

## **TROISIEME PARTIE**

---

### **LES INSTITUTIONS ET LES PRATIQUES LOCALES**

Gerti HESSELING, Boubacar MOUSSA BA

avec la collaboration de Paul MATHIEU, Mark S.  
Freuden BERGER et Samba SOUMARE

**CILSS, CLUB DU SAHEL**

*SERIE : ONG-COMMUNAUTES-DEVELOPPEMENT*

La grande diversité culturelle, écologique et économique du Sahel fait que les régimes fonciers sont très variés et complexes. Malgré les bouleversements profonds, certains éléments des régimes fonciers "coutumiers" font preuve d'une grande capacité de résistance à l'égard des législations nouvelles. Mais les règles et pratiques foncières locales, qui ne sont pas immuables, ont nettement évolué au cours des vingt dernières années de sécheresse. Dans certains cas, il y a une détérioration des structures locales de gestion des ressources naturelles; dans d'autres, on discerne l'émergence de nouvelles institutions et pratiques foncières. Le régime foncier que l'on observe sur le terrain n'est ni purement "coutumier" ni de type strictement occidental : il s'agit d'une mosaïque de pratiques foncières influencées fortement par l'histoire sociale et écologique particulière de chaque milieu.

#### **CARACTERISTIQUES DES PRATIQUES FONCIERES LOCALES AU SAHEL**

En survolant l'ensemble des situations foncières locales, il est difficile d'identifier les cas similaires. Certes, l'historique des conflits fonciers au sein des Ganzourgou, au Burkina Faso, est bien différent de celui qui est à la base des démêlés parmi les populations de NDoukoye, au Mali. La dynamique foncière autour des forêts du village d'Amba, au Mali, n'est pas la même que le terroir de fandièrre au Sénégal. Comment peut-on donc décrire avec une certaine précision les caractéristiques

essentielles des régimes fonciers sur un espace aussi vaste que le Sahel ?

Au cours de la période précoloniale, le facteur rare dans les sociétés rurales n'était pas la terre et les autres ressources naturelles, mais, par contre, la force du travail. Le défi pour les populations rurales était de maîtriser la nature par le défrichement d'une brousse "sauvage" et l'installation des villages en employant un minimum de main d'oeuvre. Les populations avaient recours à plusieurs techniques pour affirmer leur occupation du terroir. Les feux de brousse, le défrichement des forêts et les repères géographiques, comme les arbres sacrés étaient utilisés pour montrer les limites souvent fluctuantes d'un territoire occupé.

Aujourd'hui, cette situation d'abondance n'existe plus : la terre et les autres ressources naturelles sont en train de devenir des facteurs rares mais de façon ni uniforme, ni homogène (projet CINERGIE, 1992). Progressivement, des règles de plus en plus précises se cristallisent autour de la terre et des ressources naturelles. Dans des situations d'abondance de ressources, les populations pouvaient toujours migrer pour échapper non seulement à un endroit surpeuplé, mais aussi à des situations conflictuelles. Quand une situation économique et politique devenait intenable en un certain lieu, le groupe défavorisé pouvait s'établir ailleurs. En quittant leur lieu d'origine, ils conservaient les moeurs et coutumes de leur propre société. Les historiens du village évoquent souvent les causes de l'immigration de leurs ancêtres, l'importance de leurs liens avec les sociétés lointaines. Les nouveaux sites étaient rarement vides. Les "pionniers" s'installaient alors, soit en conquérant la zone, soit en assimilant des populations plus faibles (Kopytoff, 1987). Jusqu'à nos jours, on constate une interaction de droits différents s'exerçant sur le même espace:

c'est souvent d'une longue histoire de cohabitation entre plusieurs groupes sociaux aux passés différents qu'il s'agit.

Le fondateur détenait l'autorité nécessaire pour déterminer les règles d'accès aux ressources naturelles du milieu. De nos jours, les descendants des fondateurs possèdent, en général, le "droit du premier occupant", un concept qui influence les pratiques pour l'appropriation et la transmission des droits fonciers. Le lignage, le clan, la famille ou la personne qui exerce la maîtrise sur l'espace vierge sur lequel il s'est installé pour la première fois, conserve souvent les droits prioritaires sur cet espace. Les descendants des familles fondatrices peuvent, par la suite, céder l'usage d'une partie ou plusieurs ressources en don, ou en prêt pour une durée plus ou moins longue. Les terres étaient rarement vendues, mais elles servaient à établir des rapports sociaux permettant des échanges de main d'oeuvre (Le Roy, 1982).

Depuis longtemps, les droits d'usage semblent parfaitement bien définis en ce qui concerne les ressources naturelles les plus importantes pour la survie et la reproduction de la communauté villageoise. Par contre, en d'autres endroits les règles moins explicites (Freudenberger et al, 1993).

De nombreuses études de cas montrent que, depuis fort longtemps, il existe des droits fonciers bien déterminés des terres de crue, des points d'eau, des pâturages particulièrement riches et des eaux poissonneuses le long des fleuves sahéliens (Dupré, 1991 ; Price, 1991). La propriété des arbres est également bien établie en ce qui concerne les essences utilisées pour la consommation familiale telles que le tamarinier, le baobab, le karité, et les palmiers (McLaine, 1992 ; Fortman et Bruce, 1988).

Mais ce n'est pas uniquement l'importance du rôle de ces

ressources dans l'économie familiale qui explique l'existence des droits bien articulés. Depuis le temps colonial des droits fonciers individuels sont apparus autour des arbres dont les produits sont destinés à l'exportation, tels que le gommier (*acacia senegal*)-la source de la gomme arabique bien prisée dans les industries européennes. Ainsi, les Maures noirs et les Fulbe du Ferlo, dans le nord du Sénégal, detiennent-ils depuis longtemps, des droits individuels sur ces denses bosquets de gommiers (Freudenberger, 1992).

### L'EVOLUTION DES INSTITUTIONS FONCIERES LOCALES AU SAHEL

Les institutions et pratiques foncières au Sahel ont été fortement influencées par les politiques coloniales et postcoloniales. Une des pratiques coloniales étaient la manipulation des autorités locales qui possédaient les pouvoirs de détention et de gestion des ressources naturelles. L'autorité et l'efficacité de ces institutions s'en trouvaient amoindries et les règles d'usage et d'exploitation des ressources naturelles devenaient moins efficaces.

Lorsque la sécheresse s'est abattue sur le sahel au début des années 1970. Certaines ressources naturelles sont devenues de plus en plus importantes pour la survie des populations. Les bas-fonds ont pris une importance nouvelle pour les cultures de contre-saison, souvent au détriment des pasteurs qui perdent ainsi l'accès des pâturages de la saison sèche. Les endroits propices à l'irrigation sont mis en valeur par les projets, ce qui aggrave la concurrence entre les communautés hétérogènes pour l'accès à ces nouvelles ressources.

Certains produits forestiers, tels que les fruits du baobab ou du tamarinier deviennent non seulement une importante source pour la nourriture de la famille, mais aussi une source de

revenus lorsqu'ils sont vendus sur le marché. Les bouleversements de la sécheresse engendrent une convoitise pour certaines ressources qui, jadis, n'étaient que des sources de bénéfices secondaires.

Par conséquent, les détenteurs de ces ressources essaient d'y affirmer des droits exclusifs, ce qui déclenche parfois une lutte acharnée pour redéfinir ce qui, auparavant, relevait de droits d'usage latents et implicites. Ainsi les exploitants habituels d'un certain arbre peuvent-ils tenter d'empêcher, par la force, les nouveaux venus d'exploiter cet arbre ; ils évoquent alors des droits ancestraux de "premiers occupants". En général, les populations essaient d'abord de régler le conflit localement. En cas d'échec, l'administration intervient en appliquant des lois d'origine occidentale pour résoudre le conflit. Le résultat, dans la pratique, est une imbrication entre les droits locaux et le droit foncier étatique. Pourtant, le rythme du changement n'est pas uniforme sur toute l'étendue du Sahel.

Les institutions villageoises gèrent difficilement leurs terroirs dans un contexte juridique qui donne l'autorité de gestion aux services de l'Etat, des services souvent dépourvus de moyens financiers nécessaires pour appliquer les lois et règlements. Quand des villageois veulent exclure des "étrangers" de l'usage de l'eau, des pâturages ou des arbres sur leur terroir, ils sont confrontés à des réalités nouvelles : d'un point de vue juridique, ces ressources appartiennent à la nation et elles sont donc sous le contrôle de l'Etat. Les communautés locales perdent ainsi, non seulement des droits d'exclusion mais aussi des possibilités de négocier de nouveaux arrangements avec les non-résidents des terroirs.

A l'intérieur des communautés villageoises, l'instabilité foncière peut renforcer les divisions existantes entre les diffé-

rentes catégories sociales. Dans certains projets d'irrigation, des familles affranchies ont des difficultés d'accès aux pépinières irriguées (Bloch, LTC, 1985). Les femmes peuvent perdre leurs droits aux rizières dès que les hommes investissent dans les cultures de contre saison (Schroeder, 1991). Les collecteurs Maures de la gomme arabique au Ferlo du Sénégal voient d'un mauvais oeil la présence, dans leurs domaines, les pasteurs Fulbe, à la recherche de moyens financiers pour reconstituer leur bétail. Les pasteurs nigériens voient leur accès au parcours saisonniers diminuer avec l'avancée des cultures vivrières sur ces endroits riches en matières organiques (Loofboro, 1993).

Enfin, la sécheresse au Sahel a causé l'accroissement extraordinaire de projets de développement, d'où une pléthore de nouvelles institutions ayant un impact sur les pratiques foncières locales. Souvent ces projets mettent en place de nouvelles institutions, en avançant le prétexte que le village manque de structures et d'initiatives. Dès lors, il s'établit dans certains villages sahéliens une concurrence entre les organisations "traditionnelles" et "modernes" créées par les projets. Un projet de bois de village, qui introduit de nouvelles normes pour la distribution des bénéfices et le transfert de la propriété peut avoir un résultat positif, dans le court terme, pour certaines catégories sociales démunies. Mais le projet établit ainsi de nouveaux "îlots" de règles foncières reconnues par l'Etat, dans un espace régi par d'autres règles et pratiques. Ces nouvelles pratiques foncières sont-elles durables ?

#### LA DIVERSITE DES PRATIQUES FONCIERES ACTUELLES

Il serait superficiel de conclure que les régimes fonciers "traditionnels" sont en voie de disparition. Pourtant, des études de cas montrent que certaines pratiques locales ont du mal à

survivre. Le long des fleuve Sénégal et Niger, les pêcheurs ont conçu et mis en oeuvre des règles complexes de gestion des pêcheries riverraines, bien que plusieurs d'entre elles aient été profondément modifiées suite aux périodes de sécheresse du début des années 70. Dans le delta du Niger, au Mali, les Fulbe du Macina ont créé des mécanismes pour régler l'accès aux riches pâturages du fleuve Niger, mais ces systèmes fonctionnent actuellement avec difficulté (Moorehead, 1989). Au début du siècle, les Maures du Ferlo au Sénégal ont mis en place un système sophistiqué de gestion des gommiers, qui est aujourd'hui en voie de disparition (Freudenberger, 1992). Au Tchad, les populations Kwang de la région de Banguirmi ont, dans le temps, utilisé les peuplements de rôniers comme élément de défense contre les razzia ; ces pratiques ont disparu. Enfin, dans certains endroits, les "parcs" d'*acacia albida* sont en voie de destruction (Raison, 1988 ; Shepherb, 1992).

En même temps, de nouvelles pratiques foncières se mettent progressivement en place, témoignant d'initiatives des populations elles-mêmes pour la conservation et la régénération des sols, des eaux, et des forêts dans le Sahel (IFAD, 1993 ; Rochette, 1989 ; Shaikh et al, 1988). Souvent, ces techniques impliquent la création de nouvelles règles de gestion des ressources naturelles.

Le long du fleuve Sénégal, les populations essaient de protéger leurs maigres ressources forestières contre la déprédation des charbonniers illicites en interdisant les coupes par des patrouilles de jeunes (Fischer, 1991). Une expérience semblable est en cour au Mali dans le village de N'Doukoye. Une association inter-villageoise de pasteurs et de paysans sédentaires essaie de lutter contre les feux de brousse menaçant leurs troupeaux au Ferlo du Sénégal. L'association a construit des pare-feu et les membres arrêtent tous ceux qui mettent le

feu aux pâturages (Frcudenberger, 1992). Les Dogons du Mali maintiennent une agriculture intensive sur le plateau par l'entretien des travaux communautaires bien organisés (Kassougué et Ponsioen, 1990). Les populations de Mayo Kébi essaient de mettre en place un système inter-villageois pour mieux gérer les gommiers contre la déprédation des groupes sociaux étrangers (Ba, communication personnelle, 1993).

Les initiatives locales pour prendre en charge la situation foncière visent à rétablir le contrôle politique et économique sur le terroir villageois. En effet, les populations essaient de construire des "murs" fonciers autour de leurs ressources contre l'accès libre des "étrangers". D'une certaine façon il s'agit d'une politique d'exclusion, mais la démarche est en même temps la manifestation d'une prise de conscience par les populations qui doivent savoir la nécessité de protéger et de régénérer les ressources naturelles de leur milieu. Les gouvernements sahéliens n'acceptent pas toujours ce principe de droit d'exclusion érigé par les populations elles-mêmes car il est contraire au concept selon lequel les ressources naturelles "appartiennent" à la communauté nationale et qu'elles devraient être gérées par les services de l'Etat.

Les études citées prouvent que les institutions locales possèdent, dans certaines situations, une capacité remarquable de gérer de façon durable certaines ressources. Mais ces expériences sont encore des "îlots verts" dans un espace caractérisé surtout par des échecs fréquents. Le défi demeure : les collectivités rurales devraient avoir la possibilité d'élaborer des règles pour l'exploitation des ressources locales, l'Etat devrait se limiter à en assurer le respect (Bruce, 1986 : 139-140 ; Lawry, 1990).

Les projets d'aménagement du terroir villageois, tellement

à la mode aujourd'hui, préparent peut-être le contexte approprié pour l'émergence de nouvelles ententes locales concernant la gestion des ressources naturelles (Barrier, 1990 ; Painter, 1991). C'est au cours de ces projets que de nouveaux rapports de pouvoir se négocient entre l'Etat et les utilisateurs de ces ressources. Ces expériences illustrent que les régimes fonciers locaux sont en train de s'adapter aux nouvelles réalités. Il est important de les suivre de près pour en tirer des leçons positives. Mais ces projets peuvent être fragiles et temporaires. Pendant que le projet est opérationnel, l'Etat respectera et protégera les nouvelles règles négociées sur le plan local.

Après le départ du projet, ces arrangements resteront-ils intacts ?

Quelles mesures l'Etat doit-il adopter pour que ces pratiques de gestion, conçues et appliquées au niveau local, soient durables ?

Comment les institutions, du sommet de l'Etat jusqu'à la communauté locale, peuvent-elles régler les questions juridiques et administratives complexes qui accompagnent le transfert aux communautés locales du contrôle sur les ressources naturelles ?

Les réponses ne peuvent être trouvées qu'en fonction des situations concrètes, variant d'un cas à l'autre, d'un pays à l'autre.