

LE PROBLEME DE LA REFORME AGRAIRE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

M. L. GAKOU *

Les vagues de famine qui apparaissent en ce moment dans bon nombre de pays sous-développés d'Afrique ne constituent pas en elles-mêmes des phénomènes nouveaux. En effet que ce soit pendant la période coloniale ou même pendant la période précoloniale, des crises alimentaires importantes ont été connues dans beaucoup de régions. Mais ce qui constitue l'élément nouveau c'est la dimension particulière de la crise et surtout quand on tient compte des moyens potentiels puissants qui existent aujourd'hui par rapport aux époques antérieures pour pouvoir faire face avec beaucoup d'efficacité à de telles éventualités de crise.

Cela amène tout naturellement à se demander qu'est-ce qui ne va pas dans l'agriculture africaine. La réponse à cette question déborderait certainement le cadre du sujet proposé. Mais elle conduit nécessairement à se poser des questions sur les problèmes de la terre - principale source de la production alimentaire - et les conditions de sa mise en valeur.

La crise est-elle due à une mauvaise répartition de la terre entre la population agricole ? Est-elle due à une mauvaise allocation des ressources entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie ? Est-elle due à une mauvaise répartition des terres entre les différentes cultures vivrières et d'exportation ? Est-elle due à une mauvaise ou à une sous-utilisation des potentialités de terres arables ? Ou bien est-elle due à une insuffisance absolue des terres cultivables ?

Ce sont là autant de questions que l'on est amené à se poser et qui invitent à réfléchir sur les structures agraires et les systèmes fonciers. Mais l'Afrique est certainement le continent où la diversité des formations sociales, des systèmes de productions, des régimes fonciers et des structures agraires est la plus marquée.

Entre les structures socio-économiques rurales de l'Afrique du Nord et celles de la savane soudano sahélienne il y a une différence de nature considérable. Entre ces dernières et celles des zones forestières de la côte il y a également des différentes importantes quoique moins marquées. Aussi convient il de circonscrire quelque peu notre cadre de réflexion.

A L'exception du Maghreb ou de quelques pays comme le Soudan et l'Ethiopie où la structure foncière féodale limitait ou limite encore l'accès à la terre, on s'accorde généralement à considérer que la situation

* *Consultant des Nations Unies à l'Unitar/Dakar/Senegal*

La plus répandue en Afrique est celle de pays où cet accès est assuré même quand le rapport terre-homme n'est pas très favorable dans de rares cas comme le Rwanda. En général le rapport terre-homme est favorable et il ne se pose pas encore le problème de l'insuffisance absolue des terres. Cette situation caractérise la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara. C'est à cet ensemble que nous avons choisi de limiter le cadre de notre réflexion. Il s'agira donc de pays où le problème de l'accès à la terre présente des limites relativement réduits.

1 – APERÇU DES FORMES TRADITIONNELLES DE L'ACCÈS A LA TERRE

Chevauchant sur les modes de production communautaires et les modes de production tributaires, les sociétés précoloniales lointaines africaines accusent les grandes caractéristiques relevant des formes d'organisation sociales attachées à ces deux types. Suivant les degrés d'évolution la terre était soit collectivement mise en valeur au bénéfice direct des producteurs, soit exploitée avec versement d'un tribut à un groupe social donné sans que ce versement de tribut soit nécessairement lié à l'exploitation de la terre mais plutôt à la soumission politique au groupe en question. Dans tous les cas, la terre «nourricière» était considérée comme propriété des dieux et ne pouvait faire l'objet d'appropriation privée par les hommes.

Au fur et à mesure que la société se hiérarchise, des coutumes vont s'élaborer et préciseront les rapports entre les hommes face à la terre. Ces coutumes ont rarement remis en cause l'absence du mode d'appropriation privative du sol. Le fait que les règles juridiques traditionnelles n'aient pas introduit ce droit sur la terre pourrait s'expliquer par les caractéristiques mêmes de l'économie traditionnelle :

1) L'abondance de la terre par rapport à la population et qui fait que la superficie mise en culture par une famille ou un groupe social donné ne dépendait essentiellement que de la force de travail dont disposait cette famille ou ce groupe social.

2) La caractère rudimentaire des techniques de productions, notamment l'absence d'utilisation des fertilisants qui entraînaient l'itinérance des cultures.

Les conditions dans lesquelles la production s'effectuait ne pouvaient donc en aucune manière justifier un droit de propriété qui serait sans objet. Toutefois l'absence de droit de propriété ne signifiait nullement absence de tout droit sur la terre. Le chef de la communauté (chef de village ou chef de tribu) assurait l'accès à la terre des membres de la communauté. Ceux-ci en défrichant une terre donnée, acquièrent des droits sur cette terre. Ainsi chaque famille peut disposer d'une terre pour

son usage exclusif. Quand elle s'appauvrit, elle peut en défricher de nouvelles pourvu qu'elles ne touchent pas celles déjà mises en valeur par d'autres.

En général, les droits de la famille ne se limitent pas seulement au fruit de son travail sur la terre qu'elle occupe mais aussi aux arbres fruitiers s'y trouvant. Par ailleurs la transmission par hérédité existait et se faisait soit suivant la voie patriarcale (savane sahélo-soudanaise), soit suivant la voie matriarcale (certaines régions côtière de Côte d'Ivoire, du Ghana, etc.).

En raison des conditions de facilité de travail (distance, facilité de fertilisation par la fumure animale), il arrivait que les terres à proximité des lieux d'habitation soient particulièrement recherchées et donnent lieu à contestation entre différentes familles. Cela tendait à renforcer les droits acquis sur la terre qui toutefois n'atteignaient que très rarement le droit de vente. Ce droit de vente était toutefois signalé dans certaines communautés traditionnelles comme c'était le cas par exemple dans certaines tribus du Kenya. Cela est le signe de l'apparition de la propriété individuelle de la terre.

En résumé on peut dire que dans la partie de l'Afrique qui nous intéresse ici, la propriété privée de la terre était pratiquement inconnue jusqu'à l'avènement du système colonial et que cette situation était en harmonie plus ou moins parfaite avec le système de production existant.

2 — LES TENTATIVES D'INTRODUCTION DES LOIS MODERNES

L'apparition des lois modernes dans le régime foncier africain coïncide plus ou moins avec l'introduction de l'économie monétaire et l'agriculture commerciale. Il s'agit d'une mutation provoquée essentiellement par le fait colonial. Pour ses besoins d'approvisionnement en produits tropicaux, le système colonial introduira et développera les cultures de rentes, assurera l'installation de colons blancs sur des terres propices au développement de ces cultures et instaurera l'économie monétaires pour promouvoir l'expansion de ces mêmes cultures. Dès lors l'économie traditionnelle qui jusqu'ici reposait sur l'auto-subsistance va subir des modifications significatives dont les conséquences varieront en fonction des régions (région peuplée ou peu peuplée) des zones écologiques (zones de savanes ou de forêt) des caractéristiques du type de domination (domination anglaise ou domination française) des formes de résistance opposées à la pénétration coloniale, etc. Il s'en suit que l'attitude des systèmes coloniaux face aux problèmes de la terre sera très variable suivant les territoires et à l'intérieur d'un même territoire suivant les groupes ethniques. Mais d'une manière générale (que ce soit dans l'Empire colonial britannique ou français) la tendance a été de faire coexister droit occidental et droit coutumier, propriété privée et propriété collective des terres.

Par la loi sur les domaines qui permettait d'assurer aux colons des concessions et par l'introduction du système d'immatriculation des droits fonciers, le système colonial tendait à modeler les structures traditionnelles à son image, bien que proclamant sa volonté de respecter les coutumes. L'immatriculation pouvait donner des droits de propriété protégés par la loi moderne. Mais la plupart du temps les populations locales n'en voyaient pas la nécessité. Seuls les colons et les groupes sociaux qui se constitueront dans leurs sillages auront recours à ce système pour s'assurer le contrôle de terres étendues qui seront consacrées aux cultures d'exportation. Toutefois avec le temps le phénomène aura un impact beaucoup plus étendu et au moment de l'indépendance des formes de propriété privée de la terre étaient existantes dans beaucoup de pays africains. Les états nouvellement indépendants ont le plus souvent reconduit les règles juridiques établies par le système colonial.

Il convient donc de se demander comment se pose aujourd'hui le problème de la terre tant du point de vue de l'accès que du point de vue de la mise en valeur depuis bientôt deux décennies d'indépendance.

3 - L'ACCES A LA TERRE AUJOURD'HUI

La population africaine représente 10% de la population mondiale, tandis que l'Afrique dispose de 25% des terres arables mondiales, soient 732 millions d'ha. Les terres cultivées ne représentent que 27,8% des terres potentiellement arables, c'est-à-dire «les terres qui semblent présenter un potentiel économique agricole en l'état actuel de la technologie »(1). De ces chiffres, on peut déduire que la pression sur la terre est encore relativement faible dans le continent, notamment dans la plupart des pays situés au Sud du Sahara. Ces pays se caractérisent également par la faible concentration du régime foncier. A l'exception de quelques zones de grandes plantations modernes, la petite exploitation de dimension familiale est dominante.

L'insuffisance effective des terres n'est réellement ressentie dans certains pays que dans les régions où le problème de l'eau se pose avec acuité, en raison du climat aride et de la rareté des pluies (zones sahéliennes notamment). Cependant même dans ces régions, le plus souvent, le problème n'est pas celui d'une insuffisance absolue des terres arables mais plutôt celui d'une pénurie de moyens pour mettre à la disposition de l'agriculture les nappes superficielles et souterraines existantes. Aussi nous semble-t-il que dans la partie de l'Afrique qui nous intéresse dans la grande majorité des cas, le problème de l'accès à la terre se situe au niveau de la rationalisation de cet accès plutôt qu'à celui d'une véritable redistribution.

(1) Etude des tendances de l'offre et de la demande mondiales des principaux produits agricoles, OCDE, Paris, 1976.

Les trois grands types d'exploitation que l'on rencontre sont : l'exploitation traditionnelle qui est la plus courante et qui est régie par le régime foncier coutumier ; à l'autre extrême, il y a les grandes exploitations régies par le droit moderne ; enfin les formes intermédiaires qui empruntent des caractéristiques propres aux deux premières.

Les mesures prises par les gouvernements tendent à adapter les structures agraires aux types de développement souhaités pour le monde rural. Dans beaucoup de pays (Mali, Niger, Haute Volta, etc.) le régime coutumier est considéré comme correspondant à une certaine forme d'organisation sociale reposant sur la famille élargie. Tant que cette forme d'organisation sociale existe, on ne juge pas nécessaire de modifier profondément le droit foncier qui lui est attaché. A part quelques déclarations de principe affirmant que la terre appartient à ceux qui la travaillent ou qu'elle est propriété éminente de l'état qui la laisse en usufruit à ceux qui la travaillent, très peu de mesures ont été concrètement prises pour modifier le régime foncier. Dans d'autres, comme le Malawi, par exemple, qui connaissait le même genre de situation (85% des terres relevaient du régime coutumier) on s'est acheminé vers le système de propriété individuelle des terres qui a été jugé nécessaire pour susciter des progrès dans l'agriculture en encourageant les investissements.

Dans des pays comme la Tanzanie, l'accent est mis sur l'exploitation collective des terres avec le soutien de l'état dans le cadre des villages Ujainaa. Au Kenya où de vastes plantations étaient détenues par des étrangers, la politique à consister à racheter ces terres qui sont redistribuer aux nationaux avec un système de crédit leur permettant de rentabiliser ces terres et de rembourser les fonds prêtés. Par ailleurs, une politique systématique d'enregistrement des terres tend à généraliser la propriété privée. Une raison entre autres invoquée est de mettre fin aux conflits fréquents qui ont lieu autour de l'appartenance des terres.

Tels sont à grands traits les types d'évolution qui se dessinent. Elles oscillent entre deux extrêmes : le premier est le maintien du régime coutumier et l'agriculture itinérante qui lui est liée et qui risque si elle se poursuit de façon permanente de poser des problèmes écologiques en détériorant de vastes étendues de terres. Le second est celui d'une appropriation privée systématique qui risque de conduire rapidement à de très graves injustices dans la répartition des terres, des propriétaires absents du monde rural pouvant acheter et accaparer de grandes superficies de terres riches. Une juste solution devrait être recherchée entre ces deux extrêmes. Notre sentiment est que la solution la plus convenable est celle qui tiendrait à la fois compte des structures sociales existantes dans le monde rural et des nécessités de progrès dans l'agriculture. Cette solution se rapprocherait beaucoup du système des villages Ujainaa. Ainsi l'état mènerait une politique de regroupement des paysans et leur fournirait les moyens nécessaires pour développer une agriculture intensive qui économiserait les terres. Les paysans pourraient exploiter les terres en

commun. Bien entendu au départ avant qu'ils ne soient convaincus de l'efficacité du travail en commun chaque famille pourrait avoir sa terre, l'ensemble du village détenant certains moyens de travail qui dépassent les possibilités d'une seule famille. Il s'agit là d'une coopérative villageoise de production qui pourrait servir de base à une forme d'organisation du monde rural permettant d'épargner les terres, d'élever la productivité les rendements.

Il va sans dire que la réalisation d'une telle politique (à distinguer des simples coopératives de vente qui sont les plus courantes) suppose une ferme volonté des états à engager le développement rural dans une telle voie et aux bénéfices prioritaires des producteurs. Ce qui écarte le désir de prélever des surplus agricoles excessifs par des taux d'intérêts élevés, des prix aux producteurs bas ou tout autre procédé.

4 – L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE PRODUCTION

Tant qu'il s'agit de communautés peu peuplées et en croissance plutôt faible, les systèmes agraires traditionnels pouvaient à partir d'instruments de travail rudimentaires (instruments aratoires) et techniques culturales très simples (jachères) constituer des structures agricoles viables ou les besoins alimentaires étaient généralement satisfaits. Mais dans les états nouveaux d'Afrique où on relève des taux de croissance fort élevés de la population, le besoin urgent se fait sentir d'accroître significativement la production agricole et en même temps de prévenir l'usure des terres. Il devient donc indispensable de passer à une agriculture intensive. Celle-ci était jusqu'ici réservée aux cultures d'exportation. Mais depuis les récentes crises, les initiatives se multiplient pour améliorer les conditions de production dans l'agriculture traditionnelle. Aussi bien les états que les institutions de financement affirment de plus en plus leur disponibilité à apporter leur concours aux petits producteurs paysans. Dans un certain nombre de pays des systèmes de crédit ont été institués dans ce but et des structures d'encadrement de la paysannerie mises en place. L'objectif est d'apprendre aux paysans des techniques nouvelles et de leur assurer l'accès aux inputs. Mais jusqu'ici ces expériences restent fort limitées dans leur dimension et les conditions dans lesquelles elles s'opèrent ne permettent pas toujours aux paysans d'en tirer de grands bénéfices.

Ainsi les coûts des inputs sont trop élevés et les crédits sont accordés à des taux d'intérêts qui découragent les paysans parce que récupérant tous les gains de production supplémentaire. Cela rend particulièrement malaisée la modernisation de l'agriculture traditionnelle à partir de techniques importées très coûteuses et dont les prix s'élevent constamment.

Les solutions de rechange qui devraient être recherchées dans le développement de l'artisan et de petite industrie locale ne semblent pas non plus progresser. Cependant c'est dans cette direction que les

pouvoirs publics devraient orienter les efforts pour ne recourir que de façon limitée et sélective aux techniques étrangères.

Par ailleurs, les offices étatiques qui dans la plupart des pays ont le monopole de la commercialisation et qui fixent les prix, imposent aux producteurs des prix trop bas qui n'encouragent pas à accroître la production surtout la production vivrière. Les états devraient s'efforcer de prélever moins sur les revenus paysans qui sont très bas et de réaffecter à la transformation de l'agriculture une bonne partie des ressources provenant de ce secteur, en accordant une attention particulière à l'agriculture vivrière qui regroupe les petites exploitations traditionnelles.

5 – DES SYSTEMES AGRICOLES VIABLES

En définitive le problème de la réforme agraire dans la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara se ramène à adapter à des sociétés en évolution des systèmes agraires qui dans le passé ont fait la preuve de leur viabilité détruite par l'insertion au système capitaliste mondial le développement d'économie nationales extraverties. La division internationale du travail et le rôle qu'il impartit à l'agriculture africaine constituent des obstacles à l'autorestructuration de ce secteur pour s'adapter aux données nouvelles et générer de nouveaux systèmes viables.

On peut donc difficilement imaginer des solutions satisfaisantes qui ne remettent pas en cause cette division internationale du travail. Cette remise en cause procédera à une réorientation des objectifs fixés à l'agriculture en fonction des besoins des populations locales et non plus en fonction de la demande du marché mondial. Les transformations structurelles que ce changement suppose entraîneraient la reconstitution de systèmes agricoles solides capables d'impulser le développement. Le monde paysan organisé, structuré et allégé du poids des prélèvements et aidé par les pouvoirs publics pourrait alors assurer une production alimentaire suffisante. Et c'est ainsi seulement que les mesures visant à la modernisation du monde rural (système de crédit, formation, vulgarisation, coopératives de production et de vente, contrôle par les organisations paysannes de toutes les étapes du processus touchant à leurs activités, de la production à la commercialisation), pourraient trouver leur pleine efficacité.

SUMMARY

In This short article, we have tried to point out a few of the crucial issues faced when dealing with the problem of agricultural reform in Africa South of Sahara. The analysis is limited to this area simply because the problems of land tenure are more or less the same although different enough from what could be noticed in North Africa.

In most of the countries in Africa South of Sahara, the restrictions to land property are comparatively reduced since the relation between man and land is favourable in most cases. The land tenures inherited from the colonial system have been slightly modified. They allow the coexistence of western land and traditional customary law, private property and collective property of land. Here the problem of agricultural reform is not so much a more equitable distribution of land but rather a question of the rationalisation of the use of land to avoid deterioration of soils and ecological imbalance. Naturally this rationalisation begins with the fight against water shortage and the evolution towards a more intensive agriculture. To achieve this, it is essential that most of the surplus yielded by agriculture is reinvested in it. The reorganization of the agricultural sector would be made easier by bringing the scattered peasants together. This could lead to a more efficient utilization of investments made by the state and those that are collectively carried out by the peasants. From this point of view, the « Ujamaa Villages » experience in Tanzania is very valuable.