en particulier par l'aristocratie foncière : le site prévu était sur le waalo, les gens ne s'intéressaient guère à la riziculture, il n'y a pas eu de concertation avec les populations. De plus, la Loi ne permettait pas à l'époque à l'Etat d'exproprier des terres, et la SONADER imposait une règle de distribution équitable des parcelles, en contradiction avec les hiérarchies sociales haalpulaar, et en particulier le statut des descendants de captifs.

L'interdiction du faire-valoir indirect posait de plus des problèmes de main-d'oeuvre (importance de l'émigration, diversification hors-agriculture de nombreuses familles).

Le PI a été boycotté à son démarrage. Les 16 familles possédant les terres sont devenues les interlocuteurs exclusifs de l'Etat, avec la complicité des élus locaux. 1/3 des surfaces ont finalement été réservées à ces familles, 1/3 pour les infrastructures, et 1/3 pour les familles économiquement faibles et sans terre (essentiellement d'origine servile).

Le gonflement des listes d'ayants-droit (avec en particulier des commerçants de Nouakchott) ont conduit à un recours important au métayage (54% des parcelles en 1978). Le comité des exploitants est dirigé par des fonctionnaires et des représentants des familles dominantes.

De nombreux conflits ont provoqué des expulsions, des déplacements de parcelles, etc., ce qui a abouti à une nette polarisation de l'attribution des parcelles : en 1991/92, près de la ville, 84% des exploitants sont d'anciens propriétaires, contre à peine 20% dans la partie éloignée. Symétriquement, la proportion de gens d'origine servile passe de moins de 5% à 21%.

Ceci tient à la capacité des anciens propriétaires à réactualiser des rapports de dépendance, et à utiliser leurs relations avec les fonctionnaires et les commerçants, qui sont à la tête du comité des exploitants.

Parallèlement, le taux de faire-valoir indirect a largement diminué, tombant à 16% en 1991-92 : les menaces sur les pratiques illégales de métayage a conduit bon nombre de familles propriétaires à exploiter elles-mêmes (en 1990, un contrôle de la SONADER sur le paiement des redevances a débouché sur l'expulsion de 80 attributaires, essentiellement des gens qui faisaient cultiver leurs parcelles par un métayer qui n'a pas payé la redevance). De plus, l'augmentation des coûts de production a rendu moins rentable le faire-valoir indirect. De même, les prêts deviennent plus rares, et se font essentiellement entre parents ou amis.

Les parcelles libérées ont été affectées à des maures expulsés du Sénégal suite au conflit sénégal-mauritanien.

Avec le projet d'extension à 1300 ha, une communauté aura toutes ses terres occupées par le périmètres. Ce qui pose d'autant plus de problèmes que c'est une des rares à cultiver encore en « jowre » (indivision au niveau du lignage). De plus, les redevances perçues sur le métayage en décréue sont une des bases du pouvoir dans la société haalpulaar. Quelles seront les conséquences sociales de l'aménagement ? le pouvoir se fonde de plus en plus sur l'économique, et sur le cumul des terres.

Débat :

Quelques précisions sont demandées :

- C'est seulement en 1983 que la Loi légitime l'intervention de l'Etat dans le foncier. La réforme foncière prévoit que les « terres mortes », où il n'y a pas de trace du travail, soient récupérées par l'Etat. Or, en waalo, il n'y a que peu de traces de travail.
- Les maures à qui les parcelles ont été attribuées n'étaient pas des agriculteurs. Ils ont revendu leurs parcelles. C'est le principal cas de vente. Le prix n'est pas précisé (dans les PIV du Sénégal, l'ordre de grandeur cité est de 1.500 FF/ha).
- Le taux de recouvrement de la redevance est d'environ 70%.
- Actuellement, les prêts suivent des formes « douces » : assakal (1/10 de la récolte, et même 1/20 pour les terres irriguées), ou lubal (2 à 3 sacs de riz). On ne peut donc pas dire que le faire-valoir indirect soit une source de rente foncière et d'accumulation.

M. Jouve souligne que le choix technique pèse très fort : on a commencé par aménager les terres basses, alors que partout ailleurs, l'irrigation commence par les terres hautes. Du coup, on supprime les cultures de décréue, qui offrent une très bonne productivité du travail, souvent meilleure que celle de l'irrigation.

La puissance publique a joué un très grand rôle dans la définition des choix techniques, la dimension égalitariste, etc., et donc dans la physionomie des aménagements en Afrique de l'ouest.

M. Ruf explique que, lors de la privatisation des ejidos, au Mexique, il est apparu que les grands propriétaires préféraient en fait conserver le système de contrôle mis en place par l'Etat, qui leur permet d'acheter les terres à bon marché. Clarifier la propriété en rendant légales les ventes ferait monter le prix des terres.

2. La région du Sourou au Burkina Faso (intervention de Sadamba Tcha-Koura, GSR)

Le Sourou compte plusieurs aménagements, qui fonctionnent selon des choix techniques et économiques différents (riz, maraîchage, coton, etc. ; gravitaire ou aspersion). Le projet initial date de l'époque coloniale, mais tous les aménagements ont été réalisés après les indépendances (de 1966 à nos jours), tous sont des aménagements de colonisation gérés par des structures étatiques, et destinés à des familles de migrants s'installant dans la région.

En fait, il s'agit là d'une problématique agraire, plus que foncière : ni pour l'Etat, ni pour les paysans, il n'est essentiel de contrôler la terre. L'Etat dispose des terres, d'après la législation foncière. Il installe des familles capables de les exploiter. Les familles installées ne revendiquent pas la propriété de la terre : la sécurité foncière est assurée tant qu'elles observent les règles du jeu, et en particulier remboursent leurs dettes. La question est avant tout : qu'est-ce que je gagne ?

Le régime Sankara a transformé les règles du jeu foncier, et a nationalisé les terres, et aboli la chefferie, qui a été très affaiblie, même si elle a pu conserver une partie de son pouvoir en faisant élire des membres de leurs familles aux CDR (Conseils de défense de la révolution). Lors de la création d'un périmètre, une annonce est faite par radio, dans tous le pays, pour que ceux qui voudraient s'installer viennent s'inscrire. Les paysans installés n'ont donc aucune base foncière locale. Ils s'installent dans des villages de colonisation. C'est la coopérative qui joue le rôle de « village ». La collecte des redevances se fait par prélèvement global sur les recettes de la coopérative (cas de Guiédougou) ou sur les revenus individuels des exploitations (cas de Niassan-AMVS). La structure d'encadrement est donc assurée du recouvrement des redevances, mais les paysans performants paient donc pour les autres. De ce fait, il y a une forte pression des paysans pour expulser ceux qui ne peuvent pas payer : la coopérative entérine volontiers les décisions d'expulsion de l'encadrement. Souples au départ, ces principes sont appliqués sévèrement : ainsi, une coopérative maraîchère est-elle passée de 800 à 465 membres.

Le problème de la redevance est donc central. Les familles réclament une augmentation de la taille des parcelles, pour accroître leur taille économique, et cherchent à obtenir des terres hors périmètres : une famille de 25 à 30 membres a la même surface en irrigué, mais elle peut cultiver jusqu'à 25 ou 30 ha en pluvial. Les cultures pluviales sont souvent une condition de l'équilibre économique des familles.

Les allochtones cherchent à se donner une assise foncière hors du périmètre, à la fois pour cette raison, et pour avoir une alternative en cas d'éviction du périmètre.

Le changement de règles foncières est radical : les autochtones n'ont au départ pas été intéressés par l'aménagement. Un chef de terre marka n'a pas de parcelles sur ses anciennes terres. Il y a bien eu instauration d'un régime foncier spécifique. Les autochtones qui veulent des parcelles sont obligés de faire la demande à la structure étatique, et passent souvent par la médiation du président de la coopérative, qui devient en quelque sorte « maître de terres » sur l'aménagement. Il n'y a actuellement que peu d'autochtones sur les périmètres.

Débat :

M. Tcha-Koura précise que les autochtones de la zone riveraine des projets sont essentiellement des Marka-Dafing, les allochtones étant Mossi, mais aussi Lobi, Rimaïbe, Bella, Peuls, etc. Il n'y a ni fonctionnaires (pas même de l'AMVS!), ni commerçants.

M. Jouve souligne que, dans de tels cas, la principale raison de l'intensification, à savoir la pression foncière (Cf. Boserup), n'existe pas. La rareté de terre est créée par l'aménagement, et le fait qu'il s'agit de migrants, qui sont censés ne cultiver que leur parcelle. Il est donc logique de voir se développer des cultures pluviales. Il est à première vue étonnant de voir des périmètres irrigués dans de tels lieux (faibles densités, éloignement), mais cela se comprend si l'on sait que l'enjeu essentiel est le décongestionnement des zones surpeuplées (le plateau Mossi par exemple). M. Tcha-Koura précise que la finalité initiale était de produire des céréales pour la consommation de la zone. Or le prix de revient est bien plus élevé que celui des céréales pluviales. Cela ne marche que parce que des débouchés ont été trouvés pour du maïs de brasserie, vendu à 85 à 95 F/kg.

M. Lavigne Delville rappelle que l'on retrouve là le second moteur de l'intensification, à savoir le marché. Des cultures irriguées intensives sont possibles, même en faibles densités, si on y produit des cultures à haute valeur ajoutée, qui ne peuvent pas se faire en pluvial, et ont des débouchés assurés.

Suite à une question sur l'hétérogénéité ethnique des paysans et son impact sur le fonctionnement des coopératives, Tcha-Koura souligne que l'interdépendance des paysans pour l'eau est limitée, en particulier sur les périmètres par aspersion. En 1966, le choix avait été fait de regrouper les gens par ethnie d'origine, constituant deux quartiers distincts. Cela avait posé de gros problèmes pour la direction de la coopérative. Suite à cela, les structures d'encadrement veillent à créer dès le départ l'hétérogénéité sociale la plus forte possible, ce qui permet des villages entièrement « détribalisés », où la maille hydraulique devient la base des relations sociales. Il se pose effectivement des problèmes de langue, etc. mais la base des rapports sociaux (règles d'entraide, etc.) est suffisamment commune pour que les gens se trouvent des façons de travailler ensemble même à travers les problèmes de langue.

Les paysans du Sourou ont en permanence une épée de Damoclès au dessus de leur tête. Un des enjeux d'avoir des terres en pluvial est de créer des relations avec des villageois, et de pouvoir se faire héberger dans le village autochtone en cas d'éviction du périmètre. Les parcelles libérées sont affectées à de nouveaux demandeurs. Cela marche parce qu'il y a une longue liste de demandeurs.

M. Chéron souligne les problèmes environnementaux qui découlent de l'implantation de ces périmètres : accroissement des défrichements et de la consommation de bois de feu, déresponsabilisation des autorités locales sur la gestion des ressources naturelles, etc. : « on attend que l'Etat fasse des plantations ».

3. Modes fonciers et crédit rural dans la communauté rurale de Mboumba dans la Région de Podor au Sénégal (intervention de N'Diaye Ibra Ciré, Lajp, Univ Paris I)

A partir du cas de Mboumba, l'intervention porte sur la question : « est-ce que répondre aux exigences de la modernisation implique une transposition du droit, et est-ce un facteur de changement ? »

Le village de Mboumba est située dans le jeeri, mais bénéficie de l'accès à l'eau par le Doué, un défluent du fleuve. Mboumba a joué un rôle historique important, puisque une des grands familles du Fuuta, les Wane, y résident. L'une des premières écoles coloniales y fut installée. C'est aujourd'hui le centre d'une communauté rurale de 19 villages. L'association des ressortissants en France met en place des projets d'équipement, et en particulier un projet d'adduction d'eau avec ISF (Ingénieurs sans Frontières) et un collège, avec le FED. Les enquêtes furent menées dans un contexte de libéralisation de la filière (conflits sur les coûts de production, menaces de boycott de la campagne 1994-95, etc.).

Comme ailleurs au Sénégal, la communauté rurale fonctionne sur un registre clientéliste, contrôlé en grande partie par l'aristocratie foncière, et a servi à confirmer leur position. La législation foncière permet à l'aristocratie foncière de reprendre le contrôle sur des terres. Ainsi un conflit l'oppose à un descendant d'un mariage entre noble et captive, qui ont traditionnellement accès à la terre. Bien que ce dernier soit tenant de GIE et président de PIV, son accès à la terre est remis en cause, et l'affaire est montée jusqu'au tribunal de Saint-Louis.

Les PIV de Mboumba sont situés sur le jeeri. Ils ont été réalisés sur la base d'un consensus foncier. Par contre, les GIE (Groupements d'intérêt économique) des périmètres dits « privés » prennent de plus en plus d'ampleur.

Ils sont fondés par des membres de l'aristocratie foncière, et ont pour objectifs l'accumulation et/ou la sécurisation foncière. Mais il existe aussi d'autres formes de GIE, comme celui fondé par des jeunes expulsés de Mauritanie, ou encore des GIE individuels, issus de la fragmentation des unités familiales de production, ou encore fondés par des fonctionnaires retraités qui rentrent au village.

Un GIE peut aussi servir à obtenir un financement pour un PIV qui n'a plus accès au crédit pour cause d'endettement. Les besoins en crédit des GIE sont gonflés avec la complicité des commerçants et des agents de la SAED.

Débat :

- Dans les GIE, on rencontre à la fois du faire-valoir direct, avec attribution de parcelles aux membres, et du faire-valoir indirect. Il n'y a guère de salariat : le recours à la main-d'oeuvre extérieure est limitée à la récolte, et est rémunérée en nature.
- Dans le cas de Mboumba (situé dans le jeeri), on ne peut distinguer éleveurs et paysans. Toutes les familles ont du bétail et tous les éleveurs ont des terres.
- Suite à une question, M. Ibra Ciré précise le détournement de crédit via les GIE. Les PIV ne peuvent fonctionner sans crédit de campagne. Or, du fait de leur mauvais état, ou de sinistres, certains se retrouvent interdits de crédit à la CNCAS. Comme l'accès au crédit est facile pour les GIE, on fait passer sous couvert d'un GIE les besoins de crédit du PIV. C'est une condition de survie des PIV.

- Sur l'exclusion du foncier, M. E. Le Roy souligne que la pluralité des règles est utilisée par les acteurs, qui jouent sur tous les critères de validation possibles pour exclure au maximum la possibilité d'accès à la terre. Finalement, le fonctionnalité du système tient à cette pluralité de normes.
- Le statut foncier des GIE n'est pas clair. Les détenteurs de GIE se comportent comme des propriétaires. Il refusent le critère de mise en valeur, alors que la terre ne leur est qu'affectée, à condition qu'ils la mettent en valeur. Formellement, la Loi sur le Domaine national n'autorise pas la propriété, qu'elle soit individuelle ou collective, sur le Domaine National.
- M. Gastaldi se demande si les GIE ne sont pas un moyen pour leurs fondateurs de développer un droit de propriété privée de fait. M. Ibra Ciré et M. Lavigne Delville précisent que, si les GIE témoignent bien d'une appropriation privative, cela est plus (pour les GIE de sécurisation foncière, a moins) une façon de sécuriser dans le droit moderne des droits fonciers préexistants, à l'échelle familiale, face à la menace que représente la Loi, plus que le signe d'une individualisation de l'accès à la terre. Néanmoins, les deux tendances existent, et un jeune de l'aristocratie foncière pourra à la fois se plaindre du risque de voir son lignage dépossédé de ses terres, et critiquer le Conseil rural pour avoir dû passer un accord avec un oncle détenteur de terres pour se faire attribuer une parcelle... Enfin, la création d'un GIE privé n'implique pas nécessairement que le fondateur ait une logique d'entrepreneur : outre le foncier, le GIE peut servir à réactualiser des rapports de clientèle, etc.
- M. Le Roy et M. Lavigne Delville souligne que s'extraire des réseaux de solidarité et de dépendance pour s'investir dans des dynamiques plus individuelles a un coût, que ne peuvent souvent assumer que ceux qui sont bien placés socialement. Cela peut limiter l'extension des GIE.
- Tout en rappelant le rôle du collectif et de la communauté dans la société haalpulaar, Ciré insiste sur le fait que cela ne signifie pas que les Haalpulaar soient hostiles à la propriété privée. Ils n'ont rien contre le fait que certains puissent avoir plus de moyens que les autres, tant qu'ils restent dans la logique distributive, et redistribuent une partie des gains réalisés. S'il y a contradiction logique entre les deux systèmes, les pratiques peuvent parfaitement être hybrides.
- Il n'y a pas une communauté, rappelle Le Roy, mais différentes communautés, aux différentes échelles : famille, lignage, classe d'âge, villages, partis politiques, etc. Les individus appartiennent à de nombreux réseaux d'appartenance, qui constituent autant de solidarités, d'opportunités, qu'on mobilise différemment à chaque étape des projets, passant de l'un à l'autre. Ces sommes de réseaux de relations, cette structuration sociale à géométrie variable est difficile à saisir, mais c'est bien en fonction d'elle que se définissent les stratégies foncières. Comme dit Boltanski à propos de la France, nous vivons dans une « pluralité de mondes ».

III. Statut de la terre, crédit, et réformes juridiques : débats et expériences en cours

Face à la libéralisation des filières, au développement de l'irrigation privée, aux problèmes de crédit, les ambiguïtés des juridictions actuelles en matière de foncier ont clairement montré leurs limites. Délivrer des titres de propriété ou des permis d'exploiter, voire privatiser la terre, sont-ils des conditions nécessaires et/ou suffisantes pour sécuriser l'accès à la terre, tout en garantissant la pérennité de la filière irriguée ?

L'exemple des plans fonciers de Côte d'Ivoire montre comment un système « rustique » permet, à faible coût, de matérialiser des droits sur l'espace. En Mauritanie, leur mise en oeuvre, dans le cadre d'une réorganisation foncière, montre que, dans le cas des périmètres irrigués, un certain nombre de difficultés pratiques se posent, tant dans les préalables techniques (absence de base topographique et géodésique) que dans les aspects institutionnels (éclatement entre 4 ministères). Au Sénégal, l'enjeu du plan foncier paraît surtout d'éviter les aménagements anarchiques et sommaires qui se sont développés. Dans tous les cas, le rôle de la terre comme garantie pour le crédit ne paraît pas si évident qu'on le pensait ces dernières années.

Le cas de l'Office du Niger n'a pu être développé. La perspective historique tracée dans l'article de Mme Doucet et M. Jamin est néanmoins fort instructive : l'Office a sans cesse hésité entre une mise en valeur paysannale et en régie. L'attribution de permis d'exploiter était prévue dès 1935, l'Office ne devant gérer les terres que provisoirement. C'est seulement au début des années 90 que la question de la sécurisation foncière revient, avec la création des comités de gestion des terres au sein des associations villageoises. Mais la législation nationale bloque actuellement les évolutions. En même temps, la relative précarité foncière n'a pas empêché les paysans d'intensifier, dans les zones réaménagées, et même en dehors.

1. Les plans fonciers de Côte d'Ivoire (intervention de M. M. J. Gastaldi, Ingénieur Général Honoraire du GREF, Président d'honneur de l'Institut Géographique National IGN)

Dans la situation actuelle, les pays africains ont besoin de se doter d'une documentation foncière, qui clarifie les usages ainsi que l'exercice des droits sur la terre. Il y a une contradiction entre la législation qui dote l'Etat d'un droit éminent sur la terre, et une situation locale (appropriation commune, droits coutumiers, etc.), d'autant plus que l'Etat a parfois en partie reconnu les droits coutumiers, et que, après l'Indépendance, l'Etat n'a pas voulu trancher la situation. On reste dans un vide juridique, où la seule référence est quasiment la phrase d'Houtphouët-Boigny en 1965 : « la terre appartient à ceux qui la mettent en valeur ».

L'application du droit moderne se heurte à la reconnaissance des droits coutumiers. Il faut prendre en compte cette réalité, comme les évolutions (rareté croissante de la terre, qui prend une valeur et rentre dans le circuit commercial ; individualisation croissante, apparition d'un marché de la terre, etc.). Actuellement, les « ventes » de terre n'ont aucune valeur juridique, le contenu de la transaction n'est par forcément explicite : souvent, le vendeur dit qu'il ne cède qu'un droit d'usage non transmissible, parfois, il vend sans le consentement du groupe familial et cependant le fait s'impose.

Actuellement, il est politiquement délicat de donner la propriété des terres à ceux qui la cultivent. Il n'y a pas d'instruments pour matérialiser les évolutions dans les pratiques. D'où l'intérêt d'établir un système de documentation foncière qui rassemble dans un dossier, pour chaque portion d'espace, quels sont les droits qui s'appliquent, et qui les exerce. Ces droits peuvent être individuels, familiaux, villageois, etc. peu importe. L'essentiel est qu'ils soient l'expression d'un consensus local. Avec le temps, cette situation deviendra de plus en plus consacrée, et ce document, bien que sans valeur juridique à l'heure actuelle, aura valeur de reconnaissance publique, consacrant les mutations (vente, héritage, etc.).

La situation actuelle des pays africains rend impossible l'établissement d'un cadastre, trop lourd, trop onéreux, et inadapté au foncier local. Se basant sur des photos aériennes, le système des plans fonciers fournit un outil « rustique », peu coûteux, qui en remplit les fonctions essentielles. Il se base sur un système d'enquête, qui, en réunion villageoise, définit spatialement les limites des espaces où s'exercent les droits, décrit ces droits, ainsi que leur origine (vient du père, acheté, etc.). On obtient ainsi un fichier local, puis départemental ou national des ayants droit, qui est l'expression d'un consensus public.

L'élaboration technique de ce fichier est facile est peu coûteuse. La question de la conservation et de l'actualisation de ce fichier reste encore en questions. Où placer ce fichier ? auprès de quelle institution ? En Côte d'Ivoire, il y a dans chaque village des gens suffisamment instruits pour informer le sous-préfet des mutations, qui seraient alors transmises à la préfecture ou à Abidjan.

Débat :

- On ne parle pas de « cadastre », car le mot renvoie à un degré de précision que n'a pas le plan foncier. De plus, le « cadastre » sert souvent de base fiscale, ce qui n'est pas le cas ici... même s'il n'est pas exclu que cela le devienne un jour.
- Suite à une question sur le devenir du droit des concessions, M. Gastaldi précise que les concessions constituent un droit réel. En fait, on met en oeuvre ici une « concession provisoire sous réserve du droit des tiers » ce qui est explicitement prévu par la Loi (de même qu'en Mauritanie). M. Seznec précise que une concession définitive revient à ce que l'Etat octroie un droit de propriété sur le bien de l'Etat.
- Le coût est de l'ordre de 3.500 FCFA/ha, alors qu'un cadastre « normal » coûte jusqu'à 200 \$/ha. Actuellement, environ 300.000 ha ont été réalisés. Le projet en cours de négociation prévoit 120 équipes, pour un objectif de 1.000.000 ha/an.
- Il n'y a pas de bornage ou de repère matériel sur le sol. Le plan sert à se repérer dans l'espace, à être l'expression d'un auto-arbitrage sur les droits fonciers, mais pas à définir des limites selon une précision cadastrale. Les ayants droit peuvent matérialiser les limites sur le terrain s'ils le veulent. Par contre, en Guinée, la Loi oblige à borner les limites dans les plans fonciers, ce qui est illusoire et dispendieux. Avec le progrès des techniques, il est envisageable d'utiliser des systèmes GPS, qui permettent de retrouver très précisément les limites sur le terrain.

- M. P. Néant pose la question des éleveurs, et de la façon dont leurs droits sont ou non pris en compte. Rappelant que la pluralité des droits sur un même espace est actuellement la règle, Tcha-Koura s'interroge sur la façon dont un plan foncier peut reconnaître cette pluralité. Ne risque-t-on pas de renforcer ainsi le droit des chefs de famille au détriment des dépendants, etc. ? De façon générale, plusieurs personnes s'interrogent sur le consensus que l'enquête est censée matérialiser. Peut-on parler de consensus, dans des périodes où la compétition pour l'accès aux ressources et les conflits fonciers deviennent de plus en plus fréquents ? matérialise-t-on ainsi un réel consensus, où l'expression des rapports de force locaux ? Tout en rappelant que la logique des plans fonciers vise à transcrire des droits, sans présager de la forme qu'ils prennent (appropriation individuelle, à l'échelle d'une famille, etc.), M. Gastaldi reconnaît que le droit moderne est inévitablement plus exclusif que le droit traditionnel.
- M. D. Pesche demande si le plan foncier peut servir de garantie pour le crédit. En fait, il semble peu réaliste d'imaginer des saisies de terre pour dettes. Ce n'est pas le titre qui fait la garantie. Mais l'existence du plan foncier ouvre une telle possibilité.
- Il n'y a pas d'observatoire mis en place, parallèlement à l'élaboration des plans fonciers, pour en suivre les effets.

2. Réorganisation foncière en Mauritanie : Etat d'avancement et perspectives (intervention de M. Grosclaude, CFD)

Le plan foncier de Mauritanie concerne actuellement uniquement les zones aménagées, et est expérimenté dans la région du Trarza, puis du Gorgol (Périmètre pilote du Gorgol). Ses grandes lignes rejoignent la description faite par M. Gastaldi des plans fonciers ruraux de Côte d'Ivoire.

Dans le contexte des plaines du Trarza (faibles dénivelées, etc.), il est apparu qu'il y avait des préalables techniques indispensables à l'établissement d'un plan foncier : il faut une base topographique, géodésique, des cartes au 10 ou 25.000°, etc. qui étaient inexistantes et sont en cours de réalisation. Ce qui augmente le coût de l'établissement du plan.

Actuellement, trois ministères sont concernés par la réforme foncière : les Finances pour les taxations, l'intérieur pour la police, et l'Agriculture pour les attributions, ce qui donne une certaine lourdeur et provoque des interférences. La réforme foncière n'a pas jusqu'à présent remis en cause les attributions des ces ministères. Des discussions sont en cours pour la création d'une Agence du Foncier.

350 attributions de terrains ont été faits au Trarza, au titre de concessions définitives, mais seulement 13 ont obtenu un acte foncier. Or, selon la réforme de 1990, le crédit agricole ne peut prêter qu'aux détenteurs d'actes fonciers. En conséquence, il sera sans doute nécessaire de la modifier, pour autoriser le crédit aux détenteurs de concession provisoire.

Parallèlement, des schémas d'aménagement régionaux ont été élaborés, qui précisent la vocation des différents espaces, les réserves foncières pour l'extension des PIV ou les forêts classées, les zones de culture inondée, etc. Des tailles minimales pour les différents types d'exploitation ont été définies. On se heurte cependant au fait que la notion de « mise en valeur » contenue dans la Loi n'a pas été définie par des décrets, ce qui autorise des arbitrages localement.

L'extension de la réforme foncière aux terres de waalo pose également problème, à partir du moment où la valeur des terres dépend la crue et où les zones cultivées varient selon les années.

Débat :

- Le coût d'établissement du plan foncier peut être estimé à environ 10.000 UM, soit 500 FF.
- Les attributions concernent essentiellement les périmètres privés créés par les Maures dans le Trarza. Les petits périmètres irrigués ne se sentent pas concernés : très peu de demandes de régularisation ont été faites, sans doute parce que les droits des attributaires sont reconnus localement, et n'ont donc pas besoin de reconnaissance administrative.
- M. Grosclaude signale que des sociologues mauritaniens critiquent l'opération, et pensent que, en donnant plus de valeur à la terre, elle va pousser les petits exploitants à vendre leurs parcelles, et favoriser le développement d'une agriculture spéculative, fonctionnant avec des ouvriers agricoles plus ou moins prolétariés.
- Le Crédit Mutuel propose des crédits de campagne, de moyen et long terme. Comme tout Crédit Mutuel, le Comité d'Attribution demande des garanties. L'intérêt d'associer le foncier au crédit tient au fait que cela identifie plus clairement le bénéficiaire. De plus, cela sert à l'Etat pour garantir la qualité des aménagements. Pour les privés, cela ne pose pas de problème de fond. Par contre, pour les groupements, on ne sait pas bien comment faire. Donner le statut de coopérative donne légalement accès au crédit, mais ne résout pas le problème des garanties. Il existe une possibilité de prêt collectif, mais il n'y a eu jusqu'à présent qu'un seul exemple, demandé par une « fraction » avec garantie sur un magasin de Nouakchott... : ce n'est clairement pas généralisable. Si des problèmes de remboursement se posent, le seul recours est de prendre la motopompe.
- Pour réaliser les aménagements, le taux de crédit à long terme est de 12,5%/an, en UM. Cela peut paraître élevé, mais c'est un taux en UM, et de plus, l'épargne est rémunérée à 9%. Le différentiel n'est donc pas énorme. Pour les privés, cela ne pose guère de problème. Pour les groupements, il faut sans doute envisager de bonifier les crédits.
- Il y a 3 ans, dans le cadre du PASA, la CFD avait mis en place un crédit aux aménagements, mais il n'y a eu aucune demande de groupement. Il y a de gros besoins de remise en état, mais il y aura sans doute peu d'extensions.

3. Le crédit et le statut de la terre dans le Delta, au Sénégal (Intervention de M. Seznec, CFD)

Il n'y avait pas de document distribué sur ce thème, mais M. Seznec achève un rapport d'étude traitant directement ce sujet, qui sera disponible pour les participants le demandant. Il sera aussi disponible au Réseau Recherche-Développement.

Le statut de la terre est problématique dans la vallée du Sénégal, mais il serait illusoire de croire que le problème de la filière riz sera résolu par le foncier. La sécurisation foncière par des titres est sans doute indispensable, mais, contrairement à ce qu'on avait pu croire, elle ne règlera en aucun cas le problème de financement de la filière.

L'étude porte sur le delta, et en particulier sur l'irrigation privée, qui est à elle seule responsable de plus de 50% des pertes de la CNCAS (Caisse nationale du crédit agricole du Sénégal).

Le droit foncier sénégalais est très complexe et très sophistiqué. En 1964, les zones irriguées ont été incluses dans le Domaine National. Le Delta faisait ainsi partie des zones pionnières, sous juridiction de l'Etat. En 1987, elles ont été reversées dans les zones de terroir (gérées par les Communes rurales) ce qui a enclenché une véritable course à la terre. En deux ans, des milliers d'ha ont été attribués, sans aucun support cartographique, sans que le terme de « mise en valeur » soit défini. Les attributaires ont fait du marquage foncier, avec des aménagements sommaires, à 100.000 FCFA/ha (contre 2 à 3 millions dans les aménagements étatiques...). Du fait des conditions naturelles, de tels aménagements sommaires présentent des risques de salinisation rapide, amenant les attributaires à aller « aménager » ailleurs.

Beaucoup d'études ont eu lieu sur la « privatisation » des terres, dont on a cru qu'elle améliorerait la situation. En fait, ça ne règlera rien du tout, si les préalables ne sont pas respectés. C'est-à-dire : des plans d'occupation des terres, qui définissent quelles zones peuvent être aménagées (les « zones d'investissement agricole ») et quelles zones ne doivent pas être aménagées ; un cadastre (ou assimilé) permettant de localiser les terres affectées ; des normes d'aménagement à respecter par l'investisseur.

Pendant des années, l'Etat a pris en charge les coûts d'aménagement. Ce qui revient à dire qu'il offrait 3 à 6 M FCFA/ha aux utilisateurs. Aujourd'hui, cela n'est plus possible, en particulier pour l'irrigation privée, qui doit donc payer tout ou partie des investissements. Le PDRG (Plan directeur de la rive gauche) prévoit que l'Etat prenne en charge les aménagements structurants, et des subventions de 30% pour les aménagements terminaux. Mais il n'est pas encore en route, et aucun accès aux financements n'est actuellement possible.

Or les calculs économiques sur la rentabilité de la filière sont inquiétants⁴ : le coût minimal d'aménagement peut être estimé à 850.000 FCFA/ha (après dévaluation), dont 20% d'études et suivis.

Le prix du riz blanc était encore administré à l'époque de l'étude, et était de 220-230 F/kg. Ce qui revient à un prix de 110 F/kg paddy à la production. Or, à 110-120 F/kg, ça ne passe pas pour des aménagements privés de 40 ha...

De plus, avec la crise de la CNCAS, l'instrument financier permettant de gérer des crédits d'aménagement à long terme n'existe pas. Il faudrait une institution spécialisée, et en aucun cas un « projet », ayant une durée de vie de quelques années. Le crédit pose le problème des garanties. Tôt ou tard, la question des titres fonciers va se poser. Néanmoins, la privatisation n'est pas la seule solution. Sur les terres faisant partie du domaine privé de l'Etat, ce dernier peut vendre, ou délivrer des baux emphytéotiques, comme c'est déjà le cas pour la Compagnie sucrière sénégalaise. Cette solution permet d'affirmer que l'Etat continue à être, en dernier ressort, propriétaire des terres et des investissements qu'il y a réalisés. Elle évite que seuls ceux qui ont des moyens financiers aient accès à la terre.

De toutes façons, le rôle du titre foncier comme garantie foncière est difficile à mettre en oeuvre. Quand il y a des sinistres, ils sont rarement isolés, et on aboutit vite à de la solidarité à rebours. Saisir les terres est difficile à réaliser, et de plus, personne (en tous cas personne de la région) ne serait prêt à racheter des terres saisies.

⁴ Les calculs sont faits sur des données après dévaluation. Cf. aussi les conclusions de l'étude CIRAD-CA sur les effets de la dévaluation sur les filières irriguées en Afrique de l'Ouest.

Il faut donc explorer d'autres formes de garanties. On peut imaginer des fonds de garantie, constitués à partir des emprunts à long terme. Cela peut être viable s'ils correspondent à un groupe social bien identifié, et non à un regroupement arbitraire. On pourrait imaginer des groupements fonciers, qui gèrent ces fonds de garantie.

Finalement, le rôle essentiel d'un cadastre est de clarifier les attributions foncières. Tout projet d'aménagement devra être validé par une commission qui devra vérifier son adéquation par rapport au plan directeur, et le respect du cahier des charges techniques. C'est seulement à ce prix que le développement de l'irrigation privée pourra se faire dans des conditions techniques et environnementales durables.

Le problème du financement n'est pas résolu. Les bailleurs de fonds comme la CFD ne sont pas équipés pour financer des petits projets. Il faut par exemple des fonds d'investissements, qui fonctionnent selon des règles du jeu claires et évolutives (taux de subvention, etc.). Et un observatoire économique pour suivre ce qui se passe et permettre d'ajuster en permanence les règles du jeu, dans un contexte économique et politique qui change très vite.

Débat :

- La libéralisation du prix du riz est intervenue très récemment. Une protection tarifaire graduelle est prévue pour limiter les différentiels de prix à l'importation.
- M. D.Faivre pense que les études, dont le coût a été souligné dans les petits aménagements, doivent être subventionnées : à la SEMRY, lorsque des groupements voulaient aménager des périmètres de 40-50 ha, l'étude était financée par la SEMRY, et le matériel de pompage faisait l'objet d'un prêt à moyen terme.
- En ce qui concerne les 7 aménagements SAED transférés aux organisations paysannes (Unions de GIE gérant l'ensemble de l'aménagement, les GIE gérant la maille hydraulique, le crédit, etc.), les droits d'usage ont été affectés aux Unions par les communautés rurales. Les règles du jeu internes dépendent des règlements intérieurs que les Unions ont mis en place. Lavigne Delville précise que certains retirent le droit de culture aux paysans endettés, pour le transmettre provisoirement (jusqu'à remboursement) à un paysan qui paie la dette.

IV. Appropriation, sécurisation et gestion des ressources naturelles (discussion du vendredi matin)

M. Ruf fait part de son étonnement à n'entendre parler que de droit sur la terre. Dans les systèmes anciens, c'est l'accès à l'eau qui est déterminant, et qui prime sur l'accès à la terre. Ils se sont fondés sur le partage d'une ressource rare. Tous les règlements et les conflits portent sur la façon de gérer cette rareté, sur la façon de la répartir. Pour lui, un des problèmes que connaissent les systèmes irrigués en Afrique est que les réseaux sont surdimensionnés, et que l'eau n'est pas rare. Du coup, les producteurs n'ont pas à s'inventer des règles collectives de gestion de l'eau.

Pour M. Le Roy, on retrouve là une dimension de la politique coloniale, qui a fondé son pouvoir sur le contrôle des hommes et des marchandises, mais pas des autres ressources comme la terre et l'eau.

M. D. Faivre rappelle que les paysanneries africaines n'ont pas de tradition hydraulique. Elles n'ont donc pas de règles pour gérer cela. Du coup, elles se reportent sur l'encadrement. Suite à une remarque sur les traditions hydrauliques, Ruf souligne que ces « traditions » ne sont pas toujours si anciennes que cela : en Egypte, l'irrigation sur le Nil ne date que du XIX^e s. Avant, il s'agissait de systèmes de décrue. Le passage à l'irrigation s'est fait sous impulsion étatique. Il a alors fallu créer des règles d'accès à l'eau.

M. E. Le Roy présente l'état actuel des réflexions sur le foncier. Alors que notre droit ne reconnaît que la propriété privée, c'est-à-dire un droit exclusif sur un bien, le foncier africain se caractérise par une superposition de droits sur un même espace. D'autre part, ces droits ne se gèrent que rarement à l'échelle individuelle. On raisonne alors en termes d'appropriation, et non de propriété. Cette conception exclusive n'est d'ailleurs pas universelle en Europe puisque les anglais distinguent « ownership » (droit de disposer) et « property rights » (droit exclusif, se rapprochant de notre propriété privée). La propriété privée superpose en fait 5 types de droits, qui ne le sont pas nécessairement : le droit d'accès, le droit d'exclure, le droit d'extraire, le droit de gérer, le droit d'user.

Il existe autant de systèmes fonciers que de systèmes de production (agricole, pastoral, etc.) (Cf. l'Appropriation de la terre). Les études actuelles permettent de construire un modèle général des différentes formes d'appropriation, et en repèrent environ 25. Il en faut souvent 5 ou 6 pour pouvoir décrire correctement un type de système foncier (Cf. le prochain ouvrage de l'APREFA, en cours de publication). La propriété privée n'est qu'un de ces 25 modes d'appropriation. Elle est extrêmement réductrice de la diversité des situations possibles.

Les sociétés africaines sont en phase de rapide mutation, et différents régimes fonciers se superposent, et se contredisent parfois (droit local, plus ou moins islamisé, droit colonial plus ou moins transformé par les Etats indépendants). Les acteurs locaux jouent de cette pluralité de normes, ce qui accroît encore la complexité des questions foncières. En même temps, ils font preuve d'une remarquable capacité d'adaptation, qui est sans doute favorisée par cette souplesse des règles, et il ne faudrait pas que notre difficulté à comprendre cette diversité nous pousse à réduire trop brutalement le jeu des possibles, sans laisser le temps aux évolutions de ce faire, à un foncier africain spécifique de se constituer.

Pour exprimer cette situation « d'entre-deux », M. Le Roy a un moment utilisé le terme de « transition », emprunté aux travaux d'anthropologie économique des années 70 (Cf. les remarquables travaux d'AMIRA, et en particulier ceux de Charmes). Cependant, le terme implique une vision évolutionniste, dont nous sommes tous plus ou moins porteurs, mais dont il faut se prémunir. De même que rien n'implique que le développement des rapports marchands aboutisse à un système capitaliste comme celui que nous connaissons en Occident, rien ne permet d'affirmer que la généralisation de la propriété privée est l'aboutissement nécessaire et souhaitable des dynamiques en cours en Afrique (même s'il est clair que l'appropriation privative se développe). Ce sont des rapports sociaux spécifiques qui se créent actuellement en Afrique, et qui empruntent aussi bien à une tradition en permanence réinterprétée qu'à des apports récents, qui sont eux-aussi réinterprétés. La Loi a pour finalité de définir, pour une période donnée, les règles du jeu adaptées aux enjeux.

D'où l'utilité des Observatoires du foncier, par exemple au Mali, qui visent à comprendre la diversité des pratiques locales, et leur dynamique, pour enrichir la réflexion sur la réforme des codes fonciers, forestiers, etc.

Les différentes interventions des deux jours ont largement montré l'importance des pratiques foncières « occultes » car illégales, et aussi qu'elles sont relativement fonctionnelles, par rapport à une législation manifestement en décalage avec les rapports de force et les évolutions locales. Un débat s'engage donc sur la possibilité, et l'utilité, de leur donner une reconnaissance, et de rendre plus transparents les transferts de parcelle.

Dans certains cas, cela rendrait plus faciles les ajustements entre accès à la terre et capacité de travail, et aux différenciations socio-économiques locales : les critères d'attribution des parcelles (en fonction de la taille de la famille, du nombre d'actif, du nombre de charrues, etc.) étant toujours en partie arbitraires, et surtout très provisoires). Du fait des coûts de production, une surface économique plus grande que les parcelles affectées est souvent nécessaire, et des recompositions sont inévitables, pour assurer une bonne valorisation du périmètre. Mais cela reviendrait aussi souvent à entériner les rapports de force locaux, au détriment de la responsabilité d'équité sociale de l'Etat, et à les laisser jouer librement sous prétexte qu'on n'a pas les moyens de les empêcher totalement. Imagine-t-on d'officialiser les passe-droits dans les HLM parisiens sous prétexte que ce sont des pratiques généralisées, mais occultes parce qu'illégales ?

En même temps, certains intervenants soulignent que l'existence d'un marché légal de la terre peut aboutir à augmenter le prix des parcelles (qui n'est actuellement pas déterminé par la valeur de la terre : le prix de vente cité pour les PIV de Matam correspond au produit d'une année de culture), et donc permettre aux catégories défavorisées de sortir de l'agriculture à meilleur compte. Le cas de l'Office du Niger montre que la suppression du statut de non-résident, en 1985, a eu pour effet de rendre « clandestine » la présence des non-résidents, et donc encore plus difficile à cerner.

La question n'a donc pas de réponse simple. Dans la suite de ses recherches, M. Le Roy pense que l'enjeu n'est pas de tenter d'imposer une logique de l'extérieur, mais de contribuer à clarifier les règles du jeu, de créer un débat sur les règles foncières qui sont considérées comme légitimes localement. C'est l'idée des « forums », où chaque catégorie sociale peut s'exprimer, où un débat est organisé sur ce que veulent les gens, à visée humaine (20-30 ans), et où se définit un consensus sur un certain nombre de règles, qui seront sans doute polymorphes comme les pratiques actuelles, qui refléteront en partie les rapports de force locaux, mais diront aussi ce qui est légitime, acceptable, aux yeux de tous.

Il s'agit, non d'imposer la propriété privée comme seule voie possible, mais de produire un droit évolutif, adapté à la diversité des situations, qui définisse les règles du jeu, pour les quelques prochaines décennies et, évitant l'uniformisation, permette à ceux qui sont exclus sur un registre de se rattraper sur un autre, et ainsi au devenir propre de l'Afrique de s'inventer.

Si l'on se place dans cette perspective, alors la question du titre foncier devient secondaire. La question essentielle est : comment on rentre dans ces forums, quelles sont les procédures qui permettent à chacun d'y trouver sa place. Le papier est sans doute nécessaire pour son symbole, parce qu'il dit qu'on s'inscrit dans la modernité, ce qui n'empêche pas que le fonctionnement relève d'autres logiques.

Le communautaire, c'est une recherche tensionnelle d'équilibre entre les intérêts des individus et de la communauté. Cette définition est d'autant plus importante qu'on est dans une phase de tensions croissantes, de conflits, de concurrences. L'établissement d'un consensus est un processus. « Le droit constate les armistices sociaux ». Le contrat est de plus en plus utilisé dans les projets de gestion de terroir. On travaille actuellement à la mise en place de juristes

aux pieds nus, qui aient une culture juridique suffisante et une capacité d'animation pour aider à l'émergence d'un consentement au sein d'une collectivité, qui puisse ensuite se traduire par un contrat juridique véritable. Actuellement, la plupart des projets proposent un contrat (un papier à signer) en faisant l'impasse sur ce travail préalable de négociation/construction du consentement.

Face à la diversité des situations, il n'y a pas qu'une solution juridique uniformisante : « les conventions tiennent lieu de droit à ceux qui les ont écrites ». Et peuvent servir localement. Mais le contrat est insuffisant s'il n'est pas garanti par la Loi.

Textes préparatoires

I. La problématique du foncier dans les périmètres irrigués

✦ Etienne Le Roy

Rapports fonciers, appropriation, et systèmes de production

✦ Paul Mathieu

La mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique Noire francophone

II. Jeux d'acteurs et pratiques foncières dans les périmètres irrigués

✦ Olivier Leservoisiér

Inégalités sociales et adaptation des stratégies foncières dans le périmètre irrigué du Gorgol en Mauritanie

✦ Ibra Ciré N'Diaye

Modes fonciers et crédit rural dans la communauté rurale de MBoumba

✦ Sadamba Tcha-Koura

Pratiques foncières sur les périmètres irrigués du Sourou au Burkina Faso

III. Statut de la terre, crédit, réformes juridiques

✦ Jérôme Gastaldi

Les plans fonciers de Côte d'Ivoire

✦ Jean-Claude Grosclaude

Réorganisation foncière en Mauritanie : état d'avancement et perspectives

✦ Alain Seznec

Etude sur les rapports entre le statut foncier du domaine irrigable et le développement rizicole dans la vallée du Fleuve Sénégal

✦ Marie-Jo Doucet et Jean-Yves Jamin

La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger au Mali

✦ FAO

Les périmètres irrigués en droit comparé africain : le Niger



I. La problématique du foncier dans
les périmètres irrigués



Etienne Le Roy

Rapport fonciers, appropriation et systèmes de production

extrait de « l'appropriation de la terre en Afrique Noire, manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières ».

Editions Karthala

Sous la direction de :

Emile Le Bris, Etienne Le Roy, Paul Mathieu

(photocopies des pages 11 à 23 et 27 à 35)

Introduction générale

Etienne LE ROY

Le rapport foncier est un rapport social déterminé par l'appropriation de l'espace. Comme nous allons le constater, cette première définition cache de nombreuses difficultés dans le contexte de l'Afrique noire contemporaine. La première de ces difficultés est terminologique dans la mesure où la notion d'« appropriation » recouvre deux réalités, deux manières de penser l'espace et les rapports sociaux. Ainsi, doit-on constamment se demander si la référence à « l'appropriation » concerne « l'affectation à un usage » comme dans la tradition africaine, ou « l'attribution du droit de disposer » comme dans la tradition du code civil français ou de la théorie de l'ownership britannique.

Derrière ces subtilités apparentes apparaissent des options fondamentalement divergentes de politiques foncières dans leurs dimensions juridiques, économiques et techniques mais que la recherche n'a appris à identifier que ces dernières années. Depuis *enjeux fonciers en Afrique noire* (Paris, ORSTOM-Karthala, 1982), nous avons appris à identifier les contextes politiques et les déterminations économiques qui influent sur le rapport foncier. Nous savons également que le « rétroent précolonial », image caricaturale du rapport foncier émergeant au plus fort de la mise en valeur coloniale pour justifier la généralisation du droit de propriété, continue toujours à produire ses effets les plus pervers en sous-estimant la rupture introduite dans les rapports sociaux par l'extension à la terre et au rapport foncier de l'institution de la propriété privée.

La question foncière contemporaine tient principalement aux modalités de passage d'une conception de l'appropriation-affectation à celle de l'appropriation-attribution dans le cadre d'une « transition » inachevée et apparemment inachevable dans le contexte des crises économiques et financières. Aussi, la présentation des « outils fonciers » va en être nécessairement affectée. Nous entendons en effet par

« outils », non seulement les « objets supports d'une action, qui permettent d'agir sur la matière » ce qui privilégierait surtout l'outillage du géomètre, mais également les idées et les explications qui les cristallisent et qui permettent d'agir sur les rapports sociaux en vertu du mode d'appropriation que l'on entend privilégier ou concevoir. Le rapport foncier est, en effet, surtout dans l'Afrique traditionnelle, une relation « imaginée » entre les hommes à propos de l'espace et qui n'existe que selon des conventions qui s'inscrivent dans les systèmes d'idées avant d'être matérialisées dans l'espace social.

Les enjeux scientifiques sont donc considérables et doivent être abordés comme un préalable de toute démarche. Puis, expliquant le but particulier de ce manuel, nous introduisons *les choix de présentation* que nous avons adoptés pour cet ouvrage. Enfin, nous dirons quelques mots des *méthodes* mises en œuvre.

Le préalable scientifique : clarifier les enjeux passés, présents et futurs dont la terre est le support

L'Afrique noire n'a pas découvert les problèmes fonciers avec la période contemporaine ni même avec la colonisation. On admet actuellement que les principes de base de l'organisation des rapports sociaux de maîtrise de l'espace ont été posés par la « révolution » du néolithique, c'est-à-dire à l'occasion de la domestication des animaux et de l'invention de l'agriculture. Depuis, les rapports fonciers ont été affectés par une seconde « révolution », celle de la « modernité » en Occident ayant permis, entre le XVI^e et le XVIII^e siècles, de concevoir les attributs, exclusif et absolu, du droit de propriété puis de justifier l'intervention de l'État. Nous sommes donc dans un domaine où l'histoire des idées et des mentalités doit être explorée pour comprendre les conséquences qui en seront tirées politiquement, lorsque deux conceptions de l'organisation de l'espace et des rapports fonciers vont entrer en conflit avec la colonisation européenne des territoires africains.

L'ÉQUATION FONCIÈRE

Foncier est resté un adjectif tant qu'il désignait le fonds de terre (fundus) et le type de pouvoir, de statut ou de revenu qui pouvait en être tiré. On parlait de « seigneurie », de « tenure », de « rente » foncières... en mettant l'accent sur le support matériel, le sol et sur l'origine de la maîtrise exercée.

Lois de la préparation des journées d'études sur les problèmes fonciers, tenues à Paris, en septembre 1980 et à l'origine d'*Enjeux fonciers en Afrique noire*, on avait déjà dégagé deux points. D'une part, l'autonomisation du foncier n'est que récente dans les études africanistes et ne constitue « une entité particulière, renvoyant à un ensemble cohérent de règles et de pratiques » qu'en raison d'une évolution des problématiques, c'est-à-dire une façon renouvelée de lier ensemble des variables et des questions différentes. D'autre part, « à travers ce qu'on appelle foncier, c'est l'organisation de la société qui s'inscrit, se rend visible sur un territoire » (p. 18).

Dix ans après, les journées du CIRAD de Montpellier en septembre 1990 nous donnaient l'occasion d'avancer une formule illustrant la manière actuelle de lier ces différentes préoccupations :

$$F = \frac{S(E + J + A)}{T} \quad \left\{ \begin{array}{l} i \\ n \\ l \end{array} \right.$$

F = foncier, S = rapport social, E = économique, J = juridique, A = Aménagement (techniques d'), P = politique aux échelles i = internationale, n = nationale, l = locale, T = terre ou territoire

Cette formule peut donc se lire ainsi : le foncier est l'ensemble particulier de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Ces rapports sociaux sont principalement déterminés par les facteurs économiques (accumulation primitive de capital et extraction de rente), juridiques (normes d'appropriation et modalités de règlement des conflits) puis par les techniques d'aménagement pouvant matérialiser et caractériser ces rapports sociaux en autant de régimes distincts (voir infra 1^{re} partie).

Mais, plus substantiellement, c'est le politique qui influence sur la manière de poser et de traiter la problématique foncière, la sensibi-

lié du foncier au politique étant augmentée, par la concurrence ou la contradiction des choix pouvant émerger aux échelles internationale, nationale et locale.

Une telle formule est caractéristique d'une démarche transdisciplinaire qui, depuis *Espaces disputés en Afrique noire*, se préoccupe d'identifier « les processus d'organisation des rapports sociaux projetés dans l'espace... les matrices spatio-temporelles » (p. 21).

1. La conception africaine ancienne : la terre comme chose commune

La pensée occidentale réduit à un droit de propriété des rapports fonciers d'une autre nature. On devrait toujours, pour aborder cette conception archaïque dans une perspective interculturelle se reporter aux explications de l'anthropologue américain Paul Bohannan (1). Dès 1963, ce dernier avait montré que les Occidentaux avaient approché le droit foncier coutumier avec *a priori* les trois jugements suivants :

« a) Le type de carte occidentale peut être introduit dans ces régions ou, plus naïvement, il y est omniprésent bien qu'inconnu des peuples,
 b) le concept de propriété est suffisant pour exprimer tous les types d'unités homme-chose,
 c) le contrat et la loi successorale sont des modes normaux pour organiser les rapports sociaux dans un contexte spatial. »

Critiquant le caractère ethnocentrique de ces présupposés, l'auteur propose de remplacer ces trois propositions par les suivantes :

« 1) Les peuples ont une représentation propre du pays dans lequel ils vivent.

2) ils disposent d'une série de concepts pour parler et traiter des rapports entre eux et les choses,

3) l'aspect spatial de leur organisation sociale trouve, d'une façon ou d'une autre, une expression ouverte en paroles et en actes. »

Lorsqu'on applique ces conceptions méthodiques aux matériaux de terrain, on s'aperçoit effectivement que les sociétés disposent d'une part de représentations de l'espace qui constituent des cartes « imaginaires » (non matérialisées) de l'espace, d'autre part, qu'elles disposent de trois séries de concepts pour désigner le statut des utilisations

(1) P. BOHANNAN, « Land, Tenure and Land-Tenure », *African Agrarian Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1963, p. 106.

teurs de l'espace, les usages qui doivent en être faits et leurs supports fonciers. Enfin, différentes techniques ou procédures, en particulier des prestations foncières, expriment « en parole et en acte » les rapports fonciers ainsi identifiés. L'ensemble de ces pratiques et des justifications qui en sont données illustre une conception de l'appropriation s'inscrivant dans une histoire des migrations et fondée sur une affectation de l'espace en autant d'usages que de groupes successivement installés dans l'espace commun.

Dans ces sociétés caractérisées par l'animisme et le communautarisme, l'espace est organisé à partir de lieux particuliers, sièges des divers pouvoirs sur les génies, les eaux, les terres, les arbres ou les hommes, les animaux ou les minéraux, selon des distinctions fonctionnelles qui permettent à chaque groupe d'exercer, selon son ordre d'arrivée et son activité, des attributs particuliers. Chaque fonction impliquant une maîtrise particulière de l'espace et cette maîtrise étant analogue à une puissance « magnétique » s'exerçant à partir de chacun des lieux, sièges de ces pouvoirs fonctionnels, la représentation de l'espace est « topocentrique ». En outre, et au moins idéalement, les fonctions et les activités productives sont considérées comme complémentaires les unes des autres, l'agriculteur ayant besoin de la houe du forgeron de la même façon que celui-ci a besoin de la protection du pouvoir sur les hommes (chefferie politique) ou de l'intervention des voyants ou guérisseurs... A cette complémentarité des fonctions correspond celle des usages de l'espace. Ainsi, l'appropriation y est-elle affectation de l'espace à des usages complémentaires, le rapport foncier étant caractérisé par l'exercice d'une pluralité de droits sur une pluralité d'espaces. Fonctions et espaces sont ainsi « multiples, spécialisés et interdépendants » (2).

2. La conception moderne et capitaliste : la terre comme le bien par excellence

L'invention de la boussole par les Arabes, puis la naissance de la cartographie à partir des portulans a permis, comme le suggère également Paul Bohannan, de diviser « la surface de la terre en utilisant une grille imaginaire, elle-même sujette à des manipulations et des redéfinitions » (3) mais dont une des particularités est d'être

(2) A. FAURE, É. LE ROY, « Rapports et développements face aux enjeux de la question foncière en Afrique francophone », *Cahiers de la recherche-développement*, n° 25, mars 1990, pp. 3-18.

(3) P. BOHANNAN, *ibid.*

déterminée à partir de la position des astres grâce au perfectionnement des instruments de mesure, au XVI^e siècle. Or, ce siècle est également celui de l'individualisme, du capitalisme marchand et du renouveau du droit romain. Ces quatre facteurs, auxquels s'ajoutent des mutations politiques et religieuses, interfèrent pour ruiner progressivement les conceptions médiévales qui étaient également fondées sur une appropriation comme affectation à des usages, ceux-ci étant, dans la théorie féodale tardive, plutôt considérés comme exclusifs les uns des autres que complémentaires. Ainsi, malgré des points communs, les conceptions féodale européenne et africaine ancienne différaient-elles sensiblement. La différence devient divergence au fil des siècles lorsque à la suite de l'école physiocratique on affirme au caractère absolu du droit de propriété. Lorsque enfin la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 déclare, en son article 17, que « la propriété est un droit inviolable et sacré » et l'article 537 du code civil de 1804 considère qu'en priorité les bénéficiaires en sont les « particuliers » qui « ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent sous les modifications établies par les lois », on est en face d'une conception de l'appropriation comme attribution d'un bien à une personne juridique. Si cette politique foncière vient consacrer l'évolution des trois derniers siècles, transposée en Afrique, dès 1830 par la France au Sénégal, elle constituera une véritable révolution. Examinons-en les principales caractéristiques.

3. Les politiques coloniales de la France : la généralisation de la propriété privée

À la différence de la politique coloniale britannique plus pragmatique, s'adaptant tantôt à la situation de colonies de peuplement européen (en Afrique de l'Est), tantôt à celle de colonies d'exploitation (en Afrique de l'Ouest), la France s'était dotée d'une doctrine foncière unique. Cette doctrine repose sur l'idée que le code civil représente « la raison écrite » et que sa mission civilisatrice comporte la généralisation de la propriété foncière. Le gouverneur Clœzel exprime très clairement cet état d'esprit en déclarant, en 1912, « (...) nous ne saurions davantage tolérer le maintien, à l'abri de toute autorité, de certaines coutumes contraires à nos principes d'humanité et au développement naturel... Notre ferme intention de respecter les coutumes ne saurait créer l'obligation de les soustraire à l'action du pro-

Au nom du droit de conquête puis de l'iniérité général, le colonisateur met ainsi en place deux régimes juridiques entre 1899 et 1901. Le régime domanial intègre, en particulier dans le domaine privé, les terres « vacantes ou sans maître » en vue de leur réaffectation soit pour les besoins de la colonie soit au profit de personnes privées aux fins de « mise en valeur ». Le régime de la propriété foncière, en relation avec le précédent régime, va transformer les droits coutumiers en titres fonciers « définitifs et inattaquables », par la procédure de l'immatriculation. On mentionnera pour mémoire un troisième régime, visant à la constatation des droits fonciers coutumiers dont l'échec pèse encore sur les politiques contemporaines. Car ces précédents de l'époque coloniale orientent encore fondamentalement les choix en matière de décision et de gestion foncières. Ils seront donc présentés dans la suite de l'ouvrage, sans mésestimer qu'ils ont fait l'objet, durant ces dernières années, d'une interprétation originale. À l'objectif de généralisation de la propriété privée du sol est venu s'ajouter, et parfois se substituer, celui de la concrétisation du monopole foncier de l'État.

4. Les politiques nationales contemporaines : le monopole étatique avec ou sans généralisation de la propriété privée

L'accès à l'indépendance des anciens territoires coloniaux va se traduire plus ou moins rapidement par quatre innovations.

• Tout d'abord, nous assistons à un changement d'échelle des politiques foncières qui étaient antérieurement conçues à l'échelle des politiques nationale, à partir et en fonction des choix de la puissance inter-Opiter pour l'échelle nationale ne signifiera cependant pas, sauf au Sénégal, remettre en question la logique coloniale qui considère la terre comme un « bien », mais faire servir la politique foncière aux objectifs d'intégration nationale et de développement économique. Avec la force de travail, la terre est une des rares ressources dont l'État africain puisse disposer « librement » lors de la mise en œuvre de projets de développement économique financés à l'échelle nationale. Cette relation entre les déterminations politiques (nationales) et financières (à l'échelle internationale) explique déjà que la question foncière à l'échelle locale reste ignorée ou largement sous-estimée.

• Ensuite, les politiques foncières sont destinées à renforcer l'intervention de l'État et seront ainsi conçues en fonction des modèles institutionnels et constitutionnels privilégiant le centralisme, l'uniformité, le bureaucratisme et, souvent, l'autoritarisme. Ainsi sera justifié le monopole de l'État, de la Nation et du Peuple sur une très grande partie ou la totalité des terres du territoire national.

• Car, de plus, par la taxation foncière la terre peut être le support d'une imposition fiscale d'autant plus importante à l'échelle locale qu'elle est une des principales ressources budgétaires et, aussi, une des conditions d'une réelle décentralisation administrative. C'est à cette fonction que répond principalement le cadastre qui sera décrit en troisième partie et dont la mise en œuvre s'inscrit dans un contexte parfois problématique : non seulement il faut des hommes pour le faire fonctionner mais encore il faut qu'il rende des services minimaux pour que les assujettis acceptent la taxation. Or, souvent à la suite de troubles politiques, on a vu émerger une troisième innovation, l'État acceptant soit de surcroît à l'application de la taxation fiscale, particulièrement en zones rurales, soit de taxer la circulation des richesses plutôt que le facteur de production que constitue la terre. Certaines interventions de la Banque mondiale visant à terme à taxer la terre se heurtent à des difficultés évidentes.

• Enfin, en transformant sa fonction de « conservation » des terres vacantes et sans maître relevant du domaine privé colonial en une « propriété », l'État africain se donne les moyens tantôt de se réserver l'usage et les fruits de l'appropriation des terres, tantôt de contrôler le droit d'en disposer, tantôt de pérenniser la politique coloniale et de généraliser la propriété privée. Jusqu'à maintenant, seul le Sénégal a tenté de revenir à la conception endogène en créant le « domaine national ». Il considère, de façon seulement implicite, que les terres non immatriculées ou non domaniales sont « chose commune » mais n'en a pas tiré toutes les conséquences en matière de gestion des terres et de reconnaissance de droits aux utilisateurs. L'avant-projet de code rural au Niger va dans la même direction pour les zones pastorales.

L'objet de l'ouvrage

Ce bref historique de la question foncière dans les pays francophones africains a permis d'illustrer quelques aspects d'une problé-

matique d'autant plus complexe qu'elle a été durablement ignorée et que sa redécouverte durant la décennie « quatre-vingt » à l'échelle internationale s'inscrit dans un contexte contraignant, celui des programmes d'ajustement structurel. Pour concrétiser la libéralisation de l'économie et la transformation des interventions de l'État, de nouvelles réformes ont été élaborées ou sont en cours de conception sans que les bilans des politiques foncières de la génération des Indépendances n'aient été réalisés ou bien assimilés. L'échec, malheureusement presque général, des réformes de « première génération » nous oblige non pas à « replâtrer » les dispositifs hérités des périodes précédentes mais à remettre en question les choix en fonction desquels ces politiques ont été élaborées ou mises en œuvre. En allant du plus simple au plus complexe, l'ouvrage entend apporter les réponses suivantes.

1. Le choix de politique foncière détermine le projet de société que l'on entend mettre en œuvre. Ce choix est politique. Il échappe ainsi aux techniciens (en particulier aux juristes) et plus généralement aux scientifiques comme aux experts ou aux financeurs internationaux. Il relève des responsables « politiques », à condition que leur responsabilité puisse être effectivement mise en cause en cas d'erreur ou d'abus. Sous réserve des problèmes que peut poser la nécessaire démocratisation de la politique foncière aux échelles nationale et locale, la question la plus aiguë qui se pose actuellement est de savoir pour pouvoir, c'est-à-dire de disposer d'outils de décision opérationnels.

2. De ce fait, et à l'inverse de demandes maintes fois exprimées par les praticiens de la question foncière, le besoin d'outils de gestion est second, mais non secondaire. Ces outils ne sont pas non plus nécessairement liés au cadastre qui ne peut répondre qu'à certains besoins et qu'à la condition de disposer de ressources financières et de techniciens compétents. Dans une perspective logique, mais aussi pragmatique, la gestion foncière doit être le moyen et l'expression concrète des choix de politique d'appropriation. A chaque politique peut donc correspondre un système de gestion spécifique.

3. Les politiques foncières sont condamnées à l'innovation. L'échec des options coloniales comme des réformes post-coloniales, la transformation des droits coutumiers, la remise en cause des modèles socialistes, tant en URSS qu'en Europe de l'Est ou dans les pays du Sud, ne permettent plus d'appliquer des solutions expérimentées ailleurs. A la spécificité des aspects politiques, économiques et culturels doit

correspondre une approche originale de la mobilisation de la terre dans les stratégies de développement. Nous avons considéré dans cet ouvrage que les solutions à venir reposaient sur des outils d'analyse nouveaux, seuls susceptibles de faire émerger les aspects les plus significatifs de la question foncière contemporaine et ainsi d'orienter les outils de décision et de gestion.

Le plan de l'ouvrage suit l'ordre de priorité que nous donnons à notre outillage. Cependant, à la présentation des outils d'analyse, de décision et de gestion foncières, il manque encore un dernier niveau que nous entendons réserver à une publication ultérieure. Nous évoquons ici les outils d'intervention dont devraient disposer agronomes et agronomes, pédologues et zootechniciens, administrateurs et concepteurs de projets... mais qui font actuellement seulement l'objet de premières expérimentations.

La démarche et le choix des collaborations s'en déduisent également. Pour associer les divers points de vue et rendre intelligibles les diverses expériences, l'APREFA a fait appel au plus grand nombre possible de collègues avec lesquels des liens anciens ou plus récents de travail et d'estime avait été noués dans la perspective transdisciplinaire qui caractérise, en particulier, *Espaces disputés en Afrique noire* (Paris, Karthala, 1986).

Pendant, cet ouvrage ne veut pas être la somme de nos connaissances, mais un « manuel », « ouvrage (...) présentant sous une forme didactique les notions essentielles d'une science ou d'une technique » nous dit le dictionnaire Robert. Ainsi, le plan de l'ouvrage et le mode de présentation des notices reposent sur l'idée qu'un manuel, à la différence d'un traité ou d'une œuvre de recherche fondamentale, doit être court, illustratif et conçu en relation avec des applications pratiques. Si la brièveté ainsi recherchée peut conduire à un certain schématisation, les références documentaires jointes aux notices permettront à chacun de poursuivre et d'approfondir l'analyse.

Choix de méthode

Compte tenu des variables historiques, écologiques, démographiques et migratoires qu'on doit prendre en considération mais qu'on ne peut rappeler ici, les situations foncières ne peuvent qu'être diverses. L'analyse pourra également varier selon les idéologies, les points

de vue disciplinaires, les objectifs de recherche fondamentale, appliquée ou finalisée et la particularité des enjeux dans tel ou tel contexte socio-politique. Sans verser dans le « francocentrisme », nous n'avons pas hésité à privilégier ici nos connaissances des pays francophones dont les expériences, par leur variété et l'incidence des enjeux, nous paraissent représentatives des tendances à long terme. Mais, pour en parler, nous avons cherché à resituer les rapports fonciers aux multiples échelles où ils apparaissent, selon l'idée que le rapport foncier est un « fait social total », donc interdisciplinaire et selon une démarche dynamique ou processuelle.

Dans cette perspective, assez classique par rapport aux travaux sur le développement, on relèvera d'une part l'apport des sciences sociales à une analyse « dynamique », d'autre part l'attention indispensable à porter aux langues africaines pour permettre la perception des situations et la conception des futurs outils d'intervention.

L'apport des sciences sociales : l'analyse dynamique ou processuelle (4)

Dans le domaine qui est le nôtre, que J.F. Tribillon dénomme « le champ foncier », dont la caractéristique est qu'il produit des relations de possession, de domination et de répression, d'exploitation et d'affectation des revenus (5), une analyse qui considère le foncier comme « un fait social total » maurisien doit être à la fois interdisciplinaire autour du « champ » foncier et dynamique. Cette dernière exigence suggère qu'on soit particulièrement interpellé par certains paramètres dont l'interaction est essentielle pour l'interprétation du sens des transformations en cours : statut des acteurs, nature des ressources, types et effets des conduites, logiques et rationalités, séquences temporelles et processus, échelles spatiales, arènes de confrontation et de négociation, objectifs et enjeux, règles du jeu. Bien que cette liste paraisse à première vue illustrer un poème à la Prévert, on en verra nombre d'illustrations dans les pages suivantes, en particulier pour les outils de décision et de gestion foncières.

(4) *Afrique plurielle. Afrique actuelle, hommage à Georges Balandier*, Paris, Karthala, 1986, p. 272, a illustré l'héritage fécond du sociologue des « Brazzavilles noires ».

(5) A. DURAND LASSERVE et J.F. TRIBILLON, « Objet d'une recherche sur les politiques foncières de l'état dans l'aménagement urbain », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, ORSTOM, Karthala, 1982, p. 333.

Les apports linguistiques et langagiers des langues africaines

Danièle KINTZ
François LEIMDORFER

La relation imaginée entre les hommes à propos de l'espace l'est dans des langues particulières qui expriment et véhiculent des systèmes d'idées eux aussi spécifiques et qui comprennent des concepts non superposables à ceux du français ou d'une autre langue occidentale qui correspondrait à des rapports juridiques au foncier proches de ceux de la France.

Les traductions sont délicates à effectuer et la manipulation de concepts et de réalités correspondantes exprimés dans une langue x par une langue y est inopérante. C'est pourquoi l'impérialisme linguistique n'induit pas seulement l'incompréhension mais aussi l'infirmité : la phrase « Qui est le propriétaire de ce champ ? » qui paraît paraître simple est en fait intraduisible dans les langues qui ne relèvent pas de sociétés ayant une tradition juridique du rapport à l'espace identique à celle décrite plus haut pour la France.

C'est pourquoi il est impossible de faire l'économie de l'étude des concepts concernant l'espace, son découpage et les modalités de son appropriation dans les langues utilisées dans les lieux en question ainsi que des définitions de ces concepts dans les langues mêmes dont ils font partie. Ensuite seulement, une explication — et non une traduction — dans une autre langue peut être tentée.

La tentative d'explication dans une autre langue doit comprendre une redéfinition des concepts choisis dans celle-ci. Ainsi un pâtureur (en français) recouvre plusieurs réalités et il convient d'indiquer de laquelle on traite.

Un travail linguistique s'alliant à des perspectives sociologiques et juridiques peut permettre d'éliminer une partie du flou dans la réflexion ainsi que l'utilisation de concepts pré-orientés qui s'avèrent peu opérationnels sur le plan de la réflexion scientifique (exploitation féminine, ségrégation spatiale...). Car le choix des termes dans la langue d'analyse est l'expression aussi bien de jugements de valeur que de rapports sociaux.

Dans la pratique de l'enquête dans les langues africaines et dans celle de l'analyse dans une langue occidentale, tout ceci implique de s'abstraire des (mauvaises) habitudes de traduction, de s'attacher à la redéfinition fréquente des concepts dans toutes les langues utili-

sées (dans l'enquête comme dans l'analyse) et de travailler sur le terrain essentiellement dans la langue maternelle des utilisateurs de l'espace en question en évitant les langues véhiculaires et les langues d'importation sauf lorsque celles-ci produisent de nouveaux concepts qui deviennent à leur tour opérationnels et doivent alors être étudiés en tant que tels.

C'est au prix de cet effort linguistique, qui exclut la précipitation dans les enquêtes, que l'on peut espérer rendre compte d'un système dont les concepts et les modalités, qu'il s'agisse du foncier ou d'un autre objet d'étude, ne sont pas représentés dans la langue d'analyse. Et c'est aussi au prix de ce type d'effort que l'on peut espérer une meilleure adéquation des modèles de développement à la réalité dont ils traitent.

Pour aller plus loin...

CROUSSE (B.), LE BRIS (É.), LE ROY (É.) (éds), *Espaces disputés en Afrique noire, Pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, 427 p.
GRÉGOIRE (É.), LE BRIS (É.), LE ROY (É.) et alii, *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire. Enjeux et perspectives*, Paris, LAJP 1982, 285 p. (Rapport d'étude, ministère de la Coopération et du développement).

LE BRIS (É.), LE ROY (É.), LEIMDORFER (F.) (éds), *Enjeux foncières en Afrique noire*, Paris, ORSTOM-Karthala, 1982, 425 p.

VERDIER (R.), ROCHIEGUE (A.) (éds), *Systèmes foncières à la ville et au village, Afrique noire francophone*, Paris, L'Harmattan, 1986, 298 p.

L'appropriation et les systèmes de production

Étienne LE ROY

- 10-1 Le rôle central de l'appropriation dans l'analyse foncière
- 10-2 Appropriation et propriété dans les traditions romaine et civiliste
- 10-3 L'impact de la théorie coloniale
- 10-4 Des pratiques foncières polymorphes

10-1 Le rôle central de l'appropriation dans l'analyse foncière

L'introduction générale a mis l'accent sur la notion d'appropriation, en soulignant que celle-ci renvoyait, dans l'Afrique contemporaine, à deux manières de penser l'espace et les rapports sociaux : l'affectation à un usage et l'attribution du droit de disposer. Ces deux modes d'organisation foncière ont ensuite fait l'objet de présentations qui ont souligné les différences entre les conceptions « archaïques » et « modernes ». Ainsi, les responsables des politiques foncières africaines peuvent avoir conscience du saut logique et qualitatif que représentent la généralisation des choix contemporains des réformes foncières et l'impossible reconnaissance (au moins en apparence) des droits coutumiers.

Ces politiques ont mis en effet en oeuvre une théorie implicite du foncier qui était, au mieux, le produit d'une certaine cécité et, au pire, exprimait une volonté délibérée d'ignorer la spécificité du contexte africain.

Comme le souligne L.S. Senghor, dans l'encadré, l'originalité de l'Afrique résulte moins d'un régime imparfait de la propriété (sous réserve des difficultés pratiques qu'on évoquera dans la notice 10-3) que de la *situation de transition* que connaît l'Afrique sur le plan notionnel et institutionnel et qui brouille les références historiques et les données substantielles dont nous disposons. Cette importance accordée à la « transition » permet de différencier les situations africaine et française. En France, la transition a été close en 1789 avec l'adoption, le 26 août, de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme (voir supra, introduction générale), sanctionné ensuite par l'article 544 du code civil de 1804. Appropriation et propriété paraissent alors se confondre non seulement en raison d'une commune étymologie mais aussi, et surtout, parce que le code civil considère la terre comme un bien « immeuble par nature » (art. 518).

On ne va pas écrire ici une nouvelle histoire de la propriété foncière. Ce serait inutile et impossible vu les objectifs de cet ouvrage. Pour identifier les vrais enjeux dont la terre est l'objet en Afrique, sous l'influence des conceptions romaines et civilistes, on examinera les points suivants :

- Les conceptions relatives à l'appropriation dans les sociétés européennes.
- Les vrais enjeux des politiques coloniales en Afrique sous l'influence d'une conception économique de la terre et de l'appropriation privée.
- Les caractères « polymorphes, polysémiologiques et polyvalents » des rapports fonciers contemporains.

QUELQUES CONCEPTIONS DE LA PROPRIÉTÉ

• La première de nos entraves, c'est le titre qui rend la propriété respectable : c'est la défense faite à l'homme de toucher à ce qui appartient à un autre, sans le consentement du propriétaire... Mais les hommes ont voulu posséder exclusivement ce qu'ils avaient reçu pour en jouir en commun. Il a bien fallu dès lors que l'art inventât des limites, et que la justice les rendit sacrées. Voilà le vrai fondement de la société, et l'objet comme la source de toutes les lois...

Leur esprit est de consacrer la propriété : il faut donc que la propriété leur soit antérieure. Mais la propriété elle-même n'a pu être que l'effet d'une société quelconque. D'où il suit qu'il y a dans le monde un principe secret, plus ancien que les lois, indépendant du pacte social, et en vertu duquel on avoit supprimé par le fait l'égalité naturelle, avant que de l'annuler par le droit. Ce principe est celui qui a le premier ramassé plusieurs hommes dans un même lieu, et les a fait concourir à un même but par un instinct aveugle, avant que de les enchaîner par une politique réfléchie... » (Simon Nicolas Henri Linné, Du plus heureux gouvernement... (1774), *Oeuvres*, Londres, 1774, t. I, pp. 19, 20, 28.

* * *

• Puis, s'adressant à Bougainville, il ajouta : "Et toi, chef des braves qui t'obéisissent, écarter promptement ton vaisseau de notre rive : nous sommes innocents, nous sommes heureux ; et tu ne peux que nuire à notre bonheur. Nous suivons le pur instinct de la nature ; et tu as tenté d'effacer de nos âmes son caractère. Ici tout est à tous ; et tu nous a préché je ne sais quelle distinction du tien et du mien... Nous sommes libres ; et toi tu as enchaîné dans notre terre le titre de notre futur esclave. Tu n'es ni un dieu, ni un démon : qui es-tu donc pour faire des esclaves ?" » Denis Diderot, Supplément au voyage de Bougainville (1772), *Oeuvres*, éd. Billy, Bibl. de la Pléiade, Paris, Gallimard, 1962.

* * *

La propriété individuelle n'est pas un principe, elle est un fait, modifiable comme tous les faits, qui prend de plus en plus la forme capitaliste et qui aidera, dans l'incessante évolution humaine, à d'autres formes de propriété. » Jean Jaurès, Discours à la chambre des députés du 12 juin 1902, in *Les grands orateurs républicains*, Paris, t. IX, p. 139.

* * *

• En Afrique noire traditionnelle, la terre ne peut être l'objet de propriété : elle est seulement l'objet d'usufruit mais d'usufruit collectif. La "propriété usufruitère" collective entraîne naturellement le travail collectif sur le champ familial dont les produits sont également l'objet de propriété collective. Car ici seul le travail peut conférer un titre de propriété sur les biens ou les services... Mais voilà, l'Afrique s'industrialise, du moins elle fait irruption dans la civilisation moné-

taire du marché. Nos capitales et nos chefs-lieux de région ont déjà leurs salariés et leurs bidonvilles, avec propriété privée et syndicats ouvriers. C'est ici qu'il faut faire preuve d'imagination et trouver des solutions originales à des situations originales. » Léopold Séclat Scng-lier, Conférence donnée à Strasbourg le 20 novembre 1964 (extraits).

10-2 Appropriation et propriété dans les traditions romaine et civiliste

Selon le dictionnaire Robert (Paris, 1968, p. 79), l'appropriation désigne : « 1) didact. Action d'approprier, de rendre propre à un usage (...) 2) droit. Action de s'approprier une chose, d'en faire sa propriété (...) ». Pour expliquer comment on est ainsi passé de « l'affectation à un usage » à l'exercice d'un droit de maîtrise exclusif et éventuellement absolu, il est nécessaire de comprendre le contexte dans lequel la racine *proprius* a pu, en latin, donner naissance à deux sens sans doute proches mais néanmoins différents.

L'étymologie que propose le dictionnaire latin-français Gaffiot fait dériver le verbe *appropriare* (approprier) de « *ad proprius* ». Le sens premier de *proprius* est « ce qui appartient en propre, ce qu'on ne partage pas ».

Pour passer de cette idée de « l'appropriation » à la propriété privée, il faudra que l'on passe d'une conception « sacrale » des choses à une conception « mercantile » et que la terre devienne vénale, ce qui est assuré par les progrès de l'individualisme et par l'intensification des échanges monétaires et commerciaux dans la République romaine au II^e siècle AC.

La propriété apparaît quand la chose qui en est l'objet devient un bien. Selon la définition de la doctrine juridique, une chose est désignée comme un bien lorsqu'elle a une valeur pécuniaire et qu'elle est susceptible d'appropriation (sous-entendue privative). Si ces deux conditions sont depuis longtemps réunies, dans les sociétés européennes (voir Linguet dans l'encadré), au point que le code civil de 1804 a pu construire le rapport des hommes aux choses en ne retenant que les biens (livre II) et en organisant leur relation en privilégiant la propriété, il n'en va pas de même dans les sociétés africaines.

VOCABULAIRE

— en latin, la racine *ad proprius*

donne

APPROPRIARE

littéralement : transmettre dans une lignée ou selon des modalités particulières

— en français :

APPROPRIATION

sens particulier (didactique) sens second (juridique)
action de rendre propre à un action de s'approprier, de desti-
usage ner à un bénéficiaire, en parti-
(ex. le crayon est approprié pour culier à soi-même (ex. le crayon
écrire) est approprié par X)

— sens techniques dans l'analyse foncière :

APPROPRIATION FONCIÈRE

dans la conception africaine dans la conception « moderne »
« traditionnelle » européenne
affectation de l'espace à un attribuer à un sujet de droit la
usage. propriété
l'étendue étant le support de « le fait d'user et de disposer des
plusieurs usages et ainsi relevant choses de la manière la plus
de plusieurs affectations absolue » (art. 544 CC)

enjeu : la terre est le support de enjeu : la mise en valeur permet
la production et de la reproduc- l'extraction d'une plus-value sus-
tion et le point de rencontre du ceptible de réinvestissement
visible et de l'invisible

— actuellement :

UNE SITUATION D'ENTRE DEUX

Contexte d'actualisation : une diversité de formes d'appropriation plus ou moins directement reliées aux deux sens techniques.

Contextes de transition : modification des cadres conceptuels et sociaux, transformation des gestes techniques et des systèmes de production sans adhésion aux techniques modernes.

Enjeu : la tentative de préservation de droits anciens ou de conservation de patrimoines nouveaux, caractérisée par l'insécurité et par un contexte de rareté de la terre et de crise des modes de régulation.

10-3 De l'appropriation traditionnelle à la propriété moderne : l'impact de la théorie coloniale de la domanialité

Au tournant du XIX^e siècle, la politique française butait sur un obstacle fondamental : comment généraliser une propriété privée avec les moyens qu'offrait le code civil, lequel organisait les rapports juridiques mais n'avait pas eu à créer la propriété foncière qui avait été définitivement constituée lors de la Révolution française ?

Pour contourner cette difficulté, A. Ley rappelle, dans *Enjeux fonciers en Afrique noire* (op. cit., p. 135), comment est né le « système Torrens » à partir de l'ouvrage de l'avocat français de Courdemanche. Torrens est l'inventeur d'un mode d'enregistrement des terres de la couronne en Australie. Connu en France à l'occasion des travaux d'une commission sénatoriale en 1894-1895, ce mode d'enregistrement va être transféré en Afrique et donnera naissance au décret foncier de 1906 et au régime de la propriété foncière en Afrique occidentale. Ce régime, accessoirement amendé ensuite avait trouvé son équilibre avec le décret foncier de 1932.

Mais, ce régime de la propriété foncière ne pouvait, à lui seul, servir de charpente à la politique foncière : que faire des terres qui ne relevaient pas de ce régime ? Là encore, les dispositions du code civil étaient vagues, l'article 538 se cloîtant par l'indication que « généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée sont considérées comme des dépendances du domaine public ».

Avec pour seule référence la « domanialité », un nouveau régime va voir le jour entre 1899 au Congo français et 1901 en Côte-d'Ivoire, dans un contexte marqué par une vive concurrence entre les objectifs techniques des nouveaux services des domaines et les nécessités du maintien de l'ordre public que doivent assumer les administrateurs. Après avoir tenté de provoquer la transformation volontaire des droits coutumiers en droits de propriété, puis avoir prétendu que la colonie était propriétaire des terres par application de la théorie de la succession d'États, on redécouvre derrière la référence au domaine les notions du droit féodal.

Ce droit féodal distinguait deux domaines. Le premier domaine est le *dominium directum* ou domaine éminent appartenant au seigneur et auquel sont rattachées toutes les prérogatives de la seigneurie.

ric. Ces prérogatives correspondent à des compétences politiques, militaires, judiciaires et économiques qui ont été, à l'âge moderne, transférées à l'État et qui, sans aucun doute, étaient assumées par l'État colonial. Le second est le *dominium utile* reconnu à un vassal dans le cadre d'un rapport de dépendance personnel en principe librement conclu et contre le versement d'un cens. Ces deux domaines « éminent » et « utile » sont complémentaires l'un de l'autre et doivent être distingués de « l'alleu », terre libre de toute relation féodale et où peut s'exercer le *plenum dominium* (pleine propriété).

Cette brève présentation du droit féodal a pour objectif d'illustrer trois points :

1. La situation des tenures foncières des Africains était étrangère à la théorie du double domaine féodal.

2. L'État colonial avait tout intérêt à introduire une telle distinction pour assoir des droits fonciers fondés sur la conquête même si cette classification bouleversait la nature des droits fonciers coutumiers.

3. Dans la distinction entre domaines « direct » et « utile », on ignorait la référence au droit de propriété. L'État colonial ne se prévalait pas — en principe — propriétaire des terres non appropriées selon le régime de l'immatriculation ou du code civil : il était plutôt le détenteur ou le gardien du territoire afin d'y imprimer sa marque « civilisatrice ». Pour généraliser la propriété, l'État était ainsi amené à redécouvrir la notion d'appropriation. Il affectait l'espace à un usage par la procédure de la concession domaniale. Cette affectation repose non sur le principe de la découverte suivie d'une mise en culture (comme dans le modèle endogène précolonial), mais sur la capacité à mettre en valeur. Or, la notion de mise en valeur est principalement économique et prend essentiellement en considération la possibilité d'investir, de faire fructifier et de dégager une plus-value.

L'opposition centrale des politiques foncières repose sur deux conceptions de l'appropriation. Dans la conception endogène et traditionnelle, l'affectation de l'espace vise principalement à assurer la reproduction du groupe dans ses dimensions matérielles, sociales et idéologiques. La conception européenne vise essentiellement à traiter l'espace comme un capital à exploiter et à rentabiliser.

Deux conclusions peuvent ainsi être dégagées.

Premièrement, c'est en fonction de la notion d'appropriation qu'il convient d'analyser les rapports fonciers contemporains.

Deuxièmement, les deux conceptions de l'appropriation que nous venons de dégager ne sont pas toujours et nécessairement contradictoires. Ne renvoyant ni aux mêmes opportunités ni aux mêmes enjeux, elles pourront parfois être utilisées et mises en œuvre par le même acteur si les contextes l'autorisent : on peut être capitaliste au village et socialiste au ministère, ou inversement. Il n'y a pas ainsi de tendance unilatérale au passage de formes communautaires à des modes capitalistes d'affectation de l'espace. Si l'individualisation fait partout des progrès, elle se réalise principalement sous la forme d'une maîtrise sur la terre. Cette maîtrise peut, suivant les cas, être temporaire, prioritaire, exclusive ou absolue. Seule une maîtrise à la fois exclusive et absolue correspond à la propriété civiliste.

C'est pourquoi nous considérons l'hypothèse que l'analyse des rapports fonciers reste déterminée par les besoins de sécurisation propres à chaque système de production en milieu rural, ou en milieu urbain, par les contraintes du site et de l'insertion dans l'espace résidentiel.

10-4 Des pratiques foncières polymorphes, polysémiques et polyvalentes

Les ouvrages déjà publiés par nous ont montré que les pratiques foncières sont embrouillées et prêtent à de multiples interprétations. L'étude des « Politiques foncières et territoriales » a également illustré les mécanismes de « détournement d'espace » et de « promotion de la confusion » (1). Car si le transfert et la généralisation des procédures coloniales de gestion foncière ont été, globalement, un échec (2), l'idéologie de la propriété foncière a rencontré un écho positif parmi les classes sociales ascendantes. Cette réussite de l'idéologie propriétaire en l'absence de titres fonciers pour constater et organiser le service des droits reste ambiguë. Cette confusion pose de nombreux problèmes qui seront repris dans les deux dernières parties de

(1) J.-L. PIERMAY, « Le détournement d'espace, corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale », *Politique africaine*, volume 21, mai 1986, pp. 22 et 3.

(2) E. LE ROY, « Le code Napoléon révéle par l'Afrique », *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, ADEF, 1991, pp. 145-150.

l'ouvrage. On se contentera ici de noter les incertitudes « abyssales » du vocabulaire et les contradictions dans la terminologie ou dans la mise en œuvre des procédures : se disent « propriétaires » de simples occupants accueillis selon les conventions de l'hospitalité traditionnelle ; sont dits « usagers » des détenteurs de terres mises en culture au nom de droits coutumiers immémoriaux et continus. On se gardera donc de reproduire les explications des utilisateurs sans vérifier ce que recouvre les terminologies dans chacune des langues utilisées et en étant attentif au fait qu'en l'absence du droit de disposer, on ne peut, au moins juridiquement, parler de propriété privée. On se reportera en outre aux conseils méthodologiques relatifs aux apports linguistiques dans l'introduction générale.

Pour aller plus loin...

KOUASSIGAN (G.A.), « Propriété foncière et développement. Tendances générales et options négro-africaines », *Cahiers de l'IIUED*, volume 7-8, *Le village piégé*, 1978, pp. 225-307.

LE ROY (E.), « The peasant and Land Law. Issues of integrated Rural Development in Africa by year 2000 », *Land Reform, land settlement and Cooperatives*, FAO, 1985, n° 1/2, pp. 13-42.

Extrait de
« La mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique Noire francophone »
sous la responsabilité de E. Le Roy

Paris, novembre 1992
(photocopies des pages 151 à 171)

IRRIGATION, APPROPRIATION, STRATEGIES D'ACTEURS.
Propositions pour l'analyse des enjeux fonciers dans
les aménagements hydro-agricoles en Afrique
subsaharienne.

Paul MATHIEU

I - Diversité des contextes et des types d'aménagements irrigués en Afrique.

L'agriculture irriguée existe en Afrique sous des formes très diverses et dans des contextes également très différents: petite irrigation traditionnelle et aménagements de submersion contrôlée, "fermes d'Etat" ou grands périmètres entièrement sous contrôle étatique (Office du Niger au Mali, Gezira au Soudan, SEMRY au Cameroun), ou encore exploitations agro-industrielles, souvent à capitaux privés, comme c'est le cas pour la canne à sucre au Sénégal, au Burkina Faso et ailleurs. La présente notice porte uniquement sur les aménagements irrigués qui sont réalisés et financés (au moins en partie) à l'initiative d'intervenants extérieurs au milieu rural autochtone, à l'exclusion des aménagements agro-industriels et des périmètres entièrement privés. En dehors de ces deux situations particulières,

l'intervenant extérieur qui initie l'aménagement est le plus souvent l'Etat. C'est généralement aussi l'Etat qui contrôle et "encadre" ensuite de façon plus ou moins directe le fonctionnement et l'exploitation de l'aménagement irrigué.

II - Un cadre d'analyse global des interactions foncier-irrigation.

La problématique foncière dans les aménagements irrigués est déterminée par les relations entre quatre paramètres de base : financier, technique, économique, et social.

(a) Un paramètre financier : si l'on exclut la situation de l'irrigation traditionnelle, non envisagée ici, la plupart des aménagements irrigués impliquent des investissements, et donc des financements importants, très souvent d'origine extérieure.

(b) Un paramètre technique : la maîtrise de l'eau. Celle-ci résulte de l'aménagement, mais elle dépend aussi de la plus ou moins bonne discipline collective pour l'usage de l'eau et, dans le moyen et long terme, d'un bon entretien des réseaux d'irrigation. Cette discipline, de même que les fonctions de maintenance et entretien dépendent à leur tour de facteurs institutionnels et d'organisation qui sont liés aux relations sociales entre les exploitants.

(c) Un paramètre économique : la sécurisation technique de la production et la possibilité de rendements élevés accroissent la "valeur" de la terre, dans un environnement où la "bonne terre", celle qui bénéficie d'un apport d'eau assuré, est souvent rare et limitée.

(d) Un paramètre social : les relations de coopération et/ou de concurrence pour l'appropriation et le contrôle de la terre. La "valeur" nouvelle de celle-ci en fait un enjeu d'appropriation important pour des acteurs ruraux très divers : paysans ou non-paysans (détenteurs de capitaux d'origine urbaine), et à l'intérieur de la paysannerie, pour diverses catégories sociales — riches/pauvres, autochtones/allochtones, détenteurs des droits fonciers traditionnels/"dépendants fonciers", etc...

Stratégies et anticipations

Cette valeur nouvelle qui fait de la terre irriguée un enjeu n'est pas simplement une valeur économique directe et présente, c'est-à-dire le surplus de productivité immédiat de la terre. Il s'agit aussi de la valeur *future* de celle-ci, dans les conditions plus ou moins prévisibles d'accès et d'appropriation que définira dans l'avenir le contexte juridique et institutionnel de l'aménagement. Ce contexte est celui d'une *transition* sociale et économique. Cette transition implique des transformations fondamentales dans les relations de production ; elle crée en même temps des incertitudes et des facteurs d'imprévisibilité quant à l'avenir, du point de vue des acteurs sociaux.

En modifiant le statut de la terre et les règles d'accès à celle-ci dans les aménagements, l'Etat crée donc ainsi à la fois des contraintes nouvelles (au niveau des normes de mise en valeur et des conditions d'accès à l'aménagement) mais aussi des opportunités nouvelles d'accès ou d'appropriation. C'est par rapport à ces contraintes et opportunités que se définiront les stratégies des acteurs : stratégies à la fois sur le plan des choix techniques de production, de la logique économique d'exploitation, et sur le plan du foncier. Les stratégies foncières (et ceci ne vaut pas seulement pour les aménagements irrigués) anticipent toujours sur la situation présente, les acteurs fonciers projetant dans le futur la réalisation de leurs objectifs en fonction des opportunités créées par une situation nouvelle, et en jouant sur les marges de manoeuvre et d'incertitude qui caractérisent cette situation.

Les objectifs et stratégies varient suivant les acteurs: objectifs de sécurisation vivrière et foncière à la fois, pour la majorité des paysans pauvres; objectifs beaucoup plus orientés vers la rentabilisation monétaire ou parfois la spéculation, pour les paysans riches ou les tributaires "non paysans". Acteurs parmi d'autres, l'Etat et les divers organismes qui le représentent tentent aussi d'assurer la réalisation des objectifs spécifiques que doit réaliser, de leur point de vue, l'aménagement : le plus souvent un objectif central est de commercialiser un maximum de surplus pour l'approvisionnement vivrier des villes et réduire ainsi la dépendance alimentaire du pays. Cet objectif peut coexister avec d'autres, plus ou moins explicites ou cohérents entre eux, et

surtout il peut être en contradiction avec les objectifs prioritaires et les stratégies des producteurs : sécurisation vivrière et minimisation des coûts et risques monétaires, par exemple. D'où la nécessité pour l'Etat d'exercer un certain contrôle sur les producteurs : ce contrôle de la production, l'Etat teniera le plus souvent de le réaliser de façon déterminante par l'intermédiaire du contrôle foncier.

Limites de la rentabilisation et du contrôle étatiques.

L'exigence de contrôle des financeurs et de l'Etat s'oppose souvent à la volonté d'autonomie des producteurs.

Pour tous les acteurs intéressés à l'aménagement, le foncier est un "point focal", un enjeu central qui cristallise et focalise une très grande partie des objectifs et stratégies de contrôle et d'appropriation de chacun : "C'est le foncier qui constitue la pierre de touche, et l'enjeu (...) il s'agit de savoir qui, en définitive, sera maître chez lui" (Sautter 1988, 23).

Pour s'assurer de la bonne valorisation de son investissement, l'Etat définit à la fois des normes et des règles d'exploitation de l'aménagement, et il s'affirme comme le vrai propriétaire de celui-ci, en purgeant les terres aménagées de tous les droits fonciers traditionnels qui s'y appliquaient; cette annulation des droits fonciers antérieurs peut se faire de façon plus ou moins claire et explicite suivant les cas.

Du fait de l'autonomie quasiment incontournable des producteurs dans leurs choix techniques de production, le contrôle foncier apparaît en effet pour l'Etat comme le moyen ultime et le plus efficace pour tenter d'assurer de façon plus ou moins contraignante la réalisation de ses objectifs propres, c'est-à-dire faire en sorte que le travail des exploitants valorise effectivement comme il le faut les investissements. L'accès à la terre ou à son exploitation est donc presque toujours défini comme précaire et conditionnel: l'Etat s'affirme comme propriétaire du terrain aménagé, et les parcelles irriguées sont attribuées aux exploitants, de façon conditionnelle, pour autant qu'ils respectent les règlements d'exploitation et remplissent les obligations définies par l'encadrement (en particulier paiement des redevances d'irrigation,

contributions aux travaux d'entretien des réseaux hydrauliques etc...). A l'échelle d'un aménagement particulier, l'encadrement étatique se donne ainsi les moyens d'exploiter les exploitants qui ne se conforment pas à ses objectifs et aux règlements. A l'échelle d'une opération régionale, la conditionnalité de l'exploitation et la suppression de principe des droits fonciers coutumiers permettent aussi d'attribuer les terres aménagées (ou à *aménager*, dans le cas des concessions à des exploitants privés) à ceux qui sont jugés les plus aptes à les mettre en valeur, même s'ils viennent de l'extérieur de la zone (ou de l'étranger) et n'ont donc pas de prérogatives foncières traditionnelles sur ces terres.

Compromis, dérives, incertitudes

La maîtrise foncière de l'Etat reste souvent formelle, et l'appropriation réelle des terres se transforme de façon progressive et incontrôlée.

Cette position de principe, reposant sur un contrôle réglementaire des comportements paysans par l'administration, n'est évidemment pas tenable dans les faits et dans la pratique réelle des aménagements: ni les choix techniques, ni les rapports sociaux concrets dans lesquels se réalise la production irriguée ne peuvent être déterminés et contrôlés de façon réglementaire par une autorité externe au milieu rural local. On constate donc très rapidement, quelques années après la mise en place des aménagements, une dérive sociale et foncière (et souvent aussi technique) de ceux-ci vers des situations différentes des normes officielles et des conditions d'exploitation prévues au départ: attributaires absentsistes; mise en gage, métayage et location de parcelles; concentration de l'appropriation effective des terres avec apparition d'un "marché foncier officieux" et occulte (parce que illégal) mais bien réel; appropriation réelle très fréquente des parcelles par des "non-paysans" détenteurs de capitaux et de revenus monétaires (fonctionnaires, commerçants) qui n'étaient pas officiellement attributaires au départ, etc... Apparaît alors un décalage croissant entre d'une part le "périmètre

irrigué officiel", largement fictif, et l'aménagement réel mais officieux qui s'en différencie de plus en plus avec le temps. Cet aménagement réel est toléré ou ignoré par les organismes d'encadrement, mais il est en fait de moins en moins contrôlé par ceux-ci.

Ces interactions mal maîtrisées entraînent donc souvent une incertitude sur les *droits fonciers réels* des exploitants. En effet, ces droits dépendent à la fois de deux registres de normes foncières (qui coexistent sans qu'aucun des deux n'arrive à s'imposer de façon décisive), et d'un ensemble complexe et fluctuant de contraintes matérielles et économiques. Ce contexte d'incertitude et d'insécurité des droits n'encourage bien sûr pas les comportements d'investissement pour le futur (amélioration des terres, entretien des infrastructures) que nécessite pourant l'outil de production pour être rentabilisé de façon optimale.

La marge de manoeuvre de l'encadrement étatique est donc très restreinte entre deux options extrêmes: soit un contrôle administratif, rigide et autoritaire du foncier (contrôle le plus souvent impraticable et largement illusoire), soit un laxisme total qui équivaut à laisser un "chèdre en blanc" sur la terre aux structures dites paysannes de gestion, et à travers celles-ci, aux relations de pouvoir des sociétés locales¹.

Il est pourtant essentiel de définir des règles de gestion foncière qui soient à la fois:

- crédibles et appliquées, n'encourageant pas les processus de récupération par les notables et donc les dérives institutionnelles, sources d'incertitude et de confusion,

¹ Il faut noter par ailleurs que dans ces structures locales de pouvoir, les "non-paysans" notables modernes, fonctionnaires, commerçants et nouveaux riches, occupent souvent aujourdhui des positions de pouvoir et d'influence de plus en plus marquées. Lorsque la terre aménagée devient objet de concurrence, d'appropriation, et moyen d'enrichissement, ces nouveaux acteurs du monde rural utilisent bien sûr toutes leurs ressources et positions d'influence pour s'approprier des superficies aussi importantes que possible.

- assez "sécurisantes" pour les exploitants, donc appropriées et légitimes du point de vue des perceptions paysannes, et dotées d'un minimum de souplesse dans leur application concrète sur le terrain (voir infra).

III - Le foncier dans son contexte

Malgré la place centrale des enjeux fonciers, les réglementations spécifiquement foncières ne déterminent jamais à elles seules les transformations et les pratiques (foncières, techniques, économiques) effectives dans l'aménagement. Ces transformations et ces pratiques sont toujours le produit de l'interaction entre l'ensemble des facteurs, des ressources, contraintes et incitations qui déterminent les choix effectifs des exploitants. Autrement dit, il n'y a pas de recettes foncières ou de bonnes réglementations qui puissent garantir, à elles seules, la réussite de l'aménagement. Le cadre de gestion foncière, aussi clair et positif soit-il (c'est-à-dire sécurisant et légitime aux yeux des exploitants) devra toujours être en cohérence et en interaction positive avec l'ensemble des autres paramètres de l'exploitation irriguée. Ces paramètres sont très divers et relèvent en partie de déterminations situées à une autre échelle que celle de l'aménagement local: objectifs poursuivis par l'Etat, conditions économiques définissant les seuils de rentabilité et viabilité des différentes catégories d'exploitants (politique agricole, subvention des intrants, prix de vente des produits), maintien ou non du bon état technique d'ensemble des réseaux, intensité de la pression foncière et de la commercialisation des produits¹, etc...

¹ (et donc importance de la valeur marchande ou "quasi-marchande" des parcelles, particulièrement dans le cas des périmètres en zone péri-urbaine)

Il est cependant possible de définir quelques principes et orientations de base, particulièrement pour ce qui concerne les deux aspects fondamentaux suivants :

- la méthodologie et la démarche globale de conception et de mise en place des aménagements, et la place du foncier dans cette démarche;
- le statut foncier des parcelles irriguées et le dilemme : "contrôle étatique de l'investissement / sécurité d'exploitation des paysans" .

A - La démarche globale de conception et de mise en place des aménagements, et la place du foncier dans cette démarche : quelques orientations méthodologiques.

1. Identification claire et précoce des objectifs de l'aménagement pour l'Etat ou pour tout autre initiateur. Cette clarification doit s'accompagner de la recherche d'une convergence maximum de ces objectifs avec ceux des producteurs. Autrement dit, pour que les producteurs acceptent les contraintes nouvelles qu'apporte l'irrigation (notamment pour ce qui concerne les aspects institutionnels et fonciers), il est nécessaire qu'ils trouvent dans la situation nouvelle plus d'avantages que d'inconvénients. A cette condition, ils pourront accepter d'assumer durablement les coûts et les contraintes de fonctionnement et de viabilité du nouveau système de production .

2. Définition claire et précoce des modalités et règles foncières d'exploitation de l'aménagement. Celles-ci doivent être définies en cohérence avec les objectifs prioritaires de l'Etat et l'ensemble des autres conditions réelles de production. Ceci permet d'une part d'informer clairement l'ensemble des populations concernées dès le début du projet (identification, études topographiques), et d'autre part, d'intégrer au maximum les normes et modalités foncières dans la conception technique de l'aménagement (délimitation des unités d'irrigation autonomes, tracé des canaux secondaires et tertiaires) afin de rechercher une cohérence maximum des normes et contraintes techniques avec les conditions sociales d'une gestion institutionnelle et foncière efficace.

3. Conditionnalité et sécurité des droits comme facteurs de cohérence des conditions d'exploitation.

Cette cohérence maximum entre les conditions techniques et institutionnelles de gestion de l'aménagement doit être recherchée en respectant les principes méthodologiques suivants:

— procédures de consultation et de participation des usagers pour la conception technique et organisationnelle de l'aménagement (1);

— les conditions d'accès aux parcelles irriguées et les règlements d'exploitation doivent définir clairement à la fois les obligations et les droits des exploitants. Si ces règlements subordonnent les droits fonciers des bénéficiaires de l'aménagement au respect de certaines normes techniques et organisationnelles, cette "conditionnalité de la tenure" doit être clairement définie, et réduite au minimum nécessaire pour inciter les producteurs à réaliser les objectifs poursuivis par l'aménagement. Plus les contraintes de conditionnalité de la tenure sont fortes et vont à l'encontre des logiques sociales et foncières autochtones, plus cela entraînera des coûts d'encadrement élevés pour l'Etat, et plus les risques de dérive institutionnelle et de perte du contrôle de la gestion foncière effective seront importants.

En contrepartie du respect de cette conditionnalité réduite au minimum, l'Etat doit clairement définir le type de sécurité de la tenure qu'il garantit aux attributaires. En même temps que des obligations et des responsabilités de gestion d'un périmètre sont attribuées à des groupements de producteurs, il importe de reconnaître clairement aux membres de ce groupement des droits de jouissance des terres qui soient pérennes et héréditaires, quoique subordonnés au respect des normes de mise en valeur et des règlements acceptés au départ par les exploitants. Le fait que les titres d'exploitation des parcelles soient officiellement transmissibles par héritage (ce qui est loin d'être toujours le cas) est un élément essentiel du sentiment d'appropriation et de sécurité de la tenure pour les attributaires.

Parmi les conditions réelles de sécurité de la tenure, un autre aspect important est celui des systèmes d'enregistrements des droits fonciers et des

1 Voir A. Bernard "Le reflet dans la rizière : réinterprétation de la logique foncière traditionnelle et remembrements d'aménagements hydro-agricoles". L'appropriation de la terre, op. cit., p. 298.

transactions portant sur ces droits (transfert par héritage mais aussi cession à titre onéreux, métayage, locations, hypothèque ou mise en gage etc...). Ces systèmes d'enregistrement doivent nécessairement être définis par l'Etat, être simples, fiables et d'un coût limité. Dans la mesure où de nombreux attributaires ont besoin d'accéder au crédit pour pouvoir exploiter de façon efficace et rentable, les systèmes d'enregistrement des droits fonciers et de transfert de ces droits sont une composante essentielle du marché du crédit qui est indispensable par ailleurs pour favoriser l'investissement, l'intensification, et l'exploitation rentable de l'aménagement.

B. Le dilemme "sécurité/contrôle" et le statut juridique des parcelles.

Comme on l'a vu plus haut, il apparaît légitime et nécessaire de maintenir un certain contrôle de l'Etat sur l'usage qui est fait de l'aménagement (en tant qu'investissement public) par les groupes et les individus qui en bénéficient. Mais d'autre part, la "prise en charge" efficace de cet aménagement par les usagers, essentielle pour assurer la viabilité technique et le maintien de l'outil de production à moyen et long terme dépend dans une large mesure du sentiment d'appropriation et de sécurité foncière des attributaires à l'égard des terres irriguées. Ce sentiment d'appropriation-sécurité, et donc de responsabilité et d'intérêt à long terme, est déterminant pour l'attitude des exploitants aussi bien à l'égard de leur parcelle irriguée qu'à l'échelle de l'ensemble du réseau : à quoi bon investir en effet du travail, des ressources, de la discipline collective pour une terre et un outil de production si on n'est pas certain de conserver sa parcelle et donc de bénéficier à moyen et long terme du résultat de ces efforts et investissements ? Il est donc nécessaire que les attributaires puissent avoir une sécurité d'exploitation suffisante, à moyen et long terme, même si celle-ci doit rester relative ou conditionnelle, et non absolue.

Il est possible, dans de nombreuses situations, d'assurer aux producteurs une sécurité durable des droits d'exploitation dans les aménagements réalisés par l'Etat ou sous le contrôle de celui-ci, sans que cette sécurité s'identifie nécessairement à la propriété privée et à l'émergence d'un marché de la terre. Si l'Etat demeure propriétaire de l'aménagement réalisé avec ses fonds, ou

s'il réédite cette propriété à une coopérative ou à un groupement de producteurs, il reste possible de concéder des droits de jouissance durables et garantis (pérennes, héréditaires), mais en même temps soumis à deux limitations. Ces droits peuvent être en effet définis au départ comme étant *à la fois* conditionnels et transférables. La conditionnalité doit être, comme on l'a vu plus haut, réduite au minimum nécessaire, et le transfert des droits doit être possible pour que les parcelles puissent être réellement mises en gage - en garantie - pour avoir accès au crédit, quelles que soient les modalités de celui-ci : coopérative et circuits bancaires officiels, ou marché du crédit "informel" dans le cadre des relations sociales et économiques traditionnelles. (1)

La recherche de telles technologies institutionnelles adaptées est sans doute aujourd'hui indispensable pour trouver des solutions réalistes et intermédiaires entre trois modèles extrêmes de gestion foncière : la propriété privée entièrement marchande de type occidental, la propriété entièrement

1 Pour que la parcelle irriguée ait une valeur en tant que gage, il faut bien entendu qu'elle ait une valeur économique, c'est-à-dire qu'elle soit "valorisée" et qu'il y ait un "marché" sur lequel il est possible de "vendre", transférer, acheter les droits fonciers sur les terres irriguées. Dans de nombreuses zones irriguées du Sahel (par exemple sur les deux rives du fleuve Sénégal), de tels mécanismes existent déjà sous forme de "marché gris" ou informel, occulte, non légalisé, et donc en l'absence de tout système d'enregistrement des transactions formalisé et garanti par l'Etat. Les pratiques foncières locales s'adaptent à la transition économique et technique en anticipant sur les cadres juridiques définis par l'Etat. Si ce décalage est en partie inévitable, il n'est pas souhaitable qu'il entraîne une perte totale du contrôle de l'Etat sur les aménagements qu'il finance et qu'il doit optimiser en tant que facteur de développement.

Il importe donc de rechercher des modalités pratiques de reconnaissance de ces mécanismes fonciers locaux et leur officialisation par des systèmes d'enregistrement formels. Si l'Etat arrive à créer les conditions d'un marché foncier des parcelles irriguées relativement transparent, efficient, et sur lequel les coûts de transaction demeurent raisonnablement limités (par rapport à l'accessibilité et au coût très faible des transactions "informelles" qui se développent spontanément aujourd'hui), un tel marché constitue sans doute à long terme un facteur important de la mobilisation et la circulation des capitaux nécessaires à l'agriculture irriguée.

étatique qui s'est montrée inadaptée dans les faits, et (c) l'abandon de fait de la circulation de la terre et du capital à des marchés, liés entre eux, entièrement informels et occultes, non régulés et non contrôlés par l'Etat.

IV - Orientations de recherches complémentaires

La terre, l'eau, le capital, et l'appropriation des terres irriguées. Dans la production irriguée, la terre est un facteur de production qui n'a guère de "valeur" et de capacité productive sans l'apport d'eau par l'irrigation (Boutillier 1989: 472). Celle-ci étant coûteuse, elle doit être rentabilisée par des rendements élevés qui demandent un travail intensif (avec souvent une main-d'oeuvre salariée) et l'usage d'intrants (engrais, pesticides) également coûteux. Ainsi, si "la terre n'est rien sans l'eau", en retour, c'est la maîtrise de l'eau, puis la rentabilisation de cette maîtrise coûteuse, qui conditionnent directement l'utilisation de la terre, et indirectement et à terme son appropriation, comme le montrent les évolutions récentes dans divers pays.

Cette contrainte de financement joue aussi bien à l'échelle globale et macroéconomique (soutien conditionnel des institutions financières internationales à l'égard de certains Etats, contraints de se "désengager" et de cesser les subventions au secteur irrigué), qu'à l'échelle microéconomique de l'exploitation paysanne. Pour l'Etat comme pour les paysans, la question qui se pose est celle du financement de l'irrigation, qu'il s'agisse des coûts d'aménagement, d'équipement (motopompes) ou d'exploitation des périmètres. On trouve des exemples éclairants de cette problématique notamment au Sénégal (Mathieu 1991) et au Cameroun.

L'eau d'irrigation comme "ressource de propriété commune".

L'irrigation implique des infrastructures et des opérations techniques mais aussi des institutions sociales pour gérer, organiser ces actions techniques et résoudre les conflits (Martin, Yoder, Groenfeldt, 1986: 10; Bray 1986: 64). De nombreux projets d'irrigation n'arrivent pas à prendre suffisamment en considération la liaison entre institutions sociales et gestion de l'eau. Un aspect souvent négligé est l'existence, dans tout système d'irrigation, d'une "structure des droits d'appropriation de l'eau" profondément enracinée dans les institutions sociales qui structurent les modes de gestion de l'irrigation. Ces structures déterminent, au même titre que les infrastructures et le maintien technique de celles-ci, les modes d'irrigation effectifs et l'efficacité collective de ceux-ci. Produits de l'histoire et des relations sociales, les modes de gestion de l'irrigation et les changements dans ces modes de gestion ne peuvent donc pas être "décidés par décret": tout projet d'amélioration de systèmes d'irrigation doit donc prendre en compte les droits d'appropriation (inégaux) de l'eau qui s'établissent entre les paysans d'un réseau, et les relations sociales sur lesquelles s'appuient ces droits d'appropriation. Les projets qui visent le désengagement de l'Etat de l'administration des aménagements irrigués et qui transfèrent aux associations d'usagers les fonctions de gestion de l'irrigation doivent se montrer particulièrement attentifs à cet aspect (voir à ce sujet Mathieu 1992).

ANNEXES

1. Ambiguïtés foncières et processus de transition: le cas des périmètres irrigués villageois de la vallée du fleuve Sénégal.
 2. Modes de gestion foncière et diversité des aménagements
 3. Des périmètres à deux vitesses ? Inégalités économiques des exploitants et processus de concentration foncière.
1. Ambiguïtés foncières et processus de transition: le cas des périmètres irrigués villageois de la vallée du fleuve Sénégal.

Les périmètres irrigués villageois (PIV) qui se sont développés rapidement sur la rive gauche (Sénégalaise) du fleuve Sénégal depuis 1975 ont connu, pendant un peu plus de dix ans au moins (jusqu'à dans les années 1985-90), un développement rapide et une réussite certaine à la fois sur le plan technique (tendances élevées, méthodes d'exploitation intensives) et sur le plan de l'appropriation sociale de cette technique nouvelle par les groupements villageois de producteurs. Ceux-ci, fortement motivés par la sécurisation vivrière apportée par l'irrigation dans le contexte de la sécheresse, se sont organisés efficacement pour toutes les fonctions collectives essentielles de la culture irriguée: discipline pour la distribution de l'eau, collecte des redevances d'irrigation et paiement des intrants (gasoil, engrais, semences), travaux d'entretien du réseau etc. ... Le non-interventionnisme des organismes d'Etat sur le plan foncier, quoique porteur d'ambiguïtés, a été un facteur favorable sans doute essentiel dans cette appropriation de l'irrigation par les structures sociales villageoises et donc l'extension de la culture irriguée dans l'ensemble de la vallée.

Le "non-interventionnisme" ne signifie pas ici l'ignorance ou la méconnaissance des structures foncières et sociales existantes, mais, au contraire, leur prise en compte et une appréhension sans doute la plus réaliste de l'importance de celles-ci. Si on peut cependant parler d'ambiguïtés — ambiguïtés qui ont rendu possible un processus de transition radicale se conjuguant, de façon remarquable, avec une stabilité et un consensus social important —, c'est en raison de la juxtaposition de diverses attitudes apparemment contradictoires de la part de l'Etat et de ses organismes d'encadrement:

- (a) en principe, la société d'aménagement et d'encadrement de la riziculture (la SAIED) se réfère à la loi sur le domaine national, qui fait de l'Etat le détenteur des terres du domaine national, ce qui lui permettrait donc de mobiliser celles-ci pour des projets de développement;
- (b) dans la pratique, de façon tout-à-fait réaliste, le consensus du village, y compris et même essentiellement celui des détenteurs de droits de maîtrise traditionnelle sur les terres à aménager, était demandé comme condition préalable à tout aménagement et aide de la société d'Etat, ce qui équivalait à une reconnaissance au moins symbolique (mais un symbole important au niveau des relations locales de pouvoir) des statuts sociaux des "maîtres de la terre";

(c) au moment de l'attribution des parcelles à l'ensemble des exploitants du village ayant participé aux travaux, le principe étatique et d'essence

démocratique de l'accès égalitaire de tous les ménages aux parcelles irriguées émit clairement affirmé.

De façon variable suivant les zones de la vallée, il semble que cette répartition des parcelles se soit faite de façon relativement "démocratique" (Bouillier 1986, 303), les anciens détenteurs de ces terres n'ayant pas ou peu tenté de s'accaparer des superficies supérieures et disproportionnées, en vertu de leur pouvoir social ou leurs droits traditionnels. Sous cet aspect, l'introduction des périmètres irrigués a eu, à ce moment, un effet certain d'égalisation, en élargissant à toute la population villageoise l'opportunité d'accès aux terres proches du fleuve (anciennement inondées et devenues irriguées), ceci dans un contexte économique de très forte subvention des coûts monétaires (engrais, pompage) de l'irrigation. Cette opportunité a semble-t-il, été largement utilisée par les membres des groupes anciennement dépendants sur le plan foncier pour s'assurer à la fois une certaine émancipation sociale (limitée au foncier et à des parcelles irriguées restant exigües), et une sécurisation à la fois foncière et vivrière grâce à ces parcelles (Weigel 1986).

(d) très rapidement, en l'espace de quelques années après l'aménagement, le non-interventionnisme et la non-surveillance de ces principes par la société d'Etat ont abouti à la "dérive" classique des situations foncières officielles initiales. Les pratiques foncières effectives sur ces petits périmètres ont en effet évolué très vite, et avec une souplesse et capacité à la fois d'adaptation et de dissimulation considérables, vers des formes de mises en valeur et de relations foncières très proches des pratiques foncières anciennes et de plus en plus éloignées des situations et règles foncières officielles définies au départ. Cette dérive et réappropriation foncière a cependant été plus qualitative que quantitative, n'aboutissant généralement pas à rétablir telles quelles et avec la même intensité qu'auparavant les anciennes inégalités d'appropriation des terres de dérive.

Dans une seconde étape, à partir de la fin des années 80, donc dix ans après leurs débuts prometteurs, les périmètres irrigués villageois rencontrent aujourd'hui des difficultés multiples et qui semblent assez graves. Ces difficultés se traduisent inévitablement aussi sur le plan foncier.

- Difficultés techniques et de mise en valeur : une partie des aménagements se dégradent, les réseaux d'irrigation ne sont pas bien entretenus ni remis en état; les rendements diminuent, en partie à cause de l'usure des sols relativement légers et très pauvres en humus, de nombreux exploitants se démobilitent et négligent l'irrigation en faveur des autres activités agricoles (favorisées par de bonnes conditions climatiques) ou non

agricoles. En 1989, un tiers des surfaces de PIV aménagées dans le département de Matam n'ont pas été cultivées (Niasse 1990, 30).

- difficultés économiques : la "Nouvelle politique agricole" de l'Etat Sénégalais depuis 1985 a fortement accru les charges monétaires de l'irrigation en imposant la "vérité des prix", c'est-à-dire la suppression des subventions aux intrants, le relèvement du prix des motopompes devant être renouvelées, et des taux d'intérêts élevés pour les crédits d'équipement (13,5 % en 1989), alors que jusqu'en 1985, il n'y avait même pas d'amortissement de la mise en place des périmètres. Ces modifications brutales du contexte économique ont bien sûr rendu l'exploitation irriguée fortement déficitaire (en particulier sur le plan du rapport entre charges et revenus monétaires de la riziculture) pour un grand nombre d'exploitants se trouvant dans des conditions peu favorables: périmètres "usés", mauvaise situation par rapport aux opportunités de commercialisation des cultures de contre-saison, faiblesse des revenus extra-agricoles et de la main-d'oeuvre familiale, difficulté de payer de la main-d'oeuvre salariée.

- difficultés foncières, enfin, puisque pour la majorité de ces exploitants en situations-limites, la "vérité des prix" se traduit concrètement par les phénomènes suivants: endettement, mise en gage de la parcelle se transformant ensuite souvent en transfert définitif de celle-ci, ou tout simplement vente de la parcelle irriguée. Quoique ces ventes soient "illégales" et en principe impossibles (puisque les exploitants, simplement "attributaires" des terres, n'ont pas de titres de propriété et qu'il n'y a bien sûr pas d'enregistrement officiel de ces transactions), elles sont cependant bien réelles et en 1990, la parcelle de 0,30 ha se "vend" au prix de 25.000 F.cfa dans le département de Matam (Niasse 1990, 30).

Ce retournement de la situation foncière, par rapport à 1975, quand l'accès à la terre dans les PIV semblait être devenu "libre" et égalitaire, illustre bien l'importance de deux principes méthodologiques simples :

(a) aborder la gestion foncière des terres irriguées dans une perspective dynamique qui prend en compte le contexte de transition économique globale souvent lié à l'irrigation; et

(b) considérer le foncier (ici, dans les aménagements) comme une variable certes centrale, focalisant de nombreux enjeux et stratégies des acteurs, et cristallisant les transformations du milieu rural, mais une variable qui n'est pas autonome, se transformant au contraire du fait de ses interactions avec des déterminants sociaux, politiques, techniques ...

2. Modes de gestion foncière et diversité des aménagements

Les solutions foncières "adaptées" en fonction de la diversité des aménagements hydro-agricoles seront bien sûr différentes suivant les contextes, et cela notamment en fonction des critères suivants:

- ◊ types d'aménagement (grand ou petit; avec ou sans pompage et coûts d'exploitation monétaires élevés)
- ◊ localisation ("campagnes profondes" ou périmètres péri-urbains proches des circuits marchands monétaires);
- ◊ le type de production (surtout vivrière et autoconsommée, ou destinée à la commercialisation);

◊ caractéristiques sociales des exploitants : unités sociales d'irrigation très homogènes ou hétérogènes; aménagement cultivé par les populations autochtones avec des droits fonciers anciens, ou par des colons d'immigration récente.

(populations autochtones homogènes, avec des droits fonciers anciens et solidement établis, ou colons de provenances très diverses; unités d'irrigation correspondant à des unités sociales homogènes, ou au contraire zones de colonial avec une forte hétérogénéité d'exploitants en majorité immigrés.)

Un grand périmètre du type colonial, et dont la production est entièrement commercialisée (comme la Gezira au Soudan) pourra faire l'objet d'une gestion foncière relativement externe et dirigiste, avec une maîtrise foncière précaire des parcelles (de type "fermage", location ou bail emphytéotique de moyenne ou longue durée). Dans cette situation, la véritable sécurité d'exploitation résulte surtout des conditions économiques et de la fiabilité des conditions techniques de production. Par contre, dans un petit périmètre villageois, où l'unité technique d'aménagement coïncide avec des villages anciens et où les relations sociales fortement structurées, dont la production est d'abord vivrière, et dont la gestion doit être appropriée par le groupement de producteurs (pour diminuer les coûts d'encadrement), on observera inévitablement une récupération et une appropriation du foncier par les structures de pouvoir locales : dans ce second cas un contrôle externe du foncier et l'imposition de règles foncières très différentes des relations et des rapports de force entre acteurs locaux sont donc quasi-certainement voués à l'échec.

Dans la première situation (Gézirah), le mode de sécurisation et de gestion foncière est lié de façon déterminante à la variable économique et technique. Dans le second cas (PIV au Sénégal), cette gestion et cette sécurisation ont surtout tenu compte des contraintes sociales et politiques pour l'Etat. Avec le recul cependant, c'est bien l'interaction entre les facteurs techniques, les

contraintes économiques et le mode de gestion foncière "approprié" par les paysans" qui a déterminé les formes d'évolution à moyen et long terme des structures foncières.

3. Des périmètres à deux vitesses ? Inégalités économiques des exploitants et processus de concentration foncière.

Pour réaliser une production intensive, obtenir des rendements élevés, et rentabiliser ainsi l'outil de production, la culture irriguée nécessite presque toujours des coûts monétaires élevés (retardances de pompage et d'entretien, engrais, parfois main-d'œuvre salariée pour certains travaux). Par contre, il arrive très souvent que les revenus monétaires de cette production restent faibles, une très grande partie de la production étant autoconsommée, les ventes de "surplus" (ou de réponses à des besoins monétaires urgents et incontournables) étant réduites au minimum.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les exploitants disposant de revenus monétaires extra-agricoles et relativement importants ou réguliers (fonctionnaires, commerçants) soient souvent plus efficaces, et plus aptes à s'intégrer dans la logique de production intensive de l'irrigation que les "vrais paysans", plus pauvres et ne disposant pas de tels revenus. Se mettent alors nécessairement en place des mécanismes de transfert des parcelles vers les exploitants les plus riches, ceci par divers mécanismes "illégaux" (en regard des réglementations officielles), mais bien connus des acteurs locaux, et qui appartiennent au registre des relations foncières autochtones: locations, métayage, mise en gage aboutissant souvent à la cession définitive des parcelles, etc... Le mécanisme de l'endettement (pour assurer les besoins de consommation de la période de soudure ou pour payer certains coûts monétaires de production), avec mise en gage de la parcelle, est sans doute un facteur de base de ces processus de concentration foncière. Celle-ci reste nécessairement cachée aux yeux de l'encadrement puisque "illégal" et contraire aux règlements.

Ces transactions ne sont pas enregistrées officiellement, ce qui accroît l'insécurité foncière en diminuant la crédibilité des droits d'accès officiels délivrés aux attributaires par l'administration et en laissant se développer une réalité foncière et une réalité sociale de gestion du périmètre "souterrain" et officieuses", dans un jeu de relations sociales qui échappent à l'encadrement. De plus, bien sûr, cette concentration foncière aboutissant à l'enrichissement accru de ceux qui sont déjà les plus nantis ne correspond pas à l'objectif généralement affirmé par l'Etat "d'améliorer les revenus des populations rurales" (sous-entendu : les paysans, et les couches les plus pauvres de la paysannerie).

Ces situations sont d'autant plus marquées dans les zones rurales très pauvres et les périmètres relativement proches de centres urbains importants, d'où proviennent la majorité des "propriétaires-attributaires non exploitants directs": périmètres de Kaédi et de Ndombo-Thiago dans la vallée du fleuve Sénégal (Fourel et Laucoin 1980, 35-36; Barrier 1988, 218). Ibohamane au

Niger (Funel et Laucoin 1980, 37-38), ORM (opération riz Mopti) et Koutoumé au Mali (Funel, Macrae et Richard 1983; Mathieu 1985, 35-45). Dans ce dernier aménagement, situé non loin de Tombouctou, les différences de méthodes d'exploitation et de résultats économiques entre exploitants "intensifs" pauvres (semis à la volée, pas d'utilisation des engrais) et "intensifs" rentables (repiquage systématique, utilisation des engrais recommandés par les techniciens) étaient particulièrement significatives après 6 années de mise en valeur. Les exploitants de la première catégorie obtenaient en 1984 des rendements moyens de 1,6 tonnes de paddy/hectare, avec des coûts monétaires d'exploitation de 70.000 F.cfa/ha, et une rémunération du travail de 12 kg de paddy/jour de travail, soit 8 kg de riz décoriqué (d'une valeur de + 1.200 F.cfa) pour une journée de travail de l'exploitant et de sa famille. Pour la même année, les exploitants "intensifs" et largement indirects de la seconde catégorie obtenaient les résultats suivants, en faisant réaliser la plus grande part du travail par des manoeuvres agricoles salariés : des rendements moyens de 4,2 t. de paddy/ha, avec des coûts monétaires d'exploitation de 152.000 F.cfa/ha, et une rémunération du travail de 161 kg de paddy (d'une valeur de 16.000 F.cfa) par jour de travail effectif de l'exploitant et de sa famille, soit 13 fois plus que pour la première catégorie.

Durant la même campagne, près de 40 % de la superficie totale du périmètre étaient exploités de façon "irrégulière", par un autre exploitant que l'attributaire officiel de la parcelle; les parcelles à rendements élevés, cultivées de façon intensive, relevaient quant à elles à plus de 70% de situations foncières irrégulières. Les situations les plus efficaces sur le plan de la logique technique d'exploitation étaient donc en même temps les plus "irrégulières" sur le plan de la conformité aux règles officielles de mise en valeur. Même si la "souplesse institutionnelle" est parfois nécessaire, de tels écarts entre les normes et la réalité mettent nécessairement en cause, à terme, la fiabilité et la stabilité des relations (partenariat, collusion, manipulation?) qui existent entre l'encadrement de l'Etat ou des projets et les structures paysannes de gestion.

Dans un contexte social, économique, et écologique assez semblable (Opération riz Mopti, 1983), sans coûts de pompage mais avec des exigences de mise en valeur impliquant aussi des investissements substantiels (engrais, commercialisation obligatoire), le même phénomène de transfert progressif des bonnes rizières vers des attributaires d'origine "urbaine" a été observé. Dans ce second cas cependant, la ville proche (Mopti) était plus importante, la qualité des terres irriguées beaucoup plus inégale, et les instances de gestion paysannes mises en place par le projet (groupements de producteurs) institutionnellement beaucoup plus faibles face à l'encadrement étatique. Dans ce contexte légèrement différent, la dérive de l'appropriation effective des terres par les attributaires "urbains" s'est réalisée de façon plus ouverte et apparente, par le biais des exclusions pour non respect des normes techniques d'exploitation. Le résultat a cependant été le même : faire bénéficier l'aménagement, de façon progressive, à des catégories sociales privilégiées qui n'étaient pas celles visées en principe par les projets (d'après Funel, Macrae et Richard 1983; Duruflé, Fabre, Yung 1988, 71-72).

BIBLIOGRAPHIE

- BARRIER, G., 1987, "Synthèse des évaluations rétrospectives de trois projets de périmètres irrigués en zone sahélienne financés avec le concours de la caisse centrale". In: Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production. Montpellier: CIRAD, Documents Systèmes Agraires n° 6, T. 1, 209-221.
- BOUTILLIER, J.L., 1982, L'aménagement du fleuve Sénégal et ses implications foncières. In: E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer (Eds), *Enjeux fonciers en Afrique Noire*. Karthala: Paris, pp 301-308
- BOUTILLIER, J.L., 1989, Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal. *Cahiers des Sciences Humaines*, 25 (4), pp. 469-486
- BRAY, F., 1986, *The Rice Economies. Technology and Development in Asian Societies*. Basil Blackwell, London.
- CRUZ, M. C., 1989, Water as common property: the case of irrigation water rights in the Philippines. In: Berkes, F. (Ed.), 1989, *Common Property Resources. Ecology and community-based sustainable development*. Belhaven Press, London.
- DURUFLÉ, FABRE, YUNG, 1980, *Manuel d'évaluation des effets sociaux et économiques des projets de développement rural*. Ministère de la coopération (série "Méthodologie"), Paris
- FUNEL, J.M. ET LAUCOIN, G., 1980, *Politiques d'aménagement hydro-agricoles*. Paris: PUF-ACCT.
- LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1989, *Les périmètres irrigués villageois de MATAM: stratégies paysannes et irrigation*. GRDR, réseau RECHERCHE/DEVELOPPEMENT, PARIS, 21p.
- MARTIN, E., YODER, R. and GROENFELDT, D., 1986, *Farmer-managed irrigation: research issues*. OD/IMI Irrigation Management Network Paper, 86/3c.
- MATHIEU, P., 1985, *Evaluation du périmètre de Koutoumé - Ile de Paix de Tombouctou*. A.S.B.L. Iles de Paix, Huy
- MATHIEU, P., 1986, *Stratégies paysannes et agriculture irriguée*. In: Engelhard et Ben Abdallah (Eds), *Enjeux de l'après-barrage, Vallée du Sénégal-Etude et Min de la Coopération* (F): Dakar, Paris, pp 132-143
- MATHIEU, P., 1991, *Irrigation et associations locales à Madagascar : jeux et enjeux d'un transfert de gestion aux organisations paysannes*. Communication au séminaire *Dynamique des systèmes agricoles*. (CNRS, Laboratoire de géographie et sociologie africaine). A paraître, Ed. de l'ORSTOM, Paris, 1992.

- MATHIEU, P., 1991. "Projets, évaluations, développement: la diversité des approches et les enjeux de l'évaluation". Communication au colloque "L'évaluation des projets de développement: pratiques actuelles et perspectives" (ACDST, Université de Liège, 20/03/92). A paraître dans les actes du colloque.
- MOOREHEAD, R., 1989. Changes taking place in common-property resource management in the inland Niger delta of Mali. In: Berkes, F. (Ed.), 1989. *Common Property Resources, Ecology and community-based sustainable development*. Belhaven Press, London, 257-271.
- NIASSE, M., 1990. Culture irriguée, budgets familiaux: étude à partir du village de Doumga Rindaw (dépt de Matam, Région de Saint-Louis, Sénégal). Rapport d'étude pour Clark University et Institute for Development Anthropology, Binghamton, doc multigraphié, 53 p + ann
- WEIGEL, J. Y., 1982. Organisation foncière et opération de développement. Le cas Sorhiki du Sénégal. In: E. Le Roy, E. Le Roy et F. Leimdoerfer (Eds), *Enjeux fonciers en Afrique Noire*. Karthala: Paris, pp 315-323



II. Jeux d'acteurs et pratiques foncières dans les périmètres irrigués



Olivier Leservoiser

« Inégalités sociales et adaptation des stratégies foncières dans le périmètre irrigué du Gorgol en Mauritanie »

Extrait de « La question foncière en Mauritanie : terres et pouvoirs dans la région du Gorgol »
L'Harmattan
Connaissances des hommes

(photocopies des pages 247 à 271)

L'analyse des relations de pouvoir sur le périmètre pilote du Gorgol de Kaédi et au sein de la tribu maure des Šurvā de Mboul va permettre de mesurer l'impact des changements en cours sur l'évolution des systèmes fonciers. L'accent sera mis sur les mécanismes de reproduction du pouvoir au sein des sociétés haalpulaar et maure, ce qui permettra de souligner les clivages sociaux qui traversent ces sociétés et de montrer comment on assiste à une réactualisation de certaines structures traditionnelles dans des structures dites modernes. Ces deux études compléteront les observations faites au sujet du fonctionnement de l'administration et préciseront les rapports de pouvoir entre celle-ci et les propriétaires fonciers coutumiers. Par ailleurs, l'approche comparative conduira à nuancer une nouvelle fois une analyse dualiste des enjeux fonciers en termes ethniques, en soulignant les défis communs auxquels sont confrontés ces sociétés rurales. Enfin, il s'agira de mieux cerner les enjeux actuels et de s'intéresser aux véritables bénéficiaires des changements en cours.

LE PÉRIMÈTRE PILOTE DU GORGOL ET SON PROJET D'EXTENSION

Le périmètre pilote du Gorgol (PPG) de Kaédi est souvent cité comme exemple pour évoquer les difficultés d'intervention qu'ont rencontrées les autorités mauritaniennes dans l'aménagement de la vallée avant l'instauration de la nouvelle loi foncière de 1983. Les études les plus complètes sont celles de M. Baro (1984) et dans une moindre mesure celles de Y. N'Diaye (1986)¹. Cependant, si l'historique du périmètre est dans l'ensemble bien connu, on manque d'informations récentes pour réactualiser les enquêtes de Baro de 1983. Il était donc utile de faire le point aujourd'hui sur la situation de cet aménagement hydro-agricole, notamment au sujet de l'évolution du faire-valoir indirect ou des rapports de force avec l'administration, d'autant que le projet d'extension du PPG sur une superficie de 3.000 hectares est en voie de réalisation².

L'exemple du PPG est présenté ici dans le but de décrire les stratégies employées par les propriétaires coutumiers pour préserver leurs prérogatives sur le périmètre. Le constat d'une réactualisation de certains rapports sociaux traditionnels dans des structures dites modernes (aménagements) nous amènera à nous interroger, d'une part sur les rapports entre l'administration et les paysans et, d'autre part, sur l'évolution des rapports sociaux entre les exploitants. Si les familles propriétaires ont su préserver leurs privilèges au sein du PPG, il ne faut pas oublier néanmoins les changements importants qu'a suscités l'implantation du périmètre. Pour des communautés comme celle des Njuufnaabe qui ont la quasi-totalité de leurs terres incluses sur le PPG et dans le projet d'extension, les transformations demeurent importantes. Il conviendra donc d'identifier les enjeux du développement de l'irrigation sur l'organisation foncière coutumière et de se

¹ Certaines informations et analyses importantes en sont néanmoins absentes.

² A la différence des travaux antérieurs, qui n'ont pas adopté une approche historique, mes recherches sur l'histoire de Kaédi aideront à mieux saisir les implications locales de cet aménagement, en particulier pour la communauté des Njuufnaabe dont les terres sont très majoritairement situées sur l'emplacement du PPG et sur son projet d'extension. Par ailleurs, mon étude a pu bénéficier de données statistiques que j'ai établies à partir de la liste des contributeurs du périmètre (saison 1991-1992). Ce travail n'aurait jamais pu être accompli sans avoir l'assurance préalable de pouvoir compter sur deux informateurs clés connaissant parfaitement la situation et les pratiques vécues sur le périmètre. L'entretien direct avec chaque exploitant du PPG aurait été irréalisable dans le cadre de ma recherche individuelle. Par ailleurs, des résultats fiables n'auraient pu être obtenus pour des sujets comme celui du faire-valoir indirect. Les questions sensibles que soulèvent certains de mes résultats expliquent que je ne cite pas ces informateurs.

demande si ces changements sur le PPG ont eu des répercussions sur la gestion des terres hors périmètre.

1. Résistances et raisons du mécontentement à la création du PPG

Le périmètre pilote du Gorgol, situé au nord-est de la ville de Kaédi, à la confluence du Gorgol et du Fleuve Sénégal, a été mis en exploitation pour la première fois en 1977, après deux années de travaux. Cet aménagement, financé par le FIDJ, faisaient suite à plusieurs projets de mise en valeur de la plaine du Gorgol qui avaient été abandonnés pour des raisons financières³. La création du PPG, qui s'inscrivait dans le contexte de la sécheresse des années 1970 et de l'engagement de la Mauritanie à l'OMVS, marquait les débuts de l'intervention de l'État dans le secteur rural. Elle allait susciter de vives réactions des propriétaires fonciers.

Plusieurs facteurs sont à l'origine du rejet initial de l'implantation du PPG. En premier lieu, l'emplacement du périmètre sur les terres de *walalo* ne pouvait laisser indifférentes les communautés *haalpulaar*' en (Njuufnaabé, Mbaahnaabé, Kiedinaabé, Campelnaabé) et les familles *soninké* de Kaédi détentrices de droits fonciers. En effet, à la différence des petits périmètres irrigués villageois, situés sur les terres de *foomde*, soumises à une faible emprise foncière, pour la première fois un grand périmètre était créé sur les terres de *walalo* les plus valorisées. En outre, la création du PPG ne répondait pas à une volonté des communautés de Kaédi d'aménager leurs terres contrairement aux périmètres villageois, réalisés à la demande des paysans. A Kaédi, aucune concertation préalable à l'implantation du périmètre n'a été entreprise avec les agriculteurs. Les campagnes de sensibilisation des populations ont fait défaut. Dans ces conditions, dès le début de l'implantation de ce périmètre, les propriétaires fonciers ont accusé le gouvernement de vouloir leur prendre leurs terres. Le rejet initial du périmètre était également lié au type de culture imposé. Les propriétaires coutumiers étaient peu disposés à la riziculture dont ils ne maîtrisaient pas les techniques culturales et préféraient s'adonner aux cultures de *walalo* et de *jeeri*. Mais les motifs de contestation étaient surtout liés aux règles préconisées par la société nationale du développement rural (SONADIR), visant à la distribution équitable des parcelles de 0,5 ha par attributaire et à l'interdiction du faire-valoir indirect. Dans le premier cas, les propriétaires n'acceptaient pas de voir leurs anciens mélayers obtenir des parcelles et des droits sur la terre au même titre qu'eux. Leur prestige social et politique reposant principalement sur le contrôle des terres de *déerri*, une telle réglementation ne pouvait que les mécontenter. Pour la même raison, l'interdiction du faire-valoir

indirect suscitait la polémique. Certains propriétaires ont défendu des arguments mettant en avant la cohésion du groupe pour légitimer le maintien de certaines redevances et en particulier de la dime religieuse. Leur position rejoint celle de Bookar Thiam, assistant sociologue lors du plan parcellaire du PPG :

Il faut comprendre la pratique de *lasakal* dans son contexte social, son ensemble. Le maître de la terre qui recevait *lasakal* n'était pas plus riche que les autres, au contraire il assurait la redistribution aux plus pauvres, ce qui constituait une forme de sécurité sociale. Lutter contre *lasakal* c'est donc ne rien comprendre au système⁴.

Si ces propos contiennent une certaine part de vérité, ils se gardent de préciser les rapports fonciers inégalitaires induits par ce type de redevance. Mettre fin au faire-valoir indirect constitue un enjeu social important car c'est précisément par la perception de redevances que se manifeste le pouvoir sur la terre des maîtres de territoire. D'autres facteurs expliquent les réticences à l'obligation du faire-valoir direct. Le départ des hommes vers Nouakchott ou vers l'étranger a eu des répercussions sur les familles composées de plus en plus de jeunes, de femmes et d'hommes âgés, qui ont eu recours au mélayage pour pallier l'insuffisance du nombre des actifs. Par ailleurs, de nombreux ayants droit sur la terre ont diversifié leur activité pour devenir fonctionnaires ou commerçants. Leur activité principale n'étant plus l'agriculture, ils ont confié leurs terres à des mélayers. Dans leur cas, le problème du faire-valoir direct s'est donc posé avec acuité.

Toutes ces raisons expliquent que le boycott du périmètre ait été le mot d'ordre des propriétaires coutumiers lors des premières années de sa mise en fonctionnement. L'absentéisme, l'abandon des cultures, les retards provoqués en début de campagne, le recours au mélayage, la remise en cause des accords passés avec l'administration ont été quelques-unes des manifestations de résistance des propriétaires. Mais, si les problèmes rencontrés par le gouvernement de Mokhtarould Daddah au début de la mise en exploitation du PPG ont été aussi importants, c'est en raison de la position de force des propriétaires fonciers dans leurs rapports avec l'État.

2. Rapports de force et pouvoir de négociation entre les propriétaires fonciers et l'administration

Les propriétaires fonciers se sont immédiatement affirmés comme les interlocuteurs exclusifs du pouvoir. Leur influence a été d'autant plus grande qu'ils ont pu compter sur la complicité des élus locaux. Les premières négociations ont eu lieu face à face une délégation de 16 agriculteurs (8 *haalpulaar* en et 8 *soninké*), tous propriétaires terriens de plus ou moins grande importance, aux responsables régionaux du Parti du Peuple Mauritanien, parti unique à l'époque. Parmi les pro-

3. Bano (1984 : 42-43) rappelle qu'en 1968 le PNUJ et la Banque Mondiale s'étaient intéressés, à la demande du gouvernement mauritanien, à la réalisation d'un grand aménagement hydro-agricole de 6.500 ha entre L'exelha et Kaédi. A la suite des études de faisabilité de ce projet, entreprises par le PNUJ en 1972, la Banque Mondiale refusait de financer ce vaste programme jugé trop onéreux. Finalement, les autorités mauritanienes se replièrent sur un projet de création d'un périmètre rizicole de 700 hectares à Kaédi.

4. Entretien avec Bookar Thiam, Nouakchott le 8/9/91.

propriétaires figuraient les responsables de chaque communauté, *Uragara*, *Sambikal*, *Keé*, *Sarba*⁵. Du côté des représentants de l'administration, ce fut Ba Abdoul Aziz, député et secrétaire fédéral du Parti du Peuple Mauritanien, qui dirigea les négociations. Ce dernier, bien que ne détenant pas de droit foncier, était très proche des familles des propriétaires, qui par ailleurs constituaient sa base électorale. En tant qu'élu, il cherchait à la fois à défendre l'intérêt des populations et celui de l'État. Les représentants locaux du PPM jouaient sur deux registres à la fois, en adoptant un double langage. Vis-à-vis du pouvoir central de Nouakchott, ils défendaient la position du gouvernement de mettre en valeur la vallée et d'appliquer de nouvelles règles de gestion, mais s'adressant aux propriétaires fonciers, ils leur affirmaient leur soutien, n'hésitant pas à les conseiller pour tirer meilleur parti des négociations. De l'aveu de Dooro Sow, l'actuel directeur du comité des exploitants du PPG et ancien cadre actif du PPM : « Nous leur avons conseillé de ne pas vendre leurs terres que l'État cherchait au début à acheter d'une manière ou d'une autre. Tout en faisant la politique du gouvernement nous pensions aux propriétaires terriens ». A côté des affinités réelles entre l'administration locale et les propriétaires, les intérêts électoraux d'une personne comme Ba Abdoul Aziz étaient déterminants pour comprendre son attitude conciliante vis-à-vis des propriétaires. Fort de ce soutien, la résistance de ces derniers n'en a été que plus intense face à un pouvoir central, qui de surcroît, a fait preuve de nombreuses hésitations dans la position à adopter face aux propriétaires. Il faut dire que le gouvernement de Moktar ould Daddah ne savait pas très bien où allait le conduire ce projet pilote dans le Gorgol. L'État avait dû invoquer l'intérêt national pour réaliser ce grand aménagement. Sa marge de manœuvre était étroite car les nouvelles règles de gestion préconisées par les autorités politiques sur le périmètre ne s'appuyaient pas sur une juridiction foncière abolissant le système de tenure traditionnelle du sol et les redevances coutumières. Le caractère expérimental de cet aménagement explique le souci de ne pas heurter de front les notabilités locales. Pourtant, certains représentants politiques et cadres administratifs étaient animés par des idées de justice sociale et de lutte contre l'ordre traditionnel, idées qui avaient occupé le devant de la scène politique, au début des années 1970, sous l'action du Mouvement National Démocratique. Mais dans les faits la prudence restait de mise. Dans l'esprit des dirigeants, la viabilité du projet passait par la participation des propriétaires coutumiers à l'exploitation.

5 L'emplacement du PPG sur la rive sud du Gorgol sur les *kalaaré* Bosseya, Sadiello, Ndiaga, Wokoum, Sagana, Dere Rewol, Lobugel, Dongay concernait en premier chef les Njuufnaabe. On a vu que les Mhaalnaabe avaient, quant à eux, leurs terres concentrées sur la rive nord du Gorgol. 6 La chute de Moktar ould Daddah en 1978 et la succession au pouvoir de régimes militaires au début des années 1980 pouvaient a priori se présenter comme un handicap pour des propriétaires qui ne disposaient plus des mêmes soutiens politiques. En fait, il n'en fut rien car les régimes en place ne cherchaient pas à s'opposer violemment aux élites locales mais au contraire à trouver une assise et une légitimité à leur arrivée soudaine au pouvoir.

core mal définies, l'État s'étant simplement engagé à placer en priorité les propriétaires et leurs familles. Sur les 200 hectares exploitables la première année, la grande majorité des parcelles était sous leur contrôle⁷. En juillet 1978, la répartition des terres était fixée entre les deux parties selon les règles suivantes :

- 1/3 de la superficie pour les travaux d'infrastructure (dignes, canalisations, ...)
- 1/3 pour les propriétaires fonciers et leurs familles au prorata des superficies qu'ils détenaient avant l'aménagement.

- 1/3 pour les économiquement faibles (les gens sans terre, *Samma* *reemori*) et pour les besoins de la recherche agronomique de la SONADIR.

Ainsi, selon ce principe, l'exploitant qui disposait de 12 ha avant l'implantation du périmètre se retrouvait avec 4 ha. Cependant cette perte de superficies a été compensée par le gonflement des listes lors des recensements des ayants droit des familles propriétaires :

Les chefs de familles ont gonflé les listes, ils ont demandé des terres pour leurs enfants alors que ceux-ci pouvaient n'avoir que cinq ans ou bien ils ont revendiqué pour des cousins ou parents qui étaient à Nouakchott ou qui avaient émigré à l'étranger⁸.

Alors que le cahier des charges du PPG, précise qu'il faut entendre par exploitant une famille comprenant au moins deux actifs, on a plutôt assisté, en raison des déclarations abusives, à une attribution de 0,5 ha par actif de familles propriétaires. Les familles de gens sans terre qui ne disposaient pas d'un pouvoir de négociation se sont vues, quant à elles, appliquer les règles du cahier des charges. Ce gonflement des listes explique que de nombreux propriétaires ne pouvaient exploiter par eux-mêmes les parcelles dont ils avaient bénéficié, les conduisant à avoir recours au méliage pour l'exploitation de leurs parcelles. En 1978-1979, 54% des attributaires n'exploitaient pas eux-mêmes leurs parcelles. En 1978-1979, l'un des meilleurs exemples des hésitations de l'administration a été le changement d'attitude qui a suivi la condamnation des propriétaires fonciers pour leur absentéisme et la pratique généralisée du faire-valoir indirect. En 1979, le ministre du développement rural, après avoir condamné les propriétaires qui ne travaillaient pas sur le périmètre, prit la décision d'ouvrir le PPG à tout ceux qui étaient désireux d'obtenir des terres. Plusieurs agriculteurs non propriétaires purent ainsi obtenir des parcelles lors de la campagne de 1979-1980. Les bons

7 Les terrains qui n'avaient pas été exploités en raison des travaux d'aménagement firent l'objet d'indemnisation.

8 L'entretien avec S. Nap, Kaédi le 25/09/91.

9 D'après les pourcentages mentionnés par l'étude socio-économique du fleuve Sénégal de l'OMVS (1981 : 11). L'étude indique également que 23% des attributaires ne résidaient pas à Kaédi, ce qui confirme mes commentaires sur les raisons des résistances à l'obligation du faire-valoir direct. 10 En 1979, les exploitants avaient également refusé de payer la redevance administrative fixée en début de campagne.

rendements obtenus par ces exploitants sur le périmètre, ajoutés à la sécheresse persistante qui contrariait les bonnes récoltes sur le *wakalo* et le *jecri*¹¹, ainsi que la crainte de voir leurs parcelles distribuées, allaient être décisifs dans le retour des propriétaires sur le périmètre. Celui-ci s'amorça dès la campagne de 1980. La décision de rouvrir le périmètre fut rapidement remise en cause dès le retour des exploitants. Deux mois avant la campagne d'hivernage, en mai 1980, 700 candidats étaient inscrits comme demandeurs de parcelles, ce qui permettait d'exploiter une superficie de 350 ha. Les attributions devaient débuter pour éviter tout retard, mais les contestations des propriétaires modifièrent les positions de ferme et apparente des autorités comme le déplorait le directeur du projet du PFC :

Au moment où on s'apprêtait à mettre les paysans en place Mr le Gouverneur demandait à la SONADIR de Kaédi d'arrêter toute initiative de ce genre "car il fallait tenir compte de l'avis et des décisions des propriétaires" [...] Au cours du mois de juin toute attribution des parcelles avait été stoppée. Le 23 juin le Gouverneur revenait de Nouakchott sans rien apporter de la part du Ministre sinon qu'il fallait placer "d'abord les propriétaires dans la mesure qui leur revenait de droit" et, seulement après les volontaires sans pour autant donner des directives quant au paiement préalable des redevances fixes que réclamait la SONADIR avant toute attribution¹².

Les recommandations étaient claires, les propriétaires devaient être placés en priorité. C'est donc sous la bienveillance de l'administration que les propriétaires ont pu réintégrer le périmètre non sans provoquer des conflits sociaux importants. En effet, suite à leur retour, certains exploitants qui avaient obtenu des parcelles lors de la campagne précédente furent expulsés. Cette administration qui hier avait accordé des terres à des gens sans terre était la même qui à présent laissait se produire les expulsions des *Sammba reemori*. Certains ont résisté violemment et ont pu dans un premier temps se maintenir sur place, mais les déplacements se sont intensifiés lors des campagnes suivantes et en particulier à la suite de la création du comité des exploitants.

3. Le comité des exploitants au service des familles propriétaires

Dès 1978, le cahier des charges avait prévu la constitution d'un comité des exploitants pour permettre à la SONADIR d'avoir un interlocuteur. La création de ce comité en 1981, année où la rupture de la digue-est empêcha toute exploitation, allait marquer le retour des propriétaires et surtout l'arrivée massive des fonctionnaires et des commerçants locaux sur le périmètre. Ce comité censé représenter les exploitants était contrôlé principalement par ces fonctionnaires et commerçants, dont certains avaient su prouver leur attachement aux propriétaires fonciers lors de

la création du PFC. Ainsi, il est significatif que les deux directeurs qui ont été à la tête du comité des exploitants soient Yaya Kolla et Dooro Sow, qui furent tous les deux présents au moment des premières négociations en tant que représentants du PFM¹³.

Le comité co-gestionnaire du PFC était composé à ses débuts de 17 personnes selon le nombre de mailles hydrauliques existantes, puis de 23 personnes lorsqu'en 1986 certaines zones nouvelles seront aménagées. En principe, selon le cahier des charges, le comité aurait dû être élu démocratiquement et soumis à renouvellement. Dans la réalité il n'en fut rien. Le choix des 17 représentants s'est fait par arrangement entre les notabilités de la ville¹⁴. Par ailleurs, à l'exception du changement de directeur en juillet 1990, les membres de ce comité ont été inchangés depuis 1981.

Le bureau du comité composé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire, de deux commissaires aux comptes et d'un trésorier, se charge de trois missions : une commission financière, une commission technique chargée de la gestion et de l'utilisation des sols et une commission d'allocation des terres. Ce rôle joué par le comité dans l'allocation des parcelles n'a fait qu'accroître les déplacements des exploitants non-propriétaires. B. Ba (1986 : 41), évoquant ces expulsions sur le périmètre, ne donne comme unique raison que le non-paiement des redevances coutumières aux propriétaires. En réalité, la raison essentielle a été la volonté de ces propriétaires de récupérer les parcelles situées dans les secteurs (ou mailles hydrauliques) les plus proches de la ville. Ainsi, on a assisté à des expulsions hors du périmètre, ou le plus souvent à des déplacements vers les secteurs les plus lointains de la ville. Mbaye Sammba Thialel, *maccedo*, qui avait pu obtenir une parcelle de la SONADIR lorsque les propriétaires se désintéressaient de l'exploitation du périmètre, témoigne de son cas et de la complicité de l'administration avec les propriétaires :

Avant j'exploitais sur le secteur C lorsqu'il y avait de la place. Moi dans ma famille on a toujours cultivé et comme il y avait le périmètre on était prêt à travailler la terre. Lorsque le comité des exploitants a été créé les *jam leydi* ont chassé ceux qui étaient sur place. Ils ont trouvé que le périmètre assurait un bon rendement et ils ont voulu s'installer. C'est ainsi que j'ai été obligé de quitter ma parcelle et on m'a déplacé au secteur K loin de la ville. Les *jam leydi* ont récupéré les terres les plus proches de la ville. Je me suis défendu mais ce sont les militaires et la police qui m'ont obligé à partir. Le comité a été appuyé par l'administration pour déplacer les gens¹⁴.

L'examen de la liste des exploitants du PFC en 1991 confirme le retour des propriétaires fonciers sur les parcelles situées à proximité de la ville.

¹³ Cette situation sera l'objet de contestations d'une partie des exploitants qui ne se reconnaissent pas dans ce comité, surtout lorsque celui-ci commettra des abus de gestion. Il n'y aura qu'une assemblée générale en 1985 où certains administrateurs dénonceront la mauvaise gestion du comité, allant jusqu'à écrire au ministre du développement rural (NPD) Mbaye : 1986 : 263).

¹⁴ Intretien avec Mbaye Sammba Thialel, Kaédi le 13/9/92.

Sur 490 exploitants répartis sur les secteurs proches de l'agglomération (A à J), près de 84% sont d'anciens propriétaires, tandis que 16% seulement sont de simples attributaires. Par contre, sur les 416 exploitants des secteurs les plus éloignés (K à Q), la part des propriétaires atteint à peine 20%.

Les résultats sont à peu près identiques si l'on prend en compte le nombre de parcelles détenues par les anciens propriétaires ou les simples attributaires. Ainsi, sur les 623 parcelles comprises sur les secteurs de A à J environ 82% sont entre les mains des propriétaires traditionnels. Sur les 546 parcelles des secteurs de K à Q, 25% sont détenus par les propriétaires¹⁵.

Si l'on ne considère que la population d'origine servile, la principale victime de ces déplacements, il est assez significatif de constater que pour les secteurs de A à J on trouve moins de 5% de parcelles (28) détenues par des personnes de statut servile, alors que ce pourcentage atteint près de 21% (113) pour les secteurs de K à Q¹⁶.

Les déplacements des gens sans terre suggèrent trois remarques principales. La première pour souligner que les conflits sociaux entre propriétaires et gens sans terre démontrent, s'il en était besoin, la mystification des discours d'ethnicité sur l'unité et rappellent que les résistances à la création sur le PPG sont avant tout celles des propriétaires et non le fait des paysans dans leur ensemble. La seconde pour insister sur la complicité de l'administration avec les propriétaires, plus intéressée par les objectifs économiques de rentabilité du périmètre que de justice sociale. Les actes de résistance qui ont paralysé l'activité du périmètre au début de sa création ont confirmé les autorités politiques dans le sentiment que le retour des propriétaires était une garantie à terme d'assurer la pérennité de l'exploitation. Mais, pour certains représentants de l'administration, le parti-pris en faveur des propriétaires ou l'adoption d'un comportement laxiste répondaient à des préoccupations d'ordre plus personnel. Ils ont su, de connivence avec le comité des exploitants, tirer profit du périmètre. L'exemple le plus frappant, bien connu à Kaédi, reste celui de certains responsables de la SONADIER qui, profitant de leur position, se sont attribués des parcelles.

La troisième remarque porte sur la capacité des anciens propriétaires à préserver leur droit et à réactualiser des rapports sociaux coutumiers dans le cadre nouveau du périmètre. Grâce au rapport de force qui leur était favorable, face à une administration centrale incapable d'appliquer les directives qu'elle s'était donnée, et à la complicité de certains élus locaux, les propriétaires fonciers ont su tirer le meilleur profit de l'aménagement. Ils ont su préserver leur suprématie au sein du PPG. Ainsi, comme le remarque Ph. Marchesin (1992 : 382) en relativisant la

¹⁵ Je n'ai pris en compte que les 17 premiers secteurs étant donné que les 6 autres n'ont été aménagés qu'à partir de 1986.

¹⁶ Ces données, établies à partir de la liste de 1991, si elles englobent les exploitants d'origine servile toutes ethnies confondues, ne complaisent pas les *haratin* rapatriés du Sénégal qui, comme nous le verrons, ont été placés sur le périmètre à partir de 1990. Il faut signaler, en outre, que sur les secteurs proches de la ville, certaines personnes d'origine servile étaient avant l'implantation du périmètre propriétaires de champs qu'elles avaient obtenus de leurs anciens maîtres.

Qualité des exploitants et contrôle des parcelles dans les secteurs de A à Q du P.P.C. en 1991

Tableau 11

Secteurs de K à Q	Total		Total global	Exploitants	Parcelles
	Total	%			
Secteurs de A à J	Anciens propriétaires	410	84	512	82
	Simple	80	16	111	18
	Total	490	82	623	135
	Anciens propriétaires	20	20	25	135
Secteurs de K à Q	Simple	334	80	411	75
	Total	416	80	546	1169
	Total global	906	80	1169	1169
	Total	906	80	1169	1169

portée politique des premiers actes de résistances : « Si dans un premier temps les paysans boycottent le périmètre, ils l'acceptent dès qu'ils estiment y trouver leur intérêt ».

L'arrivée d'un nouveau gouverneur du Gorgol, Messoud oullo Boukreir (un des leaders du mouvement démantèlement des *Janatin* "Ji Hor") allait quelque peu contrarier les intérêts des propriétaires. En effet, il s'opposa, au début des années 1980, aux déplacements des *Sambba reemori* par les anciens propriétaires et aux acquisitions de parcelles par les cadres administratifs. Mais cette intervention politique fut l'occasion de constater les stratégies d'adaptation des exploitants pour défendre leurs intérêts et poursuivre leur retour sur le périmètre. Ainsi, le comité demanda à la SONADIR en 1985 de pouvoir aménager certaines zones du périmètre qui avaient été abandonnées en raison de leur position trop haute par rapport au canal principal d'irrigation. L'aménagement, une fois réalisé, a permis aux anciens propriétaires qui n'avaient pas pu récupérer l'ensemble de leurs terres de disposer de nouvelles parcelles¹⁷. L'action du comité n'a pas uniquement profité aux anciens propriétaires. Elle a permis aux commerçants et aux fonctionnaires d'obtenir un grand nombre de parcelles¹⁸, ce qui n'a fait qu'accroître le nombre d'habitants ayant plus de 0,5 ha, surface initialement prévue par exploitant. Sur les 1069 exploitants du périmètre en 1991, 167% ont plus d'une parcelle réparties comme suit :

Tableau 12
Répartition des exploitants selon le nombre de parcelles détenues

	Parcelles	%
Exploitants 0,5 ha	898	84
Exploitants 1 ha	118	11
Exploitants 1,5 ha	23	2
Exploitants 2 à 3 ha	21	2
Exploitants + de 6 ha	9	1
Total	1 069	100

En raison des objectifs des propriétaires de préserver leurs prérogatives sur le périmètre, leur mouvement peut plutôt être qualifié de conservateur. Dans le cas des gens sans terre qui ont cherché à obtenir des parcelles ou des fonctionnaires et des commerçants qui se sont rués sur le périmètre, on peut par contre parler de groupes offensifs tels que les définitivement M. Crozier et E. Friedberg (1977 : 44), c'est-à-dire comme étant capables de saisir les opportunités de l'aménagement pour

¹⁷ Ces nouvelles zones aménagées ont également bénéficié aux gens sans terre.

¹⁸ La présence de Yaya Keita à la tête du comité n'est pas étrangère à l'importance numérique des Soninké sur le PPG comparée à leur occupation antérieure sur le *walalo*. De nombreux commerçants ont pu ainsi récupérer plusieurs parcelles.

acquérir des droits sur la terre qu'ils ne possédaient pas jusqu'ici. Concernant le groupe des fonctionnaires et commerçants, il est difficile de ne pas établir la comparaison avec leurs homologues maures qui, à l'échelle nationale, ont manifesté le plus grand intérêt pour l'irrigation. Pour les deux populations, les perspectives de profit des aménagements semblent bien partagées, ce qui relativise les interprétations sur l'arrivée de nouveaux acteurs dans l'agriculture en terme d'opposition ethnique.

Dans le cas du PPG, il est intéressant de constater les liens et la coordination entre les fonctionnaires, les commerçants et les propriétaires fonciers. Les premiers, d'abord tournés vers l'extérieur et impliqués dans la vie politique et économique, se sont occupés de la gestion du périmètre en dirigeant le comité. Ils se sont présentés en quelque sorte comme les garants des droits des propriétaires. Il n'est donc pas surprenant de voir que les membres du comité ne se recrutent pas parmi les plus grands propriétaires fonciers de Kaédi. En effet, ces derniers ont eu intérêt à déléguer leurs pouvoirs aux personnes les plus à même de les défendre dans le cadre des contraintes organisationnelles du périmètre. Cette manière de procéder révèle, sans nul doute, l'une des stratégies d'adaptation les plus efficaces face au défi de l'aménagement.

La conversion réussie des familles propriétaires sur le PPG et le laisser-faire des autorités administratives expliquent que l'on ait assisté à des pratiques informelles, tel que le faire-valoir indirect. Cependant les choses ont quelque peu changé depuis les premières années du PPG. Si le faire-valoir indirect existe toujours sur le périmètre, il apparaît dans des proportions moins importantes et sous des formes plus souples, qui traduisent une diminution de la marge de liberté des exploitants.

4. Evolution des pratiques informelles sur le PPG

Des formes de mélanges ont existé lors des premières années de mise en exploitation du PPG et tout particulièrement en 1977, année de l'ouverture. Le non-paiement des redevances administratives lors des deux premières campagnes, l'absentéisme des familles propriétaires qui ont placé leurs mélanges sur les parcelles du périmètre, ainsi que les hauts rendements réalisés lors des premières campagnes expliquent que des contrats comme celui du *rempaccen* aient pu exister. Dès que l'administration a exigé le paiement régulier des redevances administratives, au moment où se constituait le comité, on a assisté à un allègement des redevances coutumières en raison des difficultés rencontrées par le locataire pour s'acquitter de ces différentes charges. Cependant, la pratique du faire-valoir indirect a continué à se maintenir à une grande échelle. En dépit du règlement intérieur, l'administration soucieuse de la rentabilité du PPG a été fidèle à son attitude conciliante vis-à-vis des propriétaires. Un des responsables de l'organisme de formation de la SONADIR reconnaît :

L'administrateur devait s'acquitter de la redevance administrative, la forme d'exploitation ne nous intéressait pas. L'essentiel c'est qu'en fin de campagne le riz

soit cultivé et que la redevance soit payée. On a été très souple sur la forme d'exploitation.

La tendance à l'allègement des redevances s'explique en grande partie par la hausse des coûts de production. L'augmentation des charges administratives et la diminution des rendements ont fait disparaître le mélayage sur le périmètre. Ainsi, les charges fixes qui s'élevaient à 10.400 UM l'hectare en 1982-83, atteignent 14.500 UM aujourd'hui. Dans le même temps, le rendement moyen à l'hectare est passé de 7 à 3 tonnes. Comme le déplorait un attributaire : « Depuis 14 ans on ne fait que de la monoculture, les terres sont fatiguées et en plus les charges fixes ont augmenté »¹⁹.

Si l'on se livre à un rapide calcul, on a pour une parcelle de 0,5 ha une production de 1,5 t de paddy. La valeur de cette production, sachant que le kilo de paddy est de 21 UM, est estimée à 1.500 kg x 21 UM = 31.500 UM. A ce montant s'ajoute la valeur des sous-produits (son, paille de riz), estimés par la SONADIER à 10%, soit 3.150 UM. On en arrive à un total de 34.650 UM. Sur cette parcelle de 0,5 ha l'exploitant doit verser les redevances administratives suivantes²⁰ :

Redevance fixe	7.250 UM
Engrais	4.700 UM
Energie	2.300 UM
Labour	2.100 UM
Gaz-oil	400 UM
Amortissement du groupe	500 UM
Commune	50 UM
Charges du personnel (pompiste, agent de recouvrement)	1.450 UM
Total	19.650 UM

Le revenu net est donc de : 34.650 - 19.650 = 15.000 UM.

Si l'exploitant était soumis au *rempeccen*, il devrait diviser son revenu par deux, ce qui ne lui laisserait que 7.500 UM (soit l'équivalent de 357 kg de paddy) pour lui et sa famille après avoir travaillé près de six mois, durant la campagne d'hivernage (de juillet à décembre). Cette situation explique que le mélayage ne soit plus pratiqué sur le périmètre contrairement aux conclusions hâtives d'un rapport socio-économique du bureau d'étude Ifagrana (RIM : 1990) sur l'extension du PPG, qui affirmait que le *rempeccen* était en pleine expansion sur le PPG.

Le contrat qui s'est répandu dès le début des années 1980 et qui a tendance aujourd'hui à devenir unique est celui qui consiste pour le locataire à s'acquitter des redevances administratives et à donner en fin de récolte deux ou trois sacs de paddy (environ 225 kg) à l'attributaire officiel²¹. Cette redevance est appelée *lutxi*.

¹⁹ Entretien avec Ismaël Ould Teyss, Kaédi le 7/3/92.

²⁰ Entretien avec Doro Sow, directeur du comité des exploitants, Kaédi le 6/3/92.

²¹ Un sac de paddy pèse environ 75 kg.

Un *maccedo* exploitant sur le périmètre confirme la généralisation de cette pratique :

Il n'y a pas de *rempeccen* sur le périmètre. Moi j'ai une parcelle de la SONADIER donc je ne donne rien à personne. Par contre, les *maccedo* qui cultivent une parcelle pour un autre donnent deux ou trois sacs de riz après la récolte.

Certains exploitants exigeaient en plus du *lutxi* le versement de la dime religieuse, mais cette redevance tend à disparaître du PPG. Il est intéressant de constater que les exploitants, qui exigeaient lors des premières années du PPG l'*axakal* au 1/10^e, se sont d'une certaine manière adaptés à l'allègement des redevances en ne réclamant qu'1/20^e conformément à ce qui est recommandé par la religion en matière de terres irriguées. Ainsi, comme l'explique un exploitant : « Pour le système irrigué le montant de l'*axakal* n'est que de 1/20^e, c'est-à-dire la moitié de ce que l'on donne sur les terres de *watalo*. Quand il faut dépenser pour cultiver la terre, la religion prévoit 1/20^e »²². Il a donc fallu attendre que les propriétaires constatent les difficultés de perception des redevances trop lourdes, pour qu'ils "découvrent" les recommandations religieuses sur les modalités d'application de l'*axakal*.

Parallèlement à l'allègement des redevances, on a assisté à une baisse progressive du faire-valoir indirect qui s'explique de plusieurs manières. En premier lieu, le retour massif des propriétaires sur le périmètre, au début des années 1980, qui en majorité se sont mis à exploiter eux-mêmes leurs parcelles, a eu des effets sur la diminution du faire-valoir indirect. En second lieu, l'augmentation des coûts de production a limité les formes de location avantageuses pour les propriétaires les conduisant, lorsque cela leur était possible, à exploiter eux-mêmes leurs parcelles. En troisième lieu, le mouvement de contestation et d'émancipation chez certains des plus démunis contre la pratique d'imposition a contribué à en limiter la portée. Un autre facteur important est celui de l'évolution des rapports de force entre les exploitants et l'administration. La situation politique depuis le milieu des années 1980, dont ont souffert tout particulièrement les *laalpulaar'en*, a eu des répercussions sur le PPG et notamment sur l'affaiblissement du pouvoir de négociation des exploitants. Deux exemples illustrent ce durcissement des relations entre l'actuelle administration et le comité des exploitants. Au cours des événements de 1989, une dizaine d'exploitants du PPG, originaires des villages sénégalais de Dial et de Gaol, ont été expulsés. Ces premières expulsions allaient être suivies au début de l'année 1990 par un nombre important d'expropriations consécutives à un contrôle de la SONADIER visant à assurer du bon paiement des redevances administratives. Au terme de ce contrôle, environ 80 exploitants ont été expropriés, dont des anciens propriétaires comme les *Njuufnaabe*. Ainsi, pour la première fois depuis la création du PPG, des exploitants ont été expropriés pour n'avoir pas payé leurs redevances administratives. La plupart des expropriés

²² Entretien avec Djiby Gey, Kaédi, le 18/3/92.

avaient confié leurs parcelles à d'autres exploitants qui ne s'étaient pas acquittés des redevances administratives trop coûteuses. Face à une maigre récolte et à des charges trop lourdes, un nombre important de ces locataires a préféré partir avec la récolte. Or, les attributaires étaient selon la SONADIR, les seuls responsables du paiement des redevances administratives²³.

Le contrôle de la SONADIR a moins répondu à un souci de rentabilité et de lutte contre des pratiques informelles qu'à des objectifs précis visant à replacer les rapatriés mauritaniens du Sénégal sur le périmètre. Parmi les 80 rapatriés qui ont été placés sur le périmètre, figurent des personnes qui étaient au Sénégal avant les événements, mais nombreux sont ceux qui sont issus de la population *haratin* de Kaédi²⁴. Cette situation entraîne des modifications dans la composition des exploitants dont le pourcentage des Maures qui, avant le contrôle de la SONADIR était de moins de 5%, atteint désormais les 11%.

Tableau 13
Répartition ethnique des exploitants du PPG (1991-92)

	Nombre	%	Parcelles dé-tenues	%
Thalpatharen	768	72	905	68
Soninké	181	17	278	21
Maures	118	11	151	11
Total	1 067	100	1 334	100

Note : Les 36 parcelles de l'armée mauritanienne et les 11 de l'INJVA (école nationale de formation et de vulgarisation agricole) ont été retirées du comptage.

La SONADIR, en expropriant des attributaires qui avaient recours au faire-valoir indirect, a donc contribué à la baisse de cette pratique. D'après les résultats obtenus à partir de la liste des exploitants en 1991 (sur l'ensemble des 23 secteurs du PPG), 19% des parcelles (266) du périmètre sont exploitées en faire-valoir indirect par un peu moins de 16% de l'ensemble des exploitants (1 170). Si l'on prend l'hypothèse optimale que les 80 personnes ayant perdu leur parcelle avaient recours au faire-valoir indirect, on obtient le pourcentage de 23,5% d'exploitants qui en 1990, à la veille du contrôle de la SONADIR, faisaient exploiter leur parcelle par d'autres.

Si à présent l'on s'intéresse à la qualité des 170 exploitants ayant recours au

²³ Les parcelles confisquées par la SONADIR se situent essentiellement sur les zones aménagées depuis 1986. Ces zones étant difficilement irrigables, les exploitants, d'un commun accord avec le directeur du comité, ne payaient pas les redevances administratives. Cette complexité du directeur, ajoutée à sa mauvaise gestion, lui coûta son poste en juillet 1990.

²⁴ Ismail elid Teys, coordinateur du projet réinsertion au Gorgol, me confiait que le prix de la vente d'une parcelle sur le PPG atteindrait entre 60 000 et 80 000 U.M. Bien qu'exceptionnelles et interdites, ces pratiques se rencontrent mais à des coûts moins élevés (15 000 à 20 000) sur le périmètre des rapatriés de Silla. Entretien à Kaédi, mars 1992.

faire-valoir indirect en 1991, on constate que 90% d'entre eux sont d'anciens propriétaires. La faible proportion de simples attributaires est par contre compensée si l'on considère le nombre de parcelles détenues en faire-valoir indirect. Ainsi, 19,5% des parcelles exploitées indirectement appartiennent à des simples attributaires²⁵ comme le résume le tableau suivant :

Tableau 14
Qualité des exploitants ayant recours au faire-valoir indirect

Exploitants Parcelles	Anciens propriétaires		Simple attributaires		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
152	89,4	18	10,6	170	
217	80,5	49	19,5	266	

Si l'on reprend notre comparaison entre les premiers secteurs où se trouvent en majorité les anciens propriétaires et les secteurs les plus éloignés, occupés majoritairement par les simples attributaires, on obtient des pourcentages différents. Ainsi, pour les secteurs de A à J, 152 parcelles sur 623 sont exploitées indirectement soit un pourcentage d'un peu plus de 24%²⁶. Pour les secteurs de K à Q, le faire-valoir indirect n'atteint plus que 13% (71 parcelles sur 546).

Ces pourcentages ne prennent en compte que les cas où les attributaires cèdent leur parcelle à un tiers. Ainsi, les personnes ayant recours au salariat n'ont pas été comptabilisées car, en règle générale, elles exploitent elles-mêmes leur parcelle ou tout au moins la gèrent. Les exploitants sont de plus en plus nombreux à utiliser de la main-d'œuvre salariée pour certains travaux pénibles comme celui du repiquage. Le recours au salariat prend la forme d'un travail à la tâche dont l'utilité varie sensiblement selon les cas. Il était donc extrêmement difficile, sans risque de commettre de profondes erreurs, d'estimer cette population et de la comptabiliser avec les exploitants indirects au même titre que ceux qui n'ont aucune relation avec leur parcelle (cas du fonctionnaire à Nouakchott prêtant sa parcelle depuis plusieurs années à un proche). En 1983, M. Baro (1987 : 53-54) avait estimé en comptabilisant les exploitants ayant recours au salariat que 65% des exploitants pratiquaient le faire-valoir indirect. Cette estimation très élevée conduit à émettre quelques réserves si l'on s'en tient à la répartition de cette population établie par l'auteur. Ainsi, 30% exercent une activité principale non agricole, 25% ne résident pas à Kaédi ou dans la région, 23% sont incapes aux travaux agricoles, 17% utilisent une main-d'œuvre uniquement salariale et 5% ont un statut non identifié. Cette répartition est très discutabile dans la mesure où le même exploitant peut se situer dans l'une et l'autre des catégories. Ainsi, la même personne peut avoir une autre activité principale que l'agriculture, ne pas résider à Kaédi et de surcroît être incapable aux travaux agricoles. Cependant, quel que soit le caractère approximatif de

²⁵ Il s'agit principalement de commerçants.

²⁶ Certains secteurs comme le C et le D atteignent des pointes de 33%. Pour le secteur E, le taux record est de 58%.

cette estimation, elle permet de se faire une idée de la baisse sensible des prêts de parcelles depuis cette date.

Le recours de plus en plus fréquent au salariat s'ajoute aux raisons évoquées jusqu'ici pour expliquer la diminution du faire-valoir indirect dans sa forme la plus élevée. La main-d'œuvre salariale peut se constituer sur des bases traditionnelles comme les classes d'âge (*Jedde*). Elle sera payée 2.000 à 2.500 UM pour le repiquage d'une parcelle de 0,5 ha et de 2.500 à 3.000 UM pour la récolte. Certains utilisent parfois leurs *almuŋŋe* (enfants de l'école coranique). Lorsque les exploitants ont recours à un ouvrier, le salaire journalier atteint environ 200 UM. En principe, le salariat est utilisé par les attributaires ayant peu d'actifs à la maison. Ceux qui disposent d'une large famille (exemple des familles polygames, surtout chez les Soninké), leur permettant de compter sur le travail des enfants, peuvent s'en passer²⁷. Le salariat a pu se développer d'autant plus facilement sur le PPG qu'une ville comme Kaédi regroupe une importante main-d'œuvre disponible notamment parmi les Peuls et les *harajin* venus de l'intérieur du pays à la suite de la sécheresse. Ces populations s'emploient régulièrement à la tâche sur le périmètre qui constitue un pôle d'attraction économique. Les femmes peules et *harajin* composent la main-d'œuvre pour le battage ou le gardiennage. La progression du salariat sur le PPG se manifeste également par la présence d'une main-d'œuvre agricole bambara. Ainsi, selon les travaux de l'ONG Africa 70 sur le schéma directeur de développement urbain de la ville de Kaédi (RIM : 1988 : 46), le nombre de Bambara est passé de 122 personnes en 1977 à 731 en 1985, soit un taux de croissance annuelle de 25%.

Outre la diminution du faire-valoir indirect, on assiste à une évolution récente vers un resserrement des prêts de parcelles, directement liée au contrôle de la SONADJIK. La méfiance qui s'est installée dans les prêts de terre se traduit par le refus de l'exploitant de prêter sa parcelle au premier venu. Les leçons ont été rapidement tirées :

Il y a eu beaucoup de cas où des propriétaires qui faisaient exploiter par d'autres ont perdu leurs parcelles. De telle sorte que maintenant on prête sa parcelle à un ami très proche qui en a besoin ou à un parent très rapproché qui ne peut pas le jouer un sale tour.

La crainte de se voir expulsé au cas où le locataire ne paierait pas la redevance administrative ne fait que renforcer l'allègement des redevances et atténue les exigences des propriétaires :

Il n'y a plus de redevance traditionnelle comme avant. Je donne un exemple. J'ai hérité de ma mère une parcelle que je n'ai jamais exploitée. Ce sont ses cousins et ses neveux qui exploitent cette parcelle et à la fin de chaque campagne, par simple reconnaissance et non par imposition, ils m'amènent un ou deux sacs

²⁷ Selon une enquête démographique de Patricia Carola (1988) sur la ville de Kaédi, la polygamie reste peu répandue. Ainsi pour les hommes de 40 à 59 ans : 75,9% des hommes ont une femme, 17,4% ont deux femmes, 6,2% ont trois femmes et 0,5% en ont quatre.

de paddy. Ces choses-là sont fréquentes mais ce n'est pas une imposition. A l'heure actuelle, les choses ne sont plus comme avant. Si tu donnes la parcelle à quelqu'un et que celui-ci ne paye pas la redevance administrative, lui on ne le connaît pas mais on connaît le propriétaire et c'est lui qui risque l'expulsion. A partir du moment où tu payes la redevance fixe pour les propriétaires cela représente l'*hasakaf*²⁸.

Il semble bien que cette opinion soit de plus en plus partagée sur le périmètre, l'essentiel étant que l'exploitant règle la redevance administrative. Le témoignage d'un exploitant trop âgé pour exploiter toutes ses parcelles va dans ce sens :

Moi je donne à quelqu'un une parcelle car je suis fatigué. J'avais dans le temps 2 hectares mais tous mes enfants maintenant sont à l'extérieur. Je n'exploite qu'un seul ha, l'autre je l'ai confié à un cousin. Je ne lui demande rien d'autre que de payer la redevance. Le jour où j'ai besoin de mon heclare je le récupère.

Les événements récents intervenus sur le PPG témoignent du changement des rapports de force entre les exploitants et l'administration qui ne leur est plus aussi favorable, à l'image des expropriations d'anciens propriétaires qui n'auraient certainement pas pu se produire au début de la création du PPG :

Le problème c'est qu'aujourd'hui le comité des exploitants n'a plus le même pouvoir qu'autrefois car la situation politique n'est plus la même. Avant, il y avait un moyen de pression, on nous écoutait plus, on avait un pouvoir, maintenant le comité n'ose rien dire²⁹.

Cependant, malgré un contexte politique moins favorable que par le passé, les anciens propriétaires conservent toujours leur mainmise sur le périmètre puisqu'en 1992 la proportion des anciens propriétaires, tant par exploitant que par parcelle détenue, atteint environ 50%.

Tableau 15
Représentation des anciens propriétaires sur le PPG

	Exploitants	%	Parcelles	%
Anciens propriétaires	533	49,9	702	50,8
Simples attributaires	536	50,1	679	49,2
Total	1 069	100	1 381	100

Par ailleurs, ils conservent toujours une marge de liberté en dépit de l'affaiblissement de leur pouvoir de négociation. Celle-ci s'est manifestée en 1990-1991 lorsque l'administration sous la pression du FJD a exigé que les exploitants cul-

²⁸ Entretien avec Doura Sow, directeur du comité des exploitants, Kaédi le 21/9/91.

²⁹ Entretien avec Napi D., Nouakchott, le 14/9/92.

livent une deuxième campagne de contre-saison (février à avril 1991). L'obligation de cultiver en contre-saison a eu pour résultat une augmentation très nette du faire-valoir indirect lors de la deuxième campagne. Il faut dire que depuis 1979, une seule campagne en hivernage était effectuée sur le PPG, principalement en raison de l'attachement des populations aux cultures de décurie qui interviennent au moment de la deuxième campagne. Pour ne pas connaître de difficultés avec l'administration et pour pouvoir cultiver leurs terres de *watalo*, les exploitants ont confié leurs parcelles à des tiers. La redevance fixe payée à la campagne d'hivernage étant valable pour l'année, les risques de prêts étaient limités puisque le locataire ne devait s'acquitter que des charges variables (eau, engrais) nécessaires à la deuxième culture. Les exploitants n'ayant pas de terre sur le *watalo* se sont arrangés avec les propriétaires, comme le raconte un exploitant :

Cette année beaucoup de parcelles n'ont pas été exploitées parce que les gens n'avaient pas l'habitude d'exploiter deux fois par an. Moi, j'ai exploité la parcelle d'un propriétaire qui avait plus de 5 parcelles. La seule chose que je devais faire était de payer la redevance. Ce propriétaire a des champs de *watalo* derrière la digue et il recherche la récolte de mil au mois de mars, mais moi comme je n'ai pas de terre de *watalo* j'ai pris une parcelle.

Ainsi, malgré le durcissement de la position de l'administration, les familles propriétaires conservent toujours une capacité d'adaptation et des possibilités de transgresser les règles. Les responsables de la SONADJIR sont parfaitement au courant de la recrudescence du faire-valoir indirect lors de la deuxième campagne. Mais, une fois de plus, ils préfèrent fermer les yeux, l'essentiel étant que la deuxième campagne soit engagée. On assiste donc à un compromis tacite entre les deux parties. Cependant, l'obligation pour les exploitants de pratiquer une deuxième culture, alors que jusqu'à présent elle n'avait pu être imposée, traduit une position de force plus importante de l'administration face aux propriétaires.

Le recours au faire-valoir indirect pour la culture de contre-saison, par les exploitants disposant de terres sur le *watalo*, témoigne de leur volonté de ne pas dépendre exclusivement du périmètre. Leur préférence est sans conteste pour la culture du mil. Le travail pénible et les investissements financiers qu'exigent la riziculture comparés aux cultures de décurie ne font que conforter la position de ces exploitants, qui demeurent attachés affectivement et culturellement à leurs récoltes de mil. A Kadié, l'exploitation du *watalo* reste l'occupation principale des ménages agricoles, comme le confirme l'enquête sur le schéma directeur du développement urbain de la ville de Kadié (RIM : 1988 : 85-86). Sur 2.836 ménages recensés dans la ville, un peu plus de 58% pratiquent l'agriculture dont 61% en tant qu'activité principale et 39% comme activité secondaire. La répartition des ménages agricoles selon le type de culture pratiquée est la suivante : 74,5% sur le *jeuri*, 82,6% sur le *watalo* et 41,3% en irrigué.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le *watalo* constitue un enjeu stratégique important pour ces propriétaires. En effet, c'est dans ce lieu que s'exerce pleinement le pouvoir des *jeuri leydi* et que s'affirme leur prestige social et politique par la

distribution des terres et la perception de redevances. Cette dernière remarque nous amène à nous interroger sur l'impact du PPG sur le système de gestion du *watalo*.

5. L'impact du PPG sur la gestion des terres de décurie

Les règles de distribution équitable de parcelles, la possibilité pour les gens sans terre de bénéficier de terres, la remise en cause des redevances coutumières, le développement du salariat n'ont pratiquement pas eu d'effet sur la gestion des terres de décurie. Les redevances coutumières y sont toujours appliquées. La monétarisation des contrats de travail a peu d'impact hors du périmètre où les redevances sont dans la très grande majorité des cas payées en nature. Un exploitant cultivant à la fois sur le périmètre et sur le *watalo* confirme la différence qui existe :

Il n'y a pas de mélange sur le périmètre, par contre sur le *watalo* il existe toujours. Moi, je cultive des terres de décurie en mélange, je donne le tiers de la récolte au propriétaire qui est un Sal. Le système est le suivant je remplis deux *corbelle*, corbelle où l'on met les épis de mil, et la troisième est pour le propriétaire. Sur la terre que je cultive en *rempeccen*, j'ai un petit morcean de champ pour moi, cela s'appelle "*laowre bolarari*". Sur ce petit champ, la récolte est entièrement pour moi, cela assure mon pain quotidien. Certains donnent la dime religieuse en plus du tiers de la récolte³⁰.

En principe, le contrat de mélange au tiers de la récolte pour le propriétaire est le plus fréquent sur le *watalo* de Kadié et il s'applique lorsque le champ nécessite des travaux importants de défrichage. Dans le cas où le champ n'exige pas de travail préalable, la règle est le partage de la récolte. Pour les personnes d'origine servile, le *laowre bolarari* leur est donné dans le cadre de contrats au tiers³¹. Les doyens des communautés reçoivent toujours la dime religieuse à l'image du *jeurgarf* qui sur le terrain de culture de Sirwa perçoit cette redevance. Par contre, le champ de *lanorxi* où autrefois les membres de la collectivité des Njuufinafe venaient cultiver au service du *jeurgarf* est aujourd'hui exploité en mélange. Selon l'actuel percepteur de redevances des Nafé, les cultivateurs qui veulent exploiter sur les terres de ce groupe doivent le *ngohidi* qui peut parfois être payé en espèces pour un montant d'environ 600 UMG³². Mais cette monétarisation reste peu fré-

³⁰ Enrichien avec Mbaye Sammba Thinal. Kadié le 17/9/92. Une corbelle (*corbelle*) ou *corbelle* représente environ 25 kg).

³¹ Certains propriétaires sont mécontents du système du *laowre bolarari* car ils ont constaté que les mélangers avaient davantage tendance à soigner cette partie de terrain dont la récolte leur revenait enrichien plutôt que le reste du champ soumis au partage de la récolte. En conséquence, ils refusent de déterminer par avance la partie qui reviendra au locataire. Enrichien avec Sammba Hamma Dawo Sob. Kadié le 27/9/92.

³² Enrichien Hamma Hamma Alusa Sob. Kadié le 17/9/92.

quente comme le confirme l'étude effectuée par Africa 70 (RIM : 1988 : 89), dont les résultats portant sur 1.626 ménages, indiquent que près de 60% des cultivateurs sur le *walo* travaillent leur propre champ et que les 40% restant ont recours à divers contrats répartis comme suit : 4,1% sous forme de prêts; 0,5% louent en espèce; 0,9% en location mixte (espèce et nature); 34,8% louent en nature (ménage).

On le voit, le système de gestion des terres hors périmètre s'est trouvé peu affecté par l'organisation au sein du PPG. Ce constat rejoint celui de B. Crousse (1986 : 198-213), qui à propos d'une étude sur le projet d'aménagement à M'Nagne (entre Bogué et Kaédi), indiquait qu'en dehors des aménagements le paysan est pratiquement encore tout entier dans le droit traditionnel. En fait, l'analyse comparative entre le système de gestion du PPG et des terres de décerné montre que ce sont davantage les formes de tenure du *walo* qui ont eu une influence sur la gestion du périmètre que le contraire. La réactualisation de certains rapports sociaux, la pratique de location des terres sur le PPG même si celle-ci a pris des formes de plus en plus souples, l'utilisation du périmètre qui est faite par les exploitants ayant des cultures de décerné (diversification des activités) le confirment. Cependant, les transformations du système de gestion coutumier au sein du PPG n'en sont pas moins réelles comparées au système en vigueur sur les terres de décerné. En cela, le système de gestion hors périmètre est directement menacé par le projet d'extension du PPG.

6. L'extension du PPG et les implications à terme sur le système foncier coutumier

Le projet d'extension du PPG, identifié en 1987 par le bureau Ifagaria et financé par le FID, couvre une superficie de 3.000 ha. Si le projet prévoit l'aménagement de 1.700 ha en décerné améliorée, les 1.300 ha restants seront réservés à l'extension du périmètre³³. L'enjeu est de taille car le futur aménagement s'étendra sur la majorité des terres des familles de Kaédi, le long de la rive sud du Gorgol³⁴. La situation est donc particulièrement préoccupante pour la communauté des Njuufnaabe qui aura la quasi-totalité de ses terres désormais incluses dans le périmètre et le projet d'extension. Les transformations induites par l'implantation du PPG vont donc s'étendre sur une plus grande échelle. Si l'on s'attarde sur le cas des Njuufnaabe (les plus grands propriétaires de Kaédi), on mesure l'importance des implications sur l'organisation sociale. Ainsi, le pouvoir du *jaagaraf* qui repose en partie sur la distribution des terres et sur la perception de redevances est direc-

³³ Le projet concerne une quinzaine de localités dont Djool, Awynai, Guiraye mais également les villages sénégalais de Dial et de Simbion dont les habitants disposent respectivement de terres sur le *kallangal* Leya et Sirwa. Ces derniers seront-ils acceptés sur le projet ?

³⁴ Les *kallangal* compris par ce projet sont Sammba Muna, Kofo, Sodillo, Hoore Ndawa, Dunde Dahabi, Dunde Mody, Done, Honga, Juuti, Fori, Beyla, Leya, Wokumbe, Mbaykbay, Toni Kure, Sirwa, Holoyal et ould Jeddjar.

tement menacé par les règles d'attribution des parcelles (dont la répartition est effectuée par l'organisme de gestion) et par la disparition de l'*asakal* de plus en plus difficile à percevoir sur le périmètre, en raison des coûts de production. Comme le constate un exploitant :

Maintenant avec l'aménagement le système est ébranlé. Le *jaagaraf* avant faisait la distribution des terres mais du moment où il ne peut plus le faire il perd l'*asakal*. Les seules terres qui restent sous son contrôle sont dans l'extension. Une fois que l'aménagement sera fait, ainsi que la distribution, ce sera fini pour son pouvoir³⁵.

Les aménagements ont donc une incidence sur l'organisation sociale même si les propriétaires ont su y conserver leur domination en acquérant le plus grand nombre de parcelles possible. Cette adaptation pour le moment réussie des propriétaires ne doit pas cacher les transformations du système foncier coutumier. Les réflexions suivantes, à propos du PPG, soulignent quelques-uns de ces changements, dont la portée ne peut que s'étendre avec l'extension du périmètre.

Aujourd'hui, on ne trouve plus nécessaire de donner parce que tout simplement le *jaagaraf* ne joue plus le rôle qu'il jouait avant. Il les protégeait, il les défendait et il y avait le groupe social qui restait homogène. Aujourd'hui, il y a une déstabilisation totale, l'état a tout remplacé. Le *jaagaraf* existe toujours mais il est théorique. Il ne perçoit plus rien. Qu'apporte-t-il aux gens aujourd'hui ? Absolument rien. L'administration a pu casser le système car avant dans les bons vieux temps c'était un groupe homogène avec un chef et le *jaagaraf* distribuait des terres pour permettre à chacun de pouvoir s'auto-satisfaire. Aujourd'hui, le *jaagaraf* ne distribue plus les terres, il y a 700 hectares aménagés et chacun a soit 0,5 ha, soit 1 ha, soit 2 ha donnés par l'état. Dans ces conditions, pour quelles raisons l'exploitant devrait donner des redevances au *jaagaraf* puisqu'il ne distribue plus la terre ? Pour ceux qui ont la nostalgie de vivre dans ce groupe, ils continuent à donner l'*asakal* mais rien ne les oblige. Avant on le faisait parce que si on ne donnait pas l'*asakal*, le *jaagaraf* vous retirait la terre et la donnait à un autre, aujourd'hui il ne peut plus la retirer. Vous avez des redevances que vous payez au niveau du fonctionnement du périmètre à l'état et cela s'arrête là car cela ferait trop de charges. Il y a de telles perturbations que toutes ces données ont changé. Le *jaagaraf* il est *jaagaraf* de nom, c'est un héritage féodal dit-on mais dans la réalité il ne dirige plus rien. L'*asakal* que l'on donnait autrefois, maintenant il y a seulement le côté religieux de la dîme et il faut la redistribuer aux pauvres et dans l'interprétation du Coran, l'*asakal* on la donne aux gens nécessiteux. Certains disent maintenant que le premier nécessaire commence par soi-même, et qu'il faut donc commencer par son moyen d'âge ce qui fait que cela s'arrête dans le cercle familial³⁶.

Un autre problème pour la communauté des Njuufnaabe est celui de la disparition à

³⁵ Entretien avec Dooro Sow, directeur du comité des exploitants, Kaédi le 21/9/91.

³⁶ Entretien avec Bookar Thiam, Nouakchott le 8/9/91.

terme du système *joonre* tel qu'il se pratique encore sur le terrain de Sirwa. Les terres du *joonre* par définition indivisibles et qui appartiennent aux générations passées, présentes et futures sont condamnées par le système de distribution de parcelle par ayant droit. Dans le cadre du périmètre, chacun est responsable de sa parcelle. S'il est admis par l'administration que la parcelle d'un attributaire peut être récupérée à sa mort par ses descendants, l'exploitation ne peut revenir qu'à une seule personne. Ce ne sera que le doyen ou l'un des enfants qui héritera de la parcelle, les autres devront chercher des terres ailleurs. Or, dans le système *joonre* personne ne peut être exclu des droits sur la terre et chaque membre peut obtenir des terrains. Si dans la pratique aujourd'hui tous les ayants droit ne sont pas agriculteurs¹⁷, il n'empêche que le membre de la collectivité qui est fonctionnaire en ville, peut à tout moment demander une partie des terres qui lui reviennent de droit. Avec le développement de l'irrigation, cette opportunité n'existera plus car les terres seront distribuées par parcelle et par attributaire. Il y a là une transformation profonde qui bouleverse les mentalités car dans l'esprit du l'intanke chaque enfant a le droit à la terre et il est toujours important de dire que l'on a des terres au village même si on ne les exploite pas.

La question est donc de savoir comment les propriétaires vont pouvoir gérer les changements en cours ? Pourront-ils s'en sortir aussi bien que sur le PPG ? Quelles vont être les conséquences du climat politique actuel sur le pouvoir de négociation et la capacité d'adaptation des familles propriétaires ?

Certaines situations qui ont existé au moment de la création du PPG, ont tendance à se répéter. Ainsi, les propriétaires toujours méfiants ont tardé à se présenter lors de l'étude pré-cadastre, exécutée par le bureau d'études Ifagraria, ce qui a occasionné des retards dans la réalisation des enquêtes. Par la suite, les propriétaires ont exigé que tous les ayants droit de leurs terrains soient recensés. Il y a eu ainsi un gonflement des listes pour inscrire le plus de personnes possible. Cette manière de procéder indique que pour les exploitants il ne s'agit pas de remettre en cause le projet, dont ils savent pertinemment qu'il sera exécuté si les autorités le décident, mais d'en tirer le meilleur profit. C'est dans cet esprit que l'actuel comité, par l'intermédiaire de son président, a demandé que soit reconduite la règle de répartition des terres au tiers pour les familles propriétaires. Mais, pour l'instant rien n'a encore été décidé. De son côté, la SONADIR a prévu que les exploitants travaillant sur les terres des propriétaires seront maintenus sur le périmètre. Si cette décision est confirmée, elle risque d'entraîner des tensions d'autant plus fortes que les terres du projet sont situées loin de la ville, où la pratique du mélayage est très répandue. Des litiges sont déjà intervenus au moment du pré-cadastre entre des Njunaabe et des *janjira*, au sujet de la revendication des terres. Par ailleurs, dans le cadre de l'extension, il est prévu la création d'Unités autonomes d'irrigation (UAI). Chaque unité (ou secteur) du périmètre serait gérée de manière indépendante. Cette décentralisation du pouvoir ne reçoit pas l'approbation des membres

du comité qui, comme l'indique le rapport d'enquête d'Ifagraria (1990), voient dans la création des UAI un risque de perdre leur mainmise sur la gestion du périmètre. Quelles que soient les décisions qui seront prises en la matière, l'extension du périmètre entraîne de fait un nouveau défi pour les familles propriétaires d'autant plus grand que la plupart d'entre elles auront désormais la totalité de leurs terres incluses dans les aménagements. Lorsque l'on sait que le prestige social et politique de ces propriétaires fonciers s'exerce pleinement sur le *wada*, il leur sera nécessaire de développer de nouvelles formes de légitimité de pouvoir pour maintenir leur position. Au regard de ce qui s'est produit sur le PPG, où les propriétaires ont réussi leur reconversion en s'assurant le contrôle du périmètre et en récupérant le plus grand nombre de parcelles, on peut penser que les propriétaires préserveront leur domination de plus en plus sur des bases matérielles, c'est-à-dire par l'acquisition de parcelles. Un d'autres termes, leur légitimité politique ne risque-t-elle pas de plus en plus de reposer sur un pouvoir économique plutôt que sur un simple prestige social lié à leur position statutaire ?

La création d'un bureau foncier à Kadéi, en mai 1993, en vue de la régularisation foncière au sein du PPG ne peut que favoriser cette évolution dans la mesure où désormais les parcelles vont être attribuées aux exploitants à titre définitif. Ce projet en cours, qui selon J. Castaldi (Banque Mondiale : 1993) a reçu un accord favorable des exploitants, permettra le développement d'un marché foncier au sein du périmètre. Dès lors, ne risque-t-on pas de voir certains propriétaires acheter des parcelles aux plus démunis et ainsi accroître leur pouvoir ?

17 Les responsables du *joonre* sont les premiers à dire que si le *joonre* devait être partagé, il n'y aurait que des petites parcelles à distribuer, étant donné le nombre impressionnant d'ayants droit. Cette situation est souvent présentée comme explication au maintien du *joonre* aujourd'hui.

Modes fonciers et crédit rural dans la communauté rurale de Mboumba

Par Ibra Ciré N'Diaye

I. Contexte dans la vallée et à Mboumba

1.1. Dans la vallée

- Libéralisation de la filière riz annoncée par le gouvernement au mois de mai 1994.
- Réponses paysannes qui ont entraîné une série de rencontres d'abord à N'Diaye le 30 juin et à Nianga les 4 et 12 juillet sur l'initiative de l'Association des riziers du Nord (ARN).

Les paysans avaient menacé de boycotter la campagne agricole de 1995. Les motifs invoqués étaient liés aux prix prohibitifs de la production, aux taux d'intérêts élevés du crédit rural et au rejet du « paquet technologique ».

→ Etaient présents aux rencontres :

- les représentants des paysans des quatre départements¹
- les représentants de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)
- les modérateurs de la SAED

→ Les réflexions portaient sur cinq points :

- détermination du coût de revient du paddy ;
- fixation par les producteurs d'un prix de vente ;
- analyse des coûts de transformation par les industriels ;
- conséquences négatives des prix homologués du « riz blanc » importé sur la filière ;
- formalisation des crédits de commercialisation.

1.2. A Mboumba²

Les populations se préparaient pour accueillir leurs ressortissants en France et les représentants de l'association « Ingénieurs sans Frontières » (ISF).

La mission que j'ai effectuée pour le compte du Fonds International de Coopération Universitaire (FICU) consistait en l'observation des comportements des paysans dans le contexte de politiques de développement introduites par l'Etat et la Banque Mondiale.

Quels sont les modes fonciers et les modes de financement mis en place par les acteurs ? Officiellement le mode foncier applicable est celui de la Loi sur le domaine national³ (LDN). Le mode de financement du crédit rural est essentiellement celui de la CNCAS et du FED. La Loi sur le domaine national a été appliquée dans la communauté rurale de Mboumba en 1980 conjointement avec la Loi relative à la réforme administrative et territoriale instituant les communautés rurales au Sénégal depuis 1972, fortement inspirée par la Loi communale française.

¹ il s'agit de Dagana, Podor, Matam et Bakel

² Avec l'aide du FED et de leurs ressortissants au Sénégal et à l'étranger, les populations ont réalisé la construction d'un collège et d'une cantine. La communauté rurale est composée de dix-neuf villages.

³ Cf. les travaux d'Etienne Le Roy au Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris et ceux de Marc Debène.

La mise en valeur qu'impose la Loi 64-46 de 1964 relative au domaine national nécessite deux précisions :

- elle n'est pas définie ;
- elle est une condition d'octroi et de maintien de la terre.

Donc cette Loi devrait entraîner à Mboumba la transformation des droits préexistants même si le maintien des occupants en place est prévu. Nous tenterons de répondre aux deux questions suivantes :

- la réponse aux exigences de modernisation nécessite-t-elle une transposition juridique ?
- Le droit transposé est-il un facteur de changement ?

II. Les GIE et le PIV

La stratification sociale au sein du village se traduit par des réseaux de clientélisme déjà entretenus par des personnalités politiques influentes.

2.1. Les GIE

Chez les Haalpulaar, on partage avec la famille et on échange avec les alliés. La mise en place des groupements d'intérêt économiques (GIE) a perturbé les formes d'organisation haalpulaar, fortement enracinées dans le cosmos.

2.1.1. GIE de famille et alliés :

Ils sont dirigés par un ou plusieurs membres de la famille. Ils ont pour objectifs :

- l'accumulation et la concentration foncières ;
- l'accès aux systèmes de crédit de la CNCAS et du FED ;
- la possibilité d'intégrer les unions de GIE.

Il existe l'Union des GIE du Nord. Les GIE sont plus répandus dans le delta que dans la moyenne vallée.

2.1.2. Les GIE individuels

Ils résultent généralement de fractionnement des unités de gestion commune et de partage des ressources : on les dénomme POHE, au pluriel et FOOYRE au singulier. Il arrive que des POHE éclatent suite à des conflits de famille sans lien avec l'existence des GIE. Les responsables de ces GIE sont généralement les expulsés de Mauritanie, les jeunes ou certains responsables de famille.

Les GIE « Thierno Ciré Tall », « Jaayré 2000 » et celui de « Yéro Teddi Sy » ont fait l'apprentissage du crédit. Ce sont des GIE entreprenants mais confrontés aux prix de production prohibitifs et aux taux d'intérêt élevés du crédit rural.

Certains fonctionnaires essaient de s'implanter en créant des GIE ou en essayant de reprendre des terres détenues et mises en valeur par les « maccubé » (familles d'origine servile). Certains litiges sont déferés au tribunal de Saint-Louis.

2.2. Les PIV

Obtenus par une démarche de consensus, ils ont été aménagés sur des terres limoneuses. Mboumba compte six PIV répartis entre « Djgaadji » et « Yokoom ».

Les groupements paysans à Mboumba n'ont pas été créés par des ONG. Ils sont nés à partir des années 1980. Les populations de Mboumba ont l'expérience de la culture du riz avant l'existence de la SAED qui a apporté un appui et des conseils. Les groupements partagent les frais d'entretien du GMP, les frais des produits agricoles et sont garants de la caution solidaire pour obtenir des prêts à la CNCAS.

Dans le contexte de taux d'intérêts élevés avoisinant 17,5% et de dégradation de l'environnement, certaines pratiques apparaissent :

- problèmes de remboursement ;
- détournement de crédit pour la création de commerces ou d'aménagements fictifs ;
- demandes de rallonge de crédits ;
- gonflement des besoins exprimés avec la complicité de certains fournisseurs et de chefs de zone, SAED.

III. Financement

Il s'agira du système de la CNCAS et celui du FED.

3.1. La CNCAS

Conformément au protocole signé le 13 mars 1986 à Saint-Louis, il est prévu un crédit de campagne et un crédit d'équipement pour financer les productions agricoles.

3.1.1. Le crédit de campagne

Celui-ci résulte des étapes suivantes :

- une fiche signalétique et l'ouverture d'un compte à la CNCAS ;
- une expression des besoins avec le visa technique favorable du chef de zone ;
- l'aval du comité de crédit au taux compris entre 16,5% et 17,5% ;
- forum des fournisseurs ;
- paiement des fournisseurs par la CNCAS ;
- remboursement du crédit de campagne à la CNCAS.

3.1.2. Le crédit d'équipement

Il est prévu par l'article 1er alinéa 2 du protocole sus-cité. Dans la pratique, ce crédit n'est accordé qu'aux paysans influents ou bénéficiant d'un appui. Le taux de l'apport individuel réclamé par la CNCAS rend ce crédit prohibitif.

3.2. Le FED

Pour recevoir le financement prévu par le FED Aménagement hydro-agricole ou FED/AHA (différent des FED/PME/PMI), il faut remplir certaines conditions :

- l'existence d'un GIE ;
- la pratique de la culture attelée ;
- l'aménagement reboisé ;
- la pratique de la double culture.

Les objectifs du FED sont les suivants :

- 1/3 du rendement agricole rembourse la dette ;
- 1/3 sera consacré à l'autoconsommation ;
- 1/3 est destiné à l'épargne revenu-monnaire.

Le rendement agricole doit être bien géré. Les ressources doivent être rationnellement affectés pour mieux garantir le remboursement. Le FED préconise la rentabilisation et la pérennisation des outils de production à partir de l'amortissement de l'équipement. La logique du FED s'inscrit dans une dynamique d'intensification des cultures. Cela implique la sensibilisation des paysans pour mettre les doses recommandées demandées en engrais, herbicides et insecticides pour atteindre les trois objectifs.

Les détournements de crédits ont déclenché des contentieux. Les Lois 64-46 de 1964 et 72-25 de juillet 1972 ont produit des effets pervers et ne peuvent à eux seuls changer les comportements des acteurs. La manipulation des textes est en rupture avec les modalités prévues même celles relatives à la Loi de 1984 sur la propriété privée.

Les réseaux de manipulation atteignent des fonctionnaires, les réseaux ne sont pas pour l'instant des réseaux de trafiquants d'où résulterait une spéculation foncière. Des paysans et des fonctionnaires accumulent et regroupent des terres pour une assurance retraite : c'est la sécurisation. Les acteurs cherchent à être propriétaires sans être contraints de mettre en valeur.

Sadamba Tcha-Koura

Pratiques foncières sur les périmètres irrigués
du Sourou au Burkina Faso

Ce texte s'inspire de son livre intitulé :
« formation d'une élite paysanne au Burkina Faso »
204 pages. Editions L'Harmattan

Pour cette intervention, nous nous intéresserons plus particulièrement au problème de la sécurité foncière tel qu'il est posé et résolu sur les périmètres irrigués de l'Etat. Dans le système traditionnel en général, et chez les Marka-Dafing du Sourou au Burkina Faso où nous avons fait nos recherches, lorsque les terres sont disponibles, le système foncier peut favoriser l'intégration des étrangers sans grands risques de conflits, il peut leur assurer une sécurité minimale. Si le système foncier marka avait été représentatif de tous les systèmes fonciers traditionnels d'Afrique noire, on aurait alors pu s'étonner que "la sécurité foncière des producteurs ruraux africains (soit) devenue ces dernières années un des leitmotivs des politiques de développement rural préconisées par les instances internationales, en particulier dans les programmes d'ajustement du Secteur Agricole (PASA)" (Le Roy, 1993, idem, p. 3). Mais, à supposer que cette sécurité soit ailleurs nécessaire et qu'il faille, pour la garantir, l'intervention de l'Etat, on ne peut s'empêcher quand même de s'interroger sur les moyens dont celui-ci dispose pour cela.

Comment procède par exemple l'Etat burkinabè pour garantir cette sécurité aux producteurs?

Nos recherches concernent les projets Hydroagricoles de la Province du Sourou, projets dont les premières études remontent aux années 50 mais qui ne démarrèrent réellement qu'après l'indépendance de la Haute Volta et qui furent l'objet d'une très ample propagande politique avec la Révolution de Thomas Sankara (la Haute Volta devenait déjà le Burkina Faso). Il est devenu plutôt évident de dire que malgré les réformes agraires ou agro-foncières tentées dans les pays africains, la gestion des terres dites coutumières demeure le privilège des villageois. Mais avec les périmètres irrigués, les enjeux et les jeux changent très visiblement. C'est ce que nous démontrerons après une analyse succincte des politiques

de réformes foncières et agro-foncières tentées au Burkina.

RÉFORMES AGRAIRES ET AGRO-FONCIÈRES AU BURKINA FASO

Généralement, c'est par le biais des réformes foncières ou agraires (ou agro-foncières) que les Etats africains entendent régler l'épineux problème des terres tant dans les villes que dans les villages. Leur politique se situe sans grande nuance dans la continuité de celle de l'Administration Coloniale que nous n'estimons pas nécessaire d'analyser ici (l'on peut consulter à ce propos le livre de Marc Madjarian, 1991, les textes réunis et présentés par E. Le Dris, F. Le Roy et F. Leimdorfer, 1982, etc.). Les auteurs du rapport introductif de *Enjeux Fonciers en Afrique Noire* (1982) précisent qu'"une réforme foncière modifie la nature des titres détenus sur l'espace alors que la réforme agraire redistribue l'espace entre les producteurs. La réforme foncière pose le problème de la nature du droit sur la terre et la réforme agraire celui de la surface sur laquelle ce droit porte.

"Ces deux réformes peuvent donc être différenciées, mais si une réforme foncière peut apparaître seule, une réforme agraire sera apparemment et nécessairement accompagnée d'une redéfinition des titres fonciers. Si l'objectif visé est la productivité de l'agriculture, la réforme sera dénommée "agro-foncière" comme au Togo. Par contre, si le résultat attendu est celui de la libération de la terre, la dénomination de "réforme agraire" sera utilisée comme au Bénin" (p. 29).

A partir de ces définitions, où situer exactement les différentes politiques foncières de l'Etat burkinabè depuis les indépendances jusqu'à nos jours? C'est beaucoup plus à travers des textes officiels que nous pouvons tenter de comprendre cette politique.

" - La loi n° 77/60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta faisait de l'Etat le propriétaire de toutes les terres non encore imatriculées et les terres coutumières au moment de son entrée en vigueur.

- La loi n°29/93/AN du 24 juillet 1963 autorise le Gouvernement à réserver pour l'Etat une partie des terres ayant fait l'objet d'aménagements spéciaux.

- Le plan cadre de 1966-1970 introduit dans son programme l'établissement des Schémas Directeurs d'Aménagements Urbains (SDAU) pour les principales villes dont Ouagadougou... (Georges Compaoré, 1991, in E. Le Bris et H. Giannitrapí, 1991, p. 173).

Selon Georges Compaoré, l'Etat, en visant à généraliser sur les terres du pays le droit dit moderne introduit par le colonisateur, n'a fait que créer des ambiguïtés et des juxtapositions de systèmes fonciers, les terres dans leur majorité, et plus particulièrement en milieu rural, étant restées sous le régime dit "coutumier". Mais c'est avec l'avènement de la Révolution, le 4 Août 1983, que l'Etat reposera en des termes plus explicites le problème du foncier. Avec la Révolution, la réorganisation est dite à la fois agraire et foncière comme on peut le constater à travers quelques décrets de la réforme commentés par Etienne Le Roy:

<< Ordonnance 84-50 CHR-PRES du 4 août 1983 portant sur réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso:

"art. 3 - le domaine foncier national (DFN) est de plein droit propriété exclusive de l'Etat". Dans l'énumération de ce qu'est le DFN, cette ordonnance cite entre autre:

"les terres détenues en vertu des coutumes", ce qui supprime les formes de jouissance coutumière de la terre.

"Cette jouissance est remplacée par:

art. 20 - L'attribution des terrains ruraux est faite dans les mêmes conditions (que les terrains urbains) avec la participation des COR du village".

"Ceci revient à dire que le bureau CDR se substitue au maître de la terre et au chef de village, avec cependant le même type de finalité puisqu'il est dit:

"art. 18 - Tout bénéficiaire d'un titre de jouissance relatif à une terre du DFN est tenu à son occupation et à son exploitation effective" (Le Roy, 1991, p. 121).

En milieu urbain, et surtout dans les grandes villes comme Ouagadougou et Bobo Dioulasso, cette politique foncière a pu s'appliquer avec une plus grande visibilité au détriment des chefs coutumiers qui en contrôlaient la "vente" (Solange Tapsoba, 1987), même si elle a favorisé aussi des spéculations contraires aux objectifs que poursuivait l'Etat. Mais en milieu rural, l'Etat est-il devenu effectivement le "propriétaire" des terres? A-t-il effectivement supprimé toute forme de jouissance coutumière des terres? D'abord quels étaient les objectifs officiels de la réforme agraire?

Dans son Discours d'Orientation Politique (le DOP), Sankara soutenait que "la réforme agraire aura pour but l'accroissement de la productivité du travail par une meilleure organisation des paysans et l'introduction au niveau du monde rural de techniques modernes d'agriculture, le développement d'une agriculture diversifiée de pair avec la spécialisation régionale, l'abolition de toutes les entraves propres aux structures socio-économiques traditionnelles qui oppriment les paysans, et enfin faire de l'agriculture le point d'appui du développement industriel" (Sankara, 1991, p. 65).

Il ne s'agissait donc pas d'une simple réforme agraire, mais aussi d'une réforme agro-foncière, les objectifs de la productivité et de la libération de la terre étant conjointement poursuivis. Dans l'esprit de la révolution, les modes coutumiers de contrôle et d'affectation des terres constituent des facteurs limitants à la productivité du travail et du sol puisqu'ils sont source d'une insécurité. Thomas Sankara a du problème de la gestion des terres en milieu rural une

conception tributaire de celle qu'il se fait des organisations politiques traditionnelles. Celles-ci sont qualifiées en effet de féodales, donc favoriseraient des processus de vassalisation à partir du contrôle de la terre par ceux qu'on appelle les "propriétaires".

A la question suivante du journaliste Ernest Harsch: "Comment la réforme agraire et la formation des CDR parviendront-elles à transformer les rapports sociaux à la campagne, en particulier le rôle des chefs traditionnels?" Sankara répond: "(...) C'est un système féodal qui ne permet pas le développement et qui ne permet pas un minimum de justice et d'épanouissement des masses. Ce système féodal avait fait que ces hommes-là, de par leur naissance, pouvaient contrôler des terres et des terres, plusieurs hectares, plusieurs kilomètres carrés de terres, les distribuer comme ils voulaient. Les autres n'avaient qu'à les cultiver et devaient les payer, eux" (Sankara, *idem*, p. 116).

Cette approche officielle du problème foncier qui légitimera la nationalisation des terres et le rôle de l'Etat en tant que garant de la sécurité foncière pour tous les paysans "opprimés", cette approche donc repose, on le voit, sur des notions inappropriées tels que "propriétaire" et "féodalité". Elle laisse en effet croire qu'il y aurait au Burkina Faso des féodaux dans la même situation que ceux du Moyen-Âge, c'est-à-dire de véritables propriétaires terriens ayant sous leur protection et à leur service des serfs. Y a-t-il eu et y a-t-il encore de véritables féodalités en Afrique Noire? Après l'analyse des concepts qui caractérisent une féodalité, Jacques Maquet estime qu'il y a des féodalités en Afrique, il illustre son idée par l'exemple de la société Soga.

Nous ne contesterons pas cette analyse, mais les définitions, même sommaires, que l'auteur donne de la féodalité, ne peuvent nous permettre d'en identifier des exemples appropriés au Burkina Faso. "Les institutions

féodales, écrit-il, organisent entre deux personnes inégales en pouvoir, des relations de protection d'une part, de fidélité et de service d'autre part. On peut ajouter à cette définition sommaire, un morcellement extrême du droit de propriété, une hiérarchie des droits sur la terre née de ce morcellement, la sujétion paysanne, la suprématie d'une classe de guerriers spécialisés, etc." (J. Maquet, 1961, p. 293). Ou "La base des rapports de production de la société féodale est la propriété de la terre par le seigneur et sa propriété limitée du producteur, le paysan serf" (*idem*, p. 297).

En nous en tenant strictement à ces définitions, nous pouvons soutenir que même dans des sociétés traditionnelles fortement hiérarchisées, comme chez les Haalpulaar du Sénégal où les modes d'accès aux différentes catégories de terres reflètent de façon pénalisante les écarts statutaires entre nobles et descendants de captifs (Dlemar et Van der Laan, 1987; Enda, 1986), on ne peut parler véritablement d'organisation féodale dans la mesure où il n'y a pas de véritables serfs ni une réelle propriété de la terre au sens du droit romain (lire Madjarlan, 1991; Le Bris, Le Roy et P. Mathieu, 1991). Dans le cas du Burkina Faso, même la société mossi qui, au cours des périodes de son apogée, avait étendu sur les sociétés conquises la logique de son organisation politique centralisée, avait préservé leurs fonctions sociales aux maîtres de la terre. Il y avait donc des gens du pouvoir et des gens de la terre (lire Michel Izard, 1985 (a) et 1985 (b)).

Les "féodaux" indexés par le pouvoir, et qu'il est convenu d'appeler "chefs de la terre" "sont d'abord et avant tout des médiateurs religieux, les officiants du culte de la terre" (Madjarlan, *op. cit.*, p. 94). Au Soudan, chez les Marka, ils ne sont pas ces "propriétaires de plusieurs kilomètres carrés de terres" dont parle la révolution. Probablement, dans certaines régions du Burkina Faso, des "abus" ont pu être commis en

matière de contrôle de la terre par des chefs coutumiers qui manipulent au besoin les zones d'incertitudes qu'ils sont les plus aptes socialement à gérer (lire Jean Ziegler, 1988). Aussi, les modes d'accès à la terre en milieu rural peuvent-ils refléter les hiérarchies sociales aux dépens des célibataires et des femmes, etc. Cependant, les logiques foncières coutumières n'offrent pas suffisamment d'éléments pour justifier le qualificatif de "féodaux" que la révolution attribue aux systèmes socio-politiques tradi-tionnels burkinabè.

Or, c'est contre cette féodalité que luttera le pouvoir et c'est de la victoire sur cette féodalité que dépendra la sécurité foncière des producteurs ruraux. La réforme agraire et l'abolition officielle des chefferies traditionnelles ont-elles entraîné donc les mutations escomptées dans les rapports sociaux en général et les rapports fonciers en particulier en milieu rural? La réponse serait positive pour le discours politique qui, dans la nécessité de dresser un bilan positif, confond des changements effectifs et les "désirs pris pour de la réalité". Thomas Sankara pourra ainsi dire à E. Harsch que "l'organisation traditionnelle du pays est battue en brèche et c'est normal (...). Nous savons que cette désorganisation du système féodal dans nos campagnes aura un effet bénéfique parce que désormais le paysan qui sera sur une terre aura la sécurité pour travailler cette terre. Il saura que la terre lui a été confiée. La terre appartient à l'Etat, elle n'appartient plus à un individu. Mais l'Etat burkinabè peut confier l'utilisation et la gestion de la terre à celui qui la travaille" (op. cit., p. 116).

Nous pouvons prendre ici les acteurs politiques au mot et nous poser cette question: lorsqu'ils interviennent effectivement en milieu rural - par exemple sur les périmètres irrigués -, assurent-ils cette sécurité aux paysans? Qu'est-ce qui se passe concrètement

sur un périmètre irrigué de l'Etat? Répondons à cette question à partir du cas du Sourou.

LES PRATIQUES FONCIÈRES SUR LES PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS DU SOUROU

Au niveau des projets, avec des aménagements qui sont avant tout les aménagements de l'Etat, la question foncière semble se simplifier: l'Etat est seul habilité à définir les modes d'accès à la terre. A propos des périmètres irrigués du Sourou plus précisément, l'Etat va, pour supprimer les prérogatives foncières traditionnelles, substituer à l'identité "ethnique", une identité plus englobante, la nationalité. Si la nationalisation de la terre, dans son ensemble, ne peut se traduire parfaitement dans les faits, celle des périmètres est directement applicable dans la distribution des parcelles.

Dans un premier temps, en reconnaissance de leurs droits coutumiers, des fonctionnaires de l'Etat rencontrent les chefs et les notables des villages dont une partie des terres sera aménagée. Ces rencontres permettent aux fonctionnaires d'expliquer aux paysans la nécessité des aménagements et surtout les avantages économiques et sociaux qu'ils en tireront. Les promesses d'attributions prioritaires de parcelles aux autochtones viennent renforcer les "bonnes intentions" de l'Etat. Cependant, sur les périmètres effectivement aménagés, l'Etat procède d'abord par l'annulation de toute base foncière, de tout droit foncier antérieur afin que l'accès aux parcelles ne se fasse plus que par le biais du projet, c'est-à-dire des institutions officielles mises en place par le pouvoir politique.

Le principe central de la réforme agraire "la terre appartient à l'Etat, et peut la travailler celui qui le veut et en a les moyens" peut alors s'appliquer en

s'appuyant sur la logique sélective qui permet le recrutement prioritaire, non pas des paysans autochtones, mais des paysans burkinabè tout court qui expriment le souhait par une demande en bonne et due forme et qui correspondent au profil social et économique de l'exploitation-type, définie par l'Etat. Ici, l'ethnie, la notabilité et la parenté n'interviennent plus comme critères inclusifs ou exclusifs. Elles sont remplacées par l'identité que confère le territoire national (première condition à la candidature pour l'obtention d'une parcelle: être burkinabè), la situation matrimoniale (être marié), la profession (avoir l'agriculture pour activité principale), l'âge (avoir 18 à 45 ans), l'importance de la main d'œuvre familiale (avoir au moins trois actifs masculins âgés de 16 ans au moins), le respect des modalités de production définies par l'Etat (accepter le mode du faire-valoir direct, respecter le cahier des charges, s'intégrer obligatoirement au sein de la coopérative, accepter de quitter son village pour habiter dans le village d'exploitation créé par l'Etat à proximité des périmètres, etc.: cette dernière condition ne concerne que les paysans allochtones).

Ces conditions (que nous avons relevées sur des formulaires de demande de parcelle du Projet de DI) traduisent le souci d'instauration du principe d'accès égalitaire à la terre, même si elles excluent de facto certaines catégories de personnes. En effet, pour que les capitaux économique, culturel et social ne deviennent des éléments déterminants dans l'acquisition des parcelles, pour éviter la création d'un contexte d'ouvrérisation des paysans, pour favoriser la promotion d'une agriculture familiale autogérée, l'Etat considère comme rédhibitoires au fait de devenir exploitant sur le périmètre les statuts de salariés et de commerçants par exemple. Ces catégories d'acteurs ne peuvent en tout cas pas avoir accès directement à une parcelle irriguée de

l'Etat (les commerçants n'assurent un contrôle sur certains paysans des projets que par le biais des prêts usuraires).

Au niveau des familles paysannes, on remarquera que les femmes et les jeunes célibataires ne peuvent devenir des chefs d'exploitation. Avec son idéologie proche des idées morales sur la condition des femmes dans les projets de développement (lire Esther Boserup, 1983), le pouvoir se proposait pourtant de libérer la femme de la situation de domination où la maintient l'organisation socio-économique traditionnelle. La femme qui connaît les mêmes souffrances que l'homme "subit de la part de l'homme d'autres souffrances. Le poids des traditions séculaires de notre société la voue au rang des bêtes de somme. Notre révolution, qui intéresse tous les opprimés, intéresse par conséquent la femme" (Sankara, 1991, pp. 63-64).

Mais, dans la pratique la traduction de ces idées en actes n'est ni automatique ni même toujours possible. Au source, l'intensification de l'agriculture et la logique productiviste rendent nécessaire pour les exploitations une rapide adaptation aux nouvelles techniques de production et la mobilisation d'une importante énergie humaine surtout au cours des périodes de pointe de travail. Les femmes ont comme les jeunes célibataires ou comme toute autre catégorie de "dépendants", le statut d'actifs, et comme telles doivent être mobilisées sur la parcelle, qui se substitue au champ collectif familial. Si l'agriculture traditionnelle favorise la dispersion des champs, avec des possibilités pour les femmes et les célibataires d'avoir des champs personnels, l'agriculture irriguée repose sur la coopération familiale et préserve les rapports de production domestiques en renforçant le pouvoir de contrôle et de mobilisation des chefs de famille et/ou d'exploitation même si ces derniers ne constituent plus les principaux centres de décisions.

En tant que chefs d'exploitation officiellement inscrits sous le contrôle direct des fonctionnaires de l'encadrement, les hommes mariés attributaires de parcelles constituent, en matière de contrôle par l'Etat de la main d'oeuvre nécessaire à la valorisation de ses investissements, des pouvoirs familiaux de relais grâce auxquels chaque membre de la famille, femmes, enfants même en bas âge, actifs célibataires ou mariés, est dans l'obligation de respecter les normes de production diffusées par les fonctionnaires de l'encadrement. Expulsés des centres autonomes de décisions, les chefs d'exploitation conservent cependant leur pouvoir de gestion de la main d'oeuvre familiale: "chaque chef d'exploitation est tenu de faire travailler tous ses actifs sur sa parcelle", lit-on dans le règlement intérieur.

Bref, l'objectif officiel de l'Etat c'est de promouvoir une agriculture familiale, avec une unité de production constituée obligatoirement d'un chef masculin autour duquel s'organise la coopération de tous les membres ayant le statut d'actifs (actifs en âge réglementaire et actifs en âge non réglementaire, c'est-à-dire trop âgés ou trop jeunes). L'accès égalitaire à la terre ne s'exprime donc pas à travers une révision des rapports domestiques de production, mais à travers ces possibilités offertes à des jeunes chefs de ménages qui avalent encore le statut de "dépendant" de devenir des chefs d'exploitation (au niveau des trois projets, les chefs d'exploitation ayant entre 18 et 35 ans sont majoritaires), à travers la négation des prérogatives afférentes aux anciennes notabilités (le chef de terre de Di n'a par exemple pas une parcelle sur les périmètres), à travers la négation des prérogatives de l'autochtonie...

A propos de ce dernier point, l'Etat, en se substituant aux autochtones, supprime par exemple les privilèges de ces derniers à autoriser ou non

l'installation d'un étranger, à intégrer celui-ci à leur communauté, etc. Les étrangers s'installent avec l'aval de l'Etat comme des "paysans de l'Etat" et sont protégés par l'Etat contre toute revendication des autochtones quant à l'attribution des terres irriguées à telle ou telle catégorie d'acteurs. L'étranger du projet est en principe indépendant vis-à-vis des autochtones d'autant plus qu'il s'installe dans un village de l'Etat, un village constituant un nouvel espace social autonome vis-à-vis des villages autochtones.

Ayant perdu toute prérogative quant à l'exploitation des terres pluviales (puisque'il ne vit plus chez lui), il peut profiter, pour sa sécurité, de la base foncière que lui assure l'Etat sur les périmètres irrigués où il dispose, comme chez les paysans de Di, d'une sole de céréaliculture pour l'autoconsommation de sa famille. La possibilité de produire ses vivres sur les périmètres peut lui éviter de solliciter des terres auprès des autochtones, le projet lui permettant de profiter des nouveaux modes d'accumulation tout en lui donnant les moyens de "reconstituer" son champ traditionnel. L'étranger des projets devient dans l'espace physique et social des Marka une nouvelle histoire que les autochtones ne peuvent plus contrôler. Par rapport à eux, il apparaît même parfois comme un privilégié, dans la mesure où il a accès à des terres d'une plus grande valeur économique desquelles les autochtones sont en grande majorité exclus.

Les périmètres irrigués sont avant tout "la terre des étrangers", comme le soutenait avec amertume un paysan de Tani (juillet, 1991). D'ailleurs l'objectif officiel de la répartition spatiale de la population, donc le souci avoué des pouvoirs publics de sauvegarder les fragiles équilibres écologiques en décongestionnant les zones surpeuplées pour repeupler les zones à faible densité et à hautes potentialités économiques, cet objectif peut seul expliquer que les autochtones soient

les moins nombreux sur les périmètres. Au niveau du projet AMVS par exemple, lors de nos enquêtes, sur les 498 exploitations, il n'y avait que 100 autochtones (22 de Bossé: 11 sur le bloc 50 ha exploité uniquement par les autochtones, 9 sur le bloc 140 ha et 2 sur le bloc 460 ha; 7 de Débé sur le bloc 50 ha et 71 de Niassan sur le bloc 50 ha). A Guéougou, le projet maraîcher, conformément à sa vocation initiale, est principalement un projet d'allochtones; à DI les allochtones sont aussi majoritaires.

Si les modes coutumiers d'intégration des étrangers permettent aux autochtones de contrôler les flux d'immigrants, si dans d'autres régions du pays les autochtones peuvent toujours menacer d'expulser des étrangers surtout Mossi auxquels ils reprochent des défillements trop intenses et le non respect des essences utiles, si ailleurs les autochtones peuvent même pousser les étrangers à devenir de "simples prédateurs de l'espace" (Devoy et Lingane, 1993, p. 473), en revanche, avec l'Etat comme couverture et principal gestionnaire de la main d'oeuvre paysanne, les autochtones ne peuvent que prétendre aux mêmes avantages des étrangers, à partir de revendications qui ne peuvent remplacer des demandes en bonne et due forme, elles mêmes soumises à des examens en fonction des centaines de demandes en attente.

M. Loïc E. POODA écrit dans son étude sociologique que pour certains autochtones, "tout en acceptant l'arrivée des étrangers, il faudra que les autochtones soient prioritaires dans l'attribution des parcelles et à l'installation. Ils ne trouvent ni normal ni juste qu'on fasse actuellement appel à des étrangers pendant que tous les originaires du village, résidents ou pas, n'ont pas encore tous bénéficié d'une parcelle. A ce niveau, on observe un brin d'hostilité, sans que cela s'apparente véritablement à la xénophobie à l'égard des étrangers qu'on n'hésite pas à charger de tous les maux (vol, brigandages, dépravation des moeurs, feux de brousse, non

respect des coutumes, etc.)" (Pooda, 1989, in Gersar, 1989, p. 16).

On assiste donc à une situation inversée où l'étranger semble être chez lui et l'autochtone étranger chez lui. C'est du moins à cette conclusion que nous étions parvenu après un entretien de groupe avec les paysans du village de Tani dont aucune exploitation n'avait pu obtenir jusqu'alors une parcelle sur les périmètres. "Là où ils ont aménagé le périmètre 460 ha là, ce sont les terres de Débé, les terres de Gouran et nos terres à nous les gens de Tani. Au moment où ils voulaient tracer des lignes, il y avait même des champs de mil. Le mil était déjà en épiaison. Ils avaient même arraché certaines lignes de mil avec leur jeune épi. Ils nous avaient dit que tous ceux qui avaient leurs champs sur cet endroit auront une parcelle sur le périmètre, mais que nous devons faire des demandes.

"Nous les gens de Tani nous avons fait des demandes. Et ils nous ont dit que notre village n'est pas dans le canton de DI, que nos demandes devaient être faites à Kassoum. Nous sommes allés à Kassoum où le préfet nous a dirigés vers quelqu'un qui devait nous donner des papiers à remplir. Ce dernier nous fit savoir qu'il ne restait qu'un formulaire de demande, donc nous devons revenir une autre fois. Lorsque nous étions retournés le voir, il nous avait dit cette fois-là que le préfet était affecté et que nous devons le suivre dans le village où il se trouvait maintenant. Quand nous avons retrouvé le préfet, celui-ci nous dit que notre village n'est plus dans son canton et qu'il n'était plus le responsable de notre problème. Il nous avait alors dit d'attendre le nouveau préfet de Kassoum.

"Nous sommes donc allés voir les gens de l'AMVS de Niassan qui nous ont dit qu'ils verront notre cas après. Et jusqu'à présent, ils n'ont pas vu notre cas. Nous sommes ici chez nous, est-ce bon que nous ne puissions pas profiter de ce qu'on fait ici? S'il y a de la

souffrance sur les périmètres, nous voulons aller nous aussi offrir cette souffrance" (entretien avec les paysans de Tani, juillet, 1991).

Le symbole des autochtones devenus des étrangers chez eux en face des étrangers dans une situation de privilèges apparaît moins dans l'extrait de cet entretien que dans celui qui suit: "Finalement, nous avons constaté que les étrangers sont plus connus par l'Etat que nous. Alors, nous nous sommes dit que le mieux à faire, c'est de demander aux étrangers de nous aider pour que nous aussi nous puissions avoir des parcelles sur nos propres terres comme eux. C'est ainsi que nous sommes allés voir le délégué des étrangers de Dédé Nouveau pour qu'il nous aide auprès de l'AMVS" (entretien avec les paysans de Tani, juillet, 1991).

L'inversion de la situation apparaît bien dans ce rôle social d'intermédiaire que les étrangers sont appelés à jouer au profit des autochtones, alors que dans le système traditionnel ce sont les étrangers qui ont besoin, pour s'intégrer dans la communauté de leur accueil, d'un intermédiaire autochtone. La situation des autochtones non tributaires de parcelles et les réactions qui en résultent sont les indicateurs d'un conflit de logiques foncières. En effet, pour les fonctionnaires de l'Etat, chargés de la gestion des périmètres, la suppression des droits coutumiers en matière de gestion de la terre permet, de façon légitime, "d'attribuer les terres aménagées (...) à ceux qui sont jugés les plus aptes à les mettre en valeur, même s'ils viennent de l'extérieur de la zone (ou de l'étranger) et n'ont donc pas de prérogatives foncières traditionnelles sur ces terres" (Paul Mathieu, in Le Bris et alii, 1991, p. 66). L'annulation de la base foncière dans le projet laisse donc en principe à l'Etat toute la liberté dans la sélection des producteurs irriguants.

Or pour les paysans autochtones, l'Etat n'est pas le propriétaire des terres, mais il apparaît tout simplement

comme un agent extérieur, un étranger, qui a sollicité des terres. Ainsi qu'il était convenu lors des rencontres de sensibilisation avec les chefs et leurs notables, l'attribution prioritaire de parcelles aux autochtones aurait été l'expression de la préservation de leurs droits, la compensation contre l'ensemble des terres cédées. L'action des fonctionnaires se situe dans une négation des "logiques sociales" paysannes, et les réactions des paysans dans la "méconnaissance" des "logiques" des fonctionnaires. Les fonctionnaires de l'AMVS le reconnaissent expressément dans le rapport d'activités de novembre 1990. Ils soulignent en effet que "l'absence d'étude sociologique sérieuse sur le Sourou pose des difficultés. Ainsi à titre d'exemple, nous citerons le cas des autochtones de Dédé qui revendiquent des parcelles sur les 460 ha alors qu'ils ont eu toute la possibilité de s'inscrire comme candidat à l'installation" (p. 7).

S'inscrire pour être tout simplement "candidat à l'installation sur les périmètres" est l'une des conditions à l'accès aux parcelles, mais pour les paysans autochtones le fait que la candidature ne soit pas une condition suffisante à l'obtention d'un droit d'usage d'une parcelle irriguée apparaît comme une injustice, ou du moins comme l'expression d'un pouvoir externe dominant.

A travers cette analyse, il apparaît que les étrangers à la zone des projets constituent des privilégiés par rapport aux autochtones qui ont exprimé vainement, d'une manière ou d'une autre (par formulation d'une demande écrite ou par revendication directe), leur souhait d'obtenir une parcelle irriguée. La précision "autochtones qui ont exprimé vainement leur souhait d'obtenir une parcelle irriguée" est ici plus qu'un détail. Elle traduit notre volonté de corriger une fausse impression que l'usage indifférencié de l'expression "les paysans autochtones" peut donner. En effet, les enjeux

que l'Etat a créés autour des terres irriguées dévoilent l'hétérogénéité des réactions paysannes face aux projets.

Si l'affectation et la gestion des terres irriguées laissent apparaître des conflits de types de légitimité ou tout simplement des rapports de pouvoirs nettement défavorables surtout aux paysans autochtones, elles ont favorisé aussi un émiettement de ce qu'on aurait pu considérer comme une "conscience collective" dans la mesure où la logique sélective qui préside au recrutement des exploitations a permis à certains autochtones de devenir des "paysans irriguants", donc d'accéder à ce statut de privilégié par rapport aux autres issus des mêmes villages mais exclus du processus de modernisation. Parmi les autochtones attributaires de parcelles, certaines exploitations se plaignent de l'"exiguïté" de leur parcelle ("un demi hectare, cela ne peut suffire à une grande famille", se plaignaient certains exploitants riziculteurs de l'AMVS lors des entretiens qu'ils nous accordaient). D'autres en sont satisfaites.

Parmi les exploitations non attributaires de parcelles, il en est qui n'ont jamais manifesté un intérêt pour l'agriculture irriguée dont elles estiment a priori les avantages peu significatifs au regard des efforts qui leur seront demandés ou en comparaison de leurs propres activités (il s'agit entre autres de grands pêcheurs et de commerçants). Au niveau d'un village, ces différentes situations (nous parlons aussi de la situation des paysans sollicitant vainement une parcelle irriguée) font apparaître, non pas un collectif paysan opposé à un Etat dont les logiques le marginalisent, mais des acteurs produisant des discours divers, reflétant leurs aspirations propres, leur vécu nouveau, leurs attentes:

"Avec les parcelles, l'Etat nous a fait du bien. Il nous sauve de la misère": parole d'un paysan autochtone de Niassan.

"Noi, je ne peux pas laisser mon commerce de moutons pour des histoires de projets. Combien je peux gagner avec le projet?": parole d'un paysan autochtone de Di.

"Ils nous ont trompés qu'ils font les projets pour nous, mais voilà maintenant! Les étrangers ont tout pris": paroles d'un autochtone de Tanl.

"Nous, on est même contents qu'il n'y ait pas eu trop de gens de notre village sur le périmètre. S'il y avait trop de vieux là, les choses n'auraient pas marché. Mais, avec les étrangers, les choses marchent mieux": paroles d'un jeune autochtone de Di (extrait d'entretiens).

Discours variés, parallèles, opposés. Discours de gens qui n'ont pas forcément les mêmes préoccupations ni les mêmes revendications en face de l'Etat. Discours qui invalident les "nous" abusifs. Cependant, préciser ces différentes situations n'engage rien à la pertinence des analyses à propos d'autochtones devenus des "étrangers chez eux", dans la mesure où même les attributaires de parcelles sur des terres relevant de leur "domaine coutumier" ne peuvent se prévaloir d'aucun droit foncier particulier. Comme les étrangers, ils ne sont que des exploitants, et non des "possesseurs". "Nous travaillons la terre de l'Etat. L'Etat nous a prêté une parcelle", ainsi s'exprimait un paysan autochtone dont le champ traditionnel se trouvait une année plus tôt sur le périmètre où il exploitait actuellement une "parcelle de l'Etat".

Comment comprendre le sens de cette expression de "parcelle de l'Etat" si l'on ne s'intéressait pas au type de sécurité foncière que l'Etat assure aux paysans sur les périmètres?

LOGIQUES FONCIÈRE DE L'ETAT ET INSÉCURITÉ DES PRODUCTEURS SOUS-TUTELLE

Grâce aux investissements nationaux et étrangers (paramètre financier), aux aménagements, à la maîtrise de l'eau, à la substitution progressive des houes par les charrues (paramètre technique), à l'organisation en coopérative des producteurs (paramètre social), ce n'est pas forcément la sécurité foncière des paysans que l'Etat garantit, mais "la sécurisation technique de la production et la possibilité de rendements élevés qui accroissent la "valeur" de la terre dans un environnement où la "bonne terre", celle qui bénéficie d'un apport d'eau assuré, est souvent rare et limitée - paramètre économique (Paul Mathieu, op. cit., p. 62). Ce paramètre économique est central dans le choix des types d'aménagements, des systèmes d'irrigation, des assolements, du type d'encadrement, etc., puisqu'il matérialise beaucoup plus les objectifs de l'Etat et des bailleurs de fonds.

Il est aussi l'élément le plus déterminant dans la définition du type de sécurité foncière possible des producteurs. En effet, si "le contrôle foncier apparaît à l'Etat comme le moyen ultime et le plus efficace pour tenter de s'assurer de façon contraignante la réalisation de ses objectifs propres, c'est-à-dire en sorte que le travail des exploitants valorise effectivement comme il faut les investissements", il est plus logique que "l'Etat s'affirme comme le propriétaire du terrain aménagé, et les parcelles irriguées soient attribuées aux exploitants, de façon conditionnelle, pour autant qu'ils respectent les règlements d'exploitation et remplissent les obligations définies par l'encadrement (en particulier paiement des redevances d'irrigation, contributions aux travaux d'entretien des réseaux hydrauliques). L'encadrement se donne ainsi les moyens

d'expulser les exploitants qui ne se conforment pas à ses objectifs et aux règlements" (P. Mathieu, idem, pp. 65-66).

Cette situation correspond exactement à celle qui prévaut au Sourou. En incriminant le système dit féodal, qui serait source d'une insécurité foncière pour les paysans, l'Etat, après s'être fait théoriquement le propriétaire de la terre, soutenait qu'il serait désormais source de sécurité. Thomas Sankara disait: "le paysan sera encouragé à enrichir la terre pour la travailler, plutôt que d'être condamné à l'ancien système où il pouvait avoir une terre, utiliser des engrais organiques pour l'enrichir mais un ou deux ans après, le propriétaire l'obligeait à la quitter, juste au moment où la terre devenait fertile. Donc le développement de notre agriculture tient à la sécurité dans laquelle le travailleur aura exploité la terre" (op. cit., p. 116).

Sur les périmètres de l'Etat cependant, la sécurité foncière de l'exploitant ne se pose ni en termes de "propriété foncière privée" ni en termes d'octroi de titres fonciers ou d'un "bail de longue durée", elle est réduite plutôt à la sécurité de travail dans un contexte de suppression de tout droit relatif à l'espace. Le droit d'usage précaire et gratuit d'une parcelle peut être supprimé à tout moment pour les motifs suivants: "le détenteur n'exerce plus la profession d'agriculteur; les parcelles ne sont pas cultivées à partir de la première campagne qui suit l'attribution de celles-ci ou elles sont abandonnées pendant une campagne agricole; le détenteur refuse ou n'arrive pas à s'acquitter de ses redevances, de ses intrants et de ses prêts; l'exploitant obtient successivement des rendements faibles jugés incompatibles avec l'équilibre financier de l'exploitation; le détenteur ne respecte pas le plan d'assolement; l'exploitant pratique le brûlis sur sa parcelle; l'exploitant enlève la terre de sa parcelle pour d'autres fins (confection des briques par exemple);

L'exploitant pratique la vente sur pied de la production; un vol commis par un exploitant, des propos discourtois et malveillants, toute menace verbale, toute rixe, peuvent entraîner le retrait immédiat de la parcelle de l'intéressé" (Ministère de l'Eau/AMVS du Sourou: Règlement Intérieur des groupements d'exploitants du Sourou, pp. 6-7).

Pour les paysans allochtones dépendant exclusivement ou presque de leur parcelle irriguée, alors que celle-ci n'est pour les autochtones qu'un espace inclusif, c'est-à-dire un champ parmi leurs champs et leurs autres activités, "le retrait d'une parcelle entraîne pour l'intéressé le départ du village créé par l'AMVS pour recevoir les exploitants" (idem, p. 7). Une telle insécurité n'encourage pas chez certains paysans un investissement suffisant en travail, et entraîne aussi des "refus" (refus par exemple d'apporter de la fumure animale sur la parcelle), des attitudes expectatives (construction de logements provisoires, garder une partie de la famille dans le village d'origine, etc.), la rotation des exploitations (démissions et expulsions puis nouveaux recrutements), etc. Cependant, elle semble destinée non seulement à renforcer le pouvoir des fonctionnaires de l'encadrement à contrôler le système de production et les producteurs mais aussi à rendre urgente pour le producteur l'acceptation des contraintes nouvelles qu'apporte l'irrigation avec l'espoir qu'il en tirerait plus d'avantages sociaux et économiques que d'inconvenients.

Elle favoriserait en principe la volonté de toujours mieux faire en créant même un contexte d'émulation. Puisque rien n'est acquis et que tout reste à acquérir pour le producteur, puisque le système ne maintient que les "meilleurs", le paysan n'a contre la précarité de son statut que son "excellence technique" et ses performances économiques, en plus bien sûr de son interiorisation des

nouvelles hiérarchies sociales qui placent les fonctionnaires au sommet des rapports verticaux.

L'Etat n'assure donc pas au paysan la sécurité foncière, mais le maintient dans un contexte d'incertitude et d'insécurité qui garantit son propre droit de regard sur le système. Au lieu de faire du paysan un acteur s'impliquant progressivement dans le système qu'il devait en principe s'approprier pour en assurer la reproduction, il en fait un acteur toujours provisoire.

En maintenant le paysan dans cette incertitude, les fonctionnaires peuvent établir de nouvelles hiérarchies des diverses activités paysannes et faire du travail sur la parcelle la "priorité des priorités". Ils imposent donc aux producteurs la logique de la spécialisation, de la "professionnalisation", au détriment de leur propre logique de diversification. Ainsi, lorsqu'il y a ce que l'encadrement appelle "concurrence d'activités", c'est-à-dire ce qui, pour les paysans, est recherché d'un nouvel équilibre entre deux systèmes de production ayant chacun ses contraintes spécifiques, les fonctionnaires tranchent parfois selon leur propre logique: 10 exploitations autochtones ont été expulsées des périmètres de Di pour cause de pratique concurrentielle d'autres activités: pêche et agriculture pluviale (Legoupil et alii, 1989 et 1990). Ainsi lorsqu'un conflit social apparaît, au lieu d'en comprendre les causes, l'encadrement tranche selon sa propre logique: toutes les exploitations autochtones de Bossé ont été expulsées des périmètres de Di parce qu'elles refusaient de faire des travaux d'intérêt commun avec les familles autochtones de Toma (idem). Aussi, aux modes sociaux traditionnels de règlement des conflits et de réconciliation, l'encadrement substitue parfois des procédures extrêmes de sanctions: "un paysan de Sababu, étranger, a utilisé un produit phytosanitaire pour empoisonner le boeuf de son voisin, parce qu'il était jaloux de ce boeuf très gros et très performant avec les

charrues. Il a arrosé la paille que mangeait le boeuf avec ce produit destiné à tuer les termites. On a fait des enquêtes et on a su que c'est lui. Après avoir reconnu les faits, il a demandé pardon. Mais on lui a retiré la parcelle et il a été renvoyé du village pour retourner chez lui. Il menaçait même de nous tuer par des "waks" - gris-gris - ou par sorcellerie" (entretien avec M. Allossani, président de la coopérative de Di, juin, 1991).

Finalement, pour combattre un système foncier traditionnel dit féodal afin d'assurer la sécurité aux paysans l'Etat instaure une sorte de féodalité sur les périmètres placés sous son contrôle. Il agit à peu près comme ces "féodaux traditionnels" dont les prérogatives sont dénoncées par les réformes.

Le paysan du projet est donc un acteur permanent provisoire. La précarité de son statut d'exploitant constitue une incertitude, une insécurité que l'encadrement manipule lorsqu'il veut exercer des pressions sur les producteurs. Mais cette insécurité favorise théoriquement l'adhésion des paysans aux principes de la coopérative. Car ici, dans ce contexte particulier où le village, la parenté, le clan ou le lignage, ne peuvent plus jouer le rôle du collectif garant des droits d'usage de la terre à chaque membre, c'est la coopérative qui en devient le substitut. C'est en tant que membre de la coopérative que chaque exploitation peut revendiquer ses droits auprès du Projet, c'est-à-dire auprès des institutions étatiques mises en place pour la gestion du projet.

En réalité, la coopérative, et surtout les discours qui la légitiment, renvoient eux aussi à un ensemble de codes de référence de l'idéologie dite révolutionnaire. A travers elle, l'Etat entend en effet détruire "l'idéologie féodale" qui serait le facteur explicatif de l'arriération culturelle et le "manque" de développement des campagnes.

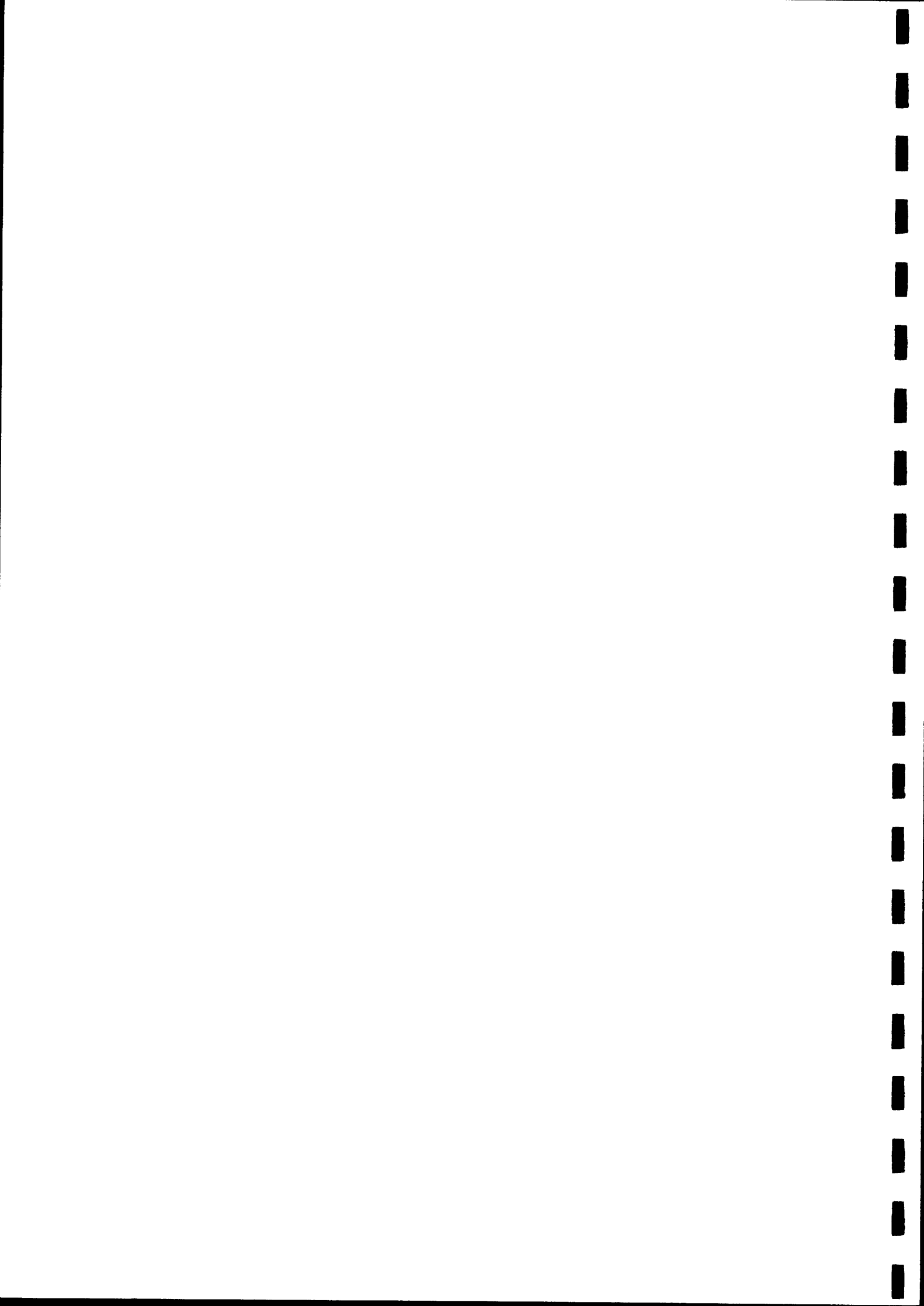
Comme avec la réforme agro-foncière, l'Etat pense que la coopérative paysanne, dont lui seul définit la forme et le contenu socio-politique, serait l'instrument efficace pour la construction d'une nouvelle société paysanne débarrassée du carcan de la féodalité et introduite dans la logique d'une démocratie populaire.

En guise de conclusion nous dirons que ce qui est à retenir à propos du foncier sur les périmètres du Sourou c'est qu'il s'agit ici non d'un problème foncier mais agraire. Ce qui importe c'est non pas le statut juridique de la parcelle mais les moyens techniques et financiers pour la sécurisation de sa mise en valeur. Les possibilités offertes aux paysans d'accéder ou non aux crédits bancaires et d'obtenir des équipements agricoles de nature à réduire la pénibilité du travail (charrue par exemple), les rapports superficiels de la parcelle et charges totales d'exploitation imputées aux paysans qui influent sur l'équilibre financier de chaque famille, les risques financiers et techniques qui nécessitent de nouvelles aptitudes et de nouvelles formes de gestion, etc.: c'est autour de ces points précis que s'articulent les difficultés, les rapports de forces et de pouvoirs, etc.. Le paysan se soucie moins d'être ou non le propriétaire de la parcelle irriguée, mais lorsqu'il n'a plus son compte, il s'en va, ou lorsque l'encadrement estime qu'il menace l'équilibre du projet, il l'expulse (pour en savoir plus sur les projets hydroagricoles du Sourou, lire Sadamba Tcha-Koura, 1995: ce texte est un extrait légèrement modifié de ce livre).

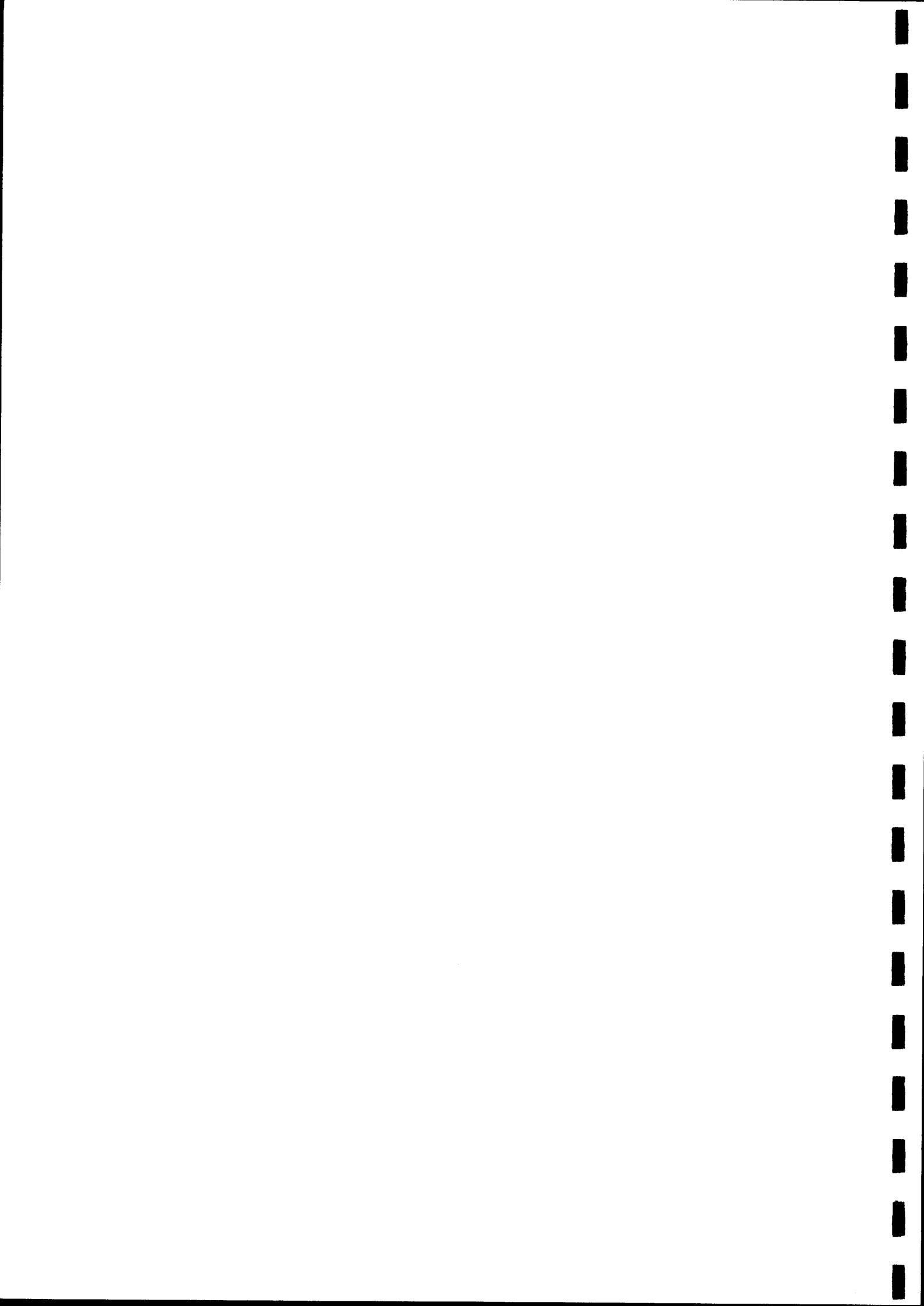
Bibliographie

- BOSERUP Esther, 1983, *La femme face au développement économique*, Paris, PUF, pour la version française, 315 pages.
CHAUVEAU J.-P. et alii, 1982, << Rapport introductif >>, in LE BRIS et alii, 1982, *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, Paris, Editions ORSTOM-KARTHALA, pp. 17-44.

- COMPAORE G., 1991, << La rénovation des centres urbains: le cas de Ouagadougou >> in LE BRIS E. et GIANNITRAPI, 1991, *Maîtriser le développement urbain en Afrique Subsaaharienne*, Actes du colloque International de Ouagadougou, 1-5 octobre, 1990, Paris, ORSTOM, pp. 170-185.
- DIEMER G., LAAN E., 1986, *L'Irrigation au Sahel*, Paris/Eds-Magenleng, Karthala/CTA, 226 pages.
- GERBAR/Ministère de l'EAU, 1989, *Etude de périmètre hydroagricole à Dédé* (900 ha), Nîmes/Sourou, Septembre.
- GERBAR, 1986, *Périmètre maraîcher de Lanfiera*, Bilan du périmètre et perspectives de développement, Ouagadougou.
- IZARD M., 1985:
 - (a) *Le Yatenga précolonial, un ancien royaume du Burkina*, Paris, Karthala;
 - (b) *Gens du pouvoir, gens de la terre. Les institutions de l'ancien royaume du Yatenga*, (Bassin de la Volta Blanche), Cambridge University, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 594 pages.
- LECOUPIL et alii, 1989, *Bilan diagnostic du Projet de Développement des Cultures Irriguées du Sourou (PRODECIS)*, SORITEX/Caisse Centrale de Coopération Economique, Novembre.
- LECOUPIL et alii, 1990, *Etude de faisabilité pour la consolidation du Projet de Développement des Cultures Irriguées du Sourou*, Septembre.
- LE ROY E., 1993, << La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre >>, article à paraître, multi., 21 pages.
- LE ROY E., 1991, << Le régime minier entre le monopole de l'état et le privilège de l'inventeur >>, in LE BRIS et alii, 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala, pp. 117-130.
- MADJARIAN G., 1991, *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande*, Paris, L'Harmattan, 313 pages.
- MAQUET Jacques, 1961, << Une hypothèse pour l'étude des féodalités africaines >>, in CEA, Vol II, 2, Cahier, Paris, Mouton et co, pp. 292-314.
- MATHIEU Paul, 1991, << Le foncier dans l'agriculture irriguée: de la maîtrise de l'eau au contrôle de la terre >>, in Le Bris et alii, 1991, pp. 61-76.
- POODA E. Loïc, 1989, voir annexe J: étude sociologique, in Gersar, 1989, Nîmes et Ouagadougou.
- SANKARA Thomas, 1991, *Oser inventer l'avenir*, la parole de SANKARA, présenté par David GAKUNZI, Paris, Pichfunder & L'Harmattan, 290 pages.
- TAFSOBA Solange, 1987, *Les politiques en matière de logement à Ouagadougou* (Burkina Faso), mémoire de DES d'urbanisme, Université de Paris VIII, Institut d'urbanisme, mai-juin, 95 pages.
- TCHA-KOURA Sadamba, 1995, *Formation d'une élite paysanne au Burkina Faso*, Paris, L'Harmattan, collection Alternatives Rurales.
- ZIEGLER Jean, 1988, *La victoire des vaincus. Oppression et résistance culturelle*, Paris, Le Seuil, Coll "L'Histoire Immédiate", 250 pages.



III. Statut de la terre, crédit, réformes
juridiques



Les plans fonciers de Côte d'Ivoire

Par J. Gastaldi

1. Historique

En 1987, le gouvernement ivoirien, s'appuyant sur la Banque mondiale, a souhaité résoudre le contexte législatif et technique de l'appropriation foncière, après différentes approches infructueuses. La constitution ivoirienne du 30 novembre 1960 fait relever la propriété foncière du domaine de la loi. Mais, en la matière, seuls existent des textes antérieurs, essentiellement un décret loi du 20 mai 1955. Ultérieurement cependant, le décret du 16 février 1971 a établi un régime moderne, caractérisé par l'obligation d'une procédure domaniale ou foncière pour valider les transactions immobilières et par l'obligation de détenir une concession provisoire ou définitive pour occuper régulièrement un terrain.

La maîtrise des procédures foncières pour les pouvoirs publics découle du principe selon lequel toute terre est réputée domaniale en raison de deux décrets de 1904 et 1906, sauf titre résultant d'une immatriculation régie par un décret du 26 juillet 1932. Or, en matière rurale, on estime que 1% seulement des terres sont immatriculées, alors que le pays possède 241 500 km² de terres agricoles.

Pour le reste, la règle admise, bien que non formalisée par un texte est que « la terre appartient à celui qui la met en valeur ». Or la mise en valeur est effective, à des degrés divers d'intensification, sur l'ensemble du territoire. Parallèlement, l'exercice des droits coutumiers sur la terre constitue la règle de fait ; un décret du 8 octobre 1925 permettait d'officialiser et de transmettre les droits coutumiers, cependant que le décret du 16 février 1971 revenait sur cette notion.

En définitive, le heurt du droit moderne avec le droit coutumier est patent ; ce dernier s'exerce effectivement en tous lieux, cependant que s'instaure progressivement un marché foncier et une individualisation de l'appropriation.

Une double question s'est alors posée :

- > Faut-il légiférer aujourd'hui dans ce contexte délicat posant la question du droit moderne au regard du droit coutumier ?
- > Faut-il instituer un cadastre général et sur quels principes ?

2. L'état de la réflexion actuelle

Sur le point n°1, le gouvernement reste extrêmement prudent. En effet, le débat n'est pas clos quant au choix qui devra s'instaurer en faveur du droit moderne à l'exclusion du droit coutumier. Le décret de 1971 érige un principe qui permet de résoudre, par les services de l'Etat, des situations ponctuelles. Mais les aspects relatifs au marché foncier, à la généralisation des pratiques foncières d'une économie libérale ne trouvent pas leur solution.

Sur le point n°2, les services de l'Etat s'en tiennent à l'immatriculation, dont le caractère lourd et inadapté aux terres agricoles et à la vie villageoise, montre qu'elle doit être repensée ; la généralisation, en zone rurale, d'un cadastre de type classique donnerait lieu à des coûts élevés et continuerait à poser le problème, en accentuant sa difficulté, du régime des droits réels. Plusieurs études tendant à faire adopter un cadastre sont restées, pour ces raisons, « lettre morte ».

3. Les principes régissant les plans fonciers ruraux.

Ils reposent sur une approche pragmatique. La population agricole pratique en fait une politique foncière consensuelle, basée sur une appropriation paisible, arbitrée par la voie coutumière, reconnue par les autorités, donnant matière à des pratiques effectives d'achat, de vente, de location relevant du droit moderne. La sécurisation de ce statut de fait des terres, à l'égard de l'Etat, à l'égard des tiers, exige une documentation foncière qui à la fois bénéficie de l'autorité publique et du consensus local. Cependant, la mise en oeuvre d'une telle documentation requiert, si elle doit être systématisée, une technique simple, rapide et peu coûteuse, se démarquant en cela des cadastres classiques. D'où la notion de « plan foncier rural », consistant en un relevé à moyenne échelle des situations existant sur le terrain, constatant l'accord des parties, qu'il s'agisse des individus ou de l'autorité coutumière, respectant en cela les équilibres sociologiques locaux. L'existence du plan foncier rural doit ne pas faire obstacle aux règles du décret de 1971, bien au contraire, comme devant faciliter la systématisation ultérieure, à la demande des parties, des concessions provisoires, puis définitives.

Parallèlement, on peut estimer que la concrétisation de la politique foncière de fait, sera de nature à faciliter, par la pratique reconnue, l'émergence d'une législation qui la consacre et qui permette l'évolution vers le droit moderne.

4. Les caractéristiques des plans fonciers ruraux, leur mise en oeuvre.

a) L'élaboration des plans repose sur les photographies aériennes, lesquelles jusqu'à présent sont établies « par contact » (et non par orthophotoplans), à l'échelle du 1/10.000ème, et sur une procédure d'enquête et de levé complémentaire de terrain. L'équilibre de terrain comprend :

- > un chef d'équipe ;
- > un photo interpréteur ;
- > un observateur agricole ;
- > un animateur traducteur.

Cette équipe procède aux enquêtes après convocation des ayants-droit (titulaires d'actes conventionnels, usagers, chefs de famille ou de lignage). La reconnaissance sur le terrain permet d'éliminer les litiges, en général peu nombreux (2 à 3% de la surface) ; des arbitrages complémentaires par la voie coutumière permettent de clôturer les procédures d'enquête.

Le plan est alors établi, à l'échelle du 1/10.000ème ; il est accompagné d'un registre, établi par ayant-droit. La définition de celui-ci varie (famille, village, individu) selon le consensus local. Une cote par ayant-droit est établie, par département, le registre mentionne aussi les biens, leur surface. Un extrait global du PFR, par ayant-droit, est établi, avec figuration des biens constituant le compte de l'intéressé. L'informatisation des fichiers rend possible une gestion d'ensemble du dossier, la numérisation des plans et des archives, dont la responsabilité peut incomber soit à une cellule centrale, soit à des cellules locales (département).

b) Le rendement de l'opération est éminemment variable. Une équipe peut traiter de 20 à 100 hectares par jour selon la forêt ou savane.

- c) Le coût global de l'opération peut, en améliorant techniques et procédures, être estimé de 3800 à 1500 FCFA par hectare selon forêt ou savane. Sur la base des surfaces traitées depuis l'origine jusqu'en 1994, le coût réel moyen actuel est le suivant :

3500 FCFA par hectare soit :

- unité de gestion : 738
- photographie : 367
- terrain : 1250
- bureaux : 970
- formation : 175.

Un tel coût est remarquablement bas, il tient à la rusticité du dispositif.

- d) Néanmoins, le dispositif doit être complété par des procédures de mise à jour. Celles-ci devront être décentralisées pour ce qui est de l'information et pourront être centralisées pour ce qui est de la gestion et de la production des extraits.
- e) Des propositions ont été faites pour institutionnaliser le dispositif par la création d'un établissement public ad-hoc. En effet, le gouvernement ivoirien a, en conseil des ministres, arbitré la poursuite des plans fonciers ruraux, à hauteur de un million d'hectares par an.

5. Conclusion générale

A l'heure actuelle, la maîtrise de l'élaboration des PFR accrédiète leur avenir. La demande est forte et les résultats sont facteur de paix sociale et de dynamisation de l'économie. Mise en oeuvre depuis juillet 1993, les PFR ont été observés de près par les autorités gouvernementales qui pouvaient craindre les résurgences de revendications foncières ainsi que des arbitrages difficiles ; il n'en a rien été ; au contraire, les autorités villageoises ainsi que les particuliers apprécient la sécurisation foncière qui résultent de l'existence de ces documents publics. L'administration y voit la possibilité d'une documentation foncière répondant au concept juridique de la concession, laquelle peut être établie sous réserve du droit des tiers, directement à partir du plan foncier et de manière généralisable.

L'exemple de la Côte d'Ivoire peut être étendu à tous les pays voisins se trouvant dans le besoin d'une documentation foncière : le Bénin, le Burkina-Faso, le Niger, la République de Guinée a introduit le principe du PFR dans son code rural. L'essentiel sera de veiller à la maîtrise des coûts et à la gestion future du système. Ce qui mérite une attention soutenue des pouvoirs publics.

Intervention de M. Grosclaude de la Caisse Française du Développement

REORGANISATION FONCIERE EN MAURITANIE : ETAT D'AVANCEMENT ET PERSPECTIVES

I. LE CONTEXTE DE LA REORGANISATION FONCIERE.

I.1. L'évolution du secteur agricole dans les années 70 et 80

Avec une très faible superficie cultivable, 400.000 ha, soit 0,4% du territoire national et sa grande vulnérabilité aux variations météorologiques, l'agriculture en Mauritanie occupe environ 50% de la population et représente le 3ème secteur de son économie après la pêche et les mines.

En 1989, la part de l'agriculture dans le PIB était de l'ordre de 29%, les cultures ayant une part relativement restreinte (5,5% du total) par rapport à l'élevage (23,5%).

Entre 1969 et 1989, la croissance de la production agricole n'a été en moyenne que de 0,6% par an, contre une progression de 2,7% par an de la croissance démographique.

I.2. Le premier programme de redressement économique du secteur agricole 85/88

Parallèlement à la mise en place de mesures d'assainissement macro-économique dans le cadre d'un Programme de Redressement Economique et Financier (PREF), le gouvernement mauritanien engageait des réformes importantes dans plusieurs secteurs clés, notamment celui du développement rural.

L'ordonnance n° 83-127 du 05 juin 83 édictait les grands principes de la réorganisation foncière et domaniale. Son objectif fondamental était de mettre fin à une situation de dépendance et d'ouvrir la voie à l'appropriation privée, considéré comme « un facteur essentiel du développement économique et social du pays ».

Par ailleurs, deux mesures importantes ont contribué à la relance du secteur agricole entre 1985 et 1988:

- l'augmentation du prix des céréales au producteur (+ 50% en trois ans),
- la mise à la disposition de producteurs non encadrés par l'état (« privés ») de terres irrigables suite à la mise en service des barrages de DIAMA et de MANANTALI sur le fleuve Sénégal.

A partir de 1984, un vaste mouvement d'occupation et de mise en valeur des terres du delta du Fleuve Sénégal s'est engagé sous la conduite du secteur privé (hommes d'affaires, commerçants, anciens fonctionnaires) qui ont aménagé plusieurs milliers d'hectares sans l'aide de l'état.

En 3 ans, la superficie irriguée est passée de 4.500 ha. en 84/85 à 15.000 ha. en 87/88. Alors que la superficie des périmètres irrigués financés par l'état passait de 4.000 à 6.500 ha, les

périmètres à fonctionnement et gestion privés sont passés de 500 à 8.500 Ha. La production de paddy a plus que doublé sur cette période en raison de l'apport des producteurs « privés » qui assuraient en 1989, 60% de la production totale.

1.3. La réforme foncière, volet capital de la nouvelle politique agricole dans le cadre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA, 1989-1993)

En 89, le potentiel de terres irrigables, de l'ordre de 130.000 Ha, restait cependant largement supérieur aux superficies mises en valeur et exploitées.

De nombreux goulots d'étranglement freinaient le secteur, notamment dans les domaines des techniques agricoles, de la commercialisation et du foncier. Les actions dans le domaine foncier se sont limitées à l'octroi de terrains à usage agricole sous forme précaire et révoquant, essentiellement à des populations allogènes, dans la région du TRARZA.

En 1989, le gouvernement mauritanien, avec l'appui de la Banque Mondiale et de la Coopération Française, décidait d'approfondir les réformes amorcées dans le cadre du PRAF par la mise en oeuvre d'un programme d'ajustement du secteur agricole (PASA). Ses objectifs principaux visaient à créer un cadre permettant une extension des cultures irriguées à des conditions économiques satisfaisantes, à encourager l'initiative privée par une politique efficace et réaliste en matière foncière, de prix, de commercialisation et de crédit.

La politique foncière dans le cadre de la conception et de l'application du PASA à partir de 89 visait à canaliser l'évolution de l'appropriation foncière, à protéger les populations autochtones, à normaliser les situations et donc améliorer les modalités d'application de la loi foncière. Il a fait l'objet d'un véritable projet financé par la CFD, le FAC et l'IDA qui comportait :

- l'élaboration d'un plan d'organisation de l'administration chargée de la mise en oeuvre de la réorganisation foncière,
- l'élaboration et la publication des textes réglementaires et techniques relatifs à la réorganisation foncière, la mise en place des procédures d'attribution des terres et leur application,
- l'établissement de schémas directeurs des structures et de règlements de l'occupation de l'espace,
- la régularisation des occupations et l'ajustement des attributions,
- l'établissement d'un plan foncier et des modalités de sa mise à jour.

L'application de la réorganisation foncière a été réalisée à partir du début 1991 sur la zone test du Trarza-Est et étendue au TRARZA-OUEST début 93. Son extension sur l'ensemble de la vallée du fleuve Sénégal, initialement prévue à partir de 92 a effectivement démarré sur le Gorgol, limitée au Périmètre Pilote du Gorgol, avec l'appui de l'Union Européenne en 93.

2 - LES PRINCIPES DE LA REORGANISATION FONCIERE ET DOMANIALE EN MAURITANIE

2.1. Principes fondamentaux

Ils sont édictés par l'ordonnance n° 83.127 du 05 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale qui stipule notamment que:

- la terre appartient à la nation,
- l'état reconnaît et garantit la propriété foncière privée qui doit, conformément à la Chariaa, contribuer au développement économique et social du pays,
- le système de tenure traditionnelle du sol est aboli,
- tout droit de propriété qui ne se rattache pas directement à une personne physique ou morale et qui ne résulte pas d'une mise en valeur juridiquement protégée est inexistant,
- les droits collectifs légitimement acquis sous le régime antérieur, préalablement cantonnés aux terres de culture bénéficient à tous ceux qui ont, soit participé à la mise en valeur initiale, soit contribué à la pérennité de l'exploitation,
- l'individualisation est de droit,
- toute forme d'affermage de la terre non conforme à la Chariaa, est prohibée,
- les terres mortes sont propriété de l'état,
- quiconque désire accéder à la propriété d'une terre domaniale doit impérativement en obtenir au préalable la concession,
- celle-ci n'emporte transfert de propriété qu'après mise en valeur,
- l'Etat procède par voie administrative pour la préservation de ses droits fonciers,
- les tribunaux doivent se déclarer incompétents toutes les fois que la revendication porte sur une terre domaniale,
- le juge des contestations se limite à dire si la terre est domaniale ou ne l'est pas,
- le droit de propriété ne peut empêcher la réalisation d'un projet d'intérêt national ou régional,
- l'espace vital des agglomérations est protégé,
- les contestations domaniales relèvent exclusivement de la compétence des chambres mixtes et tribunaux,
- le régime juridique de la propriété foncière demeure fixé par la Chariaa pour tout ce qui n'a pas été fixé par l'ordonnance.

2.2. Textes d'application

2.2.1. Décret n° 90-020 du 31.01.90.

Ce texte traite en particulier des points suivants :

- notion d'agglomération rurale : 50 habitations permanentes,
- modalités d'individualisation des terres collectives,

- le demandeur de concession définitive doit au préalable :

a) avoir bénéficié d'une autorisation d'exploiter de 5 ans au terme de laquelle le terrain doit être mis en valeur de manière effective,

b) puis d'une concession provisoire au cours de laquelle il doit pendant cinq années consécutives maintenir l'exploitation du terrain.

- toute demande de terrain doit faire l'objet d'une publicité foncière,

- l'attribution des terrains est du pouvoir du Hakem (préfet, moins de 10 Ha, du Wali (gouverneur, 10 à 30 Ha), du Ministre des Finances (30 à 100 Ha.) ou du Conseil des Ministres (au delà de 100 Ha.). L'avis de commissions départementales, régionales ou nationale doit être recueilli. L'Etat de mise en valeur doit être constaté régulièrement.

- les litiges ou contestations qui ne portent pas sur la domanialité des terres sont solutionnés par des commissions départementales ou régionales et tranchés en dernier ressort par le Ministre de l'Intérieur après avis de la commission nationale d'arbitrage.

- les biens vacants et sans maître peuvent être intégrés dans le domaine de l'Etat. Ils ne peuvent être ni immatriculés ni cédés avant l'expiration d'un délai de deux ans.

- les droits antérieurs à la loi du 02.08.1960 font l'objet d'un certificat de propriété établi par le préfet après enquête publique. L'enquête doit préciser la date de mise en valeur et la continuité de celle-ci.

2.2.2. Décret n° 90.162 du 04.11.1990

Celui-ci définit les modèles types des actes d'autorisation d'exploiter, de concession provisoire et définitive. Ceux-ci stipulent les droits et obligations des parties.

Ces textes sont complétés par un ensemble d'arrêtés et circulaires fixant les rôles des services fonciers, les modalités d'attribution des terrains et individualisation, d'établissement des espaces vitaux et réserves foncières.

3 - STRUCTURE ADMINISTRATIVE CHARGÉE DE LA REORGANISATION FONCIÈRE

L'ensemble du dispositif a été mis en place en 1990 et comporte les services suivants dont les rôles ont été précisés dans un plan d'Action Foncière pour la période 93-97:

3.1. Service du réviseur, Ministère de l'Intérieur.

Le réviseur a pour rôle :

- la mise en oeuvre de la politique de réorganisation foncière,
- l'animation et la coordination de l'ensemble de l'action,
- le suivi et contrôle de l'ensemble des intervenants,
- l'information des Comités interministériels et des bailleurs de fonds,
- la finalisation des textes législatifs et réglementaires,

- le suivi et règlement des réclamations.

3.2. Services du Bureau des Affaires Foncières du Ministère du Développement Rural et de l'Environnement (MDRE).

Il a pour rôles :

- la préparation des projets de textes législatifs réglementaires et techniques nécessaires à la mise en oeuvre de la politique de réorganisation,
- l'élaboration des actes fonciers et cahiers des charges annexés aux autorisations d'exploiter, concessions, baux à ferme...
- la définition des critères de jugement de la mise en valeur et de la mise en réserves, des emprises du domaine de l'état, des principes de remembrement...
- le suivi-évaluation des services fonciers décentralisés,
- le lancement ou participation de toute étude ou travaux intéressant la réorganisation foncière.

3.3. Les bureaux fonciers régionaux :

Placés sous l'autorité du Bureau des Affaires Foncières, ils sont chargés de l'établissement et du suivi du plan foncier régional, à savoir :

- l'instruction technique des dossiers de demande de régularisation et attribution de terrains,
- le contrôle des mises en valeur au moment des régularisations et changement de statuts des attributaires,
- l'élaboration des dossiers de classement des réserves foncières et espaces vitaux,
- le bornage ou contrôle du bornage du domaine de l'état,
- le contrôle des marchés ou études intéressant la réorganisation foncière,
- la réunion de toute documentation écrite et cartographique nécessaire à l'établissement du plan foncier et à sa tenue à jour,
- l'information de la population sur la politique de réorganisation foncière, l'aide à l'élaboration des dossiers de demande de régularisation et d'attribution nouvelle.

3.4. Les services fonciers de la moughataa (préfecture).

Ce bureau, placé sous l'autorité du Hakem (préfet) est chargé :

- de recevoir les dossiers de demande de terrain, de vérifier la conformité des dossiers, de tenir le registre foncier et de délivrer les récépissés de dépôt de demande,
- d'instruire ces demandes et de procéder à la publicité foncière,
- de donner un avis circonstancié sur tous les dossiers et de transmettre ceux supérieurs à 10 Ha au Wali,
- de réunir la commission départementale et de prendre les arrêtés d'attribution,

- de recevoir les plans de bornage et les récépissés de paiement des redevances,
- de rédiger les actes fonciers de les faire signer,
- d'instruire les dossiers d'individualisation des terres collectives,
- de recevoir les dossiers de réserves foncières et espaces vitaux, de réunir la commission départementale et les transmettre au Ministère de l'Intérieur pour arrêter le classement.

3.5. Les services fonciers de la wilaya (région).

Ils ont pour rôle :

- la transmission aux autorités centrales des dossiers de demande de terrain supérieurs à 30 Ila, des dossiers de classement des espaces vitaux et réserves,
- la réunion de la commission régionale : attribution et règlement des litiges,
- la prise des arrêtés d'attribution (10 à 30 Ila)

3.6. Le Service des domaines du Ministère des finances.

Il a pour rôle :

- la réunion de la commission nationale pour les attributions supérieures à 30 Ila,
- l'élaboration des communications en conseil des Ministres, des arrêtés attributions et leur publication,
- la fixation des redevances foncières annuelles,
- l'archivage de l'ensemble des actes fonciers.

4 - LES ETAPES DES OPERATIONS DE REORGANISATION FONCIERE. ETAT D'AVANCEMENT DE L'OPERATION TEST DANS LE TRARZA

L'engagement de l'opération test dans le TRARZA avait pour objectifs :

- la régularisation foncière de toutes les exploitations dont la mise en valeur aura été constatée dans le cadre de l'élaboration des schémas des structures,
- de surseoir à toute attribution tant que les schéma des structures ne sont pas adoptés,
- de sauvegarder les droits des personnes et collectivités déplacées dans le cadre des schémas des structures et de celles ayant fait l'objet d'un constat de « vacance » temporaire.

4. 1. Information - sensibilisation des populations.

Elle est réalisée sous la responsabilité des autorités régionales et départementales. Elle est particulièrement sensible car les fondements mêmes de l'ordonnance n° 83-127 sont conflictuels :

- abolition des droits traditionnels,
- rattachement des terres non mises en valeur par l'Etat,
- individualisation des terres collectives.

Elle a été entamée en 83 et intensifiée à partir de 90 avec la mise en place du Bureau Foncier de Rosso. Les résultats de cette action, bien que parfois contestés, ont pu se mesurer en particulier par les actions de réclamations des privés (opposition des « privés » jusqu'en début 91 aux dispositions du décret 90-020 relatives à la période probatoire de 10 ans) et par la non adhésion des notables et responsables de groupements sur la remise en cause des droits traditionnels par la loi.

4.2. Géodésie - Cartographie

Ces éléments sont indispensables pour les enquêtes foncières, la mise à disposition de fonds cartographiques fiables et l'élaboration du plan foncier.

Sur le Trarza-Est, les bornes IGN ont été implantées en juin 92 et le réseau a été densifié en 93. La densification géodésique a été effectuée début 94 pour le TRARZA-Ouest. La densification géodésique et la cartographie au 1/12.500^e de l'extrémité Ouest du TRARZA est prévue au cours du 1^{er} trimestre 95.

Les photomosaïques redressées du TRARZA ont été établies par l'IGN en 1993 et servent de base au fond cartographique du plan foncier.

Dans le cadre de l'extension des opérations au reste de la vallée du Fleuve Sénégal, les bornes géodésiques de références ont été implantées en Avril 1994. Par ailleurs, le Bureau foncier dispose depuis fin 94 des photomosaïques redressées au 1/12500^e sur le BRAKNA, le GORGOI, et le GUIDIMAKA établies sur la base de prises de vues aériennes de novembre 93.

4.3. Enquêtes foncières.

Elles ont pour objectif, par secteur:

- d'établir le statut des terres et la situation des différents droits qui s'y rattachent.
- d'établir la situation des surfaces aménagées et cultivées.

Elles ont été réalisées en 1989 sur le TRARZA-EST dans des conditions difficiles et deux ans avant le démarrage des opérations de régularisation. Malgré des résultats contestables, elles indiquaient que sur les 55.000 Ha du TRARZA-EST, 390 exploitants privés et groupements occupaient 13.350 Ha. aménagés dont seulement 4.474 Ha. cultivés. L'enquête foncière sur le TRARZA-OUEST a été réalisée en 91 sur une superficie totale de 79.370 Ha. Elle concluait sur l'existence de 382 exploitants ayant aménagé 13.641 Ha. dont 4.503 Ha. en groupements précoopératifs.

4.4. Schéma directeur des structures / Règlement d'occupation de l'espace.

Le schéma directeur des structures a été élaboré sur le TRARZA-EST en 1990 et a été adopté par le comité interministériel de l'après barrage et des affaires foncières. Il a proposé :

- des superficies minimales viables de 15 Ha en culture exclusive de walo, 3 Ha pour les petits paysans en irrigué et 45 Ha pour les exploitations à salariés.

- la mise en réserve de 2.400 Ha de terres irrigables destinées aux petits exploitants et 6.600 Ha de forêts classées.

Le schéma des structures réalisé sur le TRARZA-OUEST au premier semestre 92 concluait pour l'ensemble de la zone Rosso-Diama à:

- un plan d'eau permanent de 10.119 Ha.
- 40.201 Ha. de décrue destinés aux pâturages.
- 24.843 Ha. de terres aménageables en irrigué.
- 4.207 Ha. d'espaces vitaux et réserves à constituer.

Les propositions d'attribution de terres cultivables sont faites sur la base de 3,8 Ha. pour les petits paysans et 12,5 Ha. par actif pour les exploitations à salariés.

4.5. Régularisation des terres mises en valeur.

Cette étape a effectivement commencé sur le terrain en mai 91 dans le TRARZA-EST et début janvier 93 dans le TRARZA-OUEST. Elle ne porte que sur les terres occupées (populations autochtones) ou attribuées (allogènes et autochtones) antérieurement à la publication du décret 90-020 du 31/01/90 et effectivement mises en valeur.

Les résultats pour le TRARZA au 07/01/95 sont présentés dans le tableau en annexe. On peut faire ressortir les points suivants:

- 85% des demandes de régularisation sur le TRARZA ont été contrôlées.
- 75% des dossiers contrôlés sont régularisables.
- 67% des superficies régularisables l'ont été au 07/01/95 et ont reçu l'arrêté d'attribution.

En conservant le ratio actuel « terres régularisables/terres demandées » au total des demandes, on peut estimer que la superficie totale régularisée au cours du régime suspensif sera de l'ordre de 21.300 Ha., pour une superficie irrigable totale du TRARZA de l'ordre de 35.000 Ha.

Plusieurs points de la situation actuelle peuvent être soulevés:

1. Les demandes de régularisation des coopératives encadrées par la SONADER restent limitées malgré les campagnes d'information et la simplification du dossier. Depuis 94 ces groupements sont en cours d'adoption d'un statut coopératif. Cependant les aménagements réalisés par l'état restent la propriété de celui-ci. Une adaptation des textes reste nécessaire pour porter concession des aménagements aux coopératives et permettre leur accession au titre foncier de manière individuelle ou collective.

2. Les zones de walo n'ont actuellement fait l'objet d'aucune régularisation.

3. La régularisation de terrains "prives" accordés avant 90 n'entraîne que de rares litiges. La plupart des attributaires semblent avoir "dédommagé" les possesseurs autochtones de terrains.

4.6. Individualisation des terres collectives.

Cette opération est de droit, sauf décision de la collectivité de rester en indivision et de se transformer en coopérative. Aucun dossier n'a été présenté par des collectivités traditionnelles

qui ont toutes choisi de rester en indivision. Elle reste un des objectifs à terme de la réorganisation foncière.

4.7. Espaces vitaux / Réserves foncières / Forêts classées.

4.7.1. Espaces vitaux.

Le bureau foncier de Rosso a déterminé avec les autorités villageoises 37 espaces vitaux sur le TRARZA-EST approuvés en commission régionale. 35 ont été bornés en 93 et 34 ont reçu en 94 l'arrêté de classement du ministère de l'intérieur pour une surface totale de 1.650 Ha.

4.7.2. Réserves foncières.

Elles sont destinées à couvrir " les besoins en terres nécessaires à la constitution d'espaces vitaux des agglomérations, à la réalisation d'infrastructures collectives et à la couverture des demandes de terrain à mettre en valeur par les exploitants agricoles pour extension ou création de nouvelles exploitations ".

17 réserves foncières ont été proposées pour une surface totale de 14.975 Ha. sur le TRARZA-EST. Leur bornage a été réalisé en 94 et les arrêtés de classement pris pour une superficie totale de 14.609 Ha.

Le bornage et classement de 9 réserves foncières villageoises est prévu courant 95 sur le TRARZA-OUEST pour une superficie totale de 2.500 Ha. environ.

4.7.3. Forêts classées.

Seules trois forêts classées sur le TRARZA-EST ont pu être bornées pour une superficie de 975 Ha. et dont les arrêtés de classement sont en cours.

Le bornage et classement de deux forêts sur le TRARZA-OUEST dans la zone du GOUERE est prévu pour le premier semestre 95 pour une superficie totale de 550 Ha. environ.

5. Gestion du plan foncier.

Le plan foncier, document de constatation de l'appropriation du sol, associe un registre d'identification et un graphique (précadastre). Le précadastre est établi par le bureau foncier régional de Rosso depuis mars 93 sur la base de photomosaïques redressées au 12.500 ème. Y sont reportées les limites des exploitations agricoles juridiquement régularisées des agglomérations et villages, espaces vitaux et réserves, forêts classées et infrastructures collectives.

Son établissement et donc la visualisation de l'existant conditionne la reprise des attributions (levée du régime dérogatoire) sur le domaine de l'état non occupé et ceci selon les modalités d'accès à la concession définitive édictées par le décret n° 90-020 du 31.01.90 (cf § 2.2.1.).

La gestion du plan foncier portera sur le collationnement :

- des nouvelles attributions,

- des changements de statut des parcelles attribuées.
- les retraits de terres pour défaut de mise en valeur.
- les mutations, cessions, ventes d'actes fonciers.

6. CONTRAINTES ET PERSPECTIVES.

Les difficultés rencontrées ont tenu à :

1. L'Agencement de la réalisation des étapes de la réorganisation foncière lié à :

- l'insuffisance et l'ancienneté de l'enquête foncière.
- l'absence de documentation cartographique, d'un réseau géodésique et de données fiables relatives à la démographie et au calendrier de réalisation des infrastructures pour le schéma des structures. Par ailleurs, l'estimation des coûts de revient, les mutations très rapides constatées dans la culture irriguée qui passe du tout manuel au tout mécanisé et pour laquelle le facteur travail n'est plus limitant ont compliqué la réalisation de ce document.

Les premières opérations d'extension de la réorganisation foncière sur le Haut fleuve dont les enquêtes foncières devraient démarrer au premier semestre 95 (BRAKNA, GORGOL, GUIDIMAKA) peuvent actuellement se faire sur la base :

- d'un réseau de bornes géodésiques mises en place depuis avril 94.
- de photomosaïques redressées au 1/12.500 ème établies sur la base de prises de vue aériennes de novembre 93 et disponibles depuis décembre 94.
- d'un inventaire exhaustif réalisé en 94 indiquant la situation (nom, surface, emplacement, nombre d'exploitants, statut) de l'ensemble des périmètres du fleuve.

2. La difficulté d'établir un « règlement de l'occupation de l'espace » qui devrait s'exprimer par une carte et une notice descriptive et justificative des perspectives d'orientations économiques et des projets d'aménagement incluant un calendrier de réalisation. Ce document qui devrait constituer une "vision d'ensemble du parcellaire futur" et être un cadre au processus d'attribution est pratiquement irréalisable faute de données en particulier sur les points suivants: APS et APD des infrastructures routières et hydrauliques, sites et rythmes de réalisation de ces infrastructures, données démographiques détaillées...

3. La structure administrative en place qui rend compétente quatre institutions de décision précédées de un à trois degrés d'instruction en commission suivant le niveau de décision. Par ailleurs, la dualité de compétence du ministère de l'intérieur et du ministère du développement rural est génératrice de dispersion des responsabilités, tant que la compétence n'est pas exercée de manière collégiale.

La proposition de création d'une agence du foncier (établissement public sous tutelle du MDRE) faite fin 93 n'a pour l'instant pas été retenue par le gouvernement mauritanien qui prévoit une extrapolation de la structure actuelle en agissant par des structures décentralisées

responsabilisant directement l'autorité administrative compétente. Si celle-ci est conservée, il y a lieu de prévoir:

a) l'intégration des structures relevant du MDRE à son organigramme et à son budget.

b) la précision des rôles et compétence des différentes administrations notamment pour :

Les structures régionales du MDRE qui doivent être chargées de l'ensemble des actions de réorganisation foncière (réception des demandes, enquête, publicité foncière, contrôle de la mise en valeur, signature des actes, délivrance des attestations, tenue du plan foncier (registre et cadastre...)).

La structure centrale du MDRE qui devrait être la seule chargée et responsable des actions de réorganisation foncière de portée nationale (préparation des textes et publication, commissions d'attribution et arrêtés, conservation de l'ensemble des plans fonciers...).

Le Ministère des Finances, chargé de la perception des redevances foncières et de la conservation du plan foncier.

Le Ministère de l'intérieur, cosignataire de tous les textes réglementaires et chargé du contrôle et du suivi des autorités territoriales.

c) la mise en place effective d'un comité de suivi technique regroupant les représentants des administrations concernées et les bailleurs de fonds.

4. la difficulté d'achèvement du processus d'attribution (obtention de l'acte foncier) rencontrée de manière similaire sur le TRARZA et le GORGOL. Seuls 13 actes fonciers ont été délivrés sur le TRARZA en 94 après constatation du bornage individuel des périmètres irrigués par l'exploitant et paiement des redevances foncières pour 322 arrêtés d'attribution pris. Le lien entre la disposition de l'acte foncier et l'éligibilité au Crédit Agricole pourrait être un moyen d'accélérer le processus (étude actuellement en cours sur les garanties foncières).

5. des contraintes de mise à jour du plan foncier.

Actuellement toute cession totale ou partielle des autorisations d'exploiter ou concessions provisoires est interdite par le décret 90-020 du 31.01.90. Pour les biens en concession définitive, la mutation de la propriété foncière obéit aux règles des conventions et contrats entre vifs et de l'héritage en cas de décès. Aucune concession définitive n'a été attribuée ni de mutation effectuée depuis le titrage. Mais des cas de mutations "occultes" portant sur des autorisations d'exploiter ou concessions provisoires ont été relevés.

Par ailleurs, dans le système actuel l'autorisation d'exploiter ou la concession provisoire ne représentent pas un droit réel pouvant être apporté en garantie d'un prêt bancaire.

L'adaptation du décret 90-020 devrait être envisagée, sous peine d'incapacité de mise à jour du plan foncier et de difficultés d'obtention de garanties hypothécaires réelles pour le crédit agricole.

6. la réalité du suivi permanent de la mise en valeur.

Rendus nécessaire par la loi, celui-ci doit permettre de valider le passage des autorisations d'exploiter ou concession provisoire puis définitive. L'établissement et la publication des textes relatifs à son application par les bureaux fonciers régionaux et la définition des critères de mise en valeur et des conditions de reprise des terrains non ou insuffisamment exploités sont prioritaires.

7. la nécessité de levée du régime dérogatoire.

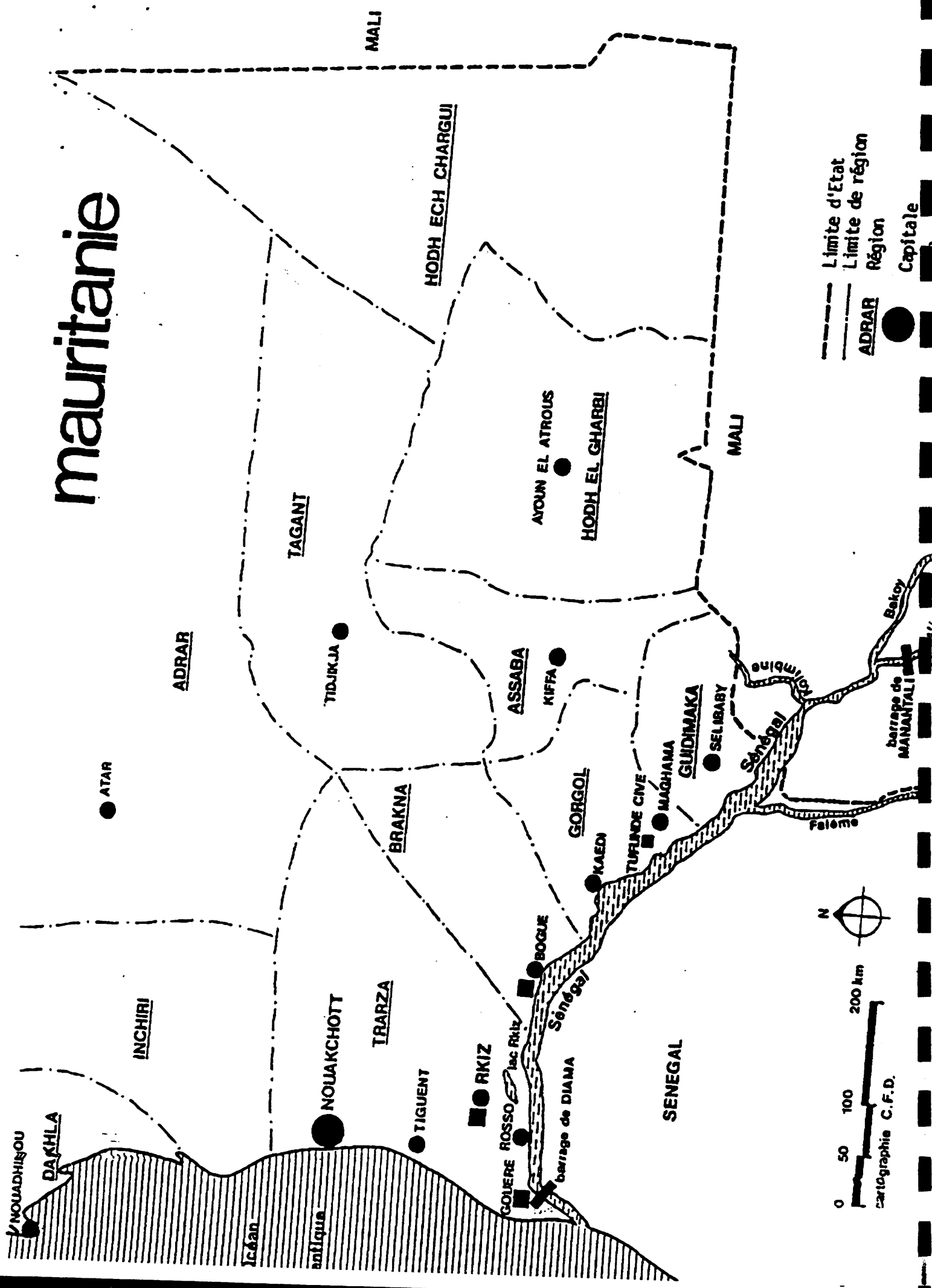
On constate sur le TRARZA une très forte demande de régularisation de la part des populations extérieures ou autochtones et des difficultés d'application de la suspension des attributions nouvelles ou extension d'exploitations.

La levée du régime dérogatoire est actuellement envisageable sur le TRARZA compte tenu de l'état d'avancement des régularisations et de l'établissement du plan foncier. Le passage au régime normal d'attribution pour les terres actuellement non mises en valeur ou l'extension des exploitations existantes est lié au règlement des points 5 et 6.

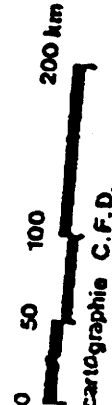
8. le respect des réserves foncières.

Dans la pratique il est difficile de faire respecter les règles de limites des réserves foncières. Les textes législatifs et réglementaires propres à assurer le respect de l'objet des réserves et espaces protégés ainsi que leurs principes de gestion restent à établir et publier par les autorités administratives.

mauritanie



- Limite d'Etat
- - - Limite de région
- ADRAR Région
- Capitale



cartographie C.F.D.

BUREAU FONCIER DE ROSSO

S T A T I S T I Q U E S D U 0 7 / 0 1 / 1 9 9 6

	TARZA-EST		TARZA-OUEST	
	RKIZ	ROSSO	K. MACENE	TOTAL
Dossiers reçus des Moughatna(nb)	174	207	235	618
superficie demandée (ha)	10763	10285	7925	29173
dont:				
privés (nombre)	99	167	196	462
superficie demandée (ha):	8741	8422	6103	21266
GPA (nombre)	75	40	39	154
superficie demandée (ha)	4022	1863	1822	7707
Dossiers contrôlés (nombre)	146	188	171	486
superficie régularisable	6617.0	5918.6	5295.9	17973
pour une demande de	9673	9021	5705	24699
Nombre de dossiers transmis	146	167	171	484
ARRETES D'ATTRIBUTION				
Nombre d'arrêtés pris	86	132	104	322
superficie régularisée (ha)	4786.2	5030.3	2338.7	12155
dont :				
Autorisation d'exploiter (nb)	44	50	88	182
superficie régularisée	1779.7	1891.5	1900.6	5571
Concession provisoire (nb)	42	82	16	140
superficie régularisée	3006.5	3138.8	438.2	6583
répartis ainsi :				
Hakem (nombre)	4	18	25	47
superficie régularisée	28.3	117.5	158.8	304
Wali (nombre)	47	62	66	165
superficie régularisée(ha)	1150.5	1020.3	1366.1	3536
Ministre des finances	27	57	12	96
superficie régularisée(ha)	1674.0	3088.6	685.9	5448
Conseil des ministres	8	5	1	14
superficie régularisée(ha)	1933.4	803.9	127.9	2866

	RKIZ	ROSSO	K. MACENE	T
BORNAGE INDIVIDUEL				
Bornages individuels terminés (nb)	8			
Nombre de bornes	49	5	0	13
Surface bornée ha	608.1275	26	0	75
		238.6883	0	846
ACTES FONCIERS				
Actes en autorisation d'exploiter pour une surface de	0	1	1	1
	0	12,8050	0	12
Actes en concession provisoire pour une surface de	2	2	0	2
	268,3148	0	0	268
Actes en concession définitive pour une surface de	0	0	0	0
	0	0	0	0
ESPACE VITAU				
Nombre proposé	22	15	0	37
Surface proposée	1009.0	93.9	0	110
Nombre d'arrêtés de classements	21	13	0	34
Nombre de bornages réalisés	22	13	0	35
Surface après bornage	1097.9	555.9	0	1653
RESERVES FONCIERES				
Nombre proposé	11	6	0	17
Surface proposée	9850.0	5125.0	0	14976
Nombre d'arrêtés de classements	11	6	0	17
Nombre de bornages réalisés	11	6	0	17
Surface après bornage	10374.4	4234.8	0	14809
FORETS CLASSEES				
Nombre proposé	1	2	0	3
Surface proposée	0.0	0.0	0	0
Nombre d'arrêtés de classements	0	0	0	0
Nombre de bornages réalisés	1	2	0	3
Surface après bornage	450.0	525.0	0	975

Avertissement

La difficulté principale rencontrée dans l'étude des rapports entre le statut foncier du domaine irrigable et le développement rizicole dans la vallée du fleuve Sénégal n'est pas l'inconnu ; les problèmes liés au statut foncier des terres, ainsi que les aspects techniques et socio-économiques du développement rizicole ont fait, et font actuellement encore, l'objet de multiples travaux. C'est plutôt le foisonnement des travaux qui oblige à un important travail de sélection et de synthèse, alors même que les profondes mutations de l'environnement économique bouleversent les stratégies et les enjeux, et que les niveaux de connaissance et de compréhension des sujets abordés évoluent très rapidement dans le milieu socioprofessionnel agricole et au sein de l'administration sénégalaise.

Les limites de l'étude

Dans ce contexte, ce rapport ne peut être qu'une contribution à une très nécessaire remise en ordre des connaissances et des priorités. Il ne peut être **exhaustif** sur les sujets traités, mais il sera au contraire **sélectif** dans le choix des aspects que l'auteur veut mettre en lumière. C'est pourquoi *le champ de l'étude a volontairement été limité aux terres du Delta et aux problèmes qui se posent pour le développement des périmètres d'irrigation privés*. Cela n'exclut pas que certains des aspects traités, en particulier sur le système foncier, puissent être pertinents pour les surfaces aménagées sur financement public par la SAED.

Les illusions

Une autre difficulté est que plusieurs illusions sont fortement ancrées chez les principaux partenaires qui ont, ou peuvent avoir, un rôle important à jouer dans le développement de la vallée et du Delta. en particulier : Etat, organisations professionnelles, structures de développement, bailleurs de fonds, etc. Ces illusions, qui privilégient des visions simplifiées des problèmes, radicalisent un débat déjà complexe.

La première d'entre elles, que nous appellerons "**l'illusion foncière**", part du constat de l'état chaotique du statut foncier des terres cultivables du Delta, en particulier l'espace non aménagé mis en valeur par des privés à partir de 1988. Elle crée implicitement une relation de cause à effet entre cet état et la crise de la filière riz et du Crédit Agricole qui affecte très sévèrement l'économie des entreprises rizicoles privées ; inversement, en réglant le problème foncier, on réglerait les problèmes de cette riziculture. Il n'en est rien hélas ! La solution du problème foncier est un **préalable indispensable** au développement équilibré des entreprises rizicoles privées, mais elle n'est pas une solution par elle-même.

La deuxième illusion est un phénomène du même genre qui affecte le jugement quand on aborde le problème du crédit agricole. L'agriculture développée dans le Delta sur les "aménagements" privés est une activité grosse consommatrice d'intrants et de services qui ne peut, à quelques exceptions près, se passer de crédit de campagne pour tourner. Tout ce qui contribue à perturber l'injection de ce crédit de campagne enraye la machine. D'où la tentation d'imputer la crise que traverse actuellement la riziculture privée à la raréfaction du crédit de campagne, et de croire qu'en réglant ce problème, on peut remettre à flot la riziculture privée. Il n'en est rien encore une fois, et en soignant les conséquences sans attaquer les causes du mal, on ne peut que l'aggraver et le perpétuer.

La troisième illusion est apparentée au mythe plus vaste des vertus universelles de la privatisation, qui ne se limite pas au Delta du fleuve Sénégal et à sa riziculture privée. Elle repose sur le constat que *l'entreprise publique a failli dans sa mission* : faible productivité, coûts élevés, bureaucratisation, etc. *Le "tout public" est un obstacle au développement*, et donc la solution est de libéraliser l'économie et de passer au "tout privé". Cette approche a démontré ses vertus à plusieurs reprises, en particulier en contribuant à démanteler des dispositifs réglementaires paralysant des secteurs entiers de l'économie nationale de nombreux pays. Mais en matière d'aménagement hydroagricole, le "tout privé" ne marche pas, car les contraintes liées à l'aménagement et le niveau des investissements qu'il faut y consentir sont indépendants de l'économie des produits que l'on peut en obtenir. L'intervention de l'Etat reste alors une nécessité dans l'établissement des règles et des normes de l'aménagement (le patrimoine) et dans les choix macroéconomiques et l'usage judicieux d'aides ciblées qui vont rendre viables (ou non) les systèmes de production qui s'installent sur cet aménagement.

Résumé et Conclusions

En première partie, ce document fait une présentation de la situation juridique ⁽¹⁾ actuelle des zones irrigables, et aborde les problèmes de sécurisation des droits des agriculteurs dans leurs rôles d'usagers des terres et d'investisseurs. Il attire l'attention sur les avantages, mais aussi sur les contraintes et les limites de ce qu'une réforme foncière peut apporter. A cet égard, il oppose la réglementation actuelle, qui donne aux communautés rurales le rôle de gestionnaire des "zones de terroirs", à la mise en place d'une "privatisation" des terres. Il passe en revue l'ensemble des actions à mener d'urgence, quel que soit le système foncier en vigueur, pour maîtriser les problèmes fonciers sur les plans techniques, documentaires et réglementaires : élaboration de plan d'occupation des terres, constitution d'un cadastre, définition de normes d'aménagement.

¹⁾ Cette partie a été réalisée avec l'aide de M. Samba Traore, agrégé de droit. Université de Saint-Louis - Des documents thématiques de M. Y. Diop (SAED) ont été d'une grande utilité.

En conclusion de cette partie juridique, le rapport reconnaît que le système foncier actuel qui régit les terres du Delta n'incite pas l'entrepreneur privé à l'investissement (droits non sécurisés). Ce constat n'est pas original, mais il précise que *les errements observés actuellement dans l'administration des terres du Delta ne résultent pas de l'inadéquation des lois foncières et des décrets d'application en vigueur* :

le système foncier actuel n'a jamais été mis sérieusement en application du fait de la méconnaissance des textes de loi ou de leur contournement, de leur insuffisante précision qui n'a pas été compensée par la production de textes réglementaires pertinents par l'administration, et de la non mise en place des outils de gestion et de suivi du patrimoine foncier prévus par les lois foncières.

Le rapport souligne donc que l'opportunité de *la privatisation des terres, qui est légitimement à l'ordre du jour des grands débats nationaux, n'est pas une réponse miraculeuse à tous les problèmes actuels*. Si cette solution était adoptée sans que soient mis en place au préalable les outils techniques et réglementaires de l'occupation des terres, et les processus de formation des hommes, elle serait source d'une confusion accrue et de conflits graves au sein des communautés concernées.

En seconde partie, le document est consacré aux conditions du **développement de la riziculture privée** et insiste sur les effets dominant des conditions économiques qui régissent la filière.

Il souligne que le passage des niveaux de subvention aux usagers de 100 % pour les périmètres publics à 0 % pour les périmètres privés ne crée apparemment pas de questions ou de remous. Cette distorsion majeure est pourtant très surprenante.

Il analyse les effets qu'aurait l'imposition de normes d'aménagement sur l'économie des exploitations privées et émet des recommandations pour rendre viable ces entreprises en agissant en priorité sur le contexte économique et financier dans lequel elles se trouvent.

Le document passe enfin en revue les possibilités d'améliorer l'environnement économique et financier des entreprises privées par le développement de fonds de garantie et de groupements fonciers.

La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali)

J. Y. Jamin*, M. J. Doucet**

Introduction

Grand projet d'irrigation, l'Office du Niger a été créé dans les années 30 au Soudan français, actuel Mali, pour fournir du coton à la métropole et justifier la construction d'un chemin de fer transsaharien, ainsi que pour fournir du riz à l'Afrique-occidentale française (A. O. F.). Après l'indépendance, tous les casiers furent progressivement convertis en rizières, pour garantir l'approvisionnement en riz des villes maliennes. L'Office du Niger couvre actuellement 50 000 ha, dont 45 000 cultivés en riz par des paysans, colons venus des villages voisins et du sud du Mali, mais aussi du Plateau mossi (actuel Burkina-Faso). 5 000 ha sont cultivés en canne à sucre, par une régie d'état sino-malienne.

Partagé entre une volonté d'aménagement technocratique et le choix d'une agriculture paysanne, l'Office du Niger a, tout au long de son histoire, oscillé entre deux modes d'exploitation des terres :

- le colonat de petits propriétaires terriens, mis par leurs propres intérêts, sur le modèle de l'agriculture française ;
- la gestion directe par l'état, avec mise en valeur par des salariés ou par des médiateurs étroitement encadrés et pouvant être évincés en cas d'écart au modèle imposé.

* GRADISAR U.R. Centre géographique et météorologique
Monsieur

** IRAM, Paris

La question foncière : un aspect négligé dans les années 30

Lors de l'aménagement des terres et de leur lotissement, l'administration coloniale visait la mise en valeur de la terre et de l'eau disponibles. Elle se heurtait au coût des travaux d'aménagement et au manque d'hommes pour réaliser ces travaux et exploiter les casiers (Béline, 1922 et 1940). Le problème de la propriété de la terre a été ignoré, les concepteurs de l'Office étant certains que l'irrigation apporterait le bien-être aux autochtones. Les adversaires de l'Office eux-mêmes n'ont jamais mis en avant le problème foncier, stigmatisant plutôt le coût de l'entreprise, les conditions de recrutement des colons, leurs conditions de vie dans les casiers et surtout la très faible productivité de l'Office du Niger (Herbart, 1939).

Le problème foncier n'aurait d'ailleurs peut-être pas été très aigu, car les terres du delta central nigérien concernées semblent n'avoir été que peu utilisées par le passé. En effet, si des villages lacustres liés à l'empire du Ghana étaient installés sur ce site il y a plusieurs siècles, au début des années 30 les quelques villages bambaras de la région pratiquaient des cultures pluviales sur les zones hautes, sabieuses, et n'exploitaient pas les bas-fonds, recouverts d'une dense végétation arborée (sauf dans le Macina, où quelques villages pratiquaient la riziculture avant l'Office). Quant aux pâturages de décrue des peuls, ils étaient surtout concentrés dans le delta vif (autour de Mopti) et concernaient peu l'Office du Niger (sauf dans l'est de l'actuel casier du Macina), la région de Niomo n'offrant que des pâturages d'hivernage, sur sables dunaires. Du point de vue du droit foncier traditionnel, l'Office du Niger a donc, de fait, acquis dans les zones irriguées un droit de propriété, lié au défrichement des terres (droit de hache). Le 15 novembre 1935, un décret du gouverneur général de l'A. O. F. incorporait les terres de la zone, réputées vacantes et sans maître (ce qui ne fut jamais contesté par la suite), au domaine privé de l'état (Bordage, 1991).

Des orientations initiales restées théoriques

Les aménagements lancés, il fallut arrêter le choix du type de mise en valeur à adopter : un colonat européen, une régie d'état, des sociétés privées ou un colonat africain. C'est la solution du colonat africain qui fut retenue. Il fallait transformer ces colons soudanais en petits paysans, propriétaires individuels, pour bâtir une agriculture familiale calquée sur le modèle français, chaque exploitation s'équipant de façon autonome en

mettre en valeur la
terre et l'eau

un droit foncier
traditionnel acquis
par l'Office

matériel de traction bovine. La convention du 16 juillet 1937 prévoyait donc que les terres aménagées seraient immatriculées au nom de l'État, puis confiées à l'Office, qui n'en assurerait la régence qu'en attendant leur remise aux colons (Bordage, 1991).

Les colons ne furent installés qu'avec une attribution provisoire de terres (le bail d'adaptation), qui, après 10 ans d'exploitation en bon père de famille (selon des directives de l'Office), devait être remplacée par un permis d'occuper, bail d'établissement permanent, transmissible par héritage, faisant du colon l'usufruitier intégral d'un domaine qu'il ne pourrait cependant aliéner, puisque restant propriété de l'État. Bien que, dès 1937, une réglementation adéquate ait été arrêtée par le lieutenant gouverneur du Soudan, aucune application pratique n'en sera faite, alors que, à partir de la fin des années 40, de nombreux colons auraient pu prétendre au permis d'occuper, et le réclamaient d'ailleurs avec insistance. Ayant vite compris les limites de leur liberté foncière et technique dans les casiers irrigués, les colons se sont rapidement tournés vers l'exploitation parallèle de terres pluviales, disponibles en quantité dans les zones de sables dunaires entourant les casiers, se les appropriant progressivement par défriche, selon le droit foncier traditionnel (Jamin, 1990).

Vers un statut foncier dans les années 50

Ces terres irriguées et les zones à aménager à court terme (soit environ 100 000 ha au cœur de la zone de 3 millions d'ha où l'Office devait intervenir) ne furent finalement immatriculées au cadastre par l'administration coloniale qu'en 1953, au nom de l'État français et non à celui des attributaires individuels, des associations agricoles indigènes, de l'Office du Niger, ou du territoire du Soudan. Le Territoire et la Fédération protestèrent contre cette option, mais l'État argua du fait qu'il avait payé les aménagements. En fait, la perspective prochaine de l'autonomie du territoire semble avoir motivé le déclenchement de ces immatriculations, car l'Office présentait un intérêt stratégique pour l'empire. En effet, la culture du coton devait permettre à la métropole de s'affranchir des importations des États-Unis, le chemin de fer transsaharien était projeté et la production de riz était destinée à nourrir l'A. O. F. L'État, à travers le gouverneur du Soudan français, confia la gestion des terres à l'Office du Niger (la Documentation française, 1956).

quelques permis
d'occuper sont
attribués

6

et organisation de
régies pour les
grands unités de
production

Parallèlement, à partir de 1948, inspirés par le mouvement de motorisation alors en cours en métropole, des projets de grande motorisation (gros tracteurs et moissonneuses-batteuses) furent lancés par l'Office du Niger. Contrairement au cas métropolitain, ce n'est pas l'option individuelle ou coopérative qui fut choisie pour la gestion des précieux machines importées des États-Unis, mais la création de grandes unités de production en régie directe sur une partie des terres (les ceintures rizicoles mécanisées) : la main-d'œuvre utilisée était entièrement composée de salariés (un système idéologique fut mis en place à Richard-Toll, au Sénégal, à la même période). En 1958, dix ans après son introduction, l'exploitation en régie concernait 21% des terres de l'Office (Schreyer, 1980).

L'indépendance et la tentation collectiviste

Les terres sont
nationalisées

En 1960, l'indépendance du pays, devenu le Mali, provoqua une crise aiguë avec la France, en particulier pour le contrôle de l'Office du Niger que l'État français voulait conserver dans son domaine privé. En 1961, après les menaces malennues de faire sauter le barrage de Markala (annexe sigé).

factive des enjeux), la France céda finalement l'Office du Niger à l'État malien et, en 1962, les terres de l'Office furent nationalisées.

Le régime socialiste alors en place au Mali affirma au fil des ans des options collectivistes très nettes, en particulier à l'Office du Niger, considéré comme "une entreprise clef qui se doit d'être à l'avant-garde de la lutte, et spécialement de la lutte pour la socialisation et la modernisation de l'agriculture" (22ème conférence spéciale de l'Office du Niger, 1968 ; cité par Schreyger, 1984). Un temps délaissées (leur surface avait chuté à 11% de l'ensemble en 1962), les régies mécanisées (devenues exploitations en régie directe), premiers sovkhoses du nouvel État, furent donc à nouveau développées à partir de 1963 avec l'assistance technique des pays du bloc socialiste, pour atteindre 40% des terres cultivées en 1966. Parallèlement, on imposa aux colons la création de groupements coopératifs (un par unité de production regroupant 200 à 300 familles, c'est à dire plusieurs villages), ainsi que la culture de champs collectifs, considérés comme les champs du Parti par les colons. L'objectif visé était la substitution progressive de la grande exploitation collective aux exploitations familiales (il a aussi, le même phénomène fut enregistré au Sénégal à la même période, mais avec moins de contrainte). Dans un village de Kolongo, une collectivisation totale fut même tentée : elle portait non seulement sur l'ensemble des terres du village et sur leur produit, mais aussi sur la vie quotidienne des colons (Bordage, 1991). Dans ce contexte, il n'était évidemment plus question de permis d'occuper. Comme le note de Wilde (1968), "la nationalisation des terres en 1962 a mis fin aux polémiques relatives à ce droit de propriété". Les permis qui auraient été distribués avant l'indépendance pourraient d'ailleurs avoir été confisqués et détruits à cette époque.

Fin 1968, les militaires provoquèrent la chute du régime civil, mais les options "socialistes" perdurèrent : les exploitations en régie directe continuèrent à se développer jusqu'au milieu des années 70 ; elles ne seront ensuite abandonnées que très progressivement, pour des raisons économiques plus que pour des raisons idéologiques ; la canne à sucre sera toujours maintenue en régie d'État (Schreyger, 1984). À travers l'Office du Niger, l'État restait d'ailleurs toujours seul maître des droits fonciers : "les casiers sont affectés en jouissance au paysan, l'État restant propriétaire et l'Office gérant" (Marchal, 1974). Les projets de développement de l'irrigation envisagés au nord-est des casiers actuels (200 000ha devant s'ajouter aux 50 000ha exis-

les premiers sovkhoses

le foncier continu à appartenir à l'État

tants) le seront, jusqu'en 1990, pour une mise en valeur, au moins partielle, par le parti unique et ses organisations de masse.

La culture du coton fut abandonnée en 1970. Dès lors, se développèrent des cultures hors casier, le long des drains suralimentés par l'irrigation abondante des rizières (Bouaré, 1990). Les terres concernées sont appropriées par les paysans selon le droit foncier traditionnel (nouvelle défriche ou reconversion de champs de culture pluviale défrichés auparavant), même lorsqu'elles font partie des périmètres immatriculés au nom de l'État en 1953. Avec le développement des communications et la diversification de l'alimentation des citadins, se développèrent aussi des jardins maraichers, installés autour des villages sur des terres non irrigables, "conçélés" de manière plus ou moins officielle par l'Office du Niger, qui laissa les colons se les partager sur les bases foncières traditionnelles (Berclé, 1990).

mois début de cultures hors casier

La pression foncière augmente au cours des années 80

Progressivement, des "non-paysans", baptisés localement non-résidants, car n'habitant pas dans les villages des colons mais plutôt en ville, s'introduisirent dans les casiers, reprenant les terres laissées libres par les évictions. Ces fonctionnaires, agents de l'Office du Niger, commerçants ou retraités, cultivaient avec un statut spécial, celui de divers ; ils n'avaient droit qu'à une attribution provisoire de terres (annuelle) alors que celle des colons était (théoriquement) plus pérenne. Parallèlement, la région connaissait aussi à partir du milieu des années 80 un afflux de réfugiés du Nord, chassés de leur région par la sécheresse. Contrairement aux non-résidants, ils ne trouvèrent guère d'attributions dans les casiers irrigués et restèrent à la marge de ceux-ci, constituant ainsi un important réservoir de main d'oeuvre salariée pour les colons (Jamin, 1994).

En 1985, le statut divers fut supprimé par le chef de l'État, à la demande des colons soucieux de préserver leurs intérêts fonciers face aux appétits des non-résidants. Mais ces derniers restèrent dans les casiers. Pour ce faire, ils s'inscrivirent en colonisation, sous des noms d'emprunt. Les moyens de travail exigés par l'Office du Niger pour devenir colon (main-d'oeuvre et matériel agricole) n'existaient en général que sur le papier. D'officielle et bien identifiée, la présence des non-résidants devenait ainsi "clandestine" et donc plus difficile à cerner, tout en donnant à ces exploitants le bénéfice des mêmes droits fon-

ciers, ou au moins des mêmes espoirs de droits, que les colons "historiques".

Au cours des années 80, la stratégie du parti unique fut de développer les associations villageoises, érigées en ton villageois (du nom des groupes traditionnels de solidarité des jeunes bambaras) pour les plus méritants. Ces ton devient devenu l'organisation collective de base du pays : cellule du Parti, unité administrative chargée de la gestion foncière, coopérative de gestion du crédit, de la commercialisation, etc. Mais, en zone irriguée, la situation fut compliquée du fait du poids de l'Office du Niger, peu soucieux de partager ses pouvoirs avec les colons.

En effet, bien qu'en théorie l'Office n'ait eu depuis sa création qu'un pouvoir de proposition des installations et des évictions à l'administration, il a, de fait, toujours constitué (avant ou après l'indépendance) un état dans l'état, qui gérait lui-même l'attribution et le retrait de "ses" terres. Dans les casiers irrigués, colons ou riziculteurs, ces attributions et réattributions de terres, toujours provisoires depuis 1935, se sont effectuées selon des modalités variables au cours du temps : en fonction du nombre de bouches à nourrir de la famille, puis du nombre de charmes, puis du nombre de travailleurs hommes (hommes valides de 15 à 55 ans), et avec des ratios différents selon les cultures (riz ou coton) et les époques. Les rendements obtenus jouaient aussi un rôle pour les augmentations ou les diminutions de surface, de même que le remboursement des dettes et les bonnes relations avec l'encadrement. En cas d'endettement excessif ou de mauvais résultats répétés, et après l'avertissement des diminutions de surface, était prononcée la sanction finale, l'éviction du colonat. La maison du colon appartenant aussi à l'Office du Niger, elle lui était retirée en cas d'éviction. Les paysans évinctés n'avaient (et n'ont toujours) aucun recours : soit ils regagnaient leurs villages d'origine ("raccourcis" au besoin par l'Office), soit ils s'installaient à proximité de l'Office du Niger, et vivaient alors d'une association d'élevage, de cultures pluviales et de rizières hors casier qui a été mise à mal par la répétition des sécheresses au cours des années 70 et 80 (Fresson et al., 1985).

Le réaménagement remet la sécurisation foncière à l'ordre du jour

En 1987, le réaménagement de casiers par le projet Retail et la systématisation du repiquage et de la double-culture furent l'occasion de procéder à une réattribution des terres

une lettre d'attribution

concernées, pour ajuster les superficies exploitées à la capacité d'intensification des familles (François, 1988). La base de rétribution fut le nombre de travailleurs hommes (hommes adultes valides), les autres actifs n'étant pas pris en compte. Afin de garantir l'entretien du réseau tertiaire et du planage, et de "compenser" les diminutions de surfaces attribuées (30% en moyenne), la sécurisation foncière apparut comme une priorité. En attendant l'adoption de nouveaux textes législatifs qui permettraient de la concrétiser, l'Office délivra, à la demande du projet Retail, une lettre d'attribution à chaque exploitant installé ou réinstallé sur le casier réaménagé. C'est actuellement le seul document foncier en possession d'un nombre significatif de colons. Il reconnaît leur présence sur les terres et précise la superficie attribuée à chaque famille. Les jardins firent aussi l'objet d'une attribution officielle, via les associations villageoises. Enfin le projet Retail s'engagea à faire aboutir rapidement les fameux permis d'occuper et, pour en préparer l'attribution, lança le cadastre des terres. Ce cadastre, interne à l'Office du Niger mais supervisé par un géomètre assermenté, est maintenant achevé pour les zones réaménagées par les projets Retail et Arpon.

Les réductions de surface opérées, qui ont concerné essentiellement des colons anciennement installés, permirent de libérer des terres pour admettre en colonisation de nouveaux exploitants. Les non-résidents, déjà nombreux dans le secteur, furent les principaux bénéficiaires de cette opportunité. Ils représentent ainsi 40% des attributaires de la zone réaménagée en 1986/87 (Retail 1) et 30% de celle réaménagée en 1990/91 (Retail 2) contre moins de 10% en zone non encore réaménagée (Retail 3). Par contre, très peu de réfugiés du nord ou de paysans des zones sèches environnantes purent obtenir une attribution.

Le projet Retail 1, en fait, mis en place plusieurs "situations" foncières, plusieurs catégories de terres ne relevant ni des mêmes obligations de mise en valeur, ni du même accès à l'eau au cours de l'année, ni du même niveau de redevance : soles de simple culture, taxées 42 000F/ha et réservées au riz d'hiver (vaine pâture en saison sèche) ; soles de double-culture, taxées 42 000F/ha en hivernage et 28 000F/ha en saison sèche, où la double-riziculture est obligatoire ; soles maraichères, taxées 49 000F/ha pour l'année. Ces montants, après une forte baisse liée aux bouleversements politiques, devraient être prochainement revus à la hausse pour s'adapter aux coûts réels de gestion et d'entretien.

9 10

accessible aussi aux
transitoires

Le foncier de chaque paysan est réparti et bloqué entre ces trois soles, sans possibilité de transférer des terres de l'une à l'autre, puisque ces soles sont géographiquement distinctes et alimentées en eau de façon différente. La location de parcelles ou le prêt "à prix coûtant" (contre remboursement de la redevance) ou le bien qu'inclurds, donnent une certaine souplesse au système. De plus, depuis quelques années, certains villages ont obtenu de l'Office, moyennant paiement de la redevance adéquate, la possibilité de pratiquer une seconde culture riz ou maraîchage en saison sèche, sur une partie des parcelles de simple culture (Coulbaly et al., 1994). A l'inverse, certains paysans choisissent de laisser en jachère leur champ de double culture en contre-saison (mais ils doivent payer la redevance). Cette souplesse dans la définition de la vocation des soles présente cependant des inconvénients, liés à la dispersion des surfaces ainsi cultivées en saison sèche dans tout l'espace irrigable mise en eau de l'ensemble du réseau toute l'année, ce qui complique sa gestion et son entretien, et cohabitation difficile avec les troupeaux qui, en saison sèche, pâturent les pailles des parcelles non cultivées. A terme, on peut aussi s'interroger sur la capacité de la ressource en eau à satisfaire toutes les demandes de double-culture si tous les villages font de même. Une réglementation des pratiques de double-culture semble donc nécessaire. Elle reste à préciser et à négocier, mais elle pourrait s'appuyer sur le nécessaire partage de la ressource en eau et sur l'intérêt d'une gestion mieux organisée de l'espace au plan collectif, pour les gestionnaires des réseaux, pour les riziculteurs et pour les éleveurs.

La sécurité foncière se concrétise au début des années 90

Le décret n° 89-090/PG-RM permet l'octroi de droits fonciers pérennes aux paysans de l'Office du Niger. Il prévoit la gestion des terres par les organisations paysannes et reconnaît deux statuts fonciers : celui d'exploitant permanent titulaire du permis d'exploitation agricole qui sécurise sa situation tant qu'il respecte un cahier des charges normatif, et celui d'exploitant temporaire, passant un contrat annuel renouvelable avec l'Office (Doucet, 1991). Les procédures d'application élaborées par l'Office prévoient aussi un permis d'habitation, valable 50 ans pour le sol, et la propriété des constructions faites. Auparavant, les paysans n'avaient aucun droit sur leur logement et en étaient expulsés en cas d'éviction.

Parallèlement, les évictions ont continué : 2 % des exploitants du secteur Retail (zone réaménagée et non réaménagée) furent

souples dans la
vocation des soles

permis ou contrat

ainsi évincés en 1990 et 4 % d'entre-eux connurent le même sort en 1991. Du fait des évictions et des réductions de surface opérées dans le cadre des réaménagements, de nouvelles familles ont pu être admises en colonisation. Ainsi, 8 % des exploitants de 1990 étaient entrés en colonisation juste avant la campagne ; de même, également 8 % des exploitants de 1991 étaient arrivés à l'Office au début de l'année.

En 1990, le projet Retail mit en place, dans la zone de Niou, une commission foncière associant des cadres de l'Office du Niger et des paysans alphabétisés (en français ou en bambara). D'abord instituée pour assurer la traduction en bambara des textes réglementant le foncier et leur large diffusion dans les villages, cette commission est clarifiée depuis 1991 d'examiner les demandes de permis d'exploitation agricole, dernier avatar de tant attendu permis d'occuper. Après une première sélection opérée au niveau des associations villageoises (qui doivent avoir auparavant signé une convention particulière de gestion des terres avec l'Office du Niger), la commission vérifie la conformité des demandes et procède alors à une seconde sélection des dossiers, beaucoup plus rigoureuse même si certaines associations villageoises se refusent à toute sélection, renvoyant directement à la commission. Les permis sont ensuite délivrés par la direction générale de l'Office du Niger, qui, en principe, ne fait qu'entériner les décisions de la commission. Non-entièrement, résidence au village, paiement régulier des impôts, participation aux travaux collectifs et aux assemblées générales de l'association villageoise, rendement minimum de 3,5 U/ha, jouissance des droits civils et civiques sont exigés des candidats. En outre, une fiche de renseignement récapitule les rendements des dernières campagnes, l'endettement, l'équipement, l'entretien du réseau, ainsi que la pratique du planage, du compartimentage, du repiquage, du semis en ligne et de la double-culture (Doucet, 1991).

Vingt-et-un permis d'exploitation agricole ont été délivrés par l'Office du Niger début 1991, avant que les bouleversements politiques nationaux ne bloquent le processus. Dix sept nouveaux permis ont été délivrés fin 1991. La sécurisation foncière concerne donc aujourd'hui une quarantaine de familles, soit 13 % des colons des trois villages de la zone Retail 1, les seuls où la procédure est actuellement appliquée. Sur l'ensemble de l'Office, il n'y a donc que 0,4 % des colons qui ont accès à cette sécurité.

A l'heure actuelle, seules un petit nombre d'associations villageoises, notamment des zones réaménagées, ont pu signer avec

selon des critères et
procédures
rigoureuses

mais peu de permis
délivrés

Une demande des associations

L'Office du Niger la convention de gestion des terres, alors que la plupart des cent cinquante villages de l'Office du Niger sont candidats à cette convention. Une bonne partie du pouvoir foncier a d'ailleurs déjà été remise, de fait, aux associations villageoises, qui proposent les candidats à l'installation et les paysans à évincer à la commission de gestion des terres. Celle-ci examine la conformité de ces propositions avant de les transmettre à la direction générale de l'Office pour exécution. La pression des bailleurs de fonds pour accélérer la remise du foncier aux organisations paysannes est continue et la mise en place, par le Ministère du développement rural, d'un Observatoire du foncier dont les attributions restent à préciser est en cours.

La pression foncière est de plus en plus forte

Les demandes d'évacuation en colonisation sont très nombreuses et émanent de catégories sociales très diverses. A défaut d'installation en colonisation, les "voisins" des casiers irrigués, agriculteurs ou éleveurs des zones sèches, réfugiés du Nord, revendiquent un minimum d'accès à l'eau à travers des petits aménagements. Les demandes de terres émanent aussi de jeunes diplômés chômeurs, d'ouvriers des chantiers de réaménagement, d'agents de l'Office du Niger compressés, de citadins de Ségou ou Bamako. Dans les villages Miniankas, on note même des demandes de parents résidant actuellement dans le sud du Mali, en zone colonnière, qui sont prêts à la quitter pour venir s'installer à l'Office du Niger. En 1992, le nombre de colons a ainsi augmenté de 4 % dans le secteur Retailil, toujours avec une forte proportion de non-résidents, malgré le filtre des associations villageoises.

Parallèlement, les associations villageoises présentent des demandes d'évacuation de colons, essentiellement des mauvais payeurs qui ne s'acquittent pas de leurs dettes (l'obtention de mauvais rendements reste un motif possible d'évacuation, mais, il est peu utilisé du fait des réaménagements et de la progression du repiquage). Les résidents bénéficient souvent de la solidarité du village, qui leur accorde des délais de paiement, mais la situation est très variable selon les villages. L'évacuation d'un colon ne peut normalement être proposée à la commission de gestion des terres et à l'Office qu'après l'accord de la majorité des colons du village réunis en assemblée générale. En 1992, un seul colon a été évicé dans le secteur Retailil (et huit dans le reste de la zone de Niono, soit moins de 1 % des exploitants).

Le poids de l'organisation collective face aux droits des individus

Les associations se substituent à l'Office

Les schémas fonciers qui se mettent en place restent toujours très liés à la collectivité, avec un pouvoir important des associations villageoises pour l'attribution individuelle et les évictions, qui se substitue à celui de l'Office du Niger. Les liaisons entre pouvoir foncier et rôle dans le crédit restent de fait les mêmes que au temps de la toute puissance de l'Office du Niger : la sanction du non remboursement persistant des dettes est toujours l'éviction. Même si certains villages ont mis en place des procédures permettant de "donner leur chance" aux endettés, dans d'autres villages certains paysans dénoncent les possibilités de "réglement de compte" avec les opposants, que le pouvoir foncier donne aux associations villageoises (Yung et Suda-Tilly, 1992).

La gestion de l'eau impose des règles collectives et donc des contraintes incontournables sur l'utilisation du foncier en zone irriguée et sur sa répartition en différentes soles n'ayant pas les mêmes vocations culturales. Mais on peut s'interroger sur l'existence d'un lien réglementaire d'une part entre non-paiement de la redevance hydraulique et éviction, et d'autre part le fait que la caution solidaire pour le crédit agricole soit assurée par les mêmes associations qui gèrent le foncier, ce qui aboutit à réduire le droit d'usage de la terre en cas d'endettement. A l'inverse, si la sécurisation foncière individuelle allait plus loin, il faudrait pouvoir protéger les paysans des appétits fonciers des non-résidents et des groupes privés, qui disposent de moyens financiers beaucoup plus importants que la plupart des colons, et dont il n'est pas certain qu'ils assureraient une mise en valeur des casiers plus rentable pour la collectivité nationale.

Des incertitudes demeurent

Après 60 ans de remise en cause permanente de l'assise foncière des colons, on assiste à un mouvement réel de transfert de la gestion foncière aux organisations paysannes. Mais, malgré des décennies de promesses et de longues procédures, la sécurité foncière individuelle ne touche encore qu'une très faible minorité de colons. Les modes de gestion qui se mettent en place sont encore marqués par le poids de la collectivité, et par la permanence de la liaison entre foncier et crédit, qui relève le caractère inaliénable de la terre.

De plus, les fondements du transfert entrepris sont très fragiles : d'une part, l'Office du Niger n'aurait en fait aucun pouvoir légal

des candidats d'origines diverses

13

14

Trianglé des voisins juridiques

pour concéder des terres immatriculées au nom de l'État et dont il n'est lui-même qu'affactaire ; d'autre part, les associations villageoises, par lesquelles doivent transiter les demandes de permis, n'ont pas d'existence juridique clairement définie. Des doutes ont aussi été émis sur la validité juridique des dispositions de sécurisation foncière mises au point à l'Office du Niger au regard du Code domanial et foncier en vigueur. Cela a eu pour conséquence de figer le processus de sécurisation foncière engagé. Un important travail juridique, associant juristes, représentants de l'État et représentants des paysans, est probablement nécessaire pour qu'enfin les colons puissent accéder à une forme de propriété ou de concession des terres qui ne soit pas juridiquement contestable. Le statut des parcelles hors casier, celui des zones marginales à usage collectif et celui du réseau d'irrigation et de ses abords, mais aussi celui des zones de pâturage et de culture pluviale entourant les casiers, demanderaient aussi à être précisés.

Des décisions plus radicales, et ayant une assise juridique moins discutable, ont été prises plus tôt au Sénégal (dès 1986) ; un rôle important a été dévolu aux communautés rurales (correspondant à l'arrondissement), pour effectuer des attributions individuelles ou à des groupements d'intérêt économique ; cela a permis une "explosion" de nouveaux aménagements, réalisés par les paysans et des "néo-ruraux". En Mauritanie, un processus marqué par une compétition foncière acharnée, a conduit à donner la priorité à l'installation de privés, en général extérieurs à la zone, l'objectif étant d'augmenter la production de riz totale (sans souci d'intensification), avec des méthodes plus "efficaces" que le petit paysan, ce qui a permis à des exploitants allogènes d'occuper le terrain¹.

Le Mali, qui partage avec ces deux pays les eaux du fleuve Sénégal, gagnerait à analyser l'expérience de ses voisins, en particulier le dynamisme qui a pu être insufflé à l'irrigation, mais aussi les problèmes sociaux que ces mesures ont posés. L'analyse de l'expérience du Maroc, où une importante agriculture irriguée s'est développée depuis longtemps sur la base de la propriété privée, pourrait aussi être intéressante (Jouve, 1993).

Conclusion

L'histoire de l'Office du Niger montre que la question foncière ne saurait être considérée de façon isolée ; elle est très liée aux options politiques générales de l'État, et en particulier aux choix effectués en matière de commercialisation, de crédit rural,

d'investissement et de transfert des responsabilités. Les expériences extérieures doivent donc être analysées à la lumière de l'histoire de l'Office du Niger pour pouvoir être mises à profit.

Cette histoire montre surtout que, de petit colonat africain en grande règle mécanisée, d'attribution provisoire en contrat annuel, de promesses de permis d'occuper en permis d'exploitation agricole "inaccessibles" ou "non valide", de transfert en éviction et de réaménagement en réattribution, les colons de l'Office du Niger n'ont finalement jamais eu aucun droit sur des terres que certains d'entre-eux cultivent depuis près de 60 ans.

En attendant une réforme des textes législatifs qui permettrait de procéder à des attributions juridiquement incontestables, ce qui risque de prendre du temps, l'État pourrait, à travers l'Office du Niger, honorer les promesses faites dans les années 30, en reconnaissant, individuellement, le droit à la terre de tous les exploitants installés en colonisation depuis plus de 10 ans. Une telle reconnaissance viendrait aux associations villageoises de "plonger" dans la logique des évictions pour endetelement qui peut conduire à des abus et à de fortes tensions sociales, tout en permettant de mettre de côté le cas des non-résidents, installés en colonisation seulement depuis 1985. Cela impliquerait évidemment de revoir les modalités de gestion du crédit agricole, pour que le remboursement des dettes puisse être garanti par d'autres moyens que l'éviction. On pourrait par exemple penser à une séparation du droit foncier et du droit d'eau, qui serait qu'un mauvais payeur pourrait être privé de l'accès à l'eau, sans, dans un premier temps, être dépourvu de son fonds. Une telle déconnexion est d'ailleurs amorcée à travers la notion de sole, puisqu'une parcelle située dans la sole de simple culture n'a pas le même accès à l'eau, au cours de l'année, qu'une parcelle de double culture, alors que le fonds et l'aménagement sont les mêmes.

Une reconnaissance foncière massive aurait-elle pour autant des conséquences directes sur le comportement des agriculteurs en matière d'entretien des réseaux tertiaires et du planage? C'était bien là un objectif majeur de l'État, de l'Office, des bailleurs de fonds et des projets au départ. Or, à la lumière de l'expérience du projet Riail, la liaison entre sécurisation foncière et entretien n'apparaît pas aussi évidente, au moins à l'échelle de quelques années. L'organisation collective et financière de l'entretien des réseaux en général pourrait aussi être un déterminant majeur de leur pérennité, comme l'ont montré les mondanies récentes en Camarque, qui ont eu des conséquences très différentes d'une rive à l'autre du Rhône, en fonction de cette organisation et de ses effets sur l'entretien.

Un doute persiste d'ailleurs sur l'utilité des agriculteurs pour la sécurisation foncière proposée. En effet, alors qu'un important travail d'information et de formation a été mené, on a constaté, avant même que ne s'installe le "double juridique", qu'un nombre significatif d'exploitants, remplissant pourtant toutes les conditions pour obtenir un permis d'exploitation agricole, ne paraissent pas la peine de le demander. L'État, l'Office du Niger, les bailleurs de fonds, les projets et les juristes seraient-ils passés, dans leur recherche d'une sécurisation foncière en bonne et due forme, orientés principalement vers la garantie de l'entretien des aménagements et la pérennité de l'intensification, à côté des objectifs essentiels d'une bonne partie des agriculteurs et de leur conception de la question foncière?

D'autres questions fondamentales restent aussi posées. Comment prendre en compte les populations de la zone qui n'ont aucun accès officiel à l'irrigation? Comment, dans l'attente, répartir une ressource qui sera, au moins en saison sèche, aussi disputée que la terre, l'eau? Comment, par quelle répartition spatiale des cultures et donc par quelles règles collectives d'assolement, gérer la co-existence de l'agriculture et de l'élevage en saison sèche?

La question foncière en zone irriguée ne peut donc être réduite au seul problème de la propriété du sol. Elle est étroitement liée à la répartition, entre parcelles et au cours du temps, de l'accès à l'eau, et à la gestion collective de l'espace; mais aussi, il ne faut pas oublier, aux investissements que la puissance publique réalise pour valoriser ces ressources.

- Bibliographie
- Les auteurs se sont appuyés sur les travaux menés par le projet Recail, l'Office du Niger et la commission foncière de la zone de Niomo. Les archives de l'Office du Niger ont été consultées à Sékou et à Nougou sur Marne (documentation coloniale du CIRAD-CA).
- BÉLÉINE E., 1972. Les irrigations du Niger. Discussions et controverses. Paris, France, Publications du Comité du Niger, 116p.
- BÉLÉINE E., 1980. Les travaux du Niger. Paris, France, Gouvernement Général de l'A.O.F., 220 p.
- BERNÉTE O., 1991. Le maraichage au projet Recail : analyse des pratiques des agriculteurs, et identification des principales contraintes. Quel peut être l'appui du projet aux paysans Paris, France, INA-PC/Projet Recail, 92p.
- BOURDAGIE J.M., 1991. De la terre, de l'eau et des hommes. Colons et techniciens de l'Office du Niger, 1932-1985. Thèse de Univ. F. Rabotais, 980 p.
- BOUARÉ D., 1990. Etude sur les hors-casiers des villages de Tissana (Secteur Sahel, partie N9) et Ndilla (Village hors-

Office du Niger), Niomo, Mali, Office du Niger/Projet Recail, 15 p.

COULIBALY C., 1992. La gestion des terres à l'Office du Niger: d'une logique de domination à une logique de développement ? Bamako, INIRAD/Mali, Ministère de l'Agriculture, 4p.

COULIBALY Y., Traoré D.K., Bah S., Traoré O.B., 1994. Cohabitation agricole intensive et élevage extensif. Le cas du Projet Recail à l'Office du Niger - Niomo, Mali, Office du Niger-Projet Recail, 30 p.

La Documentation Française, 1996. L'Office du Niger. Notes et études documentaires n° 2240 du 12 décembre 1996, Paris France, Ministère de la France d'Outre-Mer, 52p.

DOUCET M.J., 1991. Gestion du foncier à l'Office du Niger, Sékou, Office du Niger, 9 p. + annexes.

FRANÇOIS G., 1986. Intensification rizicole, sécurisation foncière et organisation paysanne à l'Office du Niger. L'approche du projet Recail. In: au séminaire Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production", Montpellier, France, CIRAD-DSA, p. 16-19 déc. 1986.

FRESSON S., LEILIER J.C., BÉNLIAMOU J., RUF T., AMSELE J.L., BAGAYOKO D., 1985. Evaluation de l'Office du Niger, Mali. Paris, France, M.R.E.C.D., coll. Évaluations, 400 p.

HERBART P., 1939. Le chancier du Niger. Paris, Gallimard, 124 p.

JAMON J.Y., ZERRO A.D., BERNÉTE O., SANOGO N.K., KEITA M., 1990. Conditions de l'intensification de la culture

irriguée dans les grands périmètres sahéliens: l'expérience du Projet Recail à l'Office du Niger. Les Cahiers de la Rech. Dév., n° 27, p. 47-60.

JAMON J.Y., 1991. De la norme à la diversité: l'intensification rizicole face à la diversité paysanne dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali). Thèse INA-PC Paris, 255 p. + annexes

JOUVE P., 1993. Adaptation des systèmes de production à l'aridité au Maroc et au Sahel. Thèse de Univ. Montpellier III, 188 p. + annexes.

MARCIJAL J.Y., 1974. L'Office du Niger, état de prospérité payenne ou piège de production agricole? In : Revue canadienne des études africaines, 8 (1) : 73-90.

SCHREYGER E., 1984. L'Office du Niger au Mali, 1932 à 1982. La problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel. Wiesbaden, Steiner, 394 p.

DE WILDE J.C., 1968. L'Office du Niger, une expérience d'agriculture irriguée. In : Expériences de développement en Afrique Tropicale, tome III (Pays divers). Paris, France, Maisonneuve et Larose, p. 7-71.

YUNG J.N., SADA-TAILLY P., 1992. Objectifs, stratégies, options des riziculteurs de l'Office du Niger. Montpellier, France, CIRAD-SAR, 101 p. (résumé interne).

17

18

Résumé

Dans les années 30, lors de la création de l'Office du Niger, projet de grande irrigation, les colons africains installés par l'Office devaient rapidement recevoir des garanties foncières. En fait, aucune sécurité foncière ne leur a jamais réellement été accordée et, depuis près de 60 ans, la situation foncière des colons est restée précaire et instable, les règles d'attribution, les emplacements, les règles d'éviction, ayant fréquemment changé au fil du temps.

La démocratisation politique en cours au Mali favorise le processus de responsabilisation foncière des paysans, mais ce

transfert reste timide, d'autant que ses bases juridiques sont encore confuses. La situation foncière individuelle des 10000 colons de l'Office est loin d'être sécurisée, puisque moins de 40 d'entre eux ont pu obtenir un permis d'exploitation agricole en bonne et due forme. Le pouvoir foncier des exploitants face à la collectivité l'état et l'Office du Niger hier, les associations villageoises demain - est d'autant plus faible que la terre, réputée inaliénable, constitue en fait la seule garantie du crédit: le non-remboursement des dettes reste le principal -voire le seul- motif d'éviction des casiers.

Les périmètres irrigués en droit
comparé africain
(Madagascar, Maroc, Niger,
Sénégal, Tunisie)

(photocopies des pages 76 à 97)

FAO
ETUDE
LEGISLATIVE
48

ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

N I G E R

I. - INTRODUCTION

Le Niger s'étend sur 1 267 000 km² entre 12 et 23 degrés nord et entre 0 et 15 degrés est, dans la zone soudano-sahélienne et saharienne. Le pays se divise en deux grandes régions climatiques:

- la zone soudano-sahélienne se situe au sud du pays en deça de l'isohyète 150 mm par an. Elle connaît une saison des pluies par an entre juillet et septembre. La population s'y consacre traditionnellement à l'agriculture et accompagne de plus en plus fréquemment cette activité par la pratique d'un petit élevage sédentaire;

- la zone saharienne, au-delà de l'isohyète 150 mm par an, occupe le nord, l'ouest et le centre du pays. Elle est désertique ou semi-désertique dans sa plus grande partie. La population se consacre presque exclusivement à l'élevage nomade mais on y trouve toutefois quelques poches de cultures irriguées dans les oasis et certaines vallées où ont été réalisés des forages artésiens.

Plus de la moitié du territoire est envahie par le désert. On estime que 23,7% seulement de la superficie nationale (concentrée au sud de l'isohyète 350 mm) est utilisable pour des activités productives et que la moitié, soit 11,8% du territoire a une vocation agricole.

Le Niger a été durement frappé par la sécheresse et les pluies, même lorsqu'elles sont abondantes, sont mal réparties dans l'espace et dans le temps. Le réseau hydrographique est, quant à lui, très réduit. Le fleuve Niger coule sur 500 km dans la partie occidentale du pays et au sud-est la présence du lac Tchad est devenue intermittente pendant les grandes sécheresses. Il faut mentionner quelques petits cours d'eau saisonniers comme la Koumadougou qui se jette dans le lac Tchad, les oueds qui coulent temporairement dans les vallées à l'est de Niamey ou dans les goulbis proches de Haradi. Si l'on excepte quelques petits koris qui coulent par intermittence dans l'Aïr, on constate que les eaux de surface sont concentrées dans le sud du pays. Il faut préciser enfin qu'à part quelques petits barrages réalisés autour de Birni Nkoni, ces eaux sont mal maîtrisées, ce qui engendre non seulement une déperdition des ressources hydrauliques mais également une détérioration des sols, les oueds et les goulbis pouvant couler avec une rare violence entraînant les terres arables sur leur passage. Par ailleurs, le projet de barrage de Kandji à l'étude depuis près d'une décennie, a été abandonné en 1990.

Les eaux souterraines semblent relativement abondantes, mais les données fiables sont absentes en ce domaine. Il s'agit essentiellement d'eaux fossiles qui ne peuvent donc être utilisées qu'avec la plus extrême prudence et les services hydrauliques déploient les processus anarchiques de creusement de puits mais, faute de moyens suffisants, ne semblent pas en mesure d'imposer une procédure cohérente.

Compte tenu de cet ensemble de données, on estime toutefois aujourd'hui à 300 000 ha le potentiel de terres irrigables, essentiellement concentrées dans la partie méridionale du pays et réparties comme suit: 150.000 ha dans la vallée du Niger et 150.000 ha dans les vallées sèches, plus particulièrement: goulbi de Haradi, Ader-Doutchi-Maggia, les Korama, le Talak et l'Iraner. Actuellement, approximativement 7.000 ha sont irrigués.

La population se chiffre à environ 6.000.000 d'habitants parmi lesquels on dénombre 85% de ruraux, ce qui explique une forte pression foncière dans les zones méridionales du pays, qui atteint le point de saturation.

Les activités du monde rural s'ordonnent autour de deux pôles: l'agriculture et l'élevage. Au petit élevage pratiqué dans les familles de paysans sous la responsabilité des jeunes ou des femmes, s'ajoute le grand élevage nomade ou transhumant. Cet élément revêt une importance particulière dans la mesure où la méconnaissance des intérêts des éleveurs, qui accompagne trop souvent les opérations d'aménagement de périmètres hydro-agricoles, constitue un facteur de conflit entre les divers acteurs du monde rural et une cause d'échec des projets concernés. En effet, il arrive fréquemment que l'extension des terres cultivables ou la modification de la configuration des exploitations entraîne la suppression ou la limitation de terres de pâturage ou la modification des chemins de parcours, tandis que le passage à une culture intensive supprime une utilisation alternative des sols par les agriculteurs et les éleveurs au détriment de ces derniers et ce, sans qu'ils aient été consultés, voire informés, ni que leur soit allouée une quelconque contrepartie.

Par ailleurs, il est un second élément qui caractérise la population et présente une importance déterminante. En effet, comme la majorité des habitants de la sous-région, les divers groupements humains du Niger n'ont pas de tradition de maîtrise de l'eau. Contrairement à ce qui existe en Afrique du Nord ou en Asie, le développement de la culture irriguée est récent et se heurte à des contraintes culturelles très pesantes. Le fait que pendant des siècles, en raison de la faible densité de la population et des vastes espaces qui s'ouvraient à elle, la terre n'ait pas été perçue comme rare, a amené les paysans à se déplacer au fur et à mesure de l'épuisement. Ce mode de vie a fortement contribué à accélérer la détérioration de l'environnement et à diminuer le potentiel de la ressource foncière. Aujourd'hui encore il rend souvent très difficile l'utilisation rationnelle des terres irrigables, qui suppose non seulement la mise au point de certaines techniques et doit faire face à des contraintes matérielles, financières et autres, mais nécessite également un profond changement des mentalités et donc un important travail d'information et de formation.

Jusqu'au début des années 1970, on n'a apporté au problème posé par la sécheresse que des solutions ponctuelles et on n'a mené à bien que des actions sectorielles. En 1975, après la grande sécheresse de 1974 qui a durement frappé le pays, le gouvernement, conscient que le maintien des modes ancestraux de culture sur des espaces désormais réduits ne permettait plus de nourrir une population à fort taux de croissance, a mis au point une politique globale visant à assurer une meilleure maîtrise des

ressources foncières et a placé le secteur hydraulique au centre de ses préoccupations. En 1980, le Ministère du Plan a confié à un consultant l'étude et l'établissement d'un schéma directeur destiné à optimiser l'allocation des ressources en eau aux populations et aux activités économiques du pays.

Le déficit céréalier est estimé en moyenne annuelle à 150.000 t. et l'équilibre vivrier est jugé précaire; sur les sols épuisés, les rendements moyens sont faibles. Pour assurer l'auto-suffisance alimentaire, il faut donc décider d'améliorer les terres dunaires et surtout d'accroître le développement et les rendements des aménagements hydro-agricoles pour obtenir une production complémentaire sûre de 100.000 t. de céréales par an.

En 1982, du 15 au 22 novembre, s'est tenu à Zinder un "Séminaire National du Développement Rural au Niger" au cours duquel a prévalu ce que l'on a appelé la stratégie "révisionniste" consistant à tout mettre en oeuvre pour permettre l'auto-gestion des périmètres par les coopératives et la limitation de l'encadrement. Cette stratégie a été consacrée par le Conseil des Ministres les 28 et 29 mars 1983.

Cette politique est mise en oeuvre dans un cadre institutionnel original: la Société de Développement basée sur trois principes: "Consultation", "Concertation, Participation" et qui a pour but d'organiser la responsabilisation des populations et leur participation aux actions de développement. Les principes directeurs de la Société de Développement ont conduit à la mise en place de "samariya" et au développement du mouvement coopératif. Les samariya sont la traduction dans la société moderne d'organisations traditionnelles au Niger. Elles regroupent la population par tranches d'âge et se situent à tous les échelons administratifs. Les coopératives, régies par l'ordonnance 78-19 du 12 octobre 1978 et le Décret du 18 Janvier 1979, visent à organiser les agriculteurs, comme les samariya, les institutions coopératives sont présentes à tous les échelons administratifs.

Deux séries de questions sont à envisager. Il s'agit tout d'abord de préciser le cadre juridique dans lequel cette politique de développement des aménagements hydro-agricoles est mise en oeuvre. Dans un second temps il y a lieu de procéder à une présentation des réalisations effectuées en décrivant le processus suivi et en tentant de dégager un certain nombre de facteurs de blocage.

II. - LE CADRE LEGISLATIF

La caractéristique réside ici dans la dichotomie entre les textes et la réalité. Du point de vue législatif, le Niger présente en effet une situation tout à fait spécifique. Le corpus législatif est important et rassemble des textes de l'époque coloniale non encore abrogés, ainsi que de nombreux textes adoptés depuis l'indépendance surtout entre les années 1960 et 1974. Mais aucune harmonisation n'a été opérée, ce qui les rend difficilement utilisables; l'ensemble est donc inadapte et extrêmement confus. Un Code rural est actuellement à l'étude et son adoption devrait prochainement entraîner l'abrogation de cette législation disparate.

Actuellement, on peut considérer que les textes en vigueur, méconnus et inadéquats, ne sont pas ou peu appliqués. Certaines de leurs dispositions ont été frappées d'une caducité de fait par des directives émanant du chef de l'Etat, telle la déclaration de 1976 selon laquelle "la terre appartient à ceux qui la travaillent"; d'autres ne peuvent être mises en oeuvre faute d'un encadrement administratif efficace; d'autres enfin se heurtent aux fortes résistances du droit coutumier.

Le cadre législatif est donc particulièrement flou. Devant cet état de fait, nous nous attacherons toutefois à rappeler les grandes lignes des principaux textes relatifs au régime du sol, au régime des eaux et aux aménagements agricoles avant d'exposer les grandes lignes des réformes en cours.

2.1. Le cadre existant

2.1.1. Le régime du sol

La répartition coloniale des terres entre patrimoine public et patrimoine privés a été maintenue.

2.1.1.1. Le domaine de l'Etat

Il se divise en domaine public et domaine privé et les dispositions du droit colonial n'ont pas été abrogées.

(a) Le domaine public est en principe toujours régi par le décret colonial du 29 septembre 1928 (B.O.C. octobre 1928, p. 1522). L'article 1er de ce texte permet d'inclure dans le domaine public, entre autres éléments, les "pas géométriques marins" (sans grand intérêt ici) et les "pas géométriques fluviaux", soit une bande de terre de 25 m de large en bordure des cours d'eau navigables ou flottables sur chaque rive et sur chacun des bords des îles à partir de la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une bande de 25 m en bordure des lacs, étangs et lagunes sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles à partir des limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement. Ces terres sont normalement soumises à la gestion du Service des Domaines et leurs occupants ne peuvent se voir octroyer que des droits précaires et révoqués. Cette disposition est intéressante dans la mesure où elle soumet à la domanialité publique, même si ce n'était pas le but recherché à l'origine, les bandes de terres les plus fertiles et susceptibles, sans grands investissements, de servir d'assiette à l'aménagement de petits périmètres irrigués.

En pratique, soit que la législation soit ignorée, soit que l'Administration n'ait pas les moyens de la faire respecter, la domanialité publique est totalement occultée sur ces terres qui restent soumises à la maîtrise traditionnelle. Il en est ainsi notamment sur les bords du fleuve Niger où se développent les jardins maraichers. On constate toutefois que les exploitants de ces parcelles se considèrent tenus de respecter les servitudes d'accès à l'eau; mais plus qu'une application d'une règle fixée par le texte de 1928, il faut voir là la mise en oeuvre d'un principe

général du droit coutumier. Des enquêtes menées auprès des populations sur le régime foncier applicable aux îles situées dans le fleuve fait également ressortir la survivance du droit coutumier et l'occultation totale du décret de 1928.

La loi 74-7 du 7 mars 1974 fixant le régime forestier (JORN 15 mars 1974) élargit la consistance du domaine de l'Etat en disposant que "les forêts vacantes et sans maître, ainsi que les périmètres de restauration définis à l'article 6, appartiennent à l'Etat" (art. 1er). L'affectation au domaine public n'est pas précisée, mais dans la mesure où les terres ne font pas l'objet d'une immatriculation et où cette incorporation au domaine de l'Etat est opérée à l'évidence dans un but de protection d'une richesse destinée à tous et non dans un but d'exploitation par la puissance publique, on peut penser que c'est bien dans cet ensemble que les biens en cause sont incorporés. Ce texte, s'il préserve - sous certaines conditions - des droits d'usage coutumiers, interdit toute mise en culture sur le sol des forêts classées et à l'intérieur des périmètres de restauration, tandis qu'il réglemente strictement les modes de culture dans les forêts protégées (art. 15).

(b) Le domaine privé de l'Etat est géré par le Service des Domaines comme le ferait un propriétaire privé. Les terres qui le composent peuvent être cédées à des particuliers ou leur être confiées sur la base de l'octroi de droits précaires ou de droits réels démembrés. Cet ensemble est régi par l'Ordonnance 59-113 du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger (JORN 15 août 1959) ratifiée par la loi 59-2 du 7 août 1959 (JORN du 15 août 1959, p. 401), modifiée par l'Ordonnance du 11 novembre 1976 (JORN du 15 août décembre 1976, p. 803). La consistance de ce domaine privé non plus que son régime ne sont précisés et restent aujourd'hui tout à fait incertains. S'il manque une définition globale, quelques textes sont intervenus pour incorporer expressément des terres dans cet ensemble domaniale: c'est ainsi que la loi 64-16 du 16 juillet 1964 incorpore au domaine privé de l'Etat les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés (JORN du 1er août 1964, p. 4). De même, l'on s'accorde à considérer que l'Ordonnance 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 (JORN janvier 1975) incorpore ces biens dans le domaine privé de l'Etat: en effet, bien que le texte manque de précision et n'évoque qu'une confiscation "au profit de l'Etat", les terrains visés sont immatriculés et ont donc vocation à venir accroître la consistance du domaine privé. En réalité, la question essentielle qui reste aujourd'hui posée est celle de savoir si ce domaine est un ensemble résiduel dans lequel il y a lieu d'incorporer toutes les terres à statut incertain; il remplacerait alors le domaine privé présumé colonial. Aucune disposition ne l'indique expressément, mais on constate que la règle semble implicite.

La même incertitude règne sur les droits qui peuvent être exercés sur ce domaine privé. L'Ordonnance de 1959 dispose seulement que le Président du Conseil des Ministres peut accorder en zone rurale "dans un but d'exploitation agricole, zootechnique, forestière ou fermière" (art. 2a) des "concessions rurales" en principe toujours à titre provisoire et à titre onéreux pour une période déterminée par l'acte de concession" (art. 1).

19); mais le même article précise que ces concessions sont susceptibles de faire l'objet d'un titre de propriété après constat de mise en valeur marginale. Concrètement donc c'est la maîtrise du sol par les personnes de droit privé qui semble être la règle.

2.1.1.2. La propriété privée

On distingue la propriété introduite par le colonisateur et la propriété coutumière.

(a) Comme dans les autres territoires de l'ancienne A.O.F., la propriété foncière de type occidental relève à la fois du Code civil et du décret foncier du 26 juillet 1932. Coexistent ainsi les droits de propriété transcrits à la Conservation des Hypothèques et les droits de s'exercer sur les terres immatriculées. Si la procédure de constitution et de preuve de ces droits est double, les prérogatives qu'ils confèrent à leurs titulaires sont identiques et sont concrétisées par la formule: usus, fructus et abusus. La sécurité que procure le droit de propriété foncière sur une terre immatriculée reste une des aspirations des populations rurales. Force est pourtant de constater qu'elle n'est pas plus répandue ici que dans les autres Etats anciennement colonisés par la France. En effet, la procédure d'immatriculation est longue et complexe et beaucoup trop sophistiquée pour les capacités de l'Administration et le niveau de culture juridique de la population. En fait, l'immatriculation de terres agricoles au nom de personnes de droit privé est excessivement rare. En outre on constate que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres Etats comme le Sénégal ou la Côte d'Ivoire par exemple, si les paysans souhaitent grande sécurité, ils ne désirent guère que soient reproduits les modèles occidentaux mais se prononcent beaucoup plus nettement en faveur d'un système à la fois plus souple et administrativement plus facile à manier qui reconnaîtrait pleine valeur aux droits coutumiers. Il ne semble donc pas que cette forme d'appropriation doive se développer dans les années à venir.

(b) Le système coutumier de maîtrise du sol reste donc dominant et il présente ici plusieurs caractéristiques. Certes, les modes de tenures varient à l'extrême d'une ethnologie ou d'une collectivité à l'autre et l'on retrouve un certain nombre de constantes communes à la grande majorité des coutumes africaines, comme par exemple les règles relatives au mode d'accès au sol par le feu, la hache, l'épée ou la houe. Mais le caractère collectif de la tenure semble moins généralisé que dans d'autres régions africaines; s'il existe des terres administrées par le chef de village pour l'ensemble de la communauté ou des terres attachées à la fonction pour de chefferie, qui ne sont donc pas susceptibles d'affectation et ne peuvent qu'être confiées pour une utilisation temporaire et souvent précaire, le caractère individuel de la maîtrise paraît largement répandu. Cela entraîne d'ailleurs une conséquence néfaste: le morcellement excessif des parcelles entre héritiers.

En outre, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, la législation nigérienne présente la caractéristique d'être

relativement favorable au maintien des droits coutumiers. On remarque tout d'abord - nous l'avons précédemment souligné - que, même si certaines interprétations de la législation en vigueur permettent d'aboutir concrètement au même résultat, aucun texte ne pose le principe selon lequel au Niger toutes les terres non appropriées (sous-entendu selon les procédures du droit occidental) appartiennent à l'Etat. En outre et surtout, la législation nigérienne est très favorable aux droits et traditions, qui bénéficient d'une réglementation avantageuse, même si elle n'est pas toujours respectée. Le texte de base en la matière est la loi 61-10 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger (JORN 25 septembre 1961, p. 88). Il établit une procédure simple permettant - sans qu'un quelconque délai soit fixé - de faire reconnaître les droits coutumiers collectifs ou individuels s'exerçant sur le sol et d'obtenir la délivrance d'un titre foncier. Il dispose en outre que "dans la République du Niger, le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable aux droits coutumiers sous certaines réserves" (art. 27). Même si les demandes d'immatriculation ont été rares et si la puissance publique n'a pas toujours hésité à violer les dispositions relatives à l'expropriation, cette loi présente un intérêt primordial dans la mesure où elle fait la preuve de la volonté d'assimiler les droits coutumiers aux droits régis par le Code civil ou le décret foncier de 1932.

Outre ce texte de base, il y a lieu d'évoquer la loi 60-29 du 25 mai 1960 portant interdiction de la dime et de l'achoua (JORN du 25 juillet 1960) et la loi 62-7 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie (JORN du 15 mars 1962, p. 98), qui visent à assurer au titulaire de droits coutumiers une pleine liberté d'exercice de ces droits. Il faut signaler enfin qu'un ensemble de dispositions ont pour but de coordonner l'utilisation de l'espace rural par les pasteurs et les agriculteurs. C'est ainsi qu'a été fixée une limite nord des terres de culture et que sont réglementées la création et l'utilisation des couloirs de passage et des zones de pâturages dans les terres de culture.

En conclusion de cette présentation, il faut insister sur l'ineffectivité de la législation foncière et l'insécurité qu'elle engendre dans le monde paysan. Pour tenter une clarification du régime du sol, le Chef de l'Etat déclara en 1976 qu'à partir de la présente déclaration, tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donne, reste et demeurera à la disposition permanente du dit exploitant, quel que soit le titre initial qui avait permis à ce dernier de l'acquiescer (cité par Sidkou Hamidou in Politiques foncières étatiques en Afrique Noire, p. 191). Cette déclaration à la radio fut suivie de télégrammes aux autorités administratives mais n'a pas été traduite dans les textes. Elle aboutit à un résultat contraire au résultat recherché. En effet, au lieu d'entraîner une augmentation des investissements et une amélioration de la productivité des terres en stabilisant les exploitants, elle incita les propriétaires coutumiers à geler les parcelles qu'ils ne pouvaient mettre en valeur directement de peur de se voir définitivement privés de leurs droits.

2.1.2. Le régime de l'eau

La réglementation coloniale qui date pour l'essentiel du 5 mars 1921 n'a pas été abrogée. En principe, donc, toutes les eaux font partie du domaine public. Echnappent à cette règle les eaux fluviales, les sources qui par exception sont déclarées non domaniales et les eaux des puits, citernes et abreuvoirs constitués par des particuliers sur leurs terrains privés.

Cette législation se caractérise par son insuffisance et son ineffectivité. Quelques dispositions éparées ont été certes adoptées en la matière. Elles concernent essentiellement les aspects institutionnels liés à la recherche et l'utilisation des ressources hydrauliques, comme la loi 63-31 du 7 mai 1963 modifiée par la loi 63-37 du 10 juillet 1963 et le décret du 3 janvier 1964 relatifs à l'Office des Eaux du sous-sol (OFEDES) ou le décret 65-16 du 20 février 1965 portant création et organisation de la Commission de l'eau, ou encore par exemple la Convention et le statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad en date du 21 mai 1964. Mais, mises à part quelques tentatives ponctuelles et non appliquées de réglementation de l'utilisation des ressources en zone pastorale, la réglementation en vigueur ne permet pas d'établir les conditions de mise en valeur de la richesse hydraulique. Par ailleurs, l'Administration ne dispose pas des moyens nécessaires pour procéder à une évaluation sérieuse des besoins et pour faire respecter la législation existante. Les populations continuent donc à utiliser l'eau de manière tout à fait anarchique, aussi bien en zone agricole qu'en zone pastorale. Un projet de Code de l'eau, terminé en janvier 1985 et revu en 1990, n'est toujours pas adopté.

2.1.3. Les dispositions légales spécifiques applicables aux aménagements agricoles réalisés par la puissance publique

Deux séries de dispositions permettent d'une part de préciser les modalités de constitution et de fonctionnement de ces aménagements agricoles et d'autre part de mettre en place un cadre institutionnel adapté.

(a) Dès l'indépendance fut adoptée la loi 60-28 du 25 mai 1960 (JORN du 1er juillet 1960) fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique. Si ce texte a le mérite d'exister, soulignent ainsi l'importance de la question, on ne peut que déplore son ambigüité quant au statut foncier de la aménagements réalisés. La question est évoquée dans un "Préambule" partiellement sibyllin qui dispose que "les terres situées dans la République du Niger aménagées ou qui seraient aménagées par la Puissance publique, sont immatriculées au nom de la République du Niger, si la Puissance publique estime cette procédure nécessaire". Près de trente ans plus tard on peut toujours s'interroger sur le sens d'une telle disposition. Faut-il y voir un cas particulier ou l'expropriation des terres en cause pourrait être réalisée au profit de l'Etat sans que soit respectée la procédure normalement prévue à cet effet? Ou faut-il considérer que le texte confirme en faveur de la Puissance publique la liberté de choix du statut du sol aménagé?

Le texte ne prévoit pas davantage la procédure, suivie pour aboutir à la décision de réaliser l'aménagement et concernant notamment le choix du site, l'information des populations... Le texte précise seulement les règles de mise en valeur de l'aménagement réalisé en distinguant selon qu'il y a eu ou non immatriculation des terres au nom de l'Etat. Dans le premier cas, l'exploitant se voit confier une parcelle à la suite d'une chaîne contractuelle. En effet, l'aménagement comprend deux sortes de périmètres. Les uns dévolus au paysannat sont exploités par les paysans à la suite d'un contrat d'exploitation passé avec un organisme de gestion qui se voit confier la mise en valeur et la gestion des terres immatriculées ainsi que l'entretien des aménagements (art. 1er) à la suite d'un contrat de gérance passé avec l'Etat. Ces organismes peuvent être des organismes de mutualité, des coopératives agricoles ou encore des services administratifs dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière (art. 2). Hors de ces périmètres, ces organismes peuvent exceptionnellement se substituer par contrat soumis à l'approbation du Président du Conseil des Ministres (depuis le décret 69-150 du 19 octobre 1969, JORN du 1er novembre 1969, cette compétence appartient au Ministre de l'Economie rurale) à toute personne physique ou morale.

La loi ne détermine pas les critères permettant d'attribuer des parcelles aux exploitants mais prévoit que "les anciens titulaires de droits coutumiers sur les terres nouvelles aménagées et réservées au paysannat et les candidats appartenant aux familles déjà établies dans ces conditions bénéficient d'une priorité pour leur établissement sur ces terres" (art. 6 al. 3). Les droits, charges et obligations de l'organisme de gestion à l'égard de la puissance publique et des exploitants, ainsi que ceux des exploitants à l'égard de l'organisme de gestion, sont fixés par les contrats de gérance et d'exploitation dans le respect des principes fixés par la loi.

L'étude du texte ne permet guère de dégager nettement le statut de l'exploitant. En effet, on n'y trouve qu'une série de dispositions ponctuelles qui ne permettent point de procéder à une analyse d'ensemble. C'est ainsi que si, conformément au droit des obligations, la parcelle peut être retirée par l'organisme de gestion à l'exploitant qui ne respecte pas les termes du contrat (art. 18), cet organisme dispose du "droit de modifier (unilatéralement) les superficies en fonction de l'évolution de la capacité de travail de la famille de l'exploitant ou si la mise en oeuvre de nouvelles formules de production permet de réduire légitimement la surface antérieurement attribuée à l'exploitant" (art. 21). Dans ces deux hypothèses la puissance publique est tenue d'indemniser l'exploitant pour les améliorations qu'il a apportées sur les terres qui lui sont retirées, si ces améliorations ont été faites avec l'accord de l'organisme de gestion. L'article 12 confirme l'absence de droit réel de l'exploitant sur la terre qui lui est confiée en disposant qu'il ne peut transférer ni céder tout ou partie de ses droits; mais l'alinéa 3 du même texte prévoit qu'en cas de décès de l'exploitant le contrat est transmis de plein droit à l'héritier qui est appelé à remplir les fonctions de chef de famille.

Dans le second cas, lorsque les terres ne sont pas immatriculées au nom de l'Etat, les agriculteurs propriétaires restent installés sur les terres aménagées et passent avec l'organisme de gestion un contrat d'exploitation (art. 33). Dans l'hypothèse où le propriétaire ne

respecterait pas les obligations qui lui incombent en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'aménagement, l'organisme de gestion cesse immédiatement tout service envers l'exploitant" (art. 35).

(b) Il fallut attendre neuf ans pour que le 19 octobre 1969 soit pris le décret 69-149 portant application de la loi 60-28 (JORN du 1er novembre 1969). Le même jour était promulgué le décret 69-151 portant création d'un fonds de solidarité des aménagements et fixant les règles de son fonctionnement (JORN du 1er novembre 1969): "ce fonds est destiné à couvrir les dégrevements éventuels de redevances dues par les exploitants bénéficiaires des aménagements lorsque leurs récoltes se révèlent nulles ou insuffisantes du fait de circonstances échappant à leur responsabilité" (art. 2).

Le décret 69-149 apporte un certain nombre de précisions sur la mise en valeur des aménagements agricoles, mais il est difficile d'y voir un texte d'application dans la mesure où il pose un certain nombre d'options fondamentales par rapport à la loi et où il ne reprend point la distinction établie entre les aménagements réalisés sur les terres immatriculées au nom de l'Etat et ceux réalisés sur les autres terres. L'article 8 dispose en effet que "les aménagements réalisés par la puissance publique seront classés dans le domaine public de l'Etat tant que leur gestion sera confiée à un établissement public de l'Etat ou à défaut à un service administratif. Ces aménagements seront transférés du domaine public de l'Etat au domaine public de la collectivité territoriale intéressée lorsque leur prise en charge par des organismes à caractère coopératif sera effective. Ce transfert se fera par décret pris en Conseil des ministres."

Une stricte analyse juridique peut amener à douter de la portée de ce texte, certes postérieur au texte législatif, mais inférieur dans la hiérarchie des normes. On peut se demander dans quelle mesure un simple décret d'application peut faire échec à la législation relative à l'expropriation notamment. Or, contrairement à la législation relative à l'article 14 du décret confirme l'éradication par simple négation des droits existants: "Quels que soient les droits acquis antérieurement, la répartition des terres dans un aménagement est faite au prorata de la capacité de travail de la famille du futur exploitant." Cela contribue à faire régner l'incertitude sur les droits des paysans et rend fort difficile l'application du texte.

Mais au-delà de faiblesses certaines, le décret de 1969 offre cependant l'intérêt de mettre en évidence un certain nombre d'options qui semblent toujours approuvées par la population nigérienne et pourront valablement inspirer la législation future. Ainsi, l'une des grandes innovations de ce texte par rapport à celui de 1960 réside dans la volonté affirmée de s'appuyer sur le paysannat pour mettre en valeur les aménagements réalisés par la puissance publique. L'article 2 notamment dispose que "ce paysannat prend en charge les aménagements hydro-agricoles qu'il exploite par l'intermédiaire d'organismes à caractère coopératif. Cette participation paysanne sera recherchée, par l'organisme responsable de la gestion, dès la mise en valeur. Elle gouvernera notamment toutes les prises de décisions affectant les changements apportés aux structures agraires traditionnelles et plus particulièrement les modalités de

répartition des terres et les systèmes de cultures." De même l'objectif des aménagements consiste dans "l'amélioration du revenu net des paysans bénéficiaires ..." (art. 3)

Le texte précise également dans un Chapitre V le rôle et la responsabilité des différentes autorités intervenant dans la mise en valeur et la gestion des aménagements". Si le rôle du Chef de l'Etat est déterminant dans le processus de décision de création d'un aménagement, la part des organes locaux n'est pas négligeable; il n'apparaît pas cependant qu'elle soit toujours respectée en pratique.

(c) Pour assurer le succès des options énoncées dans le décret de 1969, les pouvoirs publics se sont appuyés sur un certain nombre d'institutions, les unes spécialement créées à cet effet, les autres ayant une vocation plus large.

C'est ainsi que le 28 décembre 1978 furent promulgués l'Ordonnance 78-39 portant création d'un établissement public de l'Etat chargé de la réalisation et de l'exploitation des aménagements hydro-agricoles (ONAHIA) et le décret 78-151 portant statut de l'Office National des Aménagements Hydro-Agricoles (ONAHIA) (JORN du 15 janvier 1979). Placé directement sous la tutelle du chef de l'Etat ou du Ministre par lui délégué, l'Office a pour objet:

- 1) d'assurer la réalisation des aménagements hydro-agricoles pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales;
- 2) d'assumer le fonctionnement, la gestion et l'entretien des aménagements. (...);
- 3) de dresser et tenir à jour l'inventaire des aménagements." (art. 2 de l'Ordonnance).

A partir de 1979 les contrats de gestion sont en principe passés entre l'Etat et l'ONAHIA et les contrats d'exploitation entre l'ONAHIA et les paysans. L'adoption d'un corpus législatif applicable aux coopératives entraîne la mise en place d'un échelon intermédiaire entre l'ONAHIA et les exploitants.

L'Ordonnance 78-19 du 12 octobre 1978 portant statut des organismes ruraux à caractère coopératif et mutualiste (JORN du 15 novembre 1978) fut complétée par le décret 79-5 du 18 janvier 1979 (JORN du 1er février 1979).

Ces textes viennent combler le vide créé par l'abrogation par la loi 62-38 du 29 septembre 1962 des institutions aéénagant l'organisation collective du monde rural, telles les sociétés mutuelles de prévoyance et les sociétés mutuelles de développement rural. Ils mettent en place une série d'organes dont la hiérarchie est calquée sur celle de l'organisation territoriale. Ainsi, à la base, le groupement mutualiste correspond à l'échelon du village et regroupe les producteurs. Ces groupements sont organisés en coopérative à l'échelon du canton, tandis qu'au niveau de l'arrondissement les coopératives sont regroupées dans l'union locale coopérative. Enfin, à l'échelon départemental et national, l'union coopérative départementale et l'union nationale couvrent respectivement

Outre leurs attributions dans le domaine strictement rural, ces organismes sont directement impliqués dans les structures administratives de la Société Développement, puisqu'ils participent à l'élection des Conseils de développement aux différents échelons.

Les textes sont muets sur la nature juridique des coopératives, mais l'article 14 de l'Ordonnance leur donnant la possibilité de gérer un patrimoine, on peut sans doute en déduire qu'elles sont dotées de la personnalité morale.

Une bonne organisation de ces institutions doit notamment permettre l'auto-gestion des périmètres aménagés au bout d'une certaine durée de fonctionnement; l'objectif défini est de faciliter un allègement des structures d'encadrement et la gestion totale des affaires de l'organisme par ses propres membres.

L'ensemble législatif présenté paraît cohérent, il n'a cependant jamais été correctement appliqué et l'adoption d'un Code rural et d'un Code de l'eau devrait simplifier le contexte juridique.

2.2. Les principes directeurs des projets de textes

2.2.1. Le projet de Code rural

Ce Code doit répondre au besoin de stabilité et de sécurité éprouvé par les populations paysannes du Niger; il n'a donc pas pour objectif de réaliser une réforme radicale du système existant, tant dans le domaine foncier que dans le domaine agraire, mais de poser un certain nombre de principes dégagés le plus souvent des pratiques ou des aspirations du paysannat.

La démarche suivie tend à adapter le droit aux données concrètes du Niger; dès lors, deux régimes juridiques seront vraisemblablement proposés, l'un adapté à l'exploitation de l'espace par les pasteurs, agricole plus spécialement conçu pour l'exercice d'activités fixes, agricoles essentiellement. Ce second régime, qui nous intéresse ici, reposera sur l'appropriation privée du sol. Il n'est pas envisagé d'étendre la domanialité publique. Cette démarche mérite quelques précisions. Tout d'abord, afin d'éviter les errements du passé, il n'est pas envisagé de réduire à un seul les modes d'appropriation foncière et ce sous couvert de simplification. Au contraire, le texte posera clairement l'égalité de tous les modes d'appropriation foncière et sa conséquence, à savoir que le droit de propriété, quelle que soit son origine (coutumière ou moderne), confère à son titulaire des prérogatives équivalentes qu'il y aura lieu de préciser. Ensuite le Code, dans la perspective du développement, précisera que ce droit de propriété ne peut être qu'un droit finalisé par la nécessaire mise en valeur du sol et de l'espace et doit s'exercer de façon à gérer au mieux les ressources naturelles tout en assurant la protection de l'environnement.

Toutes les procédures envisagées par le Code seront enfin établies dans le respect des principes de la Société de Développement fondés sur la participation et la concertation; cela pourra se traduire dans la volonté de privilégier la voie contractuelle dans les rapports

Administration-population et dans ceux des divers utilisateurs de l'espace entre eux qu'il s'agisse des pasteurs et des cultivateurs ou des propriétaires et des exploitants.

2.2.2. Le projet de Code de l'eau

Il semble conserver la répartition qu'avait adoptée la législation coloniale entre les eaux intégrées dans le domaine public et les eaux dont le régime suit le régime du sol privativement approprié. Mais le texte n'est pas clair, il procède par énumération sans poser de principe général.

Par ailleurs, outre le fait que la rédaction est souvent défectueuse - l'article 8 par exemple vise à la fois le statut juridique des eaux et des berges - le texte s'attache à prévoir des interdictions visant à la protection qualitative et quantitative des eaux, mais l'on est allé trouver ici les principes directeurs d'accès à la ressource hydraulique. Quoi qu'il en soit, le texte ne sera vraisemblablement pas adopté en l'état et devra en tout état de cause être mis en harmonie avec le Code rural.

Dans ce contexte d'une législation incertaine et en pleine mutation, un certain nombre de réalisations ont cependant été effectuées. Il s'agit donc de présenter les voies suivies en pratique et les résultats obtenus en tentant de préciser éventuellement certains facteurs de blocage.

III. - LES REALISATIONS

La création et la gestion rationnelle de périmètres destinés à la culture irriguée pose un certain nombre de problèmes techniques et de gestion.

3.1. Les choix techniques

(a) Conformément à l'option nigérienne de réaliser un développement à visage humain, le Niger n'a pas opté pour la réalisation de grands travaux sur les eaux de surface ni pour l'aménagement de périmètres. Les unités restent de taille modeste et la politique de grands travaux d'édification d'infrastructures des ressources hydrauliques a été vue d'une meilleure exploitation des ressources hydrauliques à écarté. Les résultats par rapport aux investissements réalisés.

Les travaux effectués pour améliorer la maîtrise de l'eau ont jusqu'à présent porté sur l'amélioration des procédés de captage des eaux souterraines et sur la création d'ouvrages modestes destinés à retenir l'eau de pluie. C'est ainsi que les efforts ont porté sur la création de forages et de puits. La multiplication des premiers a permis de développer une petite hydraulique villageoise, mais les résultats sont nuancés dans la mesure où ils font appel à des techniques encore mal contrôlées dans les populations et au manient d'un matériel dont l'entretien se révèle parfois délicat. Les puits conservent donc la primauté en milieu rural: en effet, bien que l'eau soit souvent de mauvaise qualité, elle est en général peu profonde et assez facile d'accès. On peut toutefois déplorer que ces réalisations se fassent en fait sans coordination. Elles sont toutefois complétées par la construction de diguettes anti-érosives ou filtrantes, mais bien souvent les populations perçoivent mal le but de tels

aménagements et n'hésitent pas - au risque de contribuer à l'accélération de l'érosion des sols - à démolir certaines constructions qui limitent temporairement l'écoulement des eaux sur leur parcelle.

(b) On trouve des aménagements hydro-agricoles dans les diverses régions du Niger, mais ils sont surtout concentrés le long du fleuve Niger, notamment dans le département de Tahoua, sur les berges du goubli de Haradi et de la Komodougou. On dénombre dix-sept périmètres aménagés sur près de 10 000 ha environ. Il est toutefois difficile d'avoir une estimation précise dans la mesure où si l'ONAHIA centralise en principe l'ensemble des données relatives aux aménagements, il semble que l'ensemble des aménagements réalisés par l'Etat et dans lesquels l'Office intervient directement, des organismes privés ou étrangers, gouvernementaux ou non, ont également effectué un certain nombre d'opérations dans lesquelles la participation de l'ONAHIA n'a été qu'indirecte.

On estime à 4 000 ha les terres consacrées à la monoculture du riz avec deux récoltes par an et un rendement moyen à l'hectare de sept tonnes de paddy. Ces rendements peuvent parfois être plus élevés. Ainsi, dans l'aménagement de Tahoua, réalisé en 1975 grâce à un financement du F.E.D., situé en aval de Tillabéry et à 114 km en amont de Niamey sur le Niger, le rendement annuel à l'hectare s'élève à 9.5 t de paddy. De même dans le goubli de Haradi, les pompes réalisées dans la nappe phréatique permettent d'obtenir jusqu'à trois mises en culture par an. Trois mille hectares sont plantés en sorgho, coton, niébé, blé, oignons, poisvrons et l'on y pratique un peu de culture maraîchère.

(c) Plusieurs types d'aménagements ont été réalisés présentant des caractéristiques différentes. Il s'agit des aménagements par bonification de terres, des aménagements hydro-agricoles par pompage et des aménagements hydro-agricoles par gravitation.

(i) Les premiers visent à réhabiliter les terres abandonnées à la suite d'une érosion trop importante. Ce projet a été mis en oeuvre dans la région de Keita grâce à l'aide de la coopération italienne. La réhabilitation que l'on estime à 4 000 ha n'a pu être menée à bien que grâce à la participation active des populations qui ont érigé les terres en banquettes. Il est important de souligner que, les paysans ayant abandonné ces terres pour cultiver des champs plus éloignés, la participation des femmes et des "paysans sans terre" à ces travaux d'aménagement a été particulièrement importante. La réhabilitation a été en outre accompagnée de vastes travaux de reboisement destinés à protéger le bassin versant et à limiter l'érosion du sol. Les parcelles sont de taille variable et les superficies oscillent entre 0.25 et 0.70 ha. L'exploitation est familiale et le mode de culture reste traditionnel; mais l'apport d'engrais et d'intrants et une certaine maîtrise des eaux de pluies permettent cependant des rendements plus élevés que ceux des champs traditionnels. On y produit essentiellement du sorgho, du mil, du tournesol, du haricot et du maïs.

(ii) Les aménagements hydro-agricoles alimentés en eau par pompage sont relativement anciens: les périmètres de Kokomani, Sona et Lussa ont de dix à quinze ans d'existence, tandis que le périmètre de Pirgoun créé il y a vingt cinq ans est en cours de réhabilitation. La

monoculture du riz y est dominante et les plantations en sorgho ou autres céréales ou produits maraichers ne dépassent pas 10% des terres irriguées. La création de ces aménagements en bordure de fleuve a souvent été accompagnée d'efforts de reboisement et de plantation de haies brise-vent. Mais les zones traditionnelles de pâturage sur les berges du fleuve n'ont pas été respectées non plus que les couloirs de passage des animaux, ce qui constitue une source importante de conflit avec les éleveurs. Les difficultés d'alimentation en eau sont inégalement résolues et se posent parfois avec acuité lors de la deuxième culture pendant la saison sèche, les parcelles éloignées du fleuve ne pouvant bien souvent être desservies à temps. La taille des parcelles est ici encore variable et va de 0.25 ha à 1 ha. L'exploitation est familiale ou individuelle.

(111) Les aménagements hydro-agricoles par gravitation sont concentrés dans le département de Tahoua, celui de Ibohamane est le plus ancien (vingt ans), tandis que ceux de Birni N'Konni et Galmi se caractérisent par la proximité d'une agglomération importante. Ils sont consacrés essentiellement à la culture du coton, du sorgho et du mil. Le rendement y est relativement élevé; on estime que la productivité est deux fois supérieure à celle des champs traditionnels, qui ont pourtant une surface plus importante. Les actions de reboisement sont très importantes dans ces aménagements mais l'érosion menace les digues de protection. Là encore la composante pastorale a été négligée et la divagation des animaux est particulièrement importante lors de la deuxième campagne de saison sèche.

3.2. La création et la gestion des périmètres

Afin d'apprécier les difficultés susceptibles de se présenter, nous nous attacherons à présenter chronologiquement le processus de constitution d'un périmètre et les diverses phases de son fonctionnement.

3.2.1. Le processus de décision

Il est avant tout informel, variable d'un aménagement à l'autre. L'idée peut émaner d'une décision politique du chef de l'Etat (cas de Birni N'Konni), d'une initiative du Ministère de l'Agriculture, du Ministère du Plan, des bailleurs de fonds, ou enfin, plus rarement d'une demande des populations. Comme la plupart des ANA sont financés sur aide extérieure, concrètement c'est la signature de la Convention entre le Niger et l'ANFA. Il est parfois sanctionné, mais sans que cela ait un quelconque caractère obligatoire - par une ordonnance ou un décret. Le plus souvent la décision est simplement portée à la connaissance du public par les voies de communication officielle (presse et radiodiffusion) voire même par l'arrivée sur les lieux des aménagés.

Ces processus entraînent deux types de problèmes qui hypothèquent dès son origine la réussite de l'opération:

- Le premier tient au caractère tout à fait illusoire de l'application à ce stade du principe de la concertation, encore moins de la participation des populations concernées. Cela est bien souvent à l'origine de résistances sociales ou

de stratégies destinées à contrôler le futur espace aménagé dans la mesure où la création du périmètre remet en cause l'ordre traditionnel des choses. C'est ainsi que l'annonce de la création d'un aménagement s'accompagne d'un mouvement d'atomisation des familles qui espèrent ainsi cumuler un plus grand nombre de parcelles à leur profit et obtenir en fin d'opération une surface aménagée au moins égale à la surface détenue à l'origine. On constate également que, bien souvent, les notables, mieux informés que les autres membres du groupe, bénéficient lors de la distribution des parcelles les mieux situées.

Le second tient au fait que beaucoup de projets sont hétérogènes et qu'il manque à l'échelon national une coordination effective des aides et des programmes pour rendre indispensable pour rationaliser le choix des sites et de limiter les difficultés de commercialisation et de stockage (cf. 3.2.7.).

On comprend dès lors que bien souvent la décision sera prise sans que des études suffisantes aient été menées sur le choix du site, la viabilité ou la rentabilité de l'aménagement.

3.2.2. Le choix du site et les études préparatoires

Deux séries d'éléments sont à prendre en considération: d'une part, les conditions de l'accès à l'eau et la qualité des sols; et d'autre part, la disponibilité de la main d'oeuvre et donc la situation du périmètre par rapport aux zones habitées.

(a) Les conditions de l'accès à l'eau permettent d'opérer un choix entre les modes d'irrigation: par pompage ou par gravité. Les périmètres irrigués par pompage sont situés là où la disponibilité de l'eau est quasi-permanente; en fait dans la vallée du fleuve Niger, les aménagements irrigués par gravité sont situés essentiellement dans le département de Tahoua où l'existence de lacs de barrage permet de sécuriser la production alimentaire en saison d'hivernage et de stocker suffisamment d'eau pour assurer les cultures de contre-saison. Les aménagements sont alors réalisés sur les champs irrigables à partir du lac de retenue. La distance entre le lac de barrage et les périmètres irrigués dépend des conditions géographiques spécifiques et de la proximité de la main d'oeuvre disponible. Il faut noter que dans l'aménagement de Firgoun (l'un des premiers à avoir été réalisé, il y a 25 ans environ), jusque-là irrigué uniquement par gravité, des travaux de réhabilitation devaient permettre la mise en place d'un système d'irrigation mixte par gravité et par pompage.

S'il est évident que les conditions d'accès à l'eau sont déterminantes pour le choix du site d'aménagement, on peut toutefois déplorer que les études préliminaires sur la structure de l'espace et les règles traditionnelles d'utilisation ne soient pas plus poussées. En effet, notamment des couloirs de passage et des voies de transhumance du bétail sans qu'aucune solution de remplacement ne soit envisagée. Cela augmente la

- d'autre part, parce que ces enquêtes sont dépourvues de valeur juridique alors que d'un côté, elles vont fonder en fait - au mépris de la loi - l'"expropriation" des "propriétaires" coutumiers en leur imposant de facto un mode d'indemnisation par compensation décidé unilatéralement par l'ONABA, le bailleur de fonds, ou les autorités locales ; et que, de l'autre, elles vont fonder - toujours en fait - le droit des futurs attributaires.

En pratique donc aucun processus légal de reconnaissance et de transfert de droit n'est respecté, ce qui rend incertains aussi bien le statut juridique de la parcelle que celui de son exploitant.

3.2.4. Préparation matérielle du périmètre aménagé

En général, c'est l'entreprise chargée de la réalisation du périmètre qui prend en charge les relevés topographiques avec l'aide de techniciens nationaux et internationaux. Certs, l'absence de cadastre rural et la faiblesse des moyens de l'Administration ne facilitent guère les opérations. Malgré cela, ces travaux topographiques sont la plupart du temps jugés insuffisants et à cette déficience s'ajoutent le génie civil de qualité contestable. Il y a là indubitablement un handicap essentiel qui se traduit aussi bien dans l'élaboration du plan d'aménagement, que dans la détermination de la taille des parcelles ou dans les atteintes portées à l'environnement.

Ainsi, l'on constate trop souvent, au sein d'un aménagement donné, la coexistence de parcelles exondées et de parcelles trop atrochées; dans une as comme dans l'autre, les rendements sont pénalisés. Cela est d'autant plus grave qu'il s'agit là d'un reproche général qui ne semble pourtant pas être pris en considération. C'est en effet la même critique qui est faite dans des périmètres anciens comme ceux de Firgoun (25 ans) ou Ibhama (20 ans) et dans le érimètre récent de Kourani-Barrja où les enquêtes révèlent que 40% des terres seraient concernées. Dans bien des cas, ces parcelles ne peuvent supporter qu'une seule campagne annuelle, ce qui réduit considérablement leur rentabilité et crée des tensions entre les différents exploitants, notamment lors de la répartition des charges de l'aménagement. Pourtant, les zones difficilement irrigables sont souvent conjugués des paysans, qui désignent sous le vocable de "tombola" les parcelles dont la desserte en eau est aléatoire et bien des aménagés déplorent le défaut d'un lien officiel entre le chef de chantier et les populations.

La même approximation régit la détermination de la dimension des parcelles et l'intangibilité de leur surface teste aussi incertaine que leur statut juridique. Même si les cahiers des charges des aménagements prévoient le maintien du découpage original, l'incertitude qui règne tant sur les tatut juridique du sol que sur celui l'exploitant, combinée avec la nécessité de permettre aux paysans de recourir aux contrats traditionnels (cf. infra 3.2.6. et 3.2.7), font que concrètement on aboutit souvent à un morcellement préjudiciable à la rentabilité.

Enfin, en ce qui concerne l'environnement, les résultats blocaux sont très mitigés. On constate en effet que la création de périmètres a parfois permis l'amélioration des zones de proximité, notamment grâce à des

tension entre pasteurs et agriculteurs qui supportent difficilement les dégâts causés par les animaux, non seulement aux cultures mais aussi aux infrastructures elles-mêmes (digues et canaux).

(b) Le succès de l'aménagement est également lié au potentiel de main d'oeuvre disponible dans un faible rayon. Il s'avère toutefois difficile de trouver le juste équilibre entre les avantages et les inconvénients que procure la proximité urbaine. Si la proximité de villages traditionnels apparaît positive, par contre la quasi-intégration du plus grand périmètre aménagé dans la ville de Birni N'Konni constitue un handicap sérieux. En effet, non seulement cette proximité ne procure un les avantages attendus, notamment en ce qui concerne les débouchés commerciaux, mais elle crée des difficultés spécifiques. Coïncée entre la frontière nigérienne et l'aménagement hydro-agricole, Birni N'Konni se trouve privée d'axes de développement. Cela n'a pas manqué d'engendrer une forte inflation du prix des terrains ainsi que d'importants conflits fonciers. En outre, la permanence des eaux stagnantes accroît l'insalubrité des lieux. Enfin, il faut souligner que la proximité urbaine engendre une perversion du système d'exploitation du périmètre. On relève en effet qu'une proportion importante de parcelles aménagées sont affectées à des salariés urbains qui ont recours à des travailleurs agricoles. Cela est en contradiction avec le principe du faire-valoir direct présenté comme la principale règle d'exploitation des périmètres irrigués (cf. 3.2.6.) mais, en outre, ces parcelles ayant été demandées dans un but essentiellement spéculatif, les "propriétaires" s'en désintéressent dès lors qu'elles ne procurent pas rapidement les profits pécuniaires escomptés.

3.2.3. La préparation juridique du site

Elle est essentiellement pragmatique et se fait dans l'ignorance la plus totale des textes existants. Nous nous bornerons donc à présenter le schéma concret le plus fréquemment retenu.

En général, l'ONABA ou le bailleur de fonds, avec la collaboration des autorités locales (modernes et/ou coutumières), diligente une enquête visant à établir un recensement exhaustif des villages concernés, des "propriétaires" de champs compris dans le périmètre aménagé, des exploitants agricoles et des personnes désirant obtenir une ou des parcelles après réalisation de l'aménagement. Cette enquête, même si certains efforts sont faits pour évaluer l'importance des familles et leur capacité de travail, est en fait extrêmement sommaire. Elle ignore notamment la position et la qualité des terres occupées ainsi que la nature véritable des droits s'exerçant sur le sol, ce qui ne manque pas d'entraîner des conflits notamment entre propriétaires ou héritiers et exploitants.

Les résultats ainsi obtenus, bien souvent après une simple audition de la population précédée d'une publicité sommaire, sont donc particulièrement aléatoires. Cela est extrêmement grave pour deux séries de raisons:

- d'une part, dans la mesure où les données ainsi recueillies servent de base de sélection des affectataires des parcelles aménagées;

plantations d'arbres qui fixent le sol, ce qui est le cas en particulier dans les aménagements de Kokomani, Sona ou Lossa, qui datent d'une dizaine ou d'un quinzaine d'années. Mais le développement de l'irrigation par pompage a conduit la plupart du temps à l'envasement des bras morts du fleuve par une flore sauvage qui les rend impropres à tous usages domestiques. A cela s'ajoute une concentration des vecteurs du paludisme et de la bilharziose qui suffit à justifier l'abandon des périmètres et leurs exploitants.

3.2.5. Critères d'attribution des parcelles

Une fois les principales infrastructures de l'aménagement réalisées, il y a lieu de procéder à l'attribution des parcelles irrigables. Ici encore règne l'empirisme le plus total.

Dans la mesure où le contexte économique interdit toute indemnisation des anciens titulaires de droits fonciers, les organes répartiteurs (ONAMA ou bailleur de fonds ayant réalisé l'aménagement) tentent de procéder à une indemnisation par compensation. La valeur des parcelles aménagées étant supérieure à la valeur des parcelles avant aménagement, ce procédé permet en théorie de dégager un surplus de terres arables et de faciliter ainsi l'accès à la terre d'un plus grand nombre d'exploitants. Cela conduit à établir une hiérarchie de critères d'affectation que l'on retrouve à peu près à l'identique dans tous les aménagements.

(a) Ainsi, la priorité est donnée aux détenteurs de droits coutumiers de "propriété": viennent ensuite les anciens titulaires de droits de culture. Le nombre ou la taille des parcelles affectées est évalué en fonction des surfaces antérieurement maîtrisées mais aussi de l'importance des familles et de leur capacité de travail.

Etant donné les conditions dans lesquelles sont réalisées les enquêtes préparatoires, il n'est pas nécessaire de s'appesantir sur l'évidente subjectivité des modalités de répartition, surtout dans la mesure où l'on a souligné l'inégale qualité des parcelles. La plupart des exploitants se plaignent des injustices commises au cours des opérations de distribution. Les propriétaires fonciers coutumiers considèrent que le rapport entre la superficie de la parcelle initiale et celle de la parcelle aménagée est trop souvent calculé en leur défaveur (c'est particulièrement le cas dans l'aménagement récent de Kourani-Barria), tandis que les catégories d'individus traditionnellement exclus de la propriété foncière estiment que leur accès au sol n'a guère été facilité.

(b) Les difficultés soulevées par la répartition des surplus de terres dégradées se retrouvent de façon à peu près identique dans tous les périmètres.

(1) Très souvent un quota de terres (environ 2%) est réservé aux exploitants qui n'exercent pas l'agriculture à titre principal et disposent de revenus monétaires extra-agricoles. En général proches des organes dirigeants de l'aménagement, ils accèdent à de bonnes parcelles susceptibles de leur garantir un rendement correct. Mais comme nous avons été amenés à le souligner (cf. 3.2.2.), dans la pratique ils présentent

l'inconvénient de constituer un groupe instable dans la mesure où ils cessent l'exploitation dès que se posent des problèmes de rentabilité.

(11) Les attributions de parcelles se faisant au nom du chef de famille, la marginalisation des femmes se pose avec acuité notamment pour celles qui ne sont pas intégrées dans un foyer d'exploitation et expriment la volonté d'accéder à une parcelle à titre individuel. En effet, si aucune règle légale ne les exclut, la pression sociale suffit à les écarter des clés de distribution. A ce propos, on retiendra par exemple le cas du site de Kourani-Barria où seulement trois femmes ont été attributaires; en général les affectations de parcelles à des femmes n'atteignent pas 0,5% de l'aménagement et encore se voient-elles attribuer les terres les plus mal situées. Il faut souligner à cet égard le cas particulier de l'aménagement de Tillaikaina consacré au maraîchage qui se caractérise par un taux d'exploitation féminin de 20%, mais les fluctuations du marché des fruits et légumes rendent les résultats aléatoires.

(111) La mise en oeuvre des critères de répartition conduit également à limiter l'accès aux parcelles irriguées des travailleurs récemment sédentarisés et plus généralement de tous ceux dont le statut social ne permet pas l'accès aux terres coutumières. Ils occupent au mieux les parcelles périphériques souvent menacées par l'érosion.

3.2.6. Statut de l'exploitant

La même incertitude règne sur le statut de l'exploitant et les droits qu'il peut exercer sur la terre, qu'il soit attributaire de la parcelle en son nom personnel ou en qualité de membre d'un coopérative. Il ne dispose d'aucun titre et le processus extra-légal qui a permis l'accès de l'exploitant au sol ne lui permet nullement de se prévaloir d'un droit de propriété ou d'un droit réel.

En pratique, l'examen des chartes des charges qui fixent les normes d'exploitation des périmètres permet de relever les droits et obligations des paysans, mais non de se prononcer sur la nature de leurs droits fonciers, surtout dans la mesure où les règles édictées restent le plus souvent théoriques faute de moyens permettant la mise en oeuvre de sanctions efficaces.

(a) Les obligations

L'exploitant a l'obligation de mettre en valeur la parcelle dans le respect des conditions matérielles fixées par le cahier des charges (choix des cultures, intrants, tour d'irrigation...). En outre, l'exploitation des périmètres irrigués est en général fondée sur le principe du faire-valoir direct. En réalité, cette règle n'est pas respectée et sur l'ensemble des AHA le mode de faire-valoir est mixte. On constate même que le fait que les modes de tenure traditionnelle puissent se rétablir constitue un facteur de réussite; c'est notamment le cas sur les périmètres les plus anciens comme celui d'Ibohamane (20 ans). Une remarque identique peut être faite dans les AHA de Kokomani, Sona et Lossa qui fonctionnent depuis plus d'une dizaine d'années de manière à peu près satisfaisante et où l'occupation des parcelles s'est stabilisée dans les

cercles familiaux. Les expulsions sont alors quasiment inexistantes mais les parcelles sont transmises par le jeu des contrats coutumiers et le salariat agricole joue un rôle régulateur; cela rend particulièrement délicat le suivi de la situation des affectations et donc du paiement des redevances.

En principe, il est prévu que le non respect par l'exploitant de ses obligations entraîne le retrait de la parcelle, mais ces hypothèses sont assez rares. Quelques coopératives déclarent cependant recourir à cette sanction voire même saisir les terres dunaires appartenant à défaut et les vendre aux enchères. On peut émettre quelques doutes sur la régularité juridique des procédures suivies, mais il semble que le système soit efficace dans les anciens aménagements comme ceux de Kokomani, Sona ou Lossa où la pression sociale est forte.

(b) Les droits

Il est de pratique constante qu'en cas de décès de l'exploitant les parcelles soient dévolues à ses héritiers. Cela tend d'autant plus délicats le respect de la règle du faire-valoir direct et la mise en valeur ou plus généralement de non respect des règles d'exploitation. Par ailleurs, on remarquera qu'une telle pratique ne suffit pas à fonder l'existence d'un quelconque droit réel sur le sol.

Cette incertitude sur la situation foncière a pu conduire à des situations aberrantes où l'on a vu les propriétaires coutumiers, qui avaient accepté (sous quelle forme ?) de céder leurs terres en vue de la réalisation d'un aménagement, chercher à les reprendre en totalité dès la fin des travaux. Bien évidemment, la jurisprudence est absente mais on peut s'interroger sur la façon dont les tribunaux régleraient un tel conflit.

3.2.7. Suivi des aménagements

Les insuffisances et incertitudes relevées au cours du processus de constitution des périmètres irrigués se répercutent immanquablement dans l'entretien et la gestion des aménagements. L'ONAMA qui devrait centraliser de données éparses et, mis à part quelques cas exceptionnels, les responsables des périmètres ne sont pas à même de fournir les données essentielles.

Le manque de connaissances fiables sur les ressources hydrauliques et la consommation implique que les redevances - dont le coût de l'accès à l'eau représente la majeure partie - soient calculées uniquement en fonction de la surface détenue. Or, outre le fait que les paysans jugent souvent le montant excessif, ce mode de calcul est une source inépuisable de conflit car il n'est pas accepté dans la mesure où il ne tient pas compte de la situation plus ou moins favorable des parcelles qui n'ont pas la même valeur qualitative.

L'insuffisance des dossiers de préparation et de coordination des projets, jointe à l'échec des coopératives dont la rôle et la finalité sont mal compris, n'ont pas permis de régler la question de la commercialisation de la production des périmètres. Cela entraîne à certaines périodes de

l'année des surproductions dramatiques qui détournent les paysans de l'agriculture irriguée, puisque les cultures "industrielles" n'apportent pas les profits monétaires escomptés alors que les cultures vivrières ont été délaissées à leur profit. Ces problèmes de commercialisation sont particulièrement sensibles dans les aménagements de Tillakaina, périmètre maraîcher, et de Galmi pourtant proche d'une zone urbanisée.

La question de l'entretien technique des aménagements se pose avec acuité. Les digues, notamment, sont très souvent abîmés par les animaux, mais des ouvrages plus importants sont également concernés. Ainsi, le lac de retenue qui permet d'alimenter l'aménagement d'Ibohamane est menacé d'ensablement et sa capacité de rétention s'amenuise d'année en année; de plus, en raison d'une forte érosion hydrique incontrôlée, le périmètre perd chaque année des dizaines d'hectares par ravinement. Il faut cependant souligner que se développe un effort de réhabilitation d'anciens aménagements (Kokomani, Sona, Lossa et Firgoun où les travaux sont en cours) avec une participation efficace de la population; la démarche paraît concluante puisque les difficultés généralement rencontrées dans les aménagements semblent moins sensibles dans les périmètres réhabilités.

Les mêmes erreurs de gestion sont trop souvent répétées: l'on déplore par exemple que dans le récent aménagement de Kourani-Barrila les résultats de la première campagne aient été altérés par l'établissement d'un calendrier des cultures défectueux ignorant la synchronisation nécessaire entre cultures irriguées et cultures sous pluie. En outre, l'absence de statut juridique certain et de normes de gestion clairement établies est source de rivalités entre chefs de villages ou de cantons et responsables des coopératives, qui nuisent à la bonne marche des aménagements et perturbent la participation des paysans.

En conclusion, il est difficile de porter un jugement fondé sur l'absence de données fiables. Mais l'on constate que l'ensemble des processus se réalise de manière informelle, ce qui porte à croire que les textes existants sont inadaptés (par exemple aucun périmètre n'a fait l'objet d'une immatriculation au nom de l'Etat). Il manque des moyens matériels suffisants et un tissu juridique efficient, accepté par la population. Dans la mesure où l'on constate que les périmètres qui fonctionnent le mieux sont ceux où ont été reproduits les modes d'occupation et les transactions coutumières, il serait souhaitable que la future législation en tienne compte en organisant notamment une meilleure participation paysanne.