

LA NEGOCIATION QUOTIDIENNE DU DROIT SUR L'EAU ET LE FONCIER DANS LE BASSIN SUPERIEUR DE L'OUEME

Nassirou BAKO-ARIFARI
IMPETUS/UAC



University of Cologne



bmb+f



MSWF

NRW.

University of Bonn





Plan de présentation

Introduction (récit)

I – Présentation du cadre d'étude

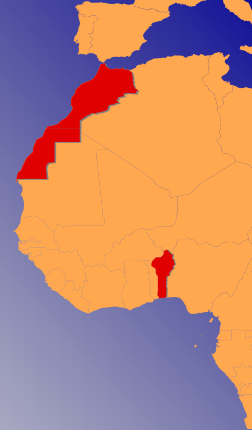
II – La nature des arènes locales de pouvoir

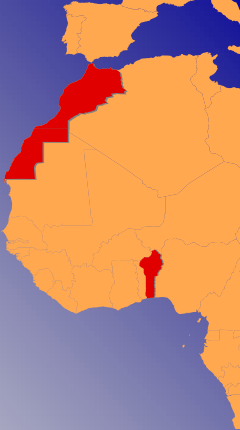
III – Les types de droit

- Les fondements du droit coutumier
- Le dispositif normatif officiel
- Les principes impulsés par les projets

IV – Les nouveaux droits sur l'eau et le foncier: les barrages

V – Conclusion et analyses

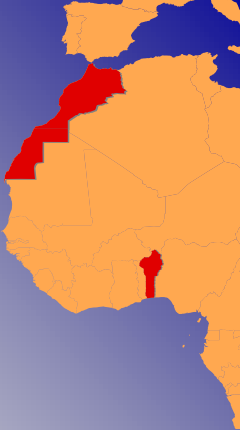




- Introduction

Rencontre entre réalités physiques autour de l'eau et réalités humaines au quotidien définit le champ de la gestion de l'eau

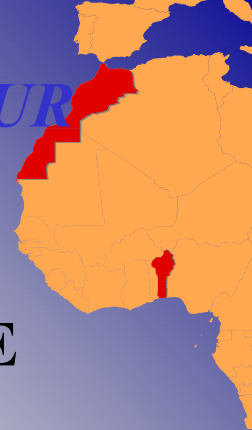
- Akpaki et les affaires foncières dans la région de Parakou: environ 40 plaintes au tribunal entre 1997 et 2004
- Cas du Barrage Ali W.:
 - Un barrage imprévu
 - Contestation du droit d'un Dendi à un bas-fond et une portion de cours d'eau
 - Opération Commando de destruction de plantations et cultures
 - Plainte et démission successives des juridictions et instances administratives
 - Message du Ministère de l'Intérieur et restitution de domaine



- Introduction (suite)
 - Référence au droit sur l'eau et au culte comme justification de droit de propriété
 - Contestation par la recherche des « propriétaires de la rivière »
 - Le rapport de forces entre acteurs en faveur du roi, d'où la stratégie d'évitement mise en œuvre par les instances saisies
 - Règlement administratif par la mairie en 2004



LA NEGOCIATION QUOTIDIENNE DU DROIT SUR L'EAU ET LE FONCIER DANS LE BASSIN SUPERIEUR DE L'OUEME



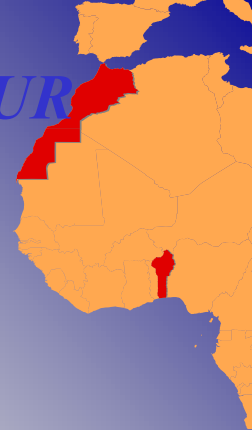
PROBLEMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

- Étude des processus générateurs de droits sur le foncier et l'eau et des modes d'objectivation de ces droits dans les interactions quotidiennes autour d'enjeu d'accès et de contrôle de ressources dépendantes de l'eau.
- Quels sont les dispositifs normatifs et les pratiques autour de l'eau?
- Comment l'enjeu de l'eau et la référence aux points d'eau sont-ils utilisés dans les revendications de droits fonciers ?
- Comment la référence à l'eau sert en retour à instituer de nouveaux droits sur le foncier ?
- Comment les normes sociales et culturelles sont-elles objectivées et transformées dans le domaine de la gestion de l'eau?





LA NEGOCIATION QUOTIDIENNE DU DROIT SUR L'EAU ET LE FONCIER DANS LE BASSIN SUPERIEUR DE L'OUEME



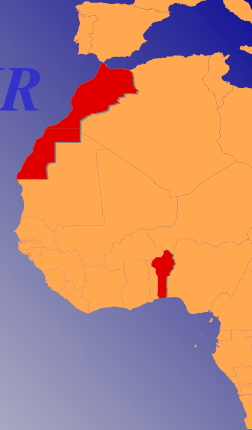
OBJECTIFS

- Analyse génétique et processuelle du droit sur l'eau et le foncier et leurs modes d'insertion dans les rapports de forces entre acteurs au quotidien.
- Analyse socio-anthropologique des politiques publiques de l'eau et leurs implications à l'échelle locale et régionale
- Analyse des enjeux et des stratégies d'acteurs autour de l'eau et des ressources dépendantes de l'eau à partir des barrages et bas-fonds





LA NEGOCIATION QUOTIDIENNE DU DROIT SUR L'EAU ET LE FONCIER DANS LE BASSIN SUPERIEUR DE L'OUEME

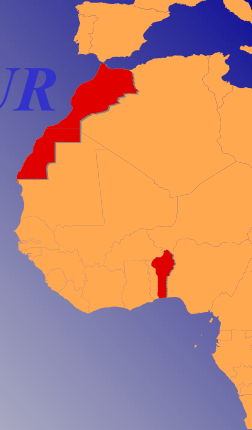


HYPOTHESES DE TRAVAIL

- L'espace normatif de l'eau est un véritable enchevêtrement de droits de sources plurielles, de règles impulsées par les projets de développement, de pratiques administratives et sociales issues de l'expérience empirique des acteurs dans leurs interactions quotidiennes mais qui définissent chacun une sorte de champ social semi-autonome
- La capacité d'un système normatif quelconque à s'imposer comme référence valable est fonction des rapports de forces du moment entre acteurs et institutions



LA NEGOCIATION QUOTIDIENNE DU DROIT SUR L'EAU ET LE FONCIER DANS LE BASSIN SUPERIEUR DE L'OUEME



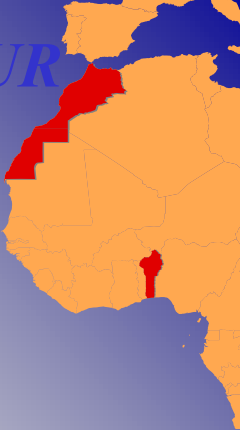
METHODOLOGIE

- Analyse des relations national-local à travers la problématique des droits sur l'eau
- Approche génétique et processuelle combinée des dispositifs juridico-normatifs.
- Méthode qualitative de collecte de données (entretiens, observations, études de cas, analyse documentaire) sur 21 localités dans les quatre communes de l'aire de recherche de IMPETUS





LA NEGOCIATION QUOTIDIENNE DU DROIT SUR L'EAU ET LE FONCIER DANS LE BASSIN SUPERIEUR DE L'OUEME

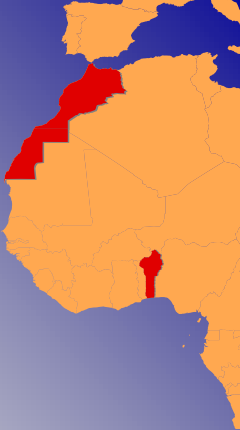


Le cadre de l'étude

- Peuplement: chasseurs → aristocrates
→ Migrants récents
- Dynamiques démographiques actuelles:
forte migration, multiethnicité, rapport
autochtonie/allochtonie
- Pressions sur les ressources naturelles:
colonisation agricole et conflits subséquents
- Intervention de projets divers

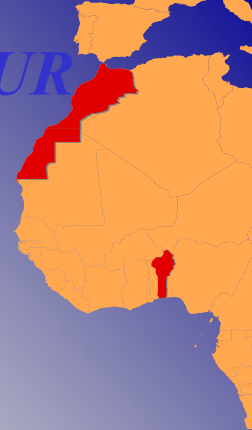


Zone d'enquête





LA NEGOCIATION QUOTIDIENNE DU DROIT SUR L'EAU ET LE FONCIER DANS LE BASSIN SUPERIEUR DE L'OUEME

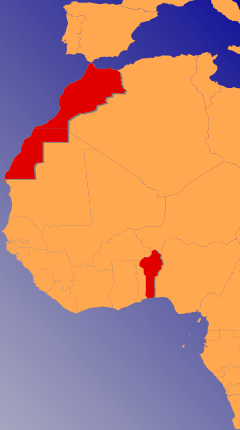


II - Le champ institutionnel et la configuration des arènes locales de pouvoir

- Polycentricité/polycéphalie
- Forte politisation des matières locales
- Champ institutionnel à géométrie variable (multiplicité des référents normatifs)
- la gestion des ressources hydriques et dépendantes de l'eau comme enjeu
- Grande récurrence du discours oppositionnel autochtonie/allochtonie
- Les rapports de forces et les négociations comme canaux de mise en scène des référents normatifs autour de l'eau et du foncier.



Processus générateur des droits fonciers initiaux



Activité de chasse et
antériorité



Prise de contrôle
Symbolique
Rituel au point d'eau



Point d'eau comme
premier
espace public local



L'eau, dernier symbole
fort du droit foncier
quand on tout concédé

Processus générateur des droits fonciers initiaux



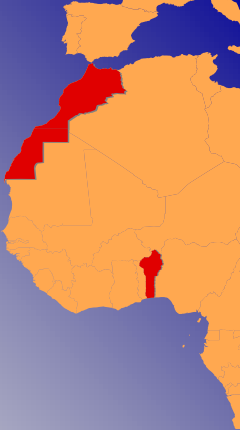


La genèse du droit coutumier sur les ressources naturelles

- Les sources de légitimité du droit coutumier sur les ressources naturelles

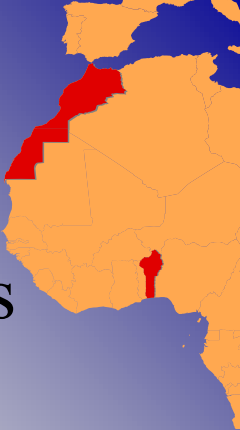
La phase d'économie de cueillette et de chasse: le foncier n'était pas central mais plutôt le point d'eau.

- 1. La chasse comme fondatrice de droit. Le territoire de chasse est la première forme d'appropriation des ressources naturelles
- 2. Appropriation des points d'eau comme gîtes de gibier
- 3. Établissement de campements de chasse comme premiers établissements humains dans la mouvance des points d'eau
- 4. Production de rituels d'appropriation des territoires de chasse par des sacrifices dans des mares sacrées ou autres fractions de cours d'eau (rites agraires, rites propitiatoires)





La genèse du droit coutumier sur les ressources naturelles (suite 1)

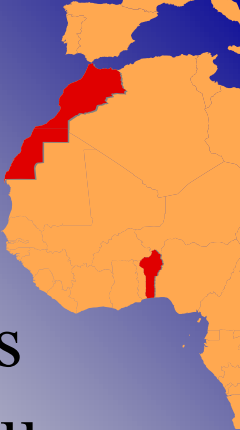


- 5. Appropriation des arbres utilitaires dans les espaces de chasse à des fins de cueillette
- 6. Extension de l'économie de ramassage aux points d'eau par l'organisation de la pêche collective (*susure*)

Au cours de cette période fondatrice, l'instrument symbolique de légitimation du droit foncier est le culte de l'eau ou « le sacrifice aux crocodiles ».



La genèse du droit coutumier sur les ressources naturelles (suite 2)

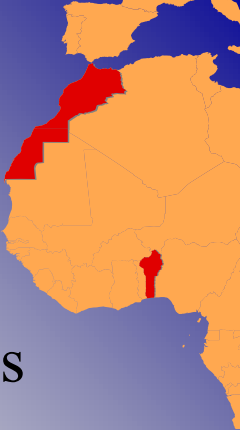


- Les manifestations résiduelles des droits fonciers coutumiers et l'importance de la référence à l'eau dans la relation au droit « moderne »
 - 1. L'autorisation de la chasse sur un territoire de chasse qui se traduit par l'allumage d'un feu de brousse et l'obtention d'une partie de tous les trophées de chasse
 - 2. La continuation des sacrifices ou leur évocation constituent aujourd'hui encore la preuve de l'appropriation des espaces fonciers par les premiers occupants. C'est la source de la fonction de chef de terre qui n'est pas forcément « propriétaire des terres » du fait des transactions passées entre différents lignages.





La genèse du droit coutumier sur les ressources naturelles (suite 3)

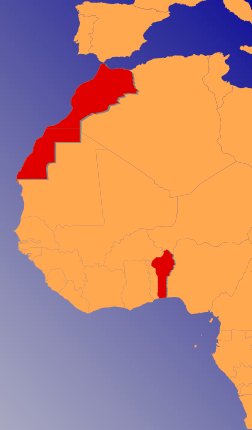


- 3. L'autorisation de la pêche collective dans les mares et sections de cours d'eau et l'obtention d'une partie des prises (généralement le 1/3) même lorsque les terres autour du point d'eau ont été concédées à d'autres personnes
- 4. La volonté de contrôle sur les bas-fonds importants du fait du point d'eau même après cession des terres.
- 5. La conservation symbolique du droit de cueillette sur certains arbres utilitaires
- 6. L'invocation de l'antériorité sur un site fait référence à ces droits résiduels (mais déformation par l'opposition autochtone/allochtonie)
- 7. Principe d'exclusion à l'égard des non sédentaires (notamment les éleveurs).





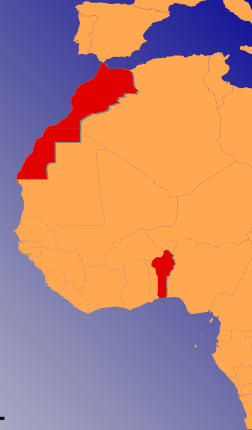
La genèse du droit coutumier sur les ressources naturelles (suite 4)



- Le droit de planter des arbres et le pouvoir d'en interdire à une tierce personne
 - Il s'agit là d'une norme née de la pratique « administrative » de règlement des conflits fonciers intégrée désormais dans l'arsenal de règles du droit coutumier (le propriétaire de plantation prime sur le propriétaire de terre devant l'administration)
- La perception de redevances directes pour autoriser l'accès aux points d'eau et au foncier sous diverses formes (dons volontaires, « taxes informelles », partage de récoltes ou de prises de poissons)



La genèse du droit coutumier sur les ressources naturelles (suite 5)



- Les « arguments relatifs » d'affirmation de droit foncier
 - **Le droit du premier occupant par défrichement et culture d'ignames**

Il s'agit d'un droit coutumier plutôt valable au sein des populations anciennement établies dans le milieu et sur des terres non encore occupées ou revendiquées par un lignage quelconque. Ce type de terre est de plus en plus rare.

Ce droit n'est pas valable pour un « nouveau venant », même si les migrants l'invoquent par moment pour tenter de justifier des droits en s'insérant ce faisant dans un registre normatif dont ils sont exclus par principe. Dans un litige foncier entre un « autochtone » et un « migrant » ce type de norme n'est pas opérationnelle.



Le dispositif normatif officiel et ses implications locales



- Le grignotage du droit coutumier par un arsenal juridique

Décret n°90-366 du 4 décembre 1990 portant modalités d'application de la Loi n°87-014 du 21 septembre 1987 sur la réglementation de la protection de la nature et l'exercice de la chasse en République du Bénin

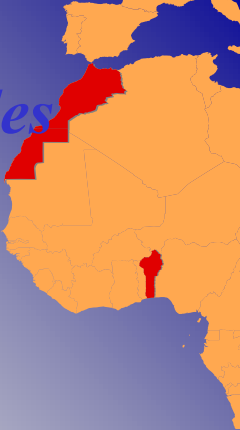
- Art.17 : Reconnaissance de la chasse traditionnelle, mais son exercice est subordonné à une autorisation officielle par l'agent des eaux et forêts (art. 30) et l'art. 31 interdit l'usage de toute arme ou moyens en dehors du bâton finalement.
- Art. 24 : Interdiction de la chasse dans un rayon de 1 km autour des points d'eau à l'exception de l'hippopotame

Cette mesure contrarie toute la stratégie des chasseurs traditionnels et réduit de l'importance des points d'eau dans leur activité).





Le dispositif normatif officiel et ses implications locales (Suite 1)



- - Décret n°82-435 du 30 décembre 1982 portant interdiction des feux de brousse et des incendies de plantation en République Populaire du Bénin.
- ○ Art 1^{er} : Les feux de brousse et les incendies de plantation sont interdits sur toute l'étendue du territoire de la République populaire du Bénin.
- Un deuxième droit coutumier résiduel sur les ressources naturelles est ainsi aboli.



Le dispositif normatif officiel et ses implications locales (Suite 2)

Loi n° 87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau en république populaire du Bénin

Distinction entre 2 types d'eau : les eaux du domaine public et les eaux non domaniales.

Font partie du domaine public de l'Etat, les eaux du domaine public naturel et celles relevant du domaine public artificiel.

Les eaux du domaine public naturel comprennent : Les eaux des cours d'eau permanents ou non, flottables ou non, navigables ou non, des lacs, étangs et sources; toutes les eaux stagnantes ou courantes à l'exception des eaux pluviales, même si elles sont accumulées artificiellement; les nappes d'eau souterraines

- Tous autres éléments assimilés à savoir : les bandes de terre sur 25 mètres au-delà de la limite des plus hautes eaux des cours d'eau avant débordement, les îles, les îlots, les bancs de sable et les atterrissements.





Le dispositif normatif officiel et ses implications locales (Suite 3)



- Avec cette disposition, le droit coutumier sur les points d'eau naturels est supposée abrogé.
- La même loi en son
 - Art. 4 stipule : Les eaux du domaine public artificiel comprennent : **Les eaux des ouvrages exécutés pour faciliter la retenue des eaux**, la circulation ou l'écoulement sur les cours ou pièces d'eau (digues, barrages, écluses, pieux, balises, épis et tous autres ouvrages) lorsque ces ouvrages ont été exécutés par l'administration ou des collectivités mandatées à cet effet.
 - Moralité, les eaux des barrages et retenues d'eau relèvent en principe du domaine public



Le dispositif normatif officiel et ses implications locales (Suite 4)

- L'article 33 prévoit le dédommagement des propriétaires expropriés par une indemnité, mais
- **Art. 34 : Dans les régions où l'application des dispositions contenues dans l'article 33 ci-dessus soulèverait des difficultés en raison des usages et coutumes ou par suite de circonstances locales exceptionnelles, le Ministre chargé de l'Hydraulique pourra, par un arrêté, suspendre, pour un délai déterminé la mise en pratique de ces dispositions et prescrire telles autres mesures qu'il jugerait convenables à l'effet de concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect des droits et usages antérieurement établis. Cet arrêté pourra être renouvelé dans la même forme.**

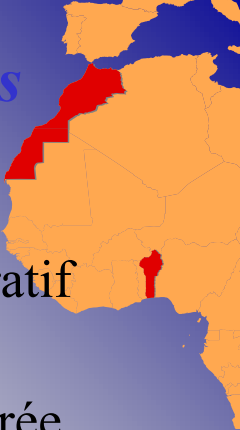


Le dispositif normatif officiel et ses implications locales (Suite 5)

- Ces deux articles posent toute la problématique du statut des barrages et retenues et des conditions de leur réalisation.
- Dans la réalité, il n'existe nulle part d'arrêté ministériel consacrant la reconnaissance des droits antérieurs. Tout se passe sur le mode du développement communautaire (concession de terrain comme contrepartie) après une négociation informelle dont le résultat n'est fixé par écrit entre le(s) propriétaire(s) et la communauté. C'est là la porte ouverte à toutes les dérives et qui conduit à l'inscription des réalisations dans le flou juridique local et les tentatives de gestion suivant des normes intermédiaires.
- L'indemnisation des présumés propriétaires n'est pas de règle dans le cas des barrages. A défaut de cela, on donne une reconnaissance symbolique aux propriétaires fonciers en leur attribuant un poste au sein du comité de gestion.



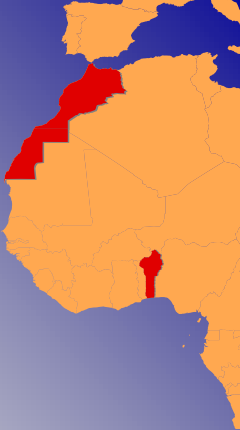
Le dispositif normatif officiel et ses implications locales (Suite 6)



- A ce flou juridique, l'article 35 vient ajouter un autre flou administratif quant à l'exercice de l'autorité sur les ressources hydriques
- Art. 35 : La surveillance des cours d'eau, rivières, lacs, etc. est assurée par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat, dûment assermentés et commissionnés, sur toute l'étendue du territoire où ils sont en service, et spécialement par les agents des Ministères chargés de l'Hydraulique, des eaux et forêts, du Développement rural, de la santé publique, des transports et communications et de l'Intérieur.
- Cet article est la source de nombre de confusion sur le terrain entre agents de l'Etat dans le contrôle sur les ressources naturelles, notamment dans le cas de la pêche dans les forêts classées ou protégées: conflits entre agents de pêche et agents des eaux et forêts et alliance des parties de l'Etat local avec des fractions d'acteurs influents des arènes locales de pouvoir.



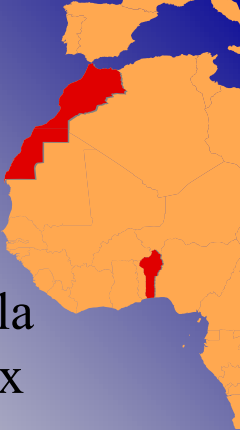
Les nouveaux droits fonciers découlant de l'eau



- La reconnaissance implicite d'un droit foncier aux éleveurs
 - **Loi n° 87-013 du 21 sept. 1987 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance**
 - 4 types de pâturages sont reconnus : pâturages naturels sur des espaces traditionnellement réservés à cet effet, jachères, pâturages artificiels aménagés ; pâturages post-cultureaux
 - Art. 5 alinéa 2: Il est interdit de procéder à tout défrichement et culture à l'intérieur des pâtures naturelles, des zones délimitées autour des forages pastoraux, autour des marchés à bétail, parcs de vaccination, points de rassemblement ou d'abreuvement du bétail.
 - ○ Art. 28 : Est puni d'un emprisonnement d'un mois à trois mois et d'une amende de 5.000 à 50.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, en violation des dispositions de l'art. 5 de la présente Loi aura procédé au défrichement et à la mise en valeur des zones réservées au pâturage.



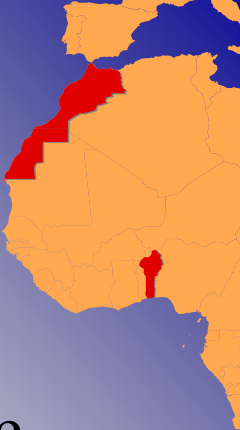
Les nouveaux droits fonciers découlant de l'eau (suite 1)



- Ces deux articles consacrent la reconnaissance indirecte d'un « droit foncier » pour les éleveurs et qui se définit en partie par la référence à l'eau. Il s'agit là d'une « révolution » par rapport aux perceptions des acteurs locaux (agriculteurs surtout) sur le droit foncier coutumier.
- Ces espaces fonciers devraient être institués par la loi. Mais dans la pratique, l'Etat ne va pas jusqu'au bout de sa logique et crée donc des situations hybrides, des systèmes semi-autonomes qui doivent s'autoréguler en fonction des rapports de forces momentanés entre acteurs.
- La reconnaissance implicite de droits fonciers autour des points d'eau aux éleveurs va être transformée en droit foncier explicite par ceux-ci, en se référant aux statuts des Comités de gestion des points d'eau qui mentionnent que le point d'eau et les espaces fonciers dépendants sont la propriété dudit Comité.



Les nouveaux droits fonciers découlant de l'eau (suite 2)



- Seulement ici, ce que l'Etat refuse de reconnaître officiellement, c'est la congruence entre appartenance ethnique et appartenance professionnelle dans le cas de l'élevage au Bénin. Les éleveurs peuls du fait de leur nomadisme supposé ou de leur statut de « migrant permanent » sont exclus du droit foncier. D'où les conflits liés à la réoccupation des aires autour des barrages et les couloirs de passage par les agriculteurs propriétaires « donateurs malgré eux » de domaines pour permettre de capter une rente de développement.
- Les barrages comme deuxième tentative de matérialisation des droits fonciers pastoraux après les couloirs de passage vers les cours d'eau naturels.





Domaine foncier lignager dont
éventuellement un bas-fond identifié pour
Servir de retenue d'eau



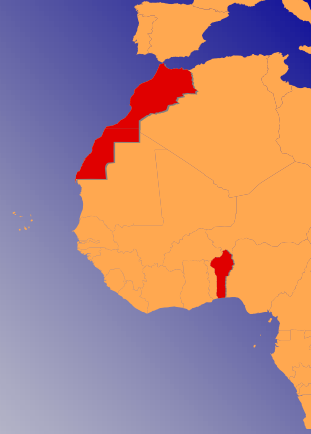
Négociation informelle entre autorités
villageoises et propriétaire(s) présumés pour la concession
de l'espace sollicité à la Communauté



Le barrage ou retenue d'eau comme
aboutissement mais
aussi comme producteur d'un nouveau droit foncier

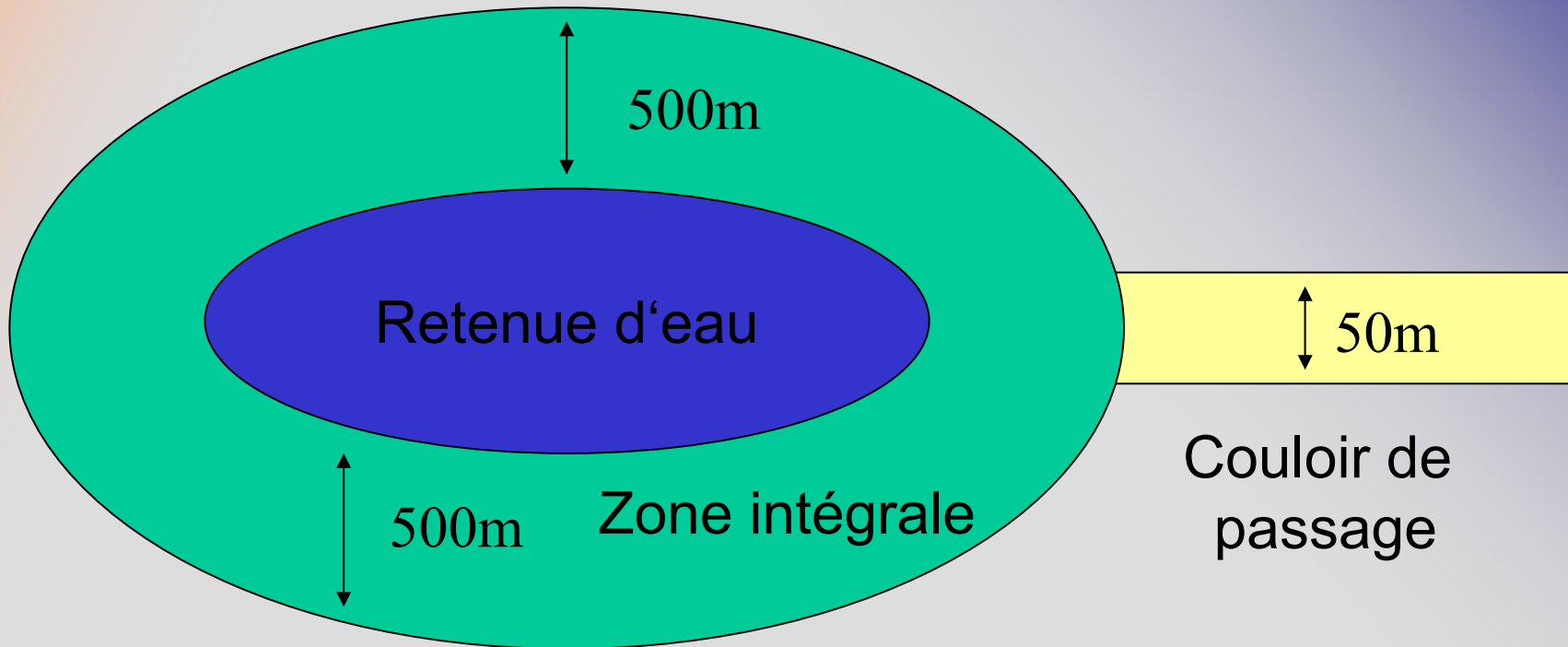
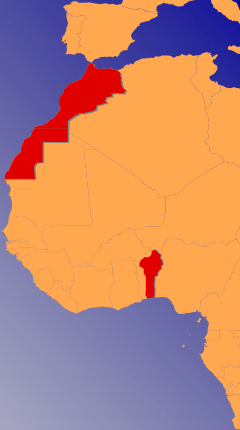


Revendication concurrente
de droits fonciers entre lignage(s) « donateur(s)»
et communauté des éleveurs
quelques années après la réalisation



**Processus de production de nouveaux droits fonciers à partir
d'un point d'eau artificiel**

Configuration des nouveaux droits fonciers pastoraux autour des barrages





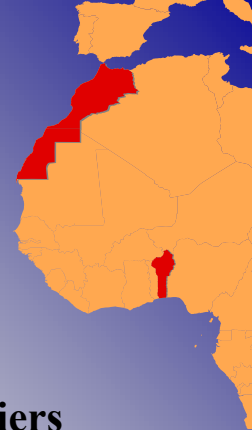
ANTERIORITE

1er occupant (statut)

Rituel (statut)

Autorisation d'installation à une tierce personne (statut)

Don
Héritage
Cession



INVESTISSEMENT

Défrichement

Plantation

Part. communautaire

Privé (achat+investissement)

Droits fonciers
Instables et transactions
difficiles

ANTERIORITE + INVESTISSEMENT

Droits fonciers plus solides
mais pas forcément durables
parce que appropriation
privative
d'un domaine lignager

Ne dépasse
qu'exceptionnellement
une génération
du fait du droit
successoral coutumier

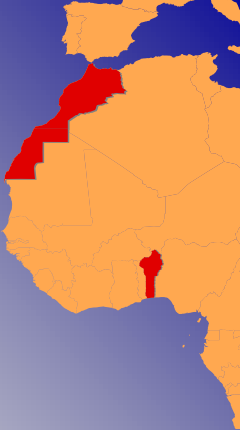
AMENAGEMENT PAR L'ETAT

Droits fonciers flous
et réversibles
dès que l'État se retire
ou si le projet finit

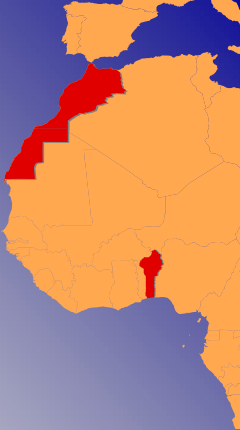
Si afflux « d'étrangers »
Important, les propriétaires
avant État invoquent
droit foncier coutumier
pour exclure certains usagers

Sources de droits fonciers relativement instables dans le bassin Supérieur de l'Ouémé

CONCLUSION



- L'un des grands paradoxes du champ institutionnel et normatif autour des ressources hydriques et autres ressources dépendantes de l'eau, c'est la très grande vitalité du droit coutumier qui s'adapte et intègre de nombreuses innovations normatives par opposition au cadre normatif étatique resté statique et très superficiel
- Centralité de l'eau comme source des nouveaux droits fonciers, notamment à l'intention des groupes autrefois exclus de ce droit



CONCLUSION (suite 1)

- L'État effectue des réformes à mi-chemin, des demi-mesures qui laissent le champ libre aux arrangements institutionnels à son ombre pour mettre ses règles en veilleuse.
- Les Projets d'aménagement des barrages et retenues d'eau constituent les biens collectifs dont le flou juridique est le plus marqué. Ils ne relèvent d'aucun registre normatif légitime, ni coutumier, ni étatique.
- Du fait de l'instabilité du cadre normatif et de la fragilité institutionnelle des infrastructures d'hydraulique pastorale, il y a presque toujours des tentatives de retour à l'ancien ordre par la réaffirmation des droits fonciers antérieurs.
- Les règles étatiques ne sont affirmées que opportunément en fonction des rapports de forces du moment.