

ÉTIENNE LE ROY

LA SÉCURITÉ FONCIÈRE DANS UN CONTEXTE AFRICAIN DE MARCHANDISATION IMPARFAITE DE LA TERRE

La recherche sur la question foncière en Afrique noire et à Madagascar a réalisé ces dernières années des avancées significatives qui sont dues pour une part à l'approche résolument interdisciplinaire de l'objet foncier. Comme le soulignaient, dès 1980, les journées d'études sur les problèmes fonciers en Afrique noire (Le Bris, Le Roy, Leimdorfer, 1982) la question foncière ne peut plus être cantonnée à l'analyse des juristes ni à celle des économistes. Pour essentielle que soit la connaissance du Droit en vigueur ou l'incidence de la rente foncière sur le comportement des acteurs et sur les processus d'accumulation, le point de vue que développent l'une et l'autre de ces disciplines ne peut suffire à fonder les démarches que nous considérons maintenant comme incontournables. De ce point de vue, l'intervention des géographes et des anthropologues est devenue tout aussi essentielle et devrait s'élargir dans les prochaines années, dans le sens des initiatives que réalise le laboratoire qui nous accueille. Dans *L'appropriation de la terre en Afrique noire* (Le Bris, Le Roy, Mathieu, 1991), nous avons illustré, sous la forme d'une « équation foncière », comment nous envisageons l'étude du rapport foncier dans cette perspective interdisciplinaire. Le foncier (F) est un rapport social (S) ayant la terre ou le territoire (T) comme assise et enjeu et où les variables économiques (E), juridiques (J), et les techniques d'aménagement de la nature (A) sont pondérées par le facteur politique (P) aux différentes échelles locale (l), nationale (n) et internationale (i).

$$\text{Soit : } F = \frac{S(E + J + A)^{P(i,n,l)}}{T}$$

Bien qu'ayant un caractère essentiellement pédagogique, cette mise en forme des variables foncières a permis de préciser les problématiques et a donné naissance, pour notre part, à de nouvelles opérations de recherche de terrain, au Mali, dans le cadre de la mise en place d'un Observatoire Foncier du Mali (OFM), pour le compte du Ministère du Développement Rural et de l'Environnement (MDRE), sur financements de la Caisse Française de Développement (CFD) ⁽¹⁾ et à Madagascar dans le cadre d'un accord de partenariat CIRAD, FOFIFA et Université de Paris I ⁽²⁾. Comme il arrive fréquemment dans de telles recherches, les études de terrain ont confirmé l'intérêt de ce type de lecture mais ont aussi posé un problème nouveau qui pourrait relever d'une « économie juridique ». Nous entendons par là examiner les conséquences juridiques que peuvent ou doivent tirer les instances administratives ou judiciaires des États africains de la qualification d'une situation économique, dans le cas de la terre comme marchandise ou bien marchand. Pour développer une telle recherche, le point de vue adopté est fondamental puisqu'il détermine le champ des questions et l'objectif poursuivi. C'est donc en anthropologue du Droit que nous aborderons cette analyse et en nous situant dans le droit fil de nos recherches foncières antérieures. En particulier, ayant observé l'échec des politiques juridiques de codification et la nécessité d'imaginer un outillage normatif et institutionnel à la mesure des défis posés par l'indispensable intensification de l'agriculture ou la gestion « raisonnée » de l'environnement, nous avons cherché, au sein de l'Association pour la Promotion des Recherches et Études Foncières (APREFA) à répondre aux besoins de la recherche-développement, spécialement dans le domaine de la sécurité foncière des producteurs ruraux. Un rapport (Le Roy, 1992) au Ministère de la Recherche et de l'Espace (MRE) a permis, en 1991 et 1992, de systématiser nos questionnements et d'élaborer une « théorie des maîtrises foncières » dont nous présenterons les grands axes dans cet article. Mais, parallèlement, une nouvelle enquête de terrain à Madagascar, en juin 1993, et une étude

1. Ce projet a donné lieu à un ensemble des travaux présentés par D. Kintz sous le titre *Le foncier rural au Mali, bilan et recommandations pour un observatoire du Foncier OFM*, Bamako, 1992, 88 p. et à une étude de faisabilité de l'observatoire par C. Coulibaly et E. Le Roy (Paris, février 1993). Ces documents n'ont pas été rendus publics.
2. « Appui méthodologique aux volets "foncier" et "économie forestière" » du programme hautes terres, opération de recherche : la production forestière dans l'économie rurale sur les Hautes Terres Malgaches, foncier, ménages et collectivités rurales dans les régions de Manjakandriana et Vinaninony, ATP FOFIFA-CIRAD N° 41/90. Spécialement le rapport de deuxième mission d'A. Bertrand et E. Le Roy, juillet 1993, Paris, CIRAD-Forêt, 107 p., non diffusé.

comparative des processus fonciers au Venezuela (Delahaye, 1993) nous ont permis d'affiner notre compréhension du contexte spécifique dans lequel la question foncière se trouve posée en Afrique noire et à Madagascar. C'est par une esquisse d'une théorie de la marchandisation imparfaite de la terre que nous entamerons cette présentation de l'étape actuelle de notre recherche, pour consacrer une seconde partie aux modes de conceptualisation et d'application des maîtrises foncières.

LE CONTEXTE AFRICAIN DE MARCHANDISATION IMPARFAITE DE LA TERRE

La question préalable : la terre fait-elle nécessairement l'objet de propriété privée ?

La sécurité foncière des producteurs ruraux africains est devenue ces dernières années un des leitmotifs des politiques de développement rural préconisées par les instances internationales, en particulier dans les Programmes d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Un des premiers mérites de « l'atelier sur le contrôle de la désertification et la gestion des ressources renouvelables dans les zones soudano-sahéliennes d'Afrique de l'Ouest », tenu à Oslo en mars 1986, a été précisément de ne pas lier cette sécurité au droit de propriété : « *la sécurité foncière nécessaire pour investir n'implique pas automatiquement la propriété foncière individuelle. La garantie de culture à travers un bail de longue durée est sans doute suffisante. Ce dernier système permet d'autre part d'éviter le défaut important des régimes de propriété foncière individuelle, à savoir le morcellement rapide des parcelles au travers des héritages et une forte décapitalisation rurale lorsque ceux restant à la terre doivent racheter les parts foncières de ceux quittant l'agriculture* » (Falloux et Rochegude, 1986, 18).

Par la suite, ce type d'approche a été repris avec deux approches substantiellement différentes.

L'ancien président de la Banque mondiale, R. McNamara, privilégiait, au forum de Tokyo de mai 1991, « *la sécurité alimentaire* » et ajoutait, pour ce qui concerne notre domaine : (...) « *il faut renforcer la protection du régime foncier pour mieux assurer la propriété, en encourageant ainsi les investissements pour la mise en valeur des terres. Il existe de nombreuses indications que l'agriculteur africain, comme partout ailleurs, répondra à ces mesures d'encouragement. L'accroissement de la production (...) est largement imputable à des réformes politiques visant à la rentabilité de l'agriculture privée et du secteur agro-industriel, dans un cadre macro-économique propice* » (McNamara, 1991, 46).

L'approche du Club du Sahel est sensiblement différente. Sans exclure la propriété privée, une réunion préparatoire de la conférence régionale de Praia, tenue au siège en avril 1993, soulignait que « *la propriété privée ne fait pas l'unanimité. Certains estiment qu'elle n'encourage pas l'investissement. D'autres considèrent qu'elle est au contraire l'un des moyens nécessaires pour aller vers l'indispensable intensification de l'agriculture et de l'élevage, intensification imposée par la raréfaction de l'espace utilisable, conséquence de la démographie galopante du Sahel* ».

Le rapport ajoute ensuite : « *pour plusieurs participants, il faut relativiser cette notion de propriété. N'est-ce pas plutôt la ressource qui fait prime parfois ?* » D'où la conclusion suivante : « *la sécurisation doit être assurée, souvent, plutôt par rapport à la ressource que par rapport à l'espace* » (Club du Sahel, 1993, 6-7).

A travers ces trois citations, on peut deviner, à l'échelle internationale et comme expression de la manière « occidentale » de concevoir la sécurité foncière, l'existence d'un « paradigme » qui associe cette sécurité foncière à la propriété privée de la terre et qui est un élément essentiel de l'idéologie développementaliste néo-libérale comme le montrent les extraits de l'allocation de R. McNamara. Le contenu de ce paradigme ayant déjà été largement étudié (Le Roy, 1990) et ses limites identifiées (Le Roy, 1991), notre objectif est de pousser plus avant l'analyse et de montrer, sur la base de travaux de terrain au Mali puis sur les hautes terres malgaches, pourquoi le paradigme propriétaire est, en l'état, inopérant. Pour résumer l'enjeu de cette première partie, nous poserons que les analyses des auteurs « classiques » du XVIII^e siècle (qu'ils soient économistes comme Ricardo ou Adam Smith ou juristes comme Pothier) reposent sur l'idée que la terre ne peut être qu'un bien marchand. Ce bien, le plus précieux aux yeux des physiocrates, justifie l'existence d'un marché, autorise des plus-values et des mécanismes de rentes d'une telle importance que la propriété rentière sera à la base de l'agriculture française aux XIX^e et XX^e siècles (Delahaye, 1993). La propriété, que le code civil définit en 1804 comme « le fait de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue (...) » (article 544) s'exerce en priorité sur la terre qui est « immeuble par nature » (article 517). La propriété foncière est ainsi synonyme de la « marchandisation de la terre ». C'est parce que la propriété est incontestable, « inviolable et sacrée » dira l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ⁽³⁾, que la sécurité foncière est assurée. Certes, le rôle de l'État

3. Introduite dans la constitution française de 1946 et reprise par la constitution de 1958, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen fait partie du →

est ici fondamental, à travers ses services du cadastre, sa conservation des hypothèques ou sa justice d'instance « gardienne et protectrice de la propriété privée ». Mais son intervention, pourtant décisive, est comme oubliée au profit d'une construction de la propriété comme pilier de l'économie et de la société. Hors de la propriété, point de civilisation. Telle semble être en effet la conception dominante, au milieu du XIX^e siècle quand débute la colonisation moderne. De là à considérer qu'il fallait généraliser la propriété partout où le fardeau de l'homme blanc nous « obligeait » à appliquer nos principes de civilisation il n'y avait qu'un pas, sans doute trop vite franchi puisque 163 ans après l'introduction du code civil en Afrique, par décret du 5 novembre 1830, la propriété foncière continue à faire problème. Prônée par certains, spécialement par certaines élites urbaines africaines et par des experts internationaux peu soucieux de connaissance des réalités rurales, elle est rejetée par le plus grand nombre. Les procédures d'enregistrement ou d'immatriculation autorisant la délivrance des titres fonciers qui, seuls, peuvent justifier une prétention à l'exercice d'un droit de propriété au sens strict de « disposer de la manière la plus absolue » sont le plus souvent arrêtées et les terrains titrés ne recouvrent qu'entre un et quatre pour cent du territoire des États francophones. Cette abstention est l'équivalent du « vote avec les pieds » qui expliquait l'importance de certaines migrations face à des situations autoritaires pendant et après la colonisation.

On peut donc faire le constat que les Africains ont boycotté la propriété foncière, sauf s'ils y trouvaient un intérêt manifestement supérieur aux solutions foncières qu'ils pratiquaient antérieurement et qu'ils ont dû, faute d'autres opportunités, plus ou moins « bricoler ».

Mais, ils n'ont pas été les seuls à « bricoler » le foncier car chercheurs et concepteurs de réformes n'ont pas cessé, durant ce siècle, de tenter de généraliser la propriété, tantôt en postulant l'existence de formes « collectives » susceptibles d'être individualisées et privatisées, tantôt en faisant de l'État un propriétaire plus ou moins éminent de la terre et en lui reconnaissant un monopole foncier, à charge pour lui d'attribuer des droits d'usage à ses « tenanciers » (Le Roy, 1987).

Ce qui est exceptionnel, dans cette histoire du droit de propriété foncière en terre d'Afrique, c'est que les quelques doutes que les premiers auteurs (Dareste, 1908) pouvaient avoir sur l'universalité des conceptions des auteurs classiques aient été abandonnés, par suffisance

→ Droit positif français contemporain. Mais, en pratique, l'article 17 de la Déclaration n'est plus appliqué et le droit de propriété n'est plus « inviolable et sacré » (ADEF, 1991).

ethnocentrique ou manque d'intérêt. Le dogme restera que la terre, immeuble par nature, doit relever de la propriété privée dans ses formes individualistes.

Un dogme qui fait problème

C'est un dogme qui fait problème pour deux raisons principales.

La première tient à l'absence quasi générale de la propriété foncière en Afrique précoloniale. Cette absence, loin d'être le signe d'une infériorité, était seulement liée à celle du marché et du capitalisme. Tant que l'un et l'autre ne l'ont pas exigé, la propriété privée était inutile et ses conséquences dangereuses, comme le soulignent Falloux et Rochegude dans la citation précédente. Ainsi sa diffusion devait être contrôlée par des interdits. Ce point est naturellement fondamental mais trop souvent l'exposition en est biaisée par la mise en évidence de déterminismes « religieux » caractéristiques des sociétés « coutumières », comme le fait Madjarian (1991) dans son ouvrage par ailleurs excellent. A notre sens, la sacralité de la terre n'est pas le principal déterminant de la conception foncière que peuvent partager les sociétés africaines précapitalistes et que nous associons au communautarisme et à la logique animiste de type plural. Par ailleurs, la principale innovation dans le passage des formes précoloniales au capitalisme n'est pas la disparition de la sacralité de la terre mais l'autonomisation de l'économie au nom de principes d'accumulation du capital et de son réinvestissement puis la marchandisation ⁽⁴⁾ de la terre.

Or, en Afrique, c'est bien à une « invention de la propriété foncière » qu'on est maintenant confronté, mais dans un contexte de pression externe (spécialement de la part de la Banque mondiale) et de crises tant politiques qu'économiques et sociales. Ce contexte nous paraît si original par rapport aux précédents européens qu'on peut douter que des causes caractéristiques de cette fin de siècle produisent les mêmes effets qu'en Europe deux siècles auparavant. Plus précisément et ce sera la seconde raison, nous ne sommes pas encore (et l'Afrique ne sera peut-être pas à vue humaine) dans un contexte de marchandisation généralisée et « parfaite » de la terre.

4. Le néologisme marchandisation rend compte d'un processus de transformation d'une chose en un bien marchand. Ce terme est largement utilisé par la recherche spécialisée en France (Delahaye, 1993). Or, ce processus évolutif n'est ni unilinéaire ni automatique ni immédiat. Il suppose des étapes ou des paliers que nous avons connus en Europe lorsqu'on fait l'histoire de la propriété durant le moyen-âge et il nous faudra, ne l'oublions pas, cinq siècles (entre le XIII^e et le XVIII^e siècles), pour réinventer la propriété romaine sur des bases nouvelles.

Une marchandisation « imparfaite » de la terre

Procédons ici à quelques rappels terminologiques et conceptuels. Pour que la terre soit une marchandise, il faut qu'elle soit un « bien », c'est-à-dire, selon la définition de la doctrine juridique, qu'elle ait une valeur monétaire et qu'elle soit susceptible d'appropriation, au sens de l'exercice du droit le plus absolu de disposer. Ainsi, deux conditions substantielles et cumulatives doivent être réunies.

— D'abord, la terre doit avoir une valeur d'échange exprimée dans le standard de la monnaie fiduciaire et dans le contexte du marché foncier.

Trois contraintes doivent être résolues : il doit bien s'agir d'une valeur d'échange et non d'une valeur d'usage à très long terme comme on le constate dans nombre de pseudo-ventes foncières ; la monnaie doit être à « usage général » et non à « usage spécifique » (Snyder, 1975) comme c'était le cas pour les monnaies « traditionnelles » (barres de fer, cotonnades, têtes de bétail, bouteilles d'alcool etc.)⁽⁵⁾ utilisées dans les nantissements de terres ; enfin le marché doit être le cadre du choix du partenaire, de la fixation comparative de la valeur et de l'échange réciproque des consentements sans lequel il ne peut y avoir contrat, donc mutation. Pour ce faire, et pour être « parfait », le marché (« lieu de rencontre aux fins d'achat et de vente » (Polanyi, 1983, 87)) doit répondre, selon les auteurs classiques, à quatre exigences : objectivité, fluidité, transparence et atomicité (Delahaye, 1993, 62-63). Une étude très attentive des conditions de mise sur le marché de la terre doit donc toujours être menée pour éviter les interprétations superficielles et tronquées qui font prendre « les vessies pour des lanternes », c'est-à-dire des prêts (souvent onéreux) ou des locations avec baux emphytéotiques pour des ventes. La réunion de ces trois contraintes limite déjà considérablement en zones rurales le nombre de situations relevant du processus de marchandisation. Le plus souvent⁽⁶⁾, il n'y a pas de marché foncier local « parfait »⁽⁷⁾, la valeur de la mutation ne s'apparente pas à un échange et la contrepartie monétaire a une signification plus symbolique (expression d'une relation de dépendance par exemple) qu'économique.

5. La distinction n'est cependant pas toujours facile entre ces deux types de monnaies, les pièces d'or ou d'argent étant utilisées pour les parures et les billets faisant l'objet de pratiques d'ostentation.
6. En faisant très attention à l'emploi de termes pseudo-vernaculaires qui sont l'expression de l'africanisation des termes juridiques de l'ancien colonisateur ou au détournement du vocabulaire spécialisé dans un contexte « capitaliste ».
7. Ou pas de marché foncier du tout.

— Mais, en outre, il faut tenir compte d'une seconde condition, avec un cortège de contraintes peu étudiées, donc largement sous-estimées.

Pour que la terre soit un « bien », elle doit pouvoir être aliénée discrétionnairement car la propriété impose le « fait de disposer des choses de la manière la plus absolue », comme nous l'avons déjà dit. Ainsi la liberté totale dans la décision de mise sur le marché et l'acceptation d'une coupure définitive entre le bénéficiaire et la terre sont-elles indispensables pour que la marchandisation soit parfaite. En particulier, toute limitation de cette liberté de la part de l'État (dans le cadre d'une réforme agro-foncière limitant ou contrôlant l'exercice du droit de disposition) ou de la part de collectifs (lignages, indivis, communaux, co-jureurs, associés etc.) remet en question le modèle conceptuel de la terre comme bien marchand et nous oblige non seulement à renoncer à l'emploi d'un vocabulaire inadapté (quand on use de l'expression « la terre comme bien commun », contradictoire terme à terme) mais, surtout, à faire le même effort de théorisation que nos ancêtres Ricardo, Adam Smith ou Karl Marx.

Les causes de limitation du libre droit de disposer sont en effet dans les contextes des pays en développement innombrables, justifiées ou non. Pour les seuls pays francophones, la comparaison des objectifs affichés des réformes foncières ou agro-foncières que nous avons réalisée pour la FAO (Le Roy, 1987) révélait des spécificités profondes, depuis une abolition du droit de propriété ou son attribution à l'État jusqu'au capitalisme le plus ouvert, pour ne pas parler d'un capitalisme « sauvage » à l'ivoirienne. Quant aux raisons qui peuvent conduire les collectifs à contrôler la circulation de la terre (ou, plus exactement la mobilisation⁽⁸⁾ de la terre), elles dépendent de stratégies qui ont au moins trois caractéristiques : définir, protéger ou agrandir l'espace du groupe (aspect patrimonial) ; organiser le rapport identitaire du groupe à cet espace en assurant la nomination, l'organisation et l'administration de cet espace, ainsi que la transmission, « à cause de vie » si possible, des droits collectifs sur cet espace (aspect gestionnaire) ; régler la cohabitation avec d'autres groupes et l'interférence entre les droits d'appropriation de la terre et de ses ressources et les droits de souveraineté de l'instance politique (l'État actuellement) sur ces groupes, leurs espaces et leurs ressources (aspect géo-politique). Or, c'est bien là où le bât blesse dans la mesure où l'État moderne a déresponsabilisé les collectifs dans l'exercice de leurs différentes attributions et a ainsi cassé un système « fonctionnel » pluriséculaire.

8. Mobilisation, le fait de rendre « meuble » un bien « immeuble par nature » en autorisant la circulation des droits réels (portant sur la chose) et ainsi l'échange du droit sur la terre avec sa contrepartie monétaire.

Après une période de résignation ou d'attente et avec l'échec des politiques réformistes basées sur un mimétisme occidental étroit, les collectifs ont répondu à la crise foncière ⁽⁹⁾ par une remise en cause des solutions préconisées par les politiques de développement et en « jetant le bébé avec l'eau du bain », la marchandisation de la terre avec les modalités autoritaires d'encadrement des systèmes de production. Insécurisées, les sociétés africaines ont récusé une marchandisation de la terre qui entraînait à court terme des coûts de régularisation élevés et à long terme plus de risques économiques et sociaux que d'avantages immédiats.

Pour inverser ce processus, naturellement brossé à grands traits faute de place, il convient d'aborder, au plus près des pratiques sociales, les modes actuels de conceptualisation et d'organisation des rapports fonciers. C'est par exemple la démarche adoptée par une équipe de recherche-développement travaillant sur la protection des bassins versants du lac Alaotra à Madagascar. A. Teyssier note que « *l'insécurité foncière touche l'ensemble des exploitants, autochtones et migrants confondus. Chacun doute de son droit sur la terre et craint l'apparition de revendications inattendues. Le titre foncier est hors de portée de la plupart des cultivateurs. Les limites de propriété demeurent incertaines et les conflits fonciers sont très fréquents* ». Mais il ajoute également : « *A terme, il sera indispensable de s'interroger sur l'intérêt réel du titre foncier en le rapportant à son coût et à ses difficultés d'obtention. Une réflexion plus poussée doit permettre de concevoir une gestion entièrement décentralisée des valeurs foncières. Le titre est certes un document sûr mais, dans le contexte actuel, il s'avère bien trop sophistiqué et la complexité des procédures d'attribution ne lui permet pas de répondre à la demande de sécurisation foncière* » (Teyssier, 1994). Reconnaissant que nous sommes en face d'une situation originale ⁽¹⁰⁾, où les dispositifs endogènes traditionnels ne sont plus que partiellement opératoires mais où les techniques « propriétaires » modernes issues de la colonisation n'ont qu'une influence marginale, il faut identifier comment les Africains se situent dans l'un et l'autre systèmes et développent des pratiques « métisses » dont on tente de rendre compte par une théorie des maîtrises foncières.

9. Crise est utilisée au sens médical de moment révélateur dans l'évolution d'un processus (voir Le Bris, Le Roy, Mathieu, 1991, 165).

10. Nous avons, dans *L'appropriation de la terre (op. cit.)* trop rapidement catalogué cette situation de « transition foncière », sans évaluer les connotations évolutionnistes de cette expression.

ÉLÉMENTS D'UNE THÉORIE DES MAÎTRISES FONCIÈRES

Dans la partie précédente, nous avons souligné que la propriété privée, associée à une situation de marchandisation parfaite de la terre, ne peut être un véritable outil de sécurisation que dans un contexte où le marché fonctionne sans entraves de la part de l'État, de collectifs ou d'individus. En cas de marchandisation imparfaite, la propriété ne pouvant avoir la fonction normative et organisatrice qu'on lui prête, il faut aborder le problème de la sécurité foncière de manière plus large et en tenant compte de la complexité des situations et du métissage des modes de régulation.

La problématique

La démarche suivie dans le cadre du rapport APREFA-LAJP (Le Roy, 1992) et qu'on va approfondir dans les dernières pages du présent texte est de type « interculturel », comme on tente le plus souvent de le concrétiser dans une étude d'anthropologie du Droit. En effet, quand des cultures et des logiques doivent être appréhendées dans leurs différences puis dans leurs convergences, il est nécessaire de construire l'analyse sur deux exigences. La première est « diatopique » et implique de saisir dans un même mouvement l'ensemble des « lieux » (*topoi*) culturels et d'interpréter les différents messages, énoncés ou principes d'organisation qui y sont émis. La seconde exigence est ensuite « dialogale » et s'efforce d'exprimer les convergences identifiées par un langage (*logos*) commun, sur la base d'une recherche de « concepts homéomorphes ». Tout en exprimant des réalités spécifiques dans chaque culture, ces concepts doivent pouvoir remplir une fonction analogue et peuvent servir, dès lors, de cadre conceptuel à une analyse interculturelle.

Dès lors qu'il est impossible de concevoir l'application de cette démarche à partir du seul droit de propriété (ou de ses démembrements, tel le droit d'usage, *usus*, ou d'usufruit, *fructus*) mais dans le cadre d'une confrontation entre les catégorisations « traditionnelles » africaines et « modernes » coloniales et postcoloniales, il faut trouver dans la langue juridique un concept homéomorphe qui s'applique à l'ensemble des situations foncières (a), puis identifier les variables qui permettront de construire un modèle de régulation apte à fonder la sécurité juridique (b).

La maîtrise foncière, concept homéomorphe

La rédaction, en 1990, du Code rural du Niger a été l'occasion d'un travail d'approfondissement de ces différentes notions au sein du

secrétariat du Code rural. M. Caverivierre ayant rappelé que le droit de propriété est aussi présenté comme l'exercice d'une maîtrise exclusive et absolue, nous avons pu mettre en relation ce mode de présentation avec ceux utilisés dans différentes langues ouest-africaines pour caractériser une relation foncière, ou plus exactement l'exercice d'une puissance sur la terre en vertu d'une certaine position d'autorité. Comparant les emplois de *may* (Hausa, Niger), de *tigi* (Bambara, Mali) et de *borom* (Wolof, Sénégal), on peut constater que ces termes connotent des positions de « maître, chef, possesseur, responsable, représentant »... soit dans le cadre d'une hiérarchie sociale (principalement lignagère ou villageoise) soit dans celui d'un processus technique autorisant une appropriation de la nature ou de ses ressources (défrichement, essartage, récolte, collecte des fruits, chasse ...). Plus particulièrement, le travail sur les catégories *wolof* auquel nous nous sommes livré lors de nos premières enquêtes de terrain (Le Roy et Niang, 1969-1976) montrait que l'acteur foncier n'entendait pas exercer un « droit à l'égard de la chose » (*ius in re*) mais une maîtrise au titre de sa position sociale ou de l'acte technique qui avait inauguré son insertion dans les rapports fonciers. Ainsi, pour différencier le statut du chef de terre (*borom day*) et celui d'un immigrant (*borom ngadyo*), on ne dit pas que l'un a un droit supérieur à l'autre mais que le premier « a le feu » (*day*) et le second « la hache » (*ngadyo*), la procédure normale d'occupation d'un espace reposant sur trois phases successives : le défrichement par le feu courant, l'essartage des rejets forestiers par la hache puis la mise en culture par la *daba* ou l'hilaire. La notion de maîtrise ⁽¹¹⁾ correspond ainsi le mieux aux différentes situations et, comparativement aux catégories occidentales, peut être le concept homéomorphe recherché. Encore faut-il rendre compte des différences entre ces maîtrises « traditionnelles » et la maîtrise exclusive et absolue du code civil. De nouveaux choix étaient alors nécessaires.

Le choix de variables

On a ici postulé que loin d'être inconciliables, les catégories de ces deux ensembles juridiques organisaient de manière spécifique les rapports à la terre et qu'en dégagant certaines de leurs différences on pourrait ainsi identifier leurs complémentarités, leur « emboîtement » structurel. Pour ce faire, on s'est intéressé à la nature des rapports juridiques et à leur objet.

11. Au sens de qualité ou fonction d'une personne qui commande, exerce un contrôle ou une domination (Dictionnaire Robert, 1967, 1134). La notion de maîtrise est plus large que celle de *trust/trustee* employée par certains auteurs britanniques, tel Max Gluckman.

— La nature des rapports juridiques est, en droit français, entièrement déterminée par le couple public/privé qui a fondé, à la suite du droit romain, un double registre d'organisation des rapports sociaux (dimension privée) et politiques (dimension publique). Cette distinction apparaît d'un usage si général qu'on la croit universelle alors qu'elle n'est propre qu'à un type de sociétés individualistes et étatiques, voire maintenant capitalistes. Chaque tradition a cependant son système de catégories et l'Afrique n'y échappe pas, en raison du principe communautariste d'organisation sociale qui fondait généralement ⁽¹²⁾ son modèle sociétaire. Dans une société communautariste, les rapports juridiques sont différents selon que leur exercice se fait à l'intérieur ou à l'extérieur de la communauté de référence, lignage, famille, village, nation, classe d'âge etc. Ici les relations sont donc **externes** ou **internes** et ces distinctions ne recouvrent pas exactement celles du droit français. Cherchant là aussi une catégorie homéomorphe, on a trouvé une expression qui permet de rendre compte successivement de ces catégories. L'expression est : « ce qui est commun à ». Appliquée à nos quatre catégories cela donne :

- est **public** ce qui est commun à tous, sans distinction d'appartenance,
- est **externe** ce qui est commun à plusieurs groupes, le nombre en étant toujours limité par un critère d'exclusion,
- est **interne** ce qui est commun à un seul groupe selon un critère d'inclusion toujours déterminé, même de manière allusive,
- est **privé** ce qui n'est commun qu'à un seul, qu'il soit un individu ou une personne juridique physique ou morale.

Complémentaires, ces relations différentes peuvent être traitées dans un même modèle de maîtrises foncières.

— L'objet du rapport foncier est, en droit français, construit sur la base d'un autre couple : chose/bien qu'on a déjà appréhendé dans la première partie.

Si le bien est le support d'une maîtrise exclusive et absolue (droit de propriété), l'analyse juridique est muette sur le statut de la chose, sauf à dire que c'est le contraire du bien dans une relation binaire. Ceci ne veut cependant pas dire qu'on n'y exerce aucune maîtrise mais que la maîtrise de la chose ne peut être ni exclusive ni absolue. A notre sens,

12. Une telle généralisation prête à la critique, surtout si on entend le communautarisme comme une forme de collectivisme. Le redressement de telles perspectives n'étant pas l'objet de cet article, on postulera ici une spécificité que la recherche en anthropologie juridique a tenté de clarifier. Pour un exposé de nos positions, voir Rouland (1988).

une telle imprécision, caractéristique d'une société marchande et capitaliste qui survalorise la notion de bien, a pour objet d'exprimer une totale liberté d'exercice d'un droit d'usage sur une chose sans valeur d'échange, au premier venu, comme la théorie de Hardin sur la *tragedy of commons* l'a amplement illustré (Hardin, 1968). C'est ce que nous dénommerons une « **maîtrise indifférenciée** » dans le contexte de prise en compte et de mise dans le contexte des catégories *wolof* sur lesquelles nous avons travaillé.

Au lieu d'une opposition binaire chose/bien, les Wolof distinguent trois situations entraînant chacune une maîtrise particulière :

- La situation la plus simple est celle du *am*, l'avoir, qui peut être répété en *am-am* pour préciser la relation entre l'auteur et l'objet. *Am* désigne une relation temporaire qui n'existe que tant que l'usage en est poursuivi par le bénéficiaire et s'applique à tous les objets largement disponibles et qui ne prêtent pas à un contrôle préalable du groupe. Cela concerne la collecte des fruits ou du bois mort, la vaine pâture, les matériaux (construction, habillement) ne faisant pas l'objet de transformation. Plus généralement, les espaces supports de ces activités (espaces que les Wolof appellent le *dieri*) relèvent de ce statut. La découverte et l'exploitation de la ressource fondent le droit mais ce droit cesse avec l'usage. La **maîtrise foncière est dite « prioritaire »**.
- Une relation plus précise entre le sujet et l'objet est exprimée par *mom*, qu'on peut traduire par possession bien que, pour le juriste civiliste, la possession, état de fait, renvoie à la propriété, état de droit, ce qui n'est pas le cas dans la pensée juridique *wolof*. *Mom* exprime une relation continue avec l'objet mais l'usage de cet objet est partagé entre plusieurs bénéficiaires et ainsi sa transmission ou sa circulation doivent respecter les autres droits, en particulier en cas d'aliénation où le consentement de tous est nécessaire. Une terminologie très spécialisée détermine les relations entre les divers bénéficiaires selon qu'ils sont *momkat*, *momlokat*, *momandokat* ⁽¹³⁾... et ainsi le type d'obligation qui les lie. La terre agricole relevait typiquement de ce statut. Du semis à la récolte le « *tol* », champ, est sous le contrôle exclusif de l'agriculteur. Dès la récolte réalisée, le champ peut être ouvert aux troupeaux du Peul en relation d'hospitalité. Ensuite, les arbres fruitiers pourront être récoltés par le propriétaire de l'arbre, un gîte de glaise exploité par le potier... À des usages successifs correspondent des **maîtrises**

13. Des analyses plus précises dans E. Le Roy (sous la dir. de), 1979, *Le dossier agraire de l'Afrique de l'ouest*, Paris LAJP, dactylographié, 515 p.

spécialisées, exclusives pour un usage mais incluant structurellement plusieurs usages.

- La troisième situation est rendue en wolof par *lèw* qu'on traduit par « propriété » mais qu'il faudrait considérer comme « propriété fonctionnelle ». C'est en effet la fonction, l'usage valorisé ou l'utilité qui détermine une **maîtrise exclusive**. Concernant les richesses circulantes et marchandes (les *diur*), en particulier les animaux et les parures, la maîtrise pouvait être aussi absolue, donc relever du principe de libre aliénation. Mais le *lèw* ne pouvait être absolu lorsqu'il concerne la terre ou les ressources qu'elle contient puisque la terre est « hors commerce ». En fait, avant la période coloniale, le *lèw* ne pouvait s'appliquer à la terre mais seulement aux constructions élevées sur le sol ou aux arbres plantés. C'est cette destination qui autorisait l'exclusivité, soit pour l'habitat, soit pour la récolte des fruits, le champ de case (*tol keur*) relevant également de ce type de statut comme une extension des droits sur le *nek* (case) au nom du *borom keur* (maître de la concession, chef de famille) et au profit de ses épouses. Dès le début du XIX^e siècle, des changements dans la terminologie sont repérables et se diffusent en milieu urbain, sans entamer la conviction générale des ruraux que la mobilisation de la terre ne peut se réaliser que sous le contrôle de la communauté, représentée par le souverain d'abord, le marabout *murid* ensuite, le président du conseil rural maintenant.

Ces catégorisations sont-elles généralisables ? Nous le pensons, bien que l'induction puisse être périlleuse. Une étude comparative des conceptions de la richesse et des procédures de transmission « à cause de mort » dans plusieurs sociétés ouest-africaines (Le Roy, 1991 b) autorise au moins une certaine généralité, sous réserve de la preuve contraire.

Un modèle « matriciel » des maîtrises foncières applicable à de nombreux contextes

À partir des deux séries de variables que nous avons successivement mises à jour, nous pouvons opérer leur croisement dans un tableau à double entrée, dit matrice, en reportant les distinctions relatives à la nature de la maîtrise sur un axe et à son objet sur l'autre. Ainsi, quatre critères différents de maîtrise selon la nature (publique, externe, interne, privée) et cinq critères selon l'objet (maîtrise indifférenciée, prioritaire,

spécialisée, exclusive, exclusive et absolue) permettent de caractériser vingt situations qui peuvent être juridiquement différenciées et organisées. Si on veut les formaliser, il est possible d'affecter les lettres, de A à D, aux maîtrises selon la nature et les chiffres de 1 à 5 pour les maîtrises par leur objet.

Maîtrises	Indifférenciée	Prioritaire	Spécialisée	Exclusive	Exclusive/ absolue
publique	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5
externe	B 1	B 2	B 3	B 4	B 5
interne	C 1	C 2	C 3	C 4	C 5
privée	D 1	D 2	D 3	D 4	D 5

Chacune de ces vingt maîtrises peut être définie au moins par ces deux critères : A 1 est une maîtrise publique indifférenciée, A 2 une maîtrise publique prioritaire, A 3 une maîtrise publique spécialisée etc.

Il suffit d'en énoncer les deux extrêmes (maîtrise publique indifférenciée (A 1) et maîtrise privée exclusive et absolue (D 5)) pour illustrer deux remarques :

- Tout d'abord, ce mode d'approche rend compte des débats les plus actuels concernant la gestion des ressources naturelles renouvelables, en particulier des « choses communes » et peut apporter des solutions plus adaptées que celle basée sur la généralisation de la propriété privée.
- Ensuite, cet ensemble de solutions et de dispositifs est susceptible de recevoir des applications différentes. La différence peut tenir à une allocation particulière de la ressource et de son espace ou d'une évolution dans le temps vers une plus grande précision de la tenure, si une pression s'exerce sur la ressource ou, au contraire, un relâchement du contrôle si l'usage de la ressource et de l'espace cesse d'être valorisé. Une première vérification d'une certaine ampleur de l'applicabilité et de la pertinence de cette théorie des maîtrises foncières vient d'être réalisée pour le *Manuel du pastoralisme* (Le Roy, 1993). En excluant *ipso facto* les situations liées à l'élevage sédentaire permanent donc les conditions d'une appropriation exclusive et absolue (maîtrise de type 5), les réponses des pasteurs (sur la base de nos propres recherches de terrain et de la littérature spécialisée) mettent en cause dix modes de maîtrise sur les vingt identifiées. Sur ces dix modes, selon la nature des relations juridiques, trois sont publiques, trois sont externes, trois sont

internes et seule une situation est « privée » (mais non individuelle). Pour ce qui concerne leur objet, deux sont indifférenciées, trois prioritaires, quatre spécialisées et une exclusive. Quant aux espaces et aux ressources concernés, l'éventail va des terres de cures salées avec maîtrise publique et indifférenciée (A 1) aux puits appropriés par un lignage ou une famille (C 4). Une extension de l'expérience est actuellement en cours pour ce qui concerne les fonciers forestiers et hydrauliques en vue de la publication de l'ensemble de ces résultats.

**EN GUISE DE CONCLUSION : la théorie des maîtrises,
une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer la
sécurité foncière en situation de marchandisation imparfaite
de la terre**

La théorie des maîtrises foncières ne résout pas par elle-même tous les problèmes. Elle permet tout au plus de disposer d'instruments ou d'outils adaptés aux besoins, maniables, adaptables et assez proches des représentations foncières des ruraux pour qu'ils puissent s'approprier ces dispositifs. Pouvant en outre les mettre eux-mêmes en œuvre, cette approche de la sécurité foncière peut réduire considérablement les coûts et éviter, en gérant un cadastre léger à l'échelle locale, de dépendre du bon ou mauvais vouloir d'administrations lointaines. Il reste toutefois encore beaucoup de travaux à réaliser pour traduire cette théorie dans la pratique quotidienne. La première difficulté, qui n'est pas la plus mince, est de convaincre les juristes et les administrateurs africains qu'une telle approche peut être bénéfique tant pour les ruraux que pour les services de l'État. La deuxième difficulté est de traduire ces options dans un texte législatif en évitant l'enflure du texte codifié et en intégrant l'aléa du débat démocratique. La troisième difficulté est de régler dans le même esprit des aspects complémentaires de la question foncière relativement aux modes d'accès aux ressources et aux modes de règlement des conflits. Ce sont des aspects cruciaux mais seconds de la sécurisation foncière des ruraux qui ont fait l'objet ces dernières années, spécialement au sein du club du Sahel, d'approches approfondies qu'on se bornera faute de place à mentionner (Le Roy, 1992 et 1993) et en réservant leur présentation à d'autres publications.

BIBLIOGRAPHIE

Association des Études Foncières (ADEF), 1991, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, au siège, 360 p.

- Club du Sahel, 1993, *Compte rendu de la réunion préparatoire sur la conférence régionale prévue du 21 au 25 mars 1994 à Praia (Cap Vert) sur la problématique foncière et la décentralisation*, Paris, 7 et 8 avril 1993, polycopié, 21 p..
- Dareste P., 1908, « Le régime de la propriété foncière en AOF », *Recueil Dareste*, III, p. 1-24.
- Delahaye O., 1993, *Politiques foncières, luttes agraires et marché foncier au Venezuela (1958-1990)*, Thèse pour le doctorat d'État en Lettres et Sciences humaines, Université de Paris 1, 638 p., Annexes.
- Falloux F. et Rochegude A., 1986, « La nécessaire maîtrise des espaces fonciers pour une gestion rationnelle des ressources » *Atelier sur le contrôle de la désertification et la gestion des ressources renouvelables dans les zones soudano-sahéliennes d'Afrique de l'ouest*, Oslo, Banque mondiale, polycopié, 28 p.
- Hardin G., 1968, « The Tragedy of the Commons », *Science*, p. 1243-1248.
- Le Bris E., Le Roy E., Leimdorfer F., 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, ORSTOM-Karthala, 425 p.
- Le Bris E., Le Roy E. Mathieu P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire, outils d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala, 359 p.
- Le Roy E., 1987, *La réforme du Droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Rome, FAO, Étude législative N° 44, 108 p.
- Le Roy E., 1990, « La propriété privée, transfert majeur de technologie dans les rapports fonciers en Afrique francophone », *Réseaux*, vol. 58-60, p. 127-139.
- Le Roy E., 1991, « Une doctrine foncière pour l'Afrique de l'an 2000 », *L'avenir des tiers mondes*, Paris, PUF, p. 194-211.
- Le Roy E., 1991 b, « L'acte à cause de mort dans les droits originellement africains », *Recueils de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions*, à paraître.
- Le Roy E. (sous la dir de), 1992, *La mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique noire*, Paris, LAJP et APREFA, 1992, 349 p. ; multigraphié, à paraître.
- Le Roy E., 1995, « Les solutions foncières des sociétés pastorales africaines et le droit moderne », *Pastoralisme : espaces, troupeaux et sociétés*, Paris, Hatier.
- Le Roy E. et Niang M., 1969-1976, *Le régime juridique des terres chez les Wolof ruraux du Sénégal*, Paris, LAJP, 3^e ed. revue et augmentée, 1976, 190 p.
- Madjarian G., 1991, *L'invention de la propriété, de la terre sacrée à la société marchande*, Paris, L'Harmattan, 313 p.

- McNamara R.S., 1991, « La crise du développement en Afrique : stagnation de l'agriculture, explosion démographique et détérioration de l'environnement », *Actes du Forum de Tokyo sur les stratégies de développement pour les pays les moins avancés pendant les années 90*, New York, Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), p. 29-72.
- Polanyi K., 1983, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 419 p.
- Rouland N., 1988, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, Col. Droit fondamental.
- Snyder F. G., 1975, « Le Droit de la terre et le changement économique au Sénégal : nantissements et procès chez les Diola », *Etudes sur le Droit de la terre en Afrique noire*, Paris, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris ; multigraphié, volume II, p. 19-20.
- Teyssier A., 1994, *Contrôle de l'espace et développement rural dans l'Ouest Alaotra (Madagascar)*, Thèse de géographie, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, 472 p.