

AVANT-PROPOS

On pouvait, à la fin des années soixante-dix, considérer que l'Afrique était à l'abri de toute question agraire et que le dogme de l'intangibilité des frontières coloniales n'était pas prêt d'être remis en question. Ni la terre, ni le territoire ne constituaient d'ailleurs, en tant que tels, des objets de recherche prioritaires.

C'est pourtant à cette époque qu'émergèrent en France deux réseaux de chercheurs d'horizons géographiques et disciplinaires différents mais s'assignant un objectif commun : les problèmes fonciers ruraux et urbains (1). On reconnaîtra, avec le recul, la pertinence de ces initiatives ; il est difficile d'ignorer la violence associée à tout rapport social ayant la terre ou le territoire pour support ou pour enjeu. Le brusque réveil du conflit frontalier entre le Burkina Faso et le Mali, le 25 décembre 1985, a bien pour ressort principal ce culte étatique qui exige que l'on meure pour la patrie ; l'adage « qui terre a, guerre a » (2) n'a rien perdu non plus de son actualité dans les sociétés paysannes du Tiers monde où le plus petit lopin peut être transformé en forteresse à défendre (3). Il serait intéressant d'examiner, après un quart de siècle, ce qu'il est advenu de ces bastions du nationalisme africain où les luttes anticoloniales se cristallisaient autour des problèmes fonciers (pays kikuyu au Kenya, pays bamiléké ou bassa au Cameroun, Basse-Casamance au Sénégal...) Bien des « chefs de guerre » se sont embourgeoisés et, fortune faite à Nairobi, Douala, Abidjan ou Dakar, ont construit leur concession ou leur mosquée (4) au pays et y ont vécu une paisible retraite. Ceux-là ont su anticiper l'évolution économique et jouer la logique de l'accumulation en ville et de la capitalisation « au pays ». Le « modèle bamiléké » a bien contribué à désamorcer la poudrière de la question foncière grâce à un dédoublement de la société dont les forces vives trouvent en ville un exutoire et, pour certains, une position dominante et enviée (5).

Mais un tel « modèle » n'est pas transposable partout. L'exode rural n'aboutit, le plus souvent, qu'à déplacer la poudrière d'un lieu à un autre. L'enfermement dans le territoire ethnique (pays bété en Côte d'Ivoire) contribue très rapidement à faire monter la pression revendicative sur la terre. Reste la migration plus ou moins programmée vers

des Eldorado comme le Sud-Ouest ivoirien (6), les vallées des Volta au Burkina Faso (7) ou le Sénégal oriental (8), mais il arrive que ces Eldorado ne soient que des camps de concentration (Sud de l'Éthiopie) ou des « cimetières à éléphants » pour les populations twareg du Mali et du Niger à la fin des années soixante-dix (9).

Ces situations ont déjà été illustrées dans les numéros que nous avons consacrés aux rapports entre les paysans et le pouvoir (vol. n° 14) et aux politiques urbaines (vol. n° 17) ou, plus récemment, au Burkina (vol. n° 20). Avec ce numéro 21, Politique africaine a l'ambition d'aller plus loin en cherchant à saisir toutes les implications de questions trop souvent réduites à leurs dimensions juridico-politiques ou économiques. Les confrontations, au sein des réseaux précédemment évoqués, ont permis d'élargir le champ. La question foncière conduit certes à s'interroger sur le statut de la terre et sur son rôle dans le procès d'accumulation économique, mais elle contient aussi d'autres débats sur la production sociale de l'espace, sur l'émergence du territoire et la nature de l'État. En privilégiant les situations de conflit, voire d'affrontement, quiconque aborde cette question touche au problème éminemment politique de la régulation des conflits et à la part des réinterprétations et des résistances dans les mécanismes de reproduction sociale.

Nous ferons ici l'économie des considérations théoriques accompagnant les analyses classiques des rapports de classe et des modes d'accumulation et de redistribution à partir de la rente foncière. En dépla-

(1) A. Durand-Lasserve a animé pendant plusieurs années un réseau sur les problèmes de promotion foncière et immobilière dans les villes du Tiers monde, mais nous évoquerons surtout ici les travaux du réseau sur la question foncière en Afrique noire. Ce réseau interdisciplinaire et transculturel existe depuis 1979. Il s'est en particulier exprimé à l'occasion de deux colloques internationaux, en 1980 et 1983, et a produit deux ouvrages : *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, ORSTOM Karthala, 1982 ; *Espaces disputés*, Paris, Karthala, 1986. On pourra également se référer à : E. Grégoire, E. Le Bris, E. Le Roy ed., *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire francophone. Enjeux et perspectives*, Paris, 1982, 280 p. multigr.

(2) E.A.B. Van Rouveroy van Nieuwaal, « Qui terre a, guerre a » *Recueil Penant* t. 756, 1977, pp. 146-179.

(3) J.-M. Gastellu, « Droit d'usage et propriété privée », in *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., pp. 269-280.

(4) « A quoi sert un milliardaire africain ? », *Politique africaine* 17, mars 1985, pp. 146-149.

(5) J.-F. Bayart, « La revanche des sociétés africaines », *Politique africaine* 11, sept. 1983, pp. 95-127.

(6) A. Schwartz, « Grands projets de développement et pratique foncière en Côte d'Ivoire. L'exemple de l'opération San Pedro », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., pp. 293-300.

(7) B. Tallet, « Espaces ethniques et migrations : comment gérer le mouvement ? » *Politique africaine* 20, déc. 1985, pp. 65-77.

(8) G. Rocheteau, « Pionniers mourides : un exemple de colonisation agricole spontanée des terres neuves au Sénégal », *Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale*, Paris, ORSTOM, 1979, pp. 167-171 (Mémoire ORSTOM n° 89).

(9) J.-L. Amselle, « Famine, prolétariatisme et création de nouveaux liens de dépendance au Sahel : les réfugiés de Mopti et de Léré au Mali », *Politique africaine* 1, 1981, pp. 5-22.

çant le regard, notre intention n'est pas de dénier tout intérêt à ces considérations mais, au contraire, de les compléter en identifiant, à travers les pratiques et les valeurs qui les fondent, les archétypes orientant, le plus souvent inconsciemment, les rapports à l'espace et leur prise en charge par les groupes. Pour se convaincre qu'il n'y a pas substitution mais approfondissement, il suffit de revenir brièvement aux premiers résultats publiés du réseau international sur la question foncière auquel appartient la plupart des auteurs qui ont collaboré à la partie thématique de ce numéro.

Dans *Enjeux fonciers en Afrique noire*, nous avons montré que l'espace et la force de travail étaient, sur la scène internationale, les deux seules ressources largement disponibles et seules susceptibles de fonder une politique d'accumulation. Au cours de la période coloniale, déjà, ont été inventés divers dispositifs destinés à faciliter la mobilisation de la terre : monopole foncier de l'État affirmé dans la législation domaniale et procédure de l'immatriculation. L'instauration d'un nouveau droit foncier allait de pair avec une entreprise de dénigrement des conceptions autochtones, en particulier à travers la caricature qui en est faite dans la littérature administrative et « scientifique » (c'est l'ensemble de ces énoncés caricaturaux que J.-P. Chauveau et J.-P. Dozon proposeront de dénommer « référent précolonial » (10)).

Il serait pourtant abusif de parler de transposition pure et simple de conceptions et de procédures métropolitaines ; on remarquera en particulier que l'immatriculation foncière n'a jamais pu être appliquée en France malgré plusieurs années de travaux en commission sénatoriale à la fin du XIX^e siècle (11). Le monopole foncier de l'État colonial affirmé en 1904 va même à l'encontre du dogme libéral et le référent précolonial bafoue le principe, toujours proclamé mais jamais appliqué, du respect des coutumes.

Pour déployer tant d'efforts à installer des procédures dérogatoires, voire contradictoires, il fallait des motifs bien puissants qui dépassent le cadre de la question foncière stricto sensu et même la seule stratégie de mise en valeur économique au profit de la puissance coloniale. Ces motifs, nous les avons cherchés dans l'histoire des idées relatives aux conceptions de l'espace, du pouvoir et de la propriété. En tentant de dégager la logique de telles représentations, nous faisons le pari qu'elle nous aiderait à expliquer le choc frontal entre conceptions autochtones et conceptions coloniales et à mettre en évidence une autre logique, celle des pratiques foncières contemporaines.

Celles-ci ont fait l'objet, en 1983, d'un colloque international tra-

(10) Voir par exemple J.-P. Chauveau, « Le statut du foncier dans l'analyse de l'économie de plantation au Ghana », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., pp. 45-56.

(11) Voir les rappels historiques présentés par A. Ley, « L'expérience ivoirienne », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., p. 139.

versé par deux démarches complémentaires dont rend compte un ouvrage de synthèse intégrant certains cheminements ultérieurs de la réflexion. Une première démarche consistait à tester, en partant des pratiques, un modèle théorique qui rende compte de la confrontation entre modes de penser et d'organiser l'espace ; le concept de matrice spatio-temporelle, emprunté à N. Poulantzas (12) et les réflexions de H. Lefebvre (13) sur la production sociale de l'espace nous fournissaient les outils indispensables pour éclairer certaines ruptures fondamentales mesurables dans ce que les historiens appellent le « temps long ». Une autre démarche, affectant le « temps court », insistait sur les stratégies d'acteurs, et les systèmes locaux de gestion foncière pour expliquer les dynamiques sociales. Cette approche « à deux vitesses » peut seule permettre de rendre compte de la logique de pratiques d'espace extrêmement variées et de la fonction du « référent local » dans la situation particulièrement mouvante que connaît aujourd'hui le continent africain. Par-delà la diversité des pratiques réformatrices, les études empiriques soulignent toutes le caractère inéluctable de la domination du mode de production capitaliste et des procédures foncières qui lui sont associées.

Le présent volume ne pouvait pas avoir pour ambition de reprendre la réflexion théorique inachevée ; nous avons seulement voulu, à travers la description de certaines politiques nationales, illustrer l'actualité du débat et enrichir le dossier en vue d'une synthèse à venir.

Le choix des cas présentés a obéi à une première préoccupation : diversifier au maximum les situations au regard des conditions écologiques, économiques et politico-idéologiques. Si l'on s'en tient aux apparences, l'essai comparatif peut sans doute se heurter à de solides objections. Certains États (Lesotho, Mauritanie, Zaïre, Congo) ont opéré récemment une réforme foncière ; d'autres ne l'ont pas fait (Côte d'Ivoire, Gabon, Zimbabwe). Ceux qui ont opéré une réforme se réfèrent à des mobiles très divers, sinon contradictoires : la « tradition », un capitalisme de type saoudien, l'authenticité, le socialisme scientifique. Ils tirent pourtant des conséquences communes de principes aussi différents. Les uns s'inscrivent de façon délibérée dans le mode de production capitaliste (Côte d'Ivoire, Gabon, Mauritanie), d'autres le subissent (Lesotho), d'autres encore cherchent à le maîtriser (Congo, Zimbabwe). En dehors du Zimbabwe, la question foncière n'est pas brûlante, même si elle est préoccupante (Lesotho, Mauritanie) ou même inquiétante à court terme (Côte d'Ivoire, Congo).

Un certain nombre de régularités significatives méritent, nous semble-t-il, d'être soulignées.

(12) N. Poulantzas, *L'État, le pouvoir et le socialisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1978.

(13) On consultera en particulier *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.

C'est d'abord la récurrence du modèle spatial colonial dont M. Foucher nous fournit une illustration presque caricaturale. Il ne suffit pas d'invoquer le réflexe mimétique. Le maintien du modèle spatial colonial (qu'il s'agisse de problèmes d'appropriation du sol ou de découpage territorial) était trop directement au cœur de la conception de l'État pour que les élites africaines prennent le risque d'ébranler les colonnes du temple.

Indépendamment de leurs options idéologiques, les nouveaux États se sont empressés de reproduire les normes et d'agrèer les valeurs d'une politique coloniale qui ne s'était jamais mise en position de comprendre la logique de l'organisation spatiale antérieure. L'étude de R. Pourtier est, à cet égard, saisissante ; là où l'administration ne voit que du vide, les habitants de la grande forêt d'Afrique centrale se meuvent dans des systèmes spatiaux « ondulatoires » faisant alterner les « nœuds » (villages) et les « ventres » (espaces dévolus à la chasse). Cette science des lieux basée sur une conception topologique n'a jamais été approfondie et aucun africaniste n'a jamais cherché, ces vingt dernières années, à exploiter les résultats prometteurs de ce bilan de l'âge colonial qu'est *African agrarian systems* (14). On a ignoré ce dossier par prétention « modernisatrice », mais les faits sont têtus et les représentations spatiales niées par les politiques officielles perdurent dans les pratiques locales...

Il est vrai que ces politiques ont d'autres déterminants que le respect des valeurs autochtones (même lorsqu'elles proclament le contraire, comme au Zaïre). En fait, toutes les réformes étudiées ici louvoient entre deux dogmes : l'appropriation privative et le monopole étatique. La première tendance est clairement affirmée par M. Mashinini, la communauté internationale ayant fait pression sur le gouvernement du Lesotho en subordonnant l'octroi de l'aide dans le secteur agricole à l'adoption d'un régime foncier permettant une privatisation.

Dans le cas de la Mauritanie, B. Crousse montre que le choix n'a pas été véritablement fait, l'État gardant deux fers au feu pour réaliser ses programmes de développement. Si le secteur privé ne prend pas les risques, malgré les avantages qui lui sont reconnus, des programmes étatiques pourront être mis en place.

Enfin, en Côte d'Ivoire, A. Dubresson, cherchant « derrière la contradiction, l'État », dissipe l'illusion que recèle le capitalisme ivoirien.

Les analyses de J.-L. Piermay concernant le Congo et celles de M. Foucher sur le Zimbabwe vont dans le même sens.

Dans les discours relatifs aux politiques foncières, le capitalisme libéral et l'étatisme figurent donc de manière non contradictoire, l'un et l'autre générant des bénéficiaires spécifiques.

(14) Édité par D. Biebuyck, Oxford, Oxford University Press, IAI, 1963.

La distance est grande, cependant, entre les discours et les pratiques : en démontant les mécanismes de la rente et les politiques de lotissement dans les villes d'Afrique centrale, J.-L. Piermay montre comment la monétarisation du sol a gangréné l'ensemble des prestations de service. La concussion, érigée en art de l'administration, est devenue logiquement un moyen de fonctionnement et de reproduction de l'appareil administratif et le lien obligé entre l'économie de marché et l'étatisme. On peut s'en émouvoir au nom d'un puritanisme de bon aloi, mais la corruption apparaît bien comme un moyen, parmi d'autres, d'assurer la gestion foncière au meilleur « coût humain » possible et comme le révélateur d'un sens des affaires bien comprises...

Si l'on passe des desseins politiques et de leur expression dans les textes de réformes à l'échelle régionale et locale de leur application, l'État met bas les masques. Loin de ces espaces de représentations que sont les capitales, il apparaît, non comme le Léviathan de Thomas Hobbes mais comme une fiction unitaire bien chancelante. Ce que l'on voit fonctionner, c'est un État à clientèles fédérées autour des principaux ministères dispensateurs de postes, de moyens budgétaires et de prébendes. La réalité de la vie bureaucratique est basée sur le contrôle croisé de services rivaux (selon une analyse chère à M. Crozier) échangeant avantages et prérogatives selon une politique qui tient du « do ut des » et de l'économie somptuaire analysée par M. Mauss dans un tout autre contexte (15).

Cette logique, de type corporatiste, est au fondement de l'accumulation primitive du capital comme le soulignent les exemples ivoirien et mauritanien (16) ; elle a toutes les chances de perdurer tant que cette accumulation ne sera pas réalisée largement à l'échelle continentale.

Ainsi éclairée, on voit mieux ce que révèle, particulièrement en temps de crise, la question foncière et territoriale en Afrique noire.

Dans un contexte de mondialisation du capitalisme, l'économie de marché suppose la valorisation de tous les capitaux disponibles pour profiter des rentes différentielles. En Afrique noire, le sol et le sous-sol sont, à travers l'agriculture d'exportation et l'exploitation minière, des bases essentielles de l'accumulation primitive du capital. Mais leur statut juridique doit être modifié profondément pour permettre la réalisation de leur valeur d'échange (dont les termes sont fixés à l'échelle internationale) et rationaliser leur exploitation (à l'échelle territoriale). Dès l'époque coloniale, la maîtrise politique du territoire a été associée au contrôle foncier des terres selon une logique spatiale qui est celle du

(15) M. Mauss, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », pp. 144-279 in : *Sociologie et anthropologie*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1960.

(16) Voir également, pour le Sénégal : G. Rocheteau, *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique : le cas du Sénégal*, Paris, ORSTOM-Karthala, 1982.

marché généralisé; aujourd'hui, la reproduction de cette logique et des dispositifs qui lui sont liés passe par des initiatives à trois échelles distinctes :

— à l'échelle locale, il faut concrétiser les politiques foncières en mettant en place des procédures efficaces d'enregistrement (immatriculation, cadastre...). C'est une condition sine qua non pour créer de la valeur à partir de la terre. Gageons que la coopération technique occidentale a un bel avenir dans ce champ grâce aux outils sophistiqués mis au point par le recours à l'informatique...

— à l'échelle nationale, le problème posé est celui de la cristallisation de la base sociale de l'État et de son appareil par l'émergence de véritables classes sociales et par l'attribution des « tributs fonciers » selon cette logique de classe. Resteront ensuite à résoudre les problèmes posés par l'investissement et la capitalisation de cette rente dans les activités productives ;

— à l'échelle internationale, enfin, diverses mesures doivent être prises pour que les réformes foncières ou agro-foncières visent en priorité les améliorations de productivité, le critère de l'affectation de la terre en fonction de considérations de justice sociale n'étant repris que pour mémoire. C'est en fonction de cette perspective qu'est gérée la dette internationale et que sont imposés les moratoires par ceux qu'il est convenu d'appeler les « bailleurs de fonds ».

Ce dispositif à trois étages pourrait fonctionner en système parfaitement logique, et d'une certaine manière efficace, si les dynamiques sociales qu'il contribue à accélérer n'en bousculaient pas l'ordonnement. Dans son analyse, I.V. Mashinini insiste sur une des conséquences de la privatisation des terres au Lesotho : 20 000 familles (pour une population totale de 1,2 million de personnes) vont être privées de terres alors que les capacités d'absorption des secteurs industriel et tertiaire sont très faibles dans le pays même. Que faire alors de « l'armée de réserve » des ruraux chassés de leurs terres ?

Ces questions ont des implications tout à fait évidentes sur la programmation de la recherche dans les années qui viennent. Elles devraient également guider ceux qui décident des orientations des politiques de coopération dans des domaines où, il faut bien le dire, les préceptes technocratiques et l'usage immodéré des recettes « exportables » ont prévalu sur la construction de véritables analyses prospectives. Nous suggérons quant à nous de rouvrir ce même dossier dans quelques années pour tenter de faire le point d'une évolution, il est vrai difficilement programmable et aux ressorts toujours insoupçonnés.

E. Le Bris E. Le Roy