

Efficacité des réglementations foncières en milieu rural africain

G. Biaou*

Keywords: Customary African land tenure systems – Land regulation – Agricultural and silvicultural investments – Environmental degradation.

Résumé

Cet article rappelle quelques caractéristiques des régimes fonciers coutumiers africains, leurs avantages et inconvénients. Il tente de montrer que la faiblesse des investissements agricoles et forestiers, la dégradation de l'environnement qui en résulte, les rivalités ethniques entre autochtones et allochtones ne sont pas directement imputables aux régimes fonciers coutumiers. Enfin, il recommande qu'au lieu de s'ingérer dans les réglementations foncières villageoises en imposant des régimes modernes s'inspirant des modèles généralement importés, les pouvoirs publics africains devraient laisser les lois coutumières locales régler les questions foncières. Dans ce domaine, seulement une intervention exogène limitée et circonstancielle visant à les enrichir, au cas où elle s'avère indispensable, accroîtrait leur efficacité.

Summary

This article shows some characteristics of customary African land tenure systems: their advantages and disadvantages. It attempts to show that the low level of agricultural and silvicultural investments that causes environmental degradation, that ethnic conflicts between native habitants and immigrants are not directly to be attributed to customary land tenure systems. It recommends that instead of interfering in village land regulations by imposing modern land tenure systems based on European models, African public powers should let the local customary laws solve and issues; and only a limited and circunstancial exogenous intervention aiming to enrich them, when it is necessary, could increase their effectiveness.

1. Introduction

Il est courant de lire que les régimes fonciers coutumiers en Afrique sont caractérisés notamment par la faiblesse des investissements agricoles et forestiers, la dégradation de l'environnement qui en résulte et les rivalités entre autochtones et allochtones. Ces arguments constituant parfois des fondements pour des réformes agraires ne sont pas toujours justifiés. Il est même probable que l'enrichissement de ces régimes vaudrait mieux que leur substitution par un régime moderne ou leur coexistence avec ce dernier.

2. Les régimes fonciers coutumiers africains

Les régimes fonciers africains sont complexes et variables selon les pays et même selon les ethnies à l'intérieur d'un même pays. Ces régimes fonciers varient aussi dans le temps. Leur trait commun est résumé par la déclaration d'un chef coutumier nigérian en 1912:

“Je conçois que la terre appartient à la famille étendue dont beaucoup sont morts, peu vivent et d'innombrables ne sont pas nés” (10)

En fait, en Afrique, contrairement au point de vue du coloni-

sateur, il n'y a pas de terre vacante; toute terre a un propriétaire (13). Et Elias d'ajouter (9):

“C'est un chef de la communauté ou le chef de terre, garant du droit coutumier foncier, qui détient le pouvoir d'allocation de terre aux familles”.

De même selon “le coutumier du Dahomey”, il n'y a pas de véritable propriétaire de la terre (Article 225). Cet article consacre l'inaliénabilité de la terre. Le caractère inaliénable du patrimoine foncier veut dire tout simplement qu'on ne peut vendre la terre et qu'on ne peut en faire une appropriation privée, mais cela n'empêche pas d'attribuer des parcelles aux étrangers sans terre, gratuitement ou moyennant un cadeau symbolique et même de les leur louer.

Le droit foncier coutumier est-il encore en vigueur dans les pays africains ? Même après l'indépendance, au Bénin, la loi moderne N° 65-25 du 14 août 1965, intitulée “Régime de la propriété foncière” n'a pas aboli le droit foncier coutumier. En effet, en son article 5, elle dispose que l'immatriculation du foncier est facultative, mais à condition qu'il ne soit ni aliéné, ni concédé, ou qu'il ne cesse d'être régi par les coutumes en

* Chef-Adjoint du département d'économie et de sociologie rurales à la faculté des sciences agronomiques, BP. 526, Cotonou, Bénin.

Reçu le 28.05.93 et accepté pour publication le 06.09.93.

faisant l'objet d'un contrat écrit, rédigé en conformité des principes du droit civil.

On conclut aisément, comme Dissou (9) qu'au Bénin, coexistent deux systèmes différents en matière de régime foncier: le droit moderne et le droit coutumier. La quasi-totalité du patrimoine national entre sous l'emprise de ce dernier système, c'est-à-dire du droit coutumier. C'est bel et bien le cas de la grande majorité des pays africains (12,14). Néanmoins, cette ambivalence de la réglementation foncière contribue à la dégradation de l'environnement.

3. Les griefs généralement portés contre le droit foncier coutumier

On reproche à tort ou à raison au droit coutumier:

- d'être mal défini;
- d'être oral, donc d'engendrer des querelles (3,4);
- d'être à l'origine d'une allocation non efficiente des ressources en agriculture et du faible niveau d'investissement parce qu'il limiterait la sécurité de jouissance de l'exploitant: Johnson (11) pense que l'efficace exige une définition claire des droits;
- d'occasionner et de perpétuer les rivalités claniques;
- d'être responsable de la non adoption des mesures de conservation des ressources naturelles: selon Adegboye (4) il est souvent interdit aux tenanciers de pratiquer les cultures pérennes;
- en un mot, de défavoriser le développement agricole.

Certaines tentatives de réforme foncière s'appuyant sur les slogans tels que: "Les terres à ceux qui les mettent en valeur" et les lois modernes foncières en Afrique ont conduit les populations autochtones à interdire aux allochtones de pratiquer les cultures pérennes. Ceci aura pour corollaire la dégradation des sols et de l'environnement. En effet:

"L'hypothèse que l'Etat a des droits administratifs sur les ressources communes a réduit la faculté des communautés locales à gérer les pâturages, les forêts et les pêcheries au niveau local. L'ambivalence de clarté en ce qui concerne le droit des paysans à exploiter des terres agricoles et les arbres, ont influé sur les incitations des agriculteurs à investir dans les activités qui conviennent dans le domaine de la conservation des sols et de la gestion agricole" (12).

Certains pays ont purement et simplement aboli le système de tenure traditionnelle du sol, en dépit de ses avantages. C'est ce qui s'est passé par exemple en Mauritanie (article 3 de l'ordonnance N° 83.127 du 5 juin 1983) (5).

4. Les avantages du droit foncier coutumier

Le droit foncier coutumier est souple, qualité qui favorise son adaptation et sa contribution positive aux changements socio-économiques et politiques de l'Afrique. Le droit coutumier par le fait même qu'il autorise les allochtones à s'établir sur les terres des communautés autochtones ne peut pas être considéré comme un facteur empêchant le développement agricole, au contraire. Le droit coutumier oblige et à juste titre les allochtones à se soumettre aux us et coutumes régissant les terres. Il empêche ou freine l'émergence d'une classe de paysans sans terres suite à l'accumula-

tion des terres par les riches, accumulation rendue possible, entre autres, par le procédé d'immatriculation prévu par le droit foncier moderne. Il empêche aussi l'émergence de propriétaires terriens absenteïstes d'un côté et des paysans soumis à des rentes excessives de l'autre.

Il permet d'éviter aux autochtones de devenir des tenanciers sur les terres de leurs aïeux dans les exploitations des allochtones. Il permet d'éviter que les agriculteurs gèrent à leur guise le patrimoine foncier, premier facteur de production agricole.

En fait, le droit foncier coutumier n'interdit pas aux allochtones de planter d'arbres, il les empêche plutôt de devenir des propriétaires de terre. Cette "interdiction" est une mesure de prévention contre l'appropriation privée des terres. S'il existe des garanties que les allochtones qui plantent des arbres ne le font pas dans le dessein inavoué de revendiquer la propriété de la terre, les autochtones ne leur interdiraient pas d'en planter. En effet, il existe au Sud-Ouest du Bénin des formes de contrat qui obligent le tenancier à planter le palmier à huile (7,8). C'est pourquoi des dispositions claires de contrôle doivent être précisées dans les réglementations foncières locales afin que leur mise en application ne contribue pas à la dégradation de l'environnement, à la faiblesse des investissements sur les terres attribuées aux immigrants et à des dissensions entre communautés allochtones et communautés locales.

En dépit de ces avantages, le droit foncier coutumier doit être amélioré lorsque cela s'avère nécessaire afin qu'il soit plus efficace.

5. Œuvrer pour une plus grande efficacité du droit coutumier

Dans beaucoup de localités africaines, suite à la pression sur les terres, le régime foncier connaît déjà une mutation. Il est alors impérieux que la réglementation s'adapte aux données actuelles. Le droit moderne tel qu'il s'applique maintenant ne peut régir de façon satisfaisante les questions du foncier, surtout en milieu rural. Que faire alors ?

Pour qu'une réglementation soit applicable et appliquée, il faut qu'elle soit adaptée aux réalités de la société et qu'elle contribue à apporter une réponse aux problèmes essentiels de cette société (6).

C'est pourquoi, à notre avis, deux actions importantes devraient être entreprises pour une plus grande efficacité de la réglementation foncière coutumière.

Premièrement, délimiter le champ d'application des deux droits (moderne et coutumier). Le droit moderne s'appliquerait dans les zones urbaines et le droit coutumier dans les zones rurales.

Deuxièmement, confier les compétences de la réglementation foncière aux communautés locales et améliorer le droit coutumier. Le droit coutumier serait ainsi enrichi par les aspects positifs du droit moderne.

Cependant, les difficultés résident dans le fait que les communautés locales ont des réglementations différentes et qu'il est impossible d'appliquer efficacement le même code fon-

cier coutumier à toutes les communautés. Dans ces conditions chaque communauté locale ou groupe de communauté locales homogènes disposera de son code spécifique s'inscrivant dans un cadre général clairement défini. Les textes spécifiques seraient publiés aussi en langues locales. Des Conseils Locaux de Gestion Foncière seraient mis sur pied et présidés par les chefs coutumiers. Pour assurer la visibilité juridique de l'Etat dans la réglementation foncière locale, le chef du village, les agents du développement rural et autres fonctionnaires exerçant dans la localité, les responsables des Associations de Développement de la localité seraient membres de ce conseil. Ce qui est encore très important; ce conseil devra participer à l'élaboration de ces codes fonciers et à leur réadaptation dans le temps lorsque cela s'avère nécessaire.

6. Conclusion

Les réglementations foncières coutumières ne sont pas dirigées contre les allochtones; au contraire, elles visent à leur offrir un cadre sécurisant favorable au plein épanouissement de leurs activités productives et la rentabilité à long terme du système de production agricole dans les localités villa-

geoises. D'ailleurs, doit-on le remarquer, les localités villageoises sont accueillantes, et les populations les voudraient toujours ainsi, car c'est du brassage ethnique que se crée et se développe la prospérité d'une région.

Au lieu de s'ingérer dans les réglementations foncières villageoises en imposant des régimes modernes s'inspirant des modèles généralement importés, les pouvoirs publics africains devraient laisser les lois coutumières locales régler les questions foncières, sachant que lesdites lois sont appelées à évoluer d'elles-mêmes et sont capables de s'adapter aux changements socio-économiques et culturels des pays. Dans ce domaine, une intervention exogène limitée et circonstancielle visant à les enrichir, au cas où elle s'avère indispensable, accroîtra leur efficacité.

La prise en compte de cette recommandation favorisera l'investissement en plantation d'arbres par les allochtones, ce qui aura une conséquence positive sur les sols et l'environnement, et limitera les conflits entre autochtones et immigrants. Ceci permettra d'exploiter rationnellement par ces derniers les zones jusqu'ici sous-exploitées et de réduire ainsi la pression foncière dans les zones qui connaissent déjà la saturation.

Références bibliographiques

1. Anonyme, 1965. Régime de la propriété foncière en République Populaire du Bénin. Loi N°65-25 du 14 août 1965.
2. Anonyme (s.d.). Le coutumier du Dahomey.
3. Adegboye R.D. (s.d.). Land tenure in some parts of West Africa. Department of agricultural Economics and Extension. University of Ibadan.
4. Adegboye R.O., 1967. The need for land reform. Cité par P. Francis, 1986. Nationalisation des terres et régime foncier dans le Sud-Ouest du Nigéria. Bulletin du CIPEA, N°24, Mars 1986.
5. Baro M., Ngaido T. & T. Park, 1991. Conflicts over land and crisis of nationalism in Mauritania. Land Tenure Center Paper, N°142, Février 1991.
6. Bertrand A., 1992. Plan d'action forestier tropical. Guinée-Bissau. Consultation en socio-économie et Politique forestière.
7. Biaou G., 1991. Régime foncier et gestion des exploitations agricoles sur le Plateau Adja. Thèse de doctorat de 3^è Cycle en Sciences Economiques, Abidjan, Université de Côte d'Ivoire.
8. Biaou G., 1992. Fonctionnement du régime foncier sur le Plateau Adja, Bénin. Bulletin de la Recherche Agronomique, N°5, 1992.
9. Dissou M., 1972. Quelques aspects du régime foncier en milieu rural dans le Bas-Dahomey. Communication présentée au Colloque sur les aspects du régime foncier à l'Université d'Ibadan 24-28 Juillet 1972.
10. Elias T.O., 1956. The nature of African customary law. Manchester University Press.
11. Johnson, Omotunde E.G., 1972. "Economics analysis: the legal framework and land tenure systems" Journal of Law and Economics, 15: 259-276. Cité par Barrows, R et M. Roth, 1989. Land tenure and investment in african agriculture: theory and evidence. Land Tenure Center Paper, N°142, Février 1991.
12. Lawry S.W., 1990. Politiques de tenure et gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest Sahélienne. Land Tenure Center Paper, N°130-F, Avril 1990.
13. Mifsud M.F., 1967. Customary land law in Africa. Rome - FAO.
14. Riddell C.J., Salacuse W.J. & D. Tabachnick, 1987. The national land law of Zaire and indigenous land tenure in Central Bandundu, Zaire. Land Tenure Center Research Paper, N°92, Janvier 1987.