

La Privatisation Foncière chez les Maasaï du Kénya ou la Négation d'un Système de Droit Communautaire

Par *Xavier Péron*

Les Maasaï¹, société de pasteurs nilotiques, ont fait l'objet, depuis le milieu des années soixante, d'une réforme foncière radicale, dans le cadre du Projet de développement de l'élevage au Kénya – Kenya Livestock Development Project – financé par la BIRD. Il s'agit de la réforme plus connue sous le nom de »Group-ranches«, projet foncier pseudo-communautaire, qui, d'une part, n'a pour cette raison (faussetment communautaire) jamais réellement fonctionné, et d'autre part, débouche aujourd'hui sur la privatisation globale des terres indivises transformées en ranchs individuels. Cette politique de subdivision foncière se réalise alors même que les principaux acteurs – les Maasaï – n'ont guère eu le temps ni les moyens d'intérioriser les principes »libéraux« relatifs à l'économie pastorale. Les conséquences peuvent être à moyen terme désastreuses, tant pour les Maasaï que pour l'Etat en construction. Comme l'a exprimé clairement le Pr. Walter Goldschmit: »si cette politique se poursuit, elle appauvrira les neuf-dixièmes de la communauté maasaï, et les chassera de leurs terres«².

Comment en effet une telle politique, même si elle favorise quelque peu, du moins selon les normes officielles du développement – au sens de croissance – la promotion de l'industrie de la viande (l'élevage est l'une des ressources capitales du Kénya qui compte un cheptel d'environ 11 millions de bovins, plus de 8 millions de caprins et 5 millions d'ovins), peut-elle compenser les énormes gâchis humains qu'elle entraîne?

Notre thèse est que le développement – à la fois des Maasaï et de l'Etat dans lequel ils s'inscrivent, le Kénya – est possible en respectant leur système de droit communautaire: »Grâce à ses structures traditionnelles, l'Afrique aurait la chance de réaliser un type de développement qui permettrait d'éviter les énormes gâchis humains auxquels ont conduit dans le reste du monde les modèles libéraux de développement«³.

En n'utilisant leur système de droit communautaire que pour entériner des décisions autoritaires prises de l'extérieur, on empêchait en effet une réelle et active participation des éleveurs maasaï au projet, et favorisait plutôt leur résistance à tout changement. De plus, en omettant de se référer aux système et processus politiques de l'Etat dans lequel le projet est mis en oeuvre, tout se passe comme s'il devait à coup sûr en découler un

1 Les Maasaï, qui comptent environ 250 000 personnes – ils sont un peu plus de 100 000, en Tanzanie – se répartissent au sein de 2 districts administratifs: Narok à l'ouest (18 520 km²), et Kajiado à l'est (20 960 km²).

2 In E. Hillman: »It's easier blaming the victims«, Ecoforum, dec. 1982, p. 2.

3 G. Belloncle: »La Question paysanne en Afrique noire«, ed. Karthala, Paris 1982, p. 25.

développement économique, alors qu'il s'avère souvent qu'il est détourné à des fins politiques. C'est précisément le cas pour les »Group-ranches« dont la structure, délaissée par la majorité des éleveurs, fut récupérée par la classe politique pour nourrir le système politique clientéliste, avec la centralisation comme trait dominant⁴.

Un premier point sera consacré à une analyse succincte de la réforme des »Group-ranches«, qui prétend respecter le système maasaï de droit communautaire mais qui en fait le nie, pour ne refléter que l'idéologie économique – selon l'expression de Louis Dumont –. Un second point tentera de réhabiliter le »communautaire«, qui selon nous peut seul garantir la participation active des éleveurs, à leur propre développement, et donc le franc succès du projet.

1 Un Droit foncier »pseudo-communautaire«

Le projet des »Group-ranches« a l'apparence d'un projet de développement de type communautaire. Cependant, il n'en a que la forme. Au fond, les ranchs collectifs ne sont qu'un prétexte à la pénétration rapide des idées libérales.

A En filiation directe avec l'idéologie libérale du développement

Ce projet rejoint sans ambiguïté la position dominante des économistes experts en développement pour lesquels, la privatisation des terres est la condition sine qua non du développement agricole. Selon eux, la propriété privée, qui fait coïncider les droits sur le bétail et les droits fonciers, est plus efficace que tout système d'appropriation collective, en tant qu'elle »responsabilise« la gestion des ressources.

Ainsi, H.E. Jahnke, co-auteur en 1972, d'un rapport sur les Maasaï dans lequel il préconisait à la Banque Mondiale, d'accélérer la politique des quotas de pâturages destinée, selon lui, à développer une classe d'entrepreneurs, semble ne pas avoir retenu les leçons de l'échec de cette politique lorsqu'en 1984, dans un ouvrage intitulé »Systèmes de production animale et développement de l'élevage en Afrique tropicale«, il reprend les thèses capitalistes les plus classiques. Il dit en particulier ceci: »toute réforme foncière allant dans le sens de la privatisation des droits se fait automatiquement aux dépens des groupes d'éleveurs appauvris, qui de toutes façons constituent un obstacle majeur au développement pastoral«.⁵ Citons cependant l'avis dissident d'un expert britannique de renom, S. Sandford, qui pour la première fois émet de sérieux doutes sur la supériorité effective de la propriété privée sur les autres modes d'appropriation collective. Il admet aussi que »les programmes de développement foncier ne s'intéressent

4 Cf. les développements que j'y consacre, dans ma communication »Politique de l'eau chez les Maasaï du Kenya: un développement sans participation«, Actes du Colloque des 14-15 oct. 1983, de la Sorbonne, ed. Economica, Paris, 1985, pp. 381-97.

5 H. E. Jahnke: »Systèmes de production animale et développement de l'élevage en Afrique tropicale«, CI-PEA, Kiel, 1984, p. 111.

à tort le plus souvent qu'aux aspects techniques, sans se soucier s'ils bénéficient aux uns et défavorisent les autres . . .⁶

B *Organisation et fonctionnement des »Group-ranches«*

La raison majeure de l'échec des »Group-ranches« était déjà sous-jacente dans le projet lui-même et la conception qui présida à son élaboration. Cette conception était marquée du seul souci de récolter des informations éparses relatives au rapport à la terre des Maasaï, puis de les adapter aux cadres conceptuels de la théorie occidentale de la propriété, comme ce fut le cas à la période coloniale⁷.

Dans l'esprit de la réforme déjà, les »Group-ranches« ne sont qu'une étape sur la voie de la privatisation globale du territoire maasaï.

Il fallait rapidement que l'on fasse coïncider les droits fonciers et les droits individuels sur le bétail.

Deux principes prétendument maasaï étaient alors retenus. Le premier relevait de la propriété du cheptel, que l'on crut bon de rapprocher de la théorie occidentale subjective, selon laquelle un droit est un pouvoir reconnu par la loi positive. Le second principe retenu était le concept foncier traditionnel maasaï »elatia«. Ce concept que l'on peut traduire approximativement par »bon voisinage« ne s'applique en aucun cas au-delà de l'unité villageoise, à leurs modes d'aménagement de l'espace. Pour les auteurs de la réforme, ce principe »fourre-tout« leur permettait de conclure utilement à l'absence chez eux d'une véritable organisation territoriale. Le nouveau découpage, fort de ces deux principes qui le justifient, pouvait légitimement avoir lieu.

Si dans un premier temps, la section territoriale traditionnelle (»oloshu«) fut retenue, c'était nullement pour servir de base concrète à la mise en oeuvre de cette politique, mais seulement pour faciliter le processus juridique d'adjudication dont l'objectif était précisément d'en casser l'unité, en la subdivisant ensuite en un certain nombre de petites entités: les »Group-ranches«. A la fin des années soixante, les Kaputiei, l'une des douze sections maasaï du Kenya, furent les premiers à subir cette partition. Contrairement à leurs souhaits que le territoire de leur section soit enregistré sur la base d'un seul et unique ranch, il fut adjugé en une quinzaine de »Group-ranches«, d'une superficie moyenne de 15 000 hectares chacun⁸.

Si l'on excepte le titre collectif de propriété censé rendre les éleveurs maîtres du développement de leurs terres juridiquement reconnues, et conféré à chaque ranch collectif

6 S. Sandford: »Management of Pastoral Development in the Third World«, ODI, J. Wiley, Londres, 1983, pp. 125-126.

7 Cf. en particulier les deux traités maasaï »signés« entre les Anglais et le prophète maasaï Olonana, en 1904 et 1911. Olonana fut nommé pour la circonstance »paramount chief«. Ces deux traités sont significatifs de l'élaboration d'un principe qui légitimait l'expropriation coloniale. Ce principe consistait à créer des chefs tribaux, seuls responsables du devenir des terres communautaires, afin de signer avec eux les traités leur permettant d'en disposer librement.

8 Après 1975, des »Group-ranches« de 100 000 hectares et plus furent créés.

enregistré, la réforme ne diffère guère des politiques foncières autoritaires menées durant la période coloniale⁹.

Au plan décisionnaire de chaque ranch, la loi fondamentale des »Group-ranches«, la »Land-Group Representatives-Act, Chapter 287« prévoit en plus d'un premier niveau de quatre membres gestionnaires chargés »d'encourager les membres à mettre en oeuvre de bonnes techniques commerciales«, la présence au sein du comité directeur du ranch, de six aînés, qui incarneraient le pouvoir traditionnel. Une telle disposition permettrait, pensait-on, de légitimer toute décision élaborée de l'extérieur. Mais le politique, nous le verrons, ne se borne pas à ses seuls aspects institutionnels.

Préalablement à l'élaboration dans chaque ranch, d'un véritable plan de développement – auquel la loi ne prévoit pas la participation des éleveurs – par les services déconcentrés (le »Range Management Dept.«) du ministère de l'élevage, deux mesures unilatérales sont décidées. Il s'agit d'une part de diviser les terres de chaque ranch, en 3 ou 4 blocs de pâturages, exploitables en rotation, et d'autre part, en corollaire, d'organiser un recensement du bétail afin de déterminer un quota de pâturages par propriétaire, au prorata des têtes qu'il possède.

Le plan de développement une fois conçu, impose à l'éleveur d'accepter à la fois les techniques modernes de gestion, l'aménagement d'infrastructures – puits forés mécaniques, barrières de contention, pédiluves pour le bétail . . . et l'introduction progressive de races hybrides »à haut rendement«. Ce plan est conçu et financé par l'entreprise parapublique de crédit agricole, l' »Agriculture Finance Corporation«.

Ainsi façonnés, les »Group-ranches«, en jetant les bases d'une économie »inégalitaire«, en particulier avec les quotas de pâturages, pavent plus la voie en direction de l'individualisation des ressources, qu'ils ne protègent, comme pourrait le faire croire leur appellation, les structures communautaires des Maasäi.

2 Une nouvelle définition du Politique pour réhabiliter le »Communautaire«

Réhabiliter le »communautaire«, c'est redéfinir le politique dans sa dimension territoriale¹⁰.

Seule cette démarche est capable de faire comprendre qu'en Afrique Noire, nulle réforme foncière n'est en elle-même susceptible de modifier radicalement les modes d'aménagement de l'espace d'une société. Dans la plupart des sociétés africaines en effet, la sécurité juridique se fonde non pas sur un titre de propriété, mais sur l'accomplissement d'un certain nombre d'obligations communautaires spécifiques.

⁹ Parmi ces politiques coloniales, citons le vaste programme ALDEV, élaboré après 1946. Il créait des »Grazing development schemes« sur la base desquels les sections étaient découpées en blocs de pâturages, chaque éleveur étant dans l'obligation, sous peine d'amendes ou même d'emprisonnement, de se conformer aux règles strictes de rotation.

¹⁰ Cf. M. Abeles: »L'Anthropologie et le Politique«, in *Anthropologie Etat des lieux, Revue L'Homme*, 1986, p. 209.

A Les leçons d'une véritable démocratie qui cherche à sauvegarder l'égal accès de tous aux ressources pastorales

Il existe chez les Maasaï une parfaite symétrie entre leur organisation politique et le territoire où celle-ci fonctionne réellement.

Si le système des classes d'âge sert de fondement – c'est notamment lui qui dispense à chacun sa formation politique – à leur organisation politique, celle-ci s'exerce pleinement à l'échelon de chaque section territoriale. C'est à ce niveau que s'effectuent en effet à l'écart des autres sections, la vie et les activités des différentes classes d'âge: »le système des âges a une fonction à la fois symbolique et organisatrice, en ce qu'il crée en même temps un ordre de groupes et une structure de représentations et d'entente«¹¹.

Loin de considérer le politique en des termes de domination et de pouvoir, les Maasaï l'inscrivent plutôt dans le social, avec les aînés – qui sont les hommes ayant fait la preuve de leur pleine maturité, étant par conséquent habilités à exercer des fonctions politiques, économiques, religieuses et sociales – et font davantage référence aux processus de régulation, d'action collective et d'identification aux valeurs d'égalité de la société, conférant à l'individu des possibilités égales de bâtir son autonomie. Le proverbe maasaï »erisiore entawuo nabo elunkunya olee« (»une génisse vaut la tête d'un homme«) signifie bien que chacun doit avoir les mêmes atouts pour acquérir le statut d'éleveur indépendant, gérant son propre cheptel. En retour, chaque éleveur indépendant doit respecter les valeurs du groupe, en particulier ne pas user des ressources à des fins égoïstes, et surtout ne pas établir des relations de type »commandement-obéissance«. Ces valeurs incluant les rôles, les responsabilités et les aspirations de chaque aîné, découlent essentiellement des structures sociales des classes d'âge qui les renforcent et les sanctionnent.

L'action politique consiste chez eux à empêcher l'éclatement des cadres sociaux établis, tout en les adaptant à l'unanimité aux nouvelles conditions que leur impose l'environnement. Cet état d'unanimité est constamment sollicité. Il constitue ni plus ni moins l'effet recherché d'une action politique. Ainsi en fut-il notamment de leur décision au 19^{ème} siècle, d'interdire aux membres d'un même groupe de parenté ou de descendance de corésider, de peur qu'ils ne s'approprient les ressources en eau et en pâturages de leur lieu de résidence.

La meilleure façon de comprendre les raisons pour lesquelles les Maasaï ne donnèrent pas leur caution à la réforme – qui marginalise le secteur pastoral traditionnel, jugé irrationnel et improductif – est de se pencher sur leur mode d'élaboration du droit. Dire le droit consiste à dire la vérité – le terme maasaï »esipata« mot homonyme signifiant à la fois droit et vérité –, c'est-à-dire à exposer les faits, les solutions émises dans le passé, de telle sorte que la nouvelle situation, objet des débats, coïncide parfaitement avec leur idéal social qui consacre l'individu.

¹¹ Les classes d'âge rassemblent chacune, les hommes ayant été initiés (circoncis) durant une même période, et qui progressent ensemble du statut de »morán« (Initié) à celui d'aîné. D'importantes cérémonies permettent d'harmoniser le système à l'ensemble de la Cont . . . communauté maasaï.

Profondément égalitaire, ce droit n'est jamais figé, car il ne répète les décisions du passé que si ces dernières se sont révélées bénéfiques. Les Maasaï disent de ces décisions passées bénéfiques qu'elles sont »inkoon« – coutume, instruction –, qu'elles font jurisprudence. Des chefs existent bien, et sont sélectionnés au sein des classes d'âge. Appelés »ilaïguenak«, ils n'ont cependant d'autre pouvoir que celui d'en marquer le lieu virtuel. Loin d'instaurer une relation de commandement, leur rôle se borne à mettre ensemble les opinions formulées à l'occasion des conseils d'anciens, pour parvenir plus rapidement à un consensus.

Nul ne peut ainsi s'arroger le droit de décider pour les autres. Un problème ne trouve sa solution que dans la synthèse des avis exprimés par l'ensemble des aînés de la section territoriale, ou de chacune des collectivités locales qui la composent.

Il est clair, dans ce contexte, que le droit »pseudo-communautaire« des »Group-ranches« n'a pas de valeur à leurs yeux.

Comment en effet la caution des seuls aînés présents dans les comités de gestion des ranchs, suffit-elle à l'acceptation de ce nouveau droit par le reste de la communauté, dans la mesure où celle-ci n'a guère participé à son élaboration?

Le résultat ne se fit pas attendre. Les Maasaï rejetèrent totalement les mesures créatrices d'inégalités. Pour ne citer que les plus importantes: celles relatives aux blocs et quotas de pâturages, et au repaiement individuel de la dette »imposée« par le Crédit agricole. La première de ces deux mesures établissait clairement une division structurelle entre des riches et des pauvres, qui se figeait au moment du recensement, en 1976. Elle favorisait ceux qui, cette année-là, avaient sauvé le plus de têtes de bétail, d'une grave sécheresse. La seconde mesure, qui créait une injustice plus ponctuelle, favorisait également ceux qui avaient le mieux géré l'année de sécheresse. Les Maasaï acceptèrent de payer la note, à condition qu'ils puissent le faire sur la base de leurs règles sociales traditionnelles d'entraide, à savoir ici en soutenant les plus défavorisés.

B Une économie purement pastorale, sans cesse réajustée à un territoire de plus en plus restreint

Loin d'être irrationnelles, les activités pastorales des Maasaï correspondent à une logique économique et sociale qui leur est propre, contrairement au présupposé selon lequel ils n'auraient de cesse d'accroître indéfiniment la taille de leurs troupeaux, »par amour« pour leurs vaches, et non pas par souci économique¹².

Le lait frais constitue leur nourriture de base. L'objectif de chaque éleveur est donc de s'assurer que son troupeau produise du lait, en quantité suffisante, toute l'année, pour satisfaire les besoins de sa famille. Cependant, cette situation idéale est rarement atteinte par la majorité d'entre eux: pour nourrir un adulte, il faut environ deux ou trois vaches, à

12 Cf. la théorie du »Cattle Complex« élaborée par M. Herskovits en 1926, selon laquelle les activités pastorales traditionnelles seraient totalement irrationnelles. Elles manqueraient, selon cet auteur, d'institutions permettant de réguler la taille des troupeaux.

la saison humide, et jusqu'à quinze, à la saison sèche. C'est l'une des raisons pour lesquelles ils ne considèrent nullement leurs droits sur le bétail comme strictement personnels. A la fois par souci d'entraide, comme l'expriment plusieurs proverbes – parmi ceux-ci, citons: »nul n'est propriétaire de ses vaches«; »le respect qu'inspire un aîné n'est pas garant de la sauvegarde de son troupeau«; ou encore »le pauvre peut aller partout« . . . – et aussi par souci de s'assurer contre les effets des catastrophes naturelles, chaque éleveur s'inscrit dans des réseaux complexes de liens sociaux et communautaires, qui nécessitent un territoire dépassant largement le cadre restreint de l'individu. Il est fréquent qu'un aîné disperse son troupeau, pour venir en aide à un parent ou ami, mais également qu'il recoure à des associations d'élevage impliquant des droits et obligations réciproques, matérialisées par des échanges de bétail. L'intérêt de telles associations est de permettre, en plus de l'assurance qu'elles procurent, la réduction à la fois des effets négatifs dus à la diminution actuelle des pâturages disponibles, et de l'accroissement concomitant du coût marginal d'entretien d'un animal supplémentaire. Aujourd'hui, le nombre moyen de têtes de bétail par personne a considérablement chuté: 2,5 contre 1, alors qu'il avoisinait les 10 contre 1, peu avant la sécheresse des années soixante.

La cause profonde de cette diminution spectaculaire ne doit pas être recherchée dans les sécheresses ni dans les épidémies, ni encore dans l'accroissement démographique, bien qu'y contribuant. Elle est à mettre au compte de la restriction toujours accrue de leurs zones pâturables¹³.

Les Maasaï n'ont eu de cesse d'adapter leur organisation territoriale, fondée sur le découpage en sections, à ce lent processus de dépossession de leurs terres. Ils ont par contre totalement ignoré le nouveau découpage en »Group-ranches«.

Les solidarités au sein de chaque section, avec en son sein le primat accordé au système des classes d'âge, fondement de leur organisation politique, n'ont fait que se renforcer. Leur organisation foncière traditionnelle découle d'une compréhension unique d'un environnement qu'ils dédient exclusivement à l'élevage. Ils se défendent de cultiver, non pas que leur environnement le leur interdit, mais par choix, ayant conscience que l'agriculture risquerait de compromettre l'équilibre fragile de leur écosystème, façonné par plusieurs siècles d'activités purement pastorales.

Les Maasaï ne sont pas, contrairement à l'image que les Européens se sont faite d'eux, des nomades à proprement parler. Société pastorale, elle pratique la transhumance au sein d'un système fixe de migrations saisonnières. Ces mouvements sont strictement dictés par des impératifs économiques: une exploitation maximale des ressources, et la sauvegarde de l'équilibre écologique.

Jadis, en particulier au 19^{ème} siècle, à leur apogée, chaque section était découpée en un certain nombre de collectivités locales appelées »en-kutoto«, fonctionnant plus ou moins indépendamment les unes par rapport aux autres, et disposant chacune à la fois de

¹³ Ces restrictions, dues surtout aux parcs et réserves nationaux (»wildlife«) et aux pratiques agricoles, ont pour effet d'empêcher les pasteurs maasaï aux terres, qui sont vitales dans le cadre de leur système d'adaptation aux périodes de sécheresses, partie intégrante du mode de production pastorale.

pâturages de saison humide et de saison sèche, ainsi que d'une organisation en classes d'âge relativement autonome. De nos jours, ces collectivités, faute de ressources suffisantes, voient leur rôle diminuer au profit de la section, au sein de laquelle l'ensemble des éleveurs, réunis autour d'un système unifié de classes d'âge, coopèrent étroitement par le biais notamment d'une circulation accrue du bétail sur l'intégralité du territoire de ladite section. La situation actuelle, que caractérise la contraction des pâturages, renforce l'importance de la section, tandis qu'au 19^{ème} siècle, caractérisée par une forte expansion territoriale, c'étaient les collectivités locales – dont certaines s'émancipaient et devenaient sections à leur tour, avec le droit d'organiser leur propre système de classes d'âge – qui, au plan de l'aménagement des activités et de l'exploitation des ressources pastorales, étaient prééminentes.

in the study. Furthermore, it takes a look at American policy towards Angola and Mozambique as important factors of regional co-operation and conflict.

The conclusion weighs the results and attempts to clarify whether the imposition of sanctions against South Africa in 1985/86 together with other measures indicates a new course in American foreign policy towards Southern Africa.

Independence of the Judiciary in Tanzania: A Critique

By *C. M. Peter* and *M. K. B. Wambali*

The authors examine the concept of Independence of the Judiciary from a historical and socio-economic context and then survey the concrete application of this concept in the United Republic of Tanzania.

The authors observe that the concept was used by the rising middle class to rally other sections of the population against the absolute monarch. The moment this was achieved, then the concept remained mere theory. It was particularly ignored purposely in the colonies in order not to sabotage the aim of those ruling the colonies.

Even after independence of the former colonies, the concept was never given its proper place in the state structure. The former colonies paid lip service at best. The authors take the case of Tanzania which is representative of what is taking place in the Third World to show that Independence of the Judiciary does not exist there either in theory or in practice. The Judiciary is in all aspects controlled by the executive arm of the State. The authors note that there are two parallel interests: the interests of the ruling class and those of the people. For a Judiciary to be worth its name it has to say in no uncertain terms where it stands.

Land Privatisation among Kenya's Masai, or the Negation of a Communal legal System

By *Xavier Péron*

This paper analyses the fundamental reasons behind the failure to bring about a land tenure reform amongst a nilotic pastoral people of East Africa: the Kenya Masai.

It concerns the so-called »Group-ranches« reform, in the context of the Kenya livestock development project, financed by the World Bank.

The reasons for this failure have until now been wrongly identified in that this project seemed above all to integrate traditional forms of organization, as much social as economic, of the Masai.

The author attempts to explain here that this was not in fact the case, and shows how, on

the contrary, the »Group-ranches« project was not in fact community based but was only inspired by principles of liberal economic ideology.

The logic of failure was consequently inherent in the project itself and was even expected, leading, as can be seen at present, to the global privatisation of Masai land, which necessitates the negation of a communal legal system. This was no doubt the ultimate aim within the logic of increasingly intensive modern livestock production.

The author insists, however, that such an aim could only be realised at enormous human cost. It is also and above all the aim of this paper to show that it is possible to respect national imperatives for development without denying an ethnic community its legal system, conceived as what Marcel Mauss called a »Fait Social Total«.