

## 6

# Le Plan foncier rural au Bénin

## Connaissance, reconnaissance et participation

Honorat EDJA & Pierre-Yves LE MEUR<sup>1</sup>

« S'agit-il, quand on "reconnaît" une coutume ou un usage, d'identifier des normes latentes ou d'édicter des normes nouvelles ? L'opération est-elle d'un ethnographe ou d'un législateur ? » *Louis Assier-Andrieu*

Le Plan foncier rural (PFR) est une intervention de développement dans la mesure où il propose une solution technique (au sens large : on parle de technique institutionnelle) à un problème *a priori* identifié, tout en s'inscrivant dans une démarche de production de politique publique. La solution PFR consiste en une identification de l'ensemble des droits fonciers coutumiers et de leurs ayants droit, sur la base d'une enquête contradictoire *in situ*, aboutissant à un enregistrement et à une délimitation spatiale des droits et biens fonciers et devant s'insérer, selon des modalités diverses, dans la législation existante ou en gestation. Le problème est, comme il se doit, plus large et complexe : il trouve dans tous les cas sa source dans le parti pris propriétaire et l'ineffectivité des législations foncières postcoloniales en Afrique de l'Ouest, facteurs de marginalisation des droits coutumiers et d'insécurité institutionnelle pour les producteurs agricoles (Chauveau, 2003 : 36).

Ceci posé, on peut aborder l'objet PFR selon plusieurs angles d'attaque. Nous en avons identifié quatre ici. (1) L'histoire du Plan foncier rural au Bénin apparaît tout d'abord comme celle d'un transfert de techno-

---

1. Nous tenons ici à remercier Jean-Philippe Colin et Philippe Lavigne Delville pour leurs lectures attentives de ce texte.

logie institutionnelle, dont l'agent a été l'ex-CCCE, à présent Agence française de développement (AFD), en 1991/92, et le lieu d'origine – plus exactement de première expérimentation – la Côte d'Ivoire à partir de 1989. (2) Cette histoire est en même temps celle d'une lutte d'influence entre agences de développement (AFD, Banque mondiale, GTZ, PNUD) pour gagner des parts sur le marché du développement en faisant valoir « leurs solutions », le PFR constituant « la » solution de l'AFD<sup>2</sup> face à des approches foncières penchant vers le titrage et relativement déconnectées des composantes environnementalistes (Banque mondiale) ou vers l'intégration – de fait la dilution – dans une vision centrée sur la gestion des ressources naturelles (GTZ)<sup>3</sup>. (3) Dès leur conception, les opérations foncières du Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN) les abritant ont eu pour horizon l'élaboration d'une nouvelle législation foncière rurale<sup>4</sup>. Histoire de politique publique donc, le PFR s'ancre enfin – et fondamentalement – dans (4) un processus de production de savoir sur les droits fonciers coutumiers et leur détenteurs : le PFR comme histoire de connaissances collectées et engendrées par une intervention dont les objectifs combinent dans une même démarche savoir et action (voir Banque mondiale, 1992 : 36 ; CELCOR, 2000 : 7).

Ce dernier aspect constitue une originalité majeure du PFR dans le champ des interventions de développement et, en même temps, la contradiction centrale que ses agents ont à gérer dans la pratique : pour reprendre les mots de Louis Assier-Andrieu cités en exergue, cette pratique est-elle celle de l'ethnographe, observateur (supposé) neutre de la coutume, ou du législateur, utilisant cette (même ?) coutume pour créer du droit ? La contradiction<sup>5</sup> est intrinsèque à la procédure : comment est-elle vécue et « agie » ? La réponse à cette question passera par l'examen des modes de gestion de cette contradiction par les différents acteurs impliqués dans la chaîne de production de savoir foncier que constitue le PFR.

---

2. L'AFD sera jusqu'en 1998 le seul bailleur des opérations foncières dans le cadre du PGRN (Programme de gestion des ressources naturelles) comme du PGTRN (Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles).

3. Cette présentation simplifiée des positions de ces trois bailleurs de fonds correspond à ce contexte précis, elle ne doit pas donner l'illusion d'une position claire définissant une ligne politique propre à chaque agence de développement. La réalité de ces organisations est bien plus hétérogène et les raisons de leurs actions beaucoup plus contextuelles.

4. Cette orientation ne commencera toutefois à prendre réellement forme que lors des négociations entre l'État, le PGRN et les bailleurs de fonds qui accompagneront le renouvellement du programme, en 1997/98.

5. Les deux termes de l'opposition ne sont pas exclusifs et le législateur peut aussi prendre appui sur les catégories issues de l'observation du social pour créer du droit. C'est la voie choisie par l'école du « réalisme juridique » américain dans l'entre-deux-guerres (Assier-Andrieu, 1996 : 39, 65-69), que l'on peut voir en ce sens comme un précurseur lointain et indirect du PFR.

Il s'agit plus largement de tenter de rendre compte des dimensions multiples du PFR comme intervention de développement et dispositif/institution de connaissance et de reconnaissance des droits. Pour ce faire, l'analyse de l'expérience béninoise du PFR proposée ici combinera trois lignes d'analyse non exclusives les unes des autres<sup>6</sup> : une première, typique de l'anthropologie du développement, mettant l'accent sur la forme projet dans laquelle s'inscrit l'entreprise du PFR, sur les phénomènes d'appropriation sélective de cette innovation institutionnelle (Olivier de Sardan, 1995) et sur les modes de production de connaissance et d'ignorance qui l'accompagne (Hobart, 1993 ; Jacob, 2000) ; une seconde (plus en retrait dans ce texte) insistant sur la logique – souvent hybride, processuelle, bricolée – de production de politiques publiques dont elle constitue un élément (cf. Shore et Wright, 1997 ; Mosse, 2005) ; et une troisième, d'anthropologie à la fois politique et juridique (les deux sont *de facto* indissociables ; cf. Moore, 1970 ; Vincent, 1990) axée sur l'interaction entre droits et autorités « coutumières » et la dynamique de l'intervention.

Les analyses proposées dans ce texte s'appuient pour partie sur les résultats d'une mission d'étude des PFR réalisée pour le GRET par les auteurs sur les sites de Boukombé, Ouakè, Aplahoué et Allada. Nous renvoyons au rapport d'expertise pour plus de détail et en particulier pour les aspects normatifs de recommandation sur lesquels nous ne reviendrons pas ou peu ici (Edja, Le Meur et Lavigne Delville, 2003). Honorat Edja a conduit des enquêtes complémentaires à Allada et Sinendé (site où il avait par ailleurs réalisé une mission d'étude foncière préalable (Edja et Korogoné, 2002) et Pierre-Yves Le Meur a effectué en 2005 une mission destinée à améliorer les outils d'enquête socio-foncière du Plan foncier rural au Bénin (Le Meur, 2005). Nous utilisons aussi les données produites dans le cadre de nos activités de recherche. Honorat Edja a travaillé sur les sites d'Aplahoué et d'Allada dans le cadre du programme de recherche « Droits délégués d'accès à la terre en Afrique de l'Ouest : négociation, renégociation, sécurisation » financé par le Ministère français des affaires étrangères et le Department for International Development (DFID) britannique (Edja, 2000). Pierre-Yves Le Meur a travaillé sur le site de Ouessè dans le cadre du programme de recherche INCO CLAIMS « Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa » financé par l'Union Européenne (Chauveau *et al.*, 2006 ; Le Meur, 2006a, c, d, 2008b). La documentation empirique directe de l'analyse du PFR s'arrête en 2005 et les évolutions ultérieures sont prises en compte *via* la littérature.

---

6. Voir Colin, Le Meur et Léonard pour la caractérisation des interventions foncières comme dispositif au sens de Foucault.

Le texte est structuré comme suit. Après avoir esquissé une brève histoire institutionnelle du PFR, nous en discuterons les évolutions. Nous nous attacherons ensuite aux ré-interprétations locales résultant de la dynamique de l'intervention, qui nous aideront à apprécier les effets et le domaine de validité de l'outil dans les arènes foncières locales. La place transversale et ambiguë de la participation qui marque l'ensemble de l'opération sera discutée dans la section qui suit. Enfin, nous tenterons d'analyser le PFR comme modalité complexe de production de savoir et de normes et, indirectement, comme enjeu de gouvernementalité et d'ancrage local de l'État. Un détour final par l'histoire coloniale nous aidera à explorer certains points aveugles de l'entreprise ambiguë, et encore incertaine quant à ses orientations futures, du PFR.

### **Brève histoire institutionnelle du PFR au Bénin**

L'histoire du PFR béninois démarre en Côte d'Ivoire, sa genèse dans ce dernier pays à la fin des années 1980 y apparaissant comme « le résultat d'un compromis entre plusieurs attentes de l'administration ivoirienne et des bailleurs de fonds » (Bosc *et al.*, 1996 : 23), attentes allant de l'installation de jeunes agriculteurs modernisés à des questions de décentralisation et de fiscalité, en passant par une réflexion sur l'évolution du droit foncier rural et des objectifs d'aménagement rural et de développement agricole (*ibid.* : 23-28). L'objectif central explicitement retenu sera celui du recueil et de l'enregistrement des droits coutumiers dans le cadre d'une opération pilote devant à terme être étendue à l'ensemble du territoire national (et – troisième finalité certes peu à peu marginalisée – visant à informer les politiques publiques en matière d'aménagement rural et de développement agricole). C'est cette technologie institutionnelle qui sera exportée vers le Bénin au début des années 1990, combinant topo-cartographie et enquêtes foncières dans une optique participative d'enregistrement contradictoire et public des droits coutumiers existants et reconnus localement.

L'opérateur principal de ce transfert est la coopération française, plus précisément la CCCE (future CFD puis AFD). Le contexte est celui, large, de la transition démocratique (1989-1991), et plus spécifiquement, d'une opération de gestion des ressources naturelles financée par plusieurs bailleurs de fonds (Banque mondiale/IDA 58 %, GTZ 21 %, ex CCCE/AFD 9 %, PNUD 3 %) et le gouvernement béninois (9 %)<sup>7</sup>. Le

---

7. Ces pourcentages représentent les parts de chacun des contributeurs telles qu'initialement prévues (Banque mondiale, 1992 : 26).

PGRN, élaboré au cours des années 1990-92, avait pour mission (a) « le renforcement institutionnel, y compris la révision, la promulgation et l'application de textes législatifs, l'élaboration des politiques, et le renforcement des capacités de planification et de suivi-évaluation ; et (b) l'identification et la mise en œuvre d'actions pilotes, capables de promouvoir l'utilisation durable des ressources agro-sylvo-pastorales et de contribuer à endiguer la dégradation des ressources naturelles renouvelables » (Banque mondiale, 1992 : 12). Ce programme était donc explicitement destiné à s'inscrire dans une perspective plus longue de planification nationale et de changement législatif. Outre un volet de « renforcement institutionnel d'une portée nationale » (*id.*), il comprenait des activités spécifiques à des sites pilotes, organisées en cinq volets : gestion des forêts naturelles, mise en valeur et aménagement des bassins versants, opérations foncières, recherche-développement, gestion de la faune sauvage. Le choix des cinq sites pilotes répondait à un souci de représentativité des situations foncières du pays. Il est à cet égard surprenant d'observer qu'aucun site cotonnier n'a été retenu, alors que cette culture représente le premier poste d'exportation officielle du pays depuis les années 1975-1980 et l'une de ses sources principales de revenus, après la rente du développement et les activités de transit et de réexportation. Cette lacune sera comblée lors de la préparation de la phase dite de « consolidation » en 1998 (CIRAD *et al.*, 1998) et le site de Sinendé dans le Borgou constituera le sixième site pilote du programme. Les zones du sud du pays touchées par les projets agro-industriels intégrés de développement du palmier à huile dans les années 1954-76 ont également été exclues, alors que les enjeux fonciers y sont particulièrement complexes et sensibles (Le Meur, 1995 ; cela vaut aussi pour la vallée de l'Ouémé, objet d'aménagements hydro-agricoles d'envergure dans les années 1960-70, Mondjannagni, 1977). En fait, le choix des sites pilotes pour les opérations foncières s'inscrit fondamentalement dans la logique de gestion des ressources naturelles et d'aménagements des bassins versants qui surdétermine le projet, et non dans une problématique foncière, centrée sur les enjeux que génère, révèle ou transforme la question de l'accès à la terre et aux ressources naturelles et du contrôle de cet accès<sup>8</sup>.

---

8. Dans la description sommaire figurant avant le détail de ces cinq opérations, les opérations foncières et de recherche-développement sont incluses dans les activités de mises en valeur des bassins versants qui structurent le projet de manière déterminante (Banque mondiale, 1992 : 12 *et sq.*). L'aménagement des bassins versants constitue d'ailleurs le seul volet financé de manière relativement équilibrée par les quatre bailleurs de fonds, à hauteur de 23 % de l'enveloppe totale (*ibid.* : 26). La Banque Mondiale se réserve la financement de la gestion des forêts naturelles (14 % du total) et la CCCE celui des opérations foncières (5 %) (Karsenty, 1993 : 6).

Le déroulement du PGRN (1993-1997)<sup>9</sup> sera marqué par ces tensions et contradictions entre objectifs, qui renvoient à des divergences de vues et d'intérêts entre organismes financeurs et opérateurs (voir Lavigne Delville, 2007). Ces tensions s'expriment en particulier dans les incertitudes qui marquent la phase de transition à la fin du PGRN. Les dates de fin de financement diffèrent selon les bailleurs de fonds, une partie des personnels contractuels est licenciée au 31 août 1998 (CIRAD *et al.*, 1998 : 4), et à la fin 1998, il n'y a plus d'équipes sur les sites financés par la Banque mondiale (Aplahoué, Boukombé). Ce dernier organisme ne participera pas à la phase suivant dite de « consolidation », dont le titre se voit adjoindre un « t » pour terroir. Le Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN) démarre certaines de ses activités en 1998 grâce à un financement relais de la GTZ puis en 1999 sur les reliquats AFD de la phase pilote PGRN, le démarrage officiel n'intervenant qu'en janvier 2000, pour une période de quatre ans. Le programme est placé sous la tutelle du Ministère du développement rural (MDR, devenu depuis Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, MAEP), qui en assure la maîtrise d'ouvrage à travers la Direction de la programmation et de la prospective (DPP) et la Direction des forêts et ressources naturelles (DFRN). Une cellule de coordination autonome (CELCOR) basée à Cotonou assure la maîtrise d'ouvrage déléguée, tandis que ce sont dorénavant des prestataires privés (ONG et bureaux d'études) qui prennent en charge la maîtrise d'ouvrage sur le terrain (CELCOR, 2001 : 6). Seules la GTZ et l'AFD financent le nouveau dispositif qui est à présent structuré selon deux axes principaux : la gestion des ressources naturelles et des terroirs, et les opérations foncières dont l'AFD continue d'être le seul bailleur<sup>10</sup>. Ce nouveau dispositif induit des effets spécifiques sur la gestion du savoir produit et utilisé par l'opération, à la fois en termes de coordination entre acteurs impliqués et de position du foncier qui, d'objet autonome d'intervention, est relégué à une place subordonnée dans le cadre d'une approche systémique de gestion des terroirs qui tend à en diluer la consistance propre. La transition du PGRN au PGTRN sera aussi l'occasion de revoir la procédure de l'enquête foncière (nous revenons sur ce point dans la section suivante).

---

9. Le Plan foncier rural est institué par l'arrêté interministériel 015 du 11 janvier 1994 des Ministères du développement rural et de l'intérieur qui autorise des opérations foncières dans le cadre du PGRN (Houngpodoté, 2000 : 231).

10. La représentante de la GTZ au sein de la CELCOR nous a confié son scepticisme initial vis-à-vis de cette composante, finalement assez représentative de son agence dans l'accent mis sur des approches plus globales et systémiques de la gestion des ressources naturelles. Curieusement, le représentant de la Banque mondiale au Bénin voulait apparemment une extension immédiate de la démarche PFR (Philippe Lavigne Delville, communication personnelle, 03/09/08).

Un autre facteur influant sur la trajectoire du PFR est celui de son insertion dans une législation foncière en gestation. Il s'agissait de l'une des missions initiales du PGRN (cf. *supra*), réaffirmée par la mission d'évaluation (CIRAD *et al.*, 1998 : 67) : « Il s'avère aujourd'hui nécessaire que la phase de consolidation donne lieu à la mise en œuvre et à la promulgation d'un texte législatif conférant une qualification juridique aux énonciations du PFR. » L'élaboration de l'avant-projet de loi portant régime foncier rural, démarrée en 1999, a été sanctionnée par un atelier de validation tenu en janvier 2001, après une série d'ateliers, d'études et de travaux dont ceux réalisés par un « comité des experts nationaux » créé en juin 2000, sous l'égide d'une comité de suivi interministériel représentant les trois Ministères de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), de la justice, de la législation et des droits de l'homme (MJLDH), des finances et de l'économie (MFE) (Lavigne Delville *et al.*, 2002 : 15). Dès l'avant-projet de loi portant régime foncier rural d'octobre 2001, le titre II du chapitre IV sur le foncier rural était entièrement consacré au Plan foncier rural. Son premier article spécifie qu'« il est institué pour chaque village un plan foncier rural. Les autorités administratives locales sont chargées de promouvoir l'adhésion des populations à l'institution dont le financement se fera sur une base participative notamment des communautés à la base, de l'État et des communautés territoriales ». Le PFR est établi à la demande du chef de village, il permet au titulaire des droits constatés et enregistrés d'obtenir un certificat foncier qui est « un titre de constatation et de confirmation de droits fonciers acquis selon la coutume. Il lui est attaché une présomption de preuve de droit acquis, faisant foi jusqu'à preuve du contraire établie devant le juge » (art. 166). Il peut être mis en gage ou utilisé comme garantie pour un prêt. « L'immatriculation d'un fonds de terre enregistré au plan foncier rural est facultative » (art. 176). Un comité villageois de gestion foncière est chargé de la gestion et de la mise à jour du PFR. Les articles de la loi telle que finalement votée le 30 janvier 2007 (loi n°2007-03 portant régime foncier rural en République du Bénin) diffèrent peu de l'avant-projet en ce qui concerne le chapitre IV « Du plan foncier rural » inclus dans le titre III « Du foncier rural des personnes privées »<sup>11</sup>.

---

11. La version finale de la loi ne comporte pas de changements majeurs concernant ces articles. Parmi les rares modifications relatives aux PFR, mentionnons la création de sections villageoises de gestion foncière qui remplacent les comités villageois de gestion foncière et s'insèrent dans le dispositif de la décentralisation avec la création de commissions communales de gestion foncière. Cette intégration reste toutefois pour partie virtuelle ou du moins problématique, tant que la décentralisation, longtemps retardée mais effective depuis les élections communales de 2002/03, n'est pas parachevée par les scrutins villageois et d'arrondissement (et même si les sections villageoises de gestion foncière ne sont pas formellement rattachées aux instances villageoises décentralisées).

En 2002, le MAEP confie au PGTRN l'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique foncière rurale. Le GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) et la FIEF (Fédération internationale des études foncières) ont mobilisé une équipe pluridisciplinaire pour appuyer ce travail sur un financement AFD. La mission d'évaluation des PFR que nous avons réalisée fin 2002 (Edja *et al.*, 2003), s'inscrit dans le cadre de cette opération sanctionnée par un premier atelier national de validation des propositions en juin 2003 présentant l'avant-projet de loi. Le chemin jusqu'au vote sera encore long et semé d'embûches (Lavigne Delville, 2007).

La question clef à l'époque (et elle reste d'actualité) est celle de l'extension – au moins potentielle, telle qu'elle est prévue par la loi – à l'ensemble du territoire national d'une opération qui est restée « pilote », y compris dans la phase PGTRN dite de « consolidation ». En septembre 2002, elle ne concernait encore que 41 villages pour une surface de 53 304 hectares (dont seulement 13 villages achevés, soit 18 247 ha), repartis sur les six sites d'Allada (département de l'Atlantique), Aplahoué (Couffo), Boukombé (Atacora), Ouaké (Donga), Ouessè (Collines), et Sinendé (Borgou).

### **Évolutions et ajustements de l'outil PFR**

Qualifier le PFR de technologie institutionnelle traduit la logique de transfert sous-tendant la diffusion par l'AFD de l'outil en Afrique de l'Ouest francophone. Ceci ne signifie pas que ledit outil a été exporté en l'état, sans subir de modifications qui sont autant de formes d'appropriation sélective de l'innovation. Ces modifications sont de plusieurs ordres, sans qu'il soit pour autant toujours aisé de faire le départ de leurs origines. Elles découlent tout d'abord d'un changement de contexte, en l'occurrence l'insertion dans un programme de gestion des ressources naturelles, dont le PFR va constituer une composante subordonnée, comme nous l'avons déjà vu. Elles résultent aussi d'adaptations conscientes nécessitées par des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre. Ces adaptations surviennent à deux niveaux, celui du projet, avec une mise en débat organisée sous forme d'ateliers (PGRN 1997) et d'expertises (CIRAD *et al.*, 1998), et celui des pratiques de terrain, qui sont l'occasion d'ajustements qui ne remontent pas nécessairement vers les échelons supérieurs (CELCOR) et ne sont pas forcément systématiquement discutés localement. Ces ajustements sont indissociables de la compréhension et des attentes face aux actions déclenchées par le PFR

dans ses zones d'intervention ; nous les traiterons ensemble dans la section suivante.

Nous nous intéresserons ici aux aspects suivants qui ont connu des changements significatifs, dont l'interprétation ne va pas toujours de soi : le diagnostic foncier initial, la fiche d'enquête foncière, les comités villageois de gestion foncière, la place des contrats dans le processus.

### *Démarche d'intervention*

La démarche d'intervention a subi quelques inflexions lors du démarrage du PGTRN. Auparavant, les étapes étaient les suivantes (Houngpodoté, 2000 : 228) :

- information et sensibilisation, cherchant à obtenir le consentement écrit des populations comme condition nécessaire au démarrage de la procédure ;

- études socio-économiques (durant environ 15 jours, sur le modèle des enquêtes rurales rapides participatives de type RRA/PRA ou MARP), visant à réunir des informations pertinentes sur les dynamiques économiques, démographiques et sociales des communautés volontaires ;

- diagnostic foncier, permettant d'acquérir une compréhension suffisante des enjeux fonciers et de la stratégie des acteurs ruraux afin de prévenir certaines difficultés liées à l'opération ;

- enquêtes foncières, levé des parcelles et recensement de leurs titulaires et des droits qui y sont exercés. Un plan topographique parcellaire et un registre parcellaire sont élaborés après la publicité des documents provisoires du plan foncier ;

- élaboration des documents finaux et mise en place d'un organisme de gestion du PFR (Commission villageoise de gestion du plan foncier rural, CVG/PFR).

Lors du passage au PGTRN, le schéma d'intervention a globalement été conservé, à l'exception de ces trois modifications :

- le diagnostic en deux étapes, jugé un peu lourd (Houngpodoté, 2000 : 227), a été remplacé par un diagnostic unique, participatif, basé sur une approche systémique et visant à l'établissement d'un programme de gestion de terroir à l'échelon villageois. L'étude de la situation foncière en constitue une sous-partie (cf. *infra*) ;

- les CVG/PFR, rebaptisés Comités villageois de gestion foncière (COGEF dans le manuel de procédure du PFR, CELCOR/PGTRN 2000 ; CVGF dans l'avant-projet de loi foncière), sont institués en amont, dès le diagnostic systémique ;

- les fiches d'enquêtes ont été revues.

*Diagnostic systémique : l'enjeu foncier au second plan ?*

Les opérations foncières étaient initialement subordonnées à la logique globale de gestion des ressources naturelles (d'aménagement des bassins versants) du PGRN. Néanmoins, un diagnostic foncier y est inclus, venant à la suite de l'enquête socio-économique. Celle-ci a pour objectif de « réunir des informations pertinentes sur les dynamiques économiques, démographiques et sociales des communautés volontaires » tandis que le diagnostic foncier vise à « acquérir une compréhension suffisante des enjeux fonciers et de la stratégie des acteurs ruraux [et à] prévenir certaines difficultés liées à l'opération » (Hounkpodoté, 2000 : 228). Les enquêtes socio-économiques, réalisées sur la base de méthodes rapides étaient de qualité inégale, parfois insuffisamment informatives, et surtout trop standardisées, gommant les différences entre villages, alors que leur identification est essentielle à la compréhension des enjeux locaux et par conséquent à la qualité du PFR et du travail effectué dans le cadre du PGRN. Ces enquêtes étaient en général réalisées sous la houlette d'un consultant senior qui ne participait pas toujours à l'ensemble de la démarche, d'où également des niveaux de rédaction hétérogènes. On peut faire le même commentaire à l'endroit des diagnostics fonciers et ajouter que les deux produits étaient de fait pour partie redondants. Certains des diagnostics fonciers sont toutefois excellents et très utilisables (ceux du site d'Aplahoué par exemple), dans la mesure où ils font voir enjeux fonciers et catégories locales dans une perspective historique qui permet de situer l'origine des droits et des autorités, au-delà de termes utilisés ailleurs sans précaution, comme par exemple ceux de « chef de terre » ou « chef de lignage ».

Le reproche de lourdeur des diagnostics aboutit avec le PGTRN à une refonte qui n'est pas simple allègement de la procédure. Le diagnostic systémique est présenté comme :

« (...) une innovation du Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles (...). Phase importante du processus de l'approche gestion de terroir, cette étude du milieu permet des informations et données de base permettant de comprendre le fonctionnement et le dysfonctionnement du système en même temps qu'il crée les conditions d'une bonne atmosphère entre l'équipe du projet et les acteurs d'une part, et entre ces derniers d'autre part. (...) le diagnostic (...) a pour but d'optimiser la gestion des ressources naturelles (...) l'objectif en ce qui concerne les aspects fonciers, est non seulement d'évaluer les causes générales et particulières du dysfonctionnement éventuel du système foncier, mais aussi de parvenir à une compréhension claire des enjeux fonciers locaux et d'évaluer les types de difficultés qui pourraient surgir au cours des opérations d'enregistrement des droits. » (CELCOR/PGTRN 2000 : 60.)

Nous reviendrons sur la dimension participative de la chose (cf. *infra*). On observe, à la lecture des rapports, que l'intégration de la composante foncière dans des diagnostics systémiques s'est faite au détriment de la qualité de l'information recueillie. On aboutit dans certains cas limites à des résumés standards similaires dans des diagnostics de localités différentes. La section sur la gestion foncière de deux villages du site de Ouaké, l'un lokpa et l'autre yowa, comporte des paragraphes identiques, quant au caractère « semi-féodal » du régime foncier ou au « statut de notable » du chef de lignage. Or la position du « chef de lignage » est très différente dans les deux zones, chef de famille élargie et détenteur de droits d'administration dans le premier cas, véritable autorité politique dans le second, et les espaces fonciers sous leur « contrôle » – contrôle de nature différente mais non spécifié dans les diagnostics – sont de dimensions également très différentes (de 10 à 50 hectares dans le premier cas, plusieurs centaines dans le second).

Le manque de sérieux de certains rapports n'est pas un simple phénomène conjoncturel, lié à des questions de personnel. Il exprime bien plus un éloignement par rapport à la philosophie initiale du PFR centrée sur le foncier et un déplacement du centre de gravité vers une vision systémique de la gestion des ressources naturelles. D'une certaine manière, ce changement confirme – ou retourne à – la position subordonnée des opérations foncières dans le montage initial du PGRN. Cette appréciation est largement partagée par les agents des ONG opératrices du PFR avec lesquels nous nous sommes entretenus. Elle est indirectement confirmée par la sous-utilisation – ou plutôt la non-utilisation – de ces documents (et des lexiques fonciers produits à cette occasion) au cours des enquêtes foncières qui constituent le cœur de la procédure. Cas extrême, encore, que celui de la disparition de toutes ces études préalables sur le site de Ouaké à la fin du PGRN, perte considérée comme de peu d'importance par des opérateurs locaux raisonnant selon une logique de projet très linéaire. Leur discours peut se résumer ainsi : les diagnostics ont été réalisés, nous pouvons passer à la suite, à savoir les enquêtes foncières, et démarrer pour les villages encore non couverts la nouvelle formule des diagnostics systémiques intégrés aux plans de gestion de terroir. Nous reviendrons plus avant sur la déperdition de connaissance que ce point de vue entraîne.

La tendance à la dilution du foncier dans l'approche terroir avait été nettement exprimée par les agents des opérations foncières au cours de la phase de transition qui devait aboutir à la privatisation de ces opérations. Un premier atelier organisé à Natitingou en avril 1997 avait été marqué par une occultation presque totale de la question foncière qui devait être compensée par l'organisation par le PGRN et la CFD d'un second atelier en mai de la même année à Abomey, centré sur « le futur dispositif d'intervention des opérations foncières et le devenir des équipes foncières

dans le cadre du PGTRN » (PGRN, 1997). Les craintes d'une sous-estimation de la spécificité des opérations foncières au sein d'une approche d'aménagement des bassins versants s'y sont exprimées de manière récurrente.

*Fiche d'enquête foncière : dérive propriétaire néo-coutumière ?*

L'examen des changements qu'ont connus les fiches d'enquête foncière lors du passage du PGRN au PGTRN est significatif<sup>12</sup>. L'atelier de mai 1997 a permis aux équipes foncières des cinq sites de débattre des difficultés rencontrées sur le terrain et de proposer des changements dans la procédure, en particulier en ce qui concerne les fiches d'enquête. L'amendement principal a touché la hiérarchisation entre « détenteur coutumier » et « exploitant ».

Sur les fiches PGRN, après une première rubrique de localisation et d'identification de la parcelle, figurait sous le titre I « Identification du ou des ayants droit » tout d'abord I.1 « Nom(s) du (ou des) exploitant(s) actuel(s) », suivi en I.2 de la question « Une autre personne (ou groupe/collectivité) détient-elle un pouvoir de décision/gestion/ « propriété » sur cette même parcelle ? ». En cas de réponse positive devaient être spécifiés le « nom du détenteur », le « lien avec l'exploitant » et le « lieu de résidence ».

Sur les fiches PGTRN, après le titre A « Localisation de la parcelle », on trouve sous le titre B « Identification du ou des ayants droit » une première rubrique B.1 « Identification du ou des détenteurs du pouvoir de décision (propriétaire coutumier) » puis B.2 « Nom(s) du (ou des) exploitant(s) actuel(s) et données sur le droit exercé ».

Le changement est justifié par le fait que les « propriétaires coutumiers » ne comprennent pas pourquoi ils devraient passer après les exploitants non-propriétaires dans l'enregistrement. Ce fait leur paraît suspect, porteur d'un risque de dépossession. Ces craintes, vécues sur le terrain par les agents des opérations foncières, apparaissent dans le rapport d'atelier de 1997 (PGRN, 1997 : 19) tout comme dans les entretiens que nous avons pu avoir avec les opérateurs privés et les propriétaires actuels, en particulier pour les sites du sud du pays (Aplahoué, Allada) et à Ouessè. En outre, il était difficile avec les premières fiches de prendre en compte des cas où il y avait plusieurs exploitants. Ceci dit, les

12. Les fiches d'enquête foncière du PFR ivoirien ont elles aussi connu des modifications (Bosc *et al.*, 1996 : annexe).

nouvelles fiches ne permettent le recensement que de quatre exploitants non propriétaires, ce qui est parfois trop peu, et laisse le champ libre aux « propriétaires coutumiers » pour de véritables stratégies de sélection de « leurs » exploitants (selon des critères globalement clientélistes), comme nous avons pu le constater par exemple sur le site de Ouaké.

I.B., chef de lignage à Talinta (Ouaké), a fait enregistrer cinq parcelles à son nom (respectivement de 7, 8, 27, 54 et 61 ha, soit au total 157 ha, ce qui en fait le plus gros propriétaire lignager du village). De nombreux ménages appartenant à son lignage exploitaient des parcelles. Il a découpé le patrimoine lignager de manière à récompenser six de ses oncles, mentionnés comme exploitants (héritiers) sur la parcelle de 61 hectares, et à sanctionner cinq neveux indociles (ils voulaient se faire enregistrer en leur nom propre), en les mentionnant comme héritiers sur une parcelle de 7 hectares de champs de case. Les deux procès-verbaux sont constitués de la même formule type : « J'ai hérité le domaine depuis la mort de mon père et exerce là-dessus les prérogatives de chef de lignage. Tous les membres du lignage bénéficient de droits d'usage illimité sur des parcelles héritées ou à eux attribuées. Ces droits sont également transmissibles et nous pouvons exercer sur ce domaine toutes les prérogatives qui y sont attachées. »

Au-delà des difficultés réelles rencontrées sur le terrain, qui renvoient à des réticences générales face à une intervention perçue comme émanant de l'État et donc jugée avec méfiance (on retrouve sur l'ensemble des sites la double peur de l'expropriation et de l'imposition), ce déplacement du centre de gravité vers le « propriétaire coutumier » mérite un commentaire. Pour les représentants de la CELCOR, l'usage de l'expression « propriétaire coutumier » sert simplement à lever tout risque de confusion avec la notion de « propriétaire » au sens du droit positif. Or la démarche PFR est marquée par ses finalités multiples, et en particulier par la tension entre enregistrement des droits et sécurisation des ayants droit. Les amendements apportés à la fiche d'enquête sont symptomatiques de la gestion difficile de cette tension. On peut les interpréter de la manière suivante : les fiches PGRN privilégiaient *de facto* le premier élément en relevant de manière *a priori* non hiérarchisée les droits de propriété (usage et administration) ; or devant les réticences rencontrées sur le terrain, on a cherché à rassurer les « propriétaires » et on a donc plutôt favorisé le second élément en réintroduisant une hiérarchie propriétaire/exploitant, et donc en s'éloignant un peu de la règle – de toute manière illusoire – de l'enregistrement neutre. On peut aussi voir dans cette inflexion un relâchement du lien entre connaissance et reconnaissance qui fonde la procédure : le choix est fait d'aller plus directement

vers la finalité juridique en faisant une impasse relative sur le moment cognitif. Oubli ou acte manqué, la disparition du droit de vente dans la rubrique « caractéristiques des droits coutumiers » tend à accentuer la nature « coutumière » des droits enregistrés par le PFR (ce qui ne peut que rendre plus difficile l'articulation ultérieure des certificats issus de cette démarche au droit positif).

La distinction propriétaire coutumier/autre exploitant constitue-t-elle une simplification acceptable de la réalité ? C'est, au-delà de ce qui vient d'être dit, la question fondamentale. Y répondre suppose de revenir sur des cas concrets, mettant en lumière la difficulté qu'il y a à réduire des « faisceaux de droits » (Maine, 1861), droits d'administration et droits opérationnels, en termes binaires, alors qu'ils ne sont pas cumulés de manière linéaire, du plus « simple » au plus « complet », et que les ayants droit sont divers – individus et collectifs – et hétérogènes dans le cas de collectifs.

Le site d'intervention de Ouaké est divisé en deux zones « ethniquement homogènes », lokpa et yowa. Dans les deux, les fiches, reconduisant les simplifications produites par les diagnostics (cf. *supra*), indiquent systématiquement des « chefs de lignage », rarement des « chefs de segment de lignage » comme « détenteurs du pouvoir de décision (propriétaires coutumiers) » alors que les enquêtes montrent que l'expression recouvre des réalités sociales et politiques très différentes. Les « chefs de lignage » yowa constituent des autorités politiques légitimées par une cérémonie les instituant en tant que tels. Or tous les chefs de lignage n'accèdent pas à ce statut qui passe par cette cérémonie coûteuse (bœuf, mouton, poulets, bière de mil *tchoukoutou*, riz, pâte) financée autrefois par la rente du néré (prélevée sur les dépendants et les emprunteurs de terre), et à laquelle sont invités le roi et les autres chefs de lignages<sup>13</sup>. Aujourd'hui, les « chefs de lignage » qui n'ont pas effectué ce rituel manquent de légitimité pour régler les affaires foncières au sein du lignage et sont confrontés à l'émergence de rivaux qui leur dénie le droit exclusif de gérer le patrimoine foncier lignager. Faire des autorités politiques que sont les « chefs de lignage » rituellement institués (« notables » dans le langage local et projet) des « propriétaires coutumiers » entraîne une transformation de leur statut, transformation opérant à l'insu de l'équipe foncière. Le contenu effectif de cette « propriété

---

13. Parmi les chefs de lignage ayant passé ce rituel, il faut en outre distinguer le fondateur du village (détenteur du fétiche lié à la terre) qui a installé ses frères sur des domaines séparés (dont le lignage devenu lignage royal, avec partage des tâches rituelles) des autres lignages arrivés ultérieurement (dont certains, non yowa, sont tentés, à des fins de légitimation locale, de se reconstruire une histoire de migration liée à celle du lignage fondateur).

coutumière » est considéré comme une « boîte noire », sous couvert d'approche participative (cf. *infra* concernant la méthode d'intervention), alors qu'il s'agit en fait d'un véritable système de droit et d'autorité, producteur d'exclusion (des segments de lignage, voire des lignages entiers, ont été omis lors des levés). En outre, la distribution très inégale de la propriété foncière entre les lignages (de quelques hectares à plus de mille hectares) renvoie à des relations historiques de dépendance d'origine précoloniale qui sont encore prégnantes (et peut-être réactivées par la confirmation apportée par l'enregistrement). Le portefeuille de droits du chef de lignage yowa n'est pas spécifié. Or si ce dernier joue un rôle de régulation (arbitrage des conflits intra-lignager), il n'intervient pas dans l'affectation des terres (au sens de l'allocation d'une portion des terres lignagères à une famille)<sup>14</sup>. Il exerce un droit d'inclusion (en permettant à des non-membres du lignage de cultiver une partie du domaine lignager). Il peut se réserver des espaces qu'il exploite en propre et jouit des fruits de cueillette (en particulier le néré). Les ayants droit lignagers doivent lui demander l'autorisation de planter, au-delà d'un seuil d'environ un-demi hectare.

À Gbanlin et dans d'autres localités du site de Ouessè, la chefferie prélève depuis quelques années une rente sur les migrants (il s'agit d'une zone de forte immigration en provenance des régions surpeuplées de l'Atacora, du plateau Adja dans le Mono et d'Abomey), sous couvert d'une propriété éminente du terroir réinventée et d'une prétention à l'usage public de ce revenu, alors qu'elle ne détient aucun droit d'administration sur ces terres, en particulier concernant les droits d'inclusion/exclusion (Le Meur, 2006a, d). Le droit récemment et rapidement élaboré de prélever cette rente, qui s'apparente de fait à une sorte de parafiscalité néo-coutumière, constitue un droit d'administration détenu par une autorité politique aux prérogatives non directement foncières. Ce prélèvement se surimpose à la relation clientéliste établie entre migrants et tuteurs autochtones qui enchâsse les droits d'accès à la terre des premiers dans un ensemble de services et de clauses foncières et non foncières. Ces relations, faites d'intermédiations et de monopolisation de l'information, sont elles-mêmes souvent contestées et les espaces sur lesquelles elles sont construites sont encore instables, frontière agraire ne relevant pas de maîtrises territoriales coutumières. Nous reviendrons sur ce cas qui pose la question des limites du domaine de validité de la procédure PFR.

---

14. Au sein d'un lignage, les unités familiales disposent de droits d'exploitation de durée illimitée et transférables à leurs héritiers. L'occupation du sol se fonde sur des accords entre voisins sur le sens du défrichement et l'exploitation des jachères. Lorsque quelqu'un abandonne une parcelle, elle peut être mise en culture par un autre membre du lignage qui doit toutefois informer l'exploitant précédent, aussi longtemps qu'on peut l'identifier.

Ces deux exemples sont significatifs en raison du traitement différent que leur a réservé le PFR, enregistrement comme « propriétaire coutumier » dans le premier cas, non-enregistrement dans le second (malgré quelques tentatives faite dans ce sens par la chefferie). Il y a là deux difficultés : d'une part, identifier la frontière entre détenteur d'une autorité politico-foncière et détenteur de droits d'administration foncière, d'autres part, différencier détenteur de ces droits et représentant d'un collectif d'ayants droit. Or la fiche d'enquête privilégie l'enregistrement d'individus, les transformant en « propriétaires coutumiers » détenteurs de l'ensemble des droits d'administration sur un espace donné, alors qu'ils ne sont que des représentants et qu'ils ne gèrent pas (dans le premier cas) la répartition des terres entre ayants droit lignagers par exemple. Dans le second cas, le problème s'exprime dans une recherche vaine de propriétaires coutumiers sur des fronts pionniers non stabilisés.

Ces difficultés se retrouvent dans l'enregistrement de droits de transmission. Ceux-ci sont complexes et inégalement répartis entre plusieurs personnes, ce qui rend problématique l'usage non spécifié de la catégorie « droit d'héritage ». On trouve ainsi placés sur le même plan, sous la rubrique « Nom(s) du (ou des) exploitant(s) actuel(s) et données sur le droit exercé », des cohéritiers de fait dotés de droits de nature différente : gestionnaires d'héritage (le vrai détenteur du droit d'administration de la transmission, qui n'hériterait pas systématiquement d'un droit d'exploitation) et ayants droit à l'héritage, eux-mêmes divers (légataires d'un droit d'exploiter un espace donné ou de le céder en location ou en prêt, donc du droit d'administration spécifique qu'est le droit de délégation). L'exemple de Sinendé, où les opérations foncières commençaient à peine au moment de cette étude, met en lumière les difficultés à venir en matière d'enregistrement de droits transmission et aussi d'aliénation.

La catégorie « héritage » telle qu'elle est utilisée à Sinendé recouvre trois choses fort différentes : la transmission des droits d'administration à un nouveau chef de famille/lignage, la transmission des droits d'exploitation et de gestion interne à un nouveau chef d'unité de production, la transmission à ses enfants des droits de culture affectés à une femme mariée dans le lignage. Le terme « don » est utilisé à la fois pour qualifier une aliénation sans contrepartie monétaire au profit d'un tiers (cession de tous les droits sur une parcelle qui relève du niveau supérieur des droits d'administration) et l'affectation de droits de culture à une femme rejoignant l'unité de production en tant qu'épouse (qui relève du droit de gestion interne) (Edja et Korogoné, 2002).

La conception et l'utilisation des fiches d'enquête est indissociable de la question des catégories jugées pertinentes par le PFR, par rapport à

l'éventail des concepts émiques : c'est une affaire de traduction comme mode de production et de gestion du savoir, point sur lequel nous allons revenir.

*Comité de gestion foncière : chambres d'enregistrement ou instances d'arbitrage ?*

Le PFR n'est pas que levé et enregistrement, il passe nécessairement par un moment de production organisationnelle, sous la forme des CVG/PFR du PGRN, devenus COGEF sous le PGRTN (et bientôt section villageoises de gestion foncière dans le cadre de la loi foncière rurale et de la décentralisation). Comme nous l'avons signalé, il ne s'agit pas d'un simple changement d'appellation. Initialement, les commissions ne devaient pas être instituées avant la publicité, traduisant l'idée de neutralité de l'opération d'enregistrement : l'enquête foncière *in situ* et contradictoire devait suffire à produire la photographie espérée des droits. La commission fonctionnait lors de la phase de publicité comme chambre technique d'enregistrement des contestations et demandes de rectification<sup>15</sup>. Nous sommes bien là dans la logique d'externalisation des droits sous-tendant l'ensemble de la démarche PFR, sur laquelle insiste à juste titre Jean-Pierre Chauveau (2003).

« La spécificité de l'outil PFR est de vouloir saisir et "externaliser" les procédures de validation des droits constatés, c'est-à-dire, une fois la constatation et l'enregistrement des droits effectués, de les extraire des procédures locales de validation pour leur substituer une procédure légale, qui n'est pas du ressort du PFR. La procédure légale de validation ultérieure peut être plus ou moins décentralisée selon les prérogatives et les moyens reconnus aux commissions foncières villageoises. Dans l'esprit de ses promoteurs, le principal intérêt de "l'outil PFR" est qu'il est présumé "neutre", puisqu'il se limite en théorie à reconnaître l'existant sans intervenir sur les différends et sans se substituer aux autorités chargées de légaliser les droits reconnus localement. » (Chauveau, 2003.)

Le discours objectiviste est d'ailleurs intériorisé par les participants à l'opération (prestataires privés, CELCOR) lorsque l'on discute des

---

15. Leurs membres reçoivent une formation de quelques jours à la lecture des photographies aériennes, des orthophotoplans et des plans et cartes, ainsi qu'à l'utilisation du listing des ayants droit et du registre des observations et des oppositions (d'autres thèmes se sont récemment ajoutés, tels que le remplissage, l'enregistrement et l'archivage des contrats fonciers).

raisons de tel ou tel niveau d'enregistrement des droits et de ses éventuels effets sur les configurations politico-foncières locales : les populations décident, le PFR n'a pas à interférer, il doit prendre note. Nous reviendrons sur ce biais positiviste qui imprègne à la fois la gestion du savoir généré par le PFR et la philosophie participative qui le traverse.

La décision du PGTRN de constituer les COGEF plus en amont – elles interviennent dans la mise en place du PFR, notamment dans l'organisation, le déroulement des enquêtes topofoncières et la publicité – représente un changement notable. Il s'agit de placer ces instances nouvelles au centre de la démarche, et non plus comme lieu supposé neutre de validation intrinsèque, lors de la publicité (nous ne parlons pas ici des opérations de maintenance et de gestion ultérieure des conflits, dans lesquelles ces commissions occupent une place centrale depuis le PGRN). On remarque toutefois que la mise en place des commissions n'apparaît pas dans le chapitre du manuel de procédure comme étape propre de la démarche PFR : la logique technique continue de dominer la conception du PFR portée par le PGTRN. En écho à cette interprétation, les opérateurs privés soulignent quasi unanimement le faible dynamisme des commissions foncières, alors même que leur rôle à venir dans la maintenance du PFR, le suivi des mutations foncières et l'arbitrage des conflits sera déterminant.

Le lien avec les contrats types (de location, de prêt, de cession, de bail, de vente, de plantation), qui sont établis au moment du levé, comme cela se pratique à Allada, peut jouer un rôle dans l'appropriation de la procédure par les commissions foncières et leur légitimation locale. Ces contrats constituent une innovation institutionnelle du PGTRN destinée à servir de support à la maintenance et la mise à jour des transferts de droits. En intégrant directement dans l'enregistrement des éléments de délégation de droits, elle contribue à contrebalancer de manière socialement acceptable le glissement « propriétaire » déjà noté. L'usage en est fort diversifié selon les sites en fonction de l'intérêt que les populations y attachent et de l'approche choisie par les prestataires privés ou ONG qui gèrent le processus. D'une façon générale, ils sont utilisés comme instrument de négociation et de sécurisation des droits, à la fois des cédants et des preneurs, notamment en faveur des groupements issus du PGTRN et engagés dans des opérations de reboisement et de gestion des ressources naturelles. Nous reviendrons sur leur position variable par rapport au PFR proprement-dit, agissant en complément ou en substitution, là où, comme sur le site de Ouessè, les difficiles relations entre migrants et autochtones ainsi qu'entre villages limitrophes (les deux sont liées) constituent un blocage à la bonne marche du PFR.

## Les équipes foncières face au PFR : interprétations et ajustements

La catégorie des ajustements locaux est par définition hétérogène. Elle comprend d'une part, les interprétations différentes faites des procédures et documents des opérations foncières, d'autre part, des innovations locales, non prévues dans les instructions officielles et souvent peu discutées et rationalisées (au-delà des agents les mettant en action). Nous avons déjà souligné les marges de manœuvre laissées dans la réalisation des diagnostics et le faible usage qui en est fait dans les étapes ultérieures de la démarche. Concernant la manière de remplir les fiches d'enquête, les choses sont plus complexes et la frontière entre erreur, négligence et interprétation n'est pas toujours aisée à tracer.

Le cas du procès-verbal de fiche d'enquête est à cet égard très significatif. Deux conceptions de son rôle coexistent : il est vu soit comme un simple résumé des données enregistrées dans les différentes rubriques de la fiche d'enquête, soit comme un espace permettant de préciser un certain nombre de faits importants qui ne peuvent pas figurer dans des catégories nécessairement fermées<sup>16</sup>. Dans cette seconde option, le procès-verbal apporte des précisions sur l'histoire de la parcelle et l'origine des droits, remontant parfois jusqu'à l'identification de l'installateur du premier exploitant. Les formules ne sont pas standardisées ou stéréotypées. En cas d'acquisition par achat, des précisions sont données sur le prix, les conditions de paiement (en une ou plusieurs fois), la présence de témoin avec leurs noms et la signature ou non d'un papier. En cas d'emprunt ou de location, les conditions sont parfois aussi précisées (y compris pour spécifier que l'emprunt est gratuit mais que l'emprunteur peut, s'il le souhaite, verser un peu du produit de la récolte, ou bien qu'il a droit seulement à une portion de la parcelle prêtée, avec spécification des droits et restrictions). Ces précisions permettent d'enregistrer des pratiques réelles en décalage par rapport aux « règles coutumières » affichées.

« J'ai acheté cette parcelle il y a trente ans auprès de XX à 10 000 francs. XX a été autorisé à s'installer par XY par l'intermédiaire de YY. Aujourd'hui, c'est moi le propriétaire de la parcelle et je l'exploite moi-même » (Aplahoué).

---

16. Le mode de confection des lexiques fonciers est sujet à un traitement analogue, hésitant entre deux conceptions : l'une vise à faire entrer sur la base d'une nécessaire équivalence (de fait lit de Procuste), les catégories locales dans une terminologie francophone, l'autre cherche à rendre compte du contenu des catégories locales en se tenant au plus près de ces dernières. Les lexiques que nous avons pu consulter semblent osciller entre ces deux extrêmes.

« J'ai acheté cette parcelle auprès de BG à 4 000 francs il y a environ 14 ans. BG l'avait achetée auprès de son époux BK qui l'avait eue par donation de son père KB. Ce dernier a été installé par G. Actuellement, c'est moi ES, qui détient tous les droits sur la parcelle » (Aplahoué).

« J'ai acheté cette parcelle contre une somme de 80 000 francs auprès de mon beau-père AT en présence de son fils AP. Mon beau-père l'a acquise par donation de son père DA qui fut installé par YY. Je détiens aujourd'hui sur cette parcelle tous les droits fonciers sans exception. Notons que j'ai payé le coût total au comptant » (Aplahoué).

La recherche de l'origine des droits fait apparaître des séquences variées et riches en information : donation/achat/achat/achat/donation/installation (avec précision du nom de l'installateur) ; emprunt (à mère)/donation (du père)/installation ; etc. On trouve également des précisions sur le voisinage : « ... cette parcelle est contiguë à une autre que j'ai empruntée à... ».

Sur d'autres sites, les formulations du procès-verbal sont standards et stéréotypées, avec des variantes minimales d'une fiche d'enquête à une autre (indépendamment de la superficie ou du mode d'accès) ou bien d'un village à un autre :

« J'ai hérité le domaine depuis la mort de mon père et exerce là-dessus les prérogatives de chef de lignage. Tous les membres du lignage bénéficient de droits d'usage illimité sur des parcelles héritées ou à eux attribuées. Ces droits sont également transmissibles et nous pouvons exercer sur ce domaine toutes les prérogatives qui y sont attachées. »

Nous sommes là encore confrontés à la question stratégique de la production du savoir foncier qui est consubstantielle au PFR. Elle s'exprime dans des interprétations divergentes de l'opérationnalisation de la procédure et des critères permettant de l'évaluer : s'agit-il de faire au plus vite ou au mieux, en respectant la lettre des procédures ou en s'ajustant aux spécificités des situations locales ?

Le cas des commissions foncières est lui aussi sujet à des compréhensions diverses, du fait de la marge d'interprétation laissée par les instructions officielles :

« La structure participative à promouvoir est un organe villageois qui peut être un comité villageois de gestion foncière ou une commission foncière du village, aussi représentatif que possible de tous les détenteurs de droits fonciers et de tous les utilisateurs de terres. La composition de cet organe doit prendre en compte les spécificités des situations foncières, des populations et des structures de gestion du foncier de chaque localité.

Elle doit également résulter d'une concertation intra-villageoise, avec appui et animation par le chef d'équipe foncière, aboutissant à un consensus final. Il paraît donc inutile d'imposer un modèle unique en ce domaine. » (CELCOR/PGTRN, 2000 : 87-88.)

Les équipes foncières ont tenté, avec plus ou moins de bonheur, d'infléchir la composition de ces comités en fonction de leur appréciation de la situation foncière locale – en particulier du poids relatif des autorités revendiquant un rôle foncier – et de leur compréhension de la fonction de ces comités. Elles ont souvent été tiraillées entre des injonctions difficilement conciliables renvoyant à des principes de représentation divergents de respect des hiérarchies locales, de promotion d'une vision « progressiste » d'inclusion des exclus (jeunes, femmes) ou encore basés sur des critères de compétences techniques et pas seulement sociales. Les acteurs locaux ont eux-mêmes investi ces nouvelles arènes selon leurs propres vues et attentes.

À Ouaké (zone yowa), les représentants des autorités coutumières, même s'ils n'en sont pas membres, gardent une influence considérable sur les commissions foncières. Ils avaient de fait investi les toutes premières commissions mises en place par le projet. Sur l'insistance du PGTRN qui voulait privilégier la mise en place de commissions techniques (avec réduction de la taille des anciens COGEF), ils se sont retirés des commissions tout en poussant leurs fils ou leurs frères sur le devant de la scène.

La publicité apparaît *a priori* comme un moment très codifié de la démarche. Elle est pourtant l'objet d'innovations, parfois indirectes comme dans le premier cas.

À Gbanlin sur le site de Ouessè, du fait des délais existant entre les différentes phases du PFR, des membres de l'équipe foncière (guides chaîneurs, animateurs) ont pu prendre l'initiative d'organiser des réunions s'apparentant à des « pré-publicités » partielles permettant de faire le point en cours d'enquête topo-foncière et de corriger rapidement un certain nombre d'erreurs.

À Aplahoué, la phase de publicité a été allongée d'un mois pour permettre à tous, y compris ceux pour lesquels le levé s'était passé sans litige, de venir vérifier l'exactitude des informations les concernant.

Sur le site de Ouaké, l'innovation est en quelque sorte négative : dans les villages yowa marqués par le petit nombre de parcelles levées (10 à 15 ; cf. *supra*), l'équipe foncière a estimé pouvoir réduire à un mois la durée de la publicité du fait de la faiblesse du nombre d'objections exprimées. Lors de notre passage, nous avons constaté que la situation était

très tendue et les conflits à la mesure de la dimension des parcelles levées. En outre, du fait d'un enregistrement limité à une poignée de chefs de lignage, beaucoup d'ayants droit lignagers ne se sont pas déplacés pour la publicité, de même que les titulaires non villageois de droits d'usages agricoles ou pastoraux.

D'une certaine manière, ces modifications soulignent en creux la nature problématique de la publicité. Celle-ci se présente comme la construction d'un espace public neutre, borné dans le temps (trois mois) où chacun pourra exprimer ses désaccords et où tous pourront arriver à un consensus. De tels espaces n'existent pas et les formes de la participation à la publicité – que l'on pourrait ranger dans les catégories hirschmanniennes d'*exit*, *voice* et *loyalty* – sont révélatrices de rapports de force parfois mal évalués (cf. *infra* sur les formes de la participation).

Enfin, contrats et enregistrement des transactions foncières, situés aux marges du PFR *stricto sensu*, sont des lieux d'ajustements innovants dans le cadre des opérations foncières. Nous avons déjà signalé le cas d'Allada où les contrats sont établis au moment du levé, nécessitant une présence active des commissions foncières en amont de la démarche. Ce procédé permet une identification plus systématique des nombreux arrangements locaux fondés sur la délégation de droits.

Sur le site d'Aplahoué, la pratique d'usage du papier est déjà ancienne, remontant à plusieurs décennies (Edja, 2000). Le contrat de vente (*via* les procédures officielles) est répandu. Le nouveau contrat de vente PGTRN apparaît comme un papier de plus, dans un contexte où il coexiste avec les conventions de vente existantes. Il s'inscrit dans un processus de dévaluation tendancielle de ces papiers qui tendent à être contestés<sup>17</sup>, si par exemple il manque les témoins, ou la signature du chef du village, ou encore celle du maire. Les contrats de location (*zunda*), de métayage (*lema*), de vente de palmiers (contrat palmier), ont du mal à s'imposer parce que les populations s'interrogent sur leur légalité. Face à ces difficultés, l'ONG opératrice GRAIB s'est engagée dans une longue démarche d'explication et de traduction des contrats en langue nationale (adja et fon), de concertation avec les autorités administratives, et d'organisation d'ateliers de validation à Klouékanmé et Aplahoué avec les membres des commissions foncières, des Comité villageois de développement local (CVDL initiés par le PGTRN) et les chefs de village. De nombreux amendements ont été proposés et de

---

17. Ce genre de contrat peut aussi apparaître comme une alternative aux petits papiers dévalorisés. C'est ce que montre Colin (2009) dans une étude sur la Côte d'Ivoire et il faudrait suivre ces contrats dans la durée pour voir pouvoir observer d'éventuelles évolutions de ce point de vue.

nouvelles versions ont été produites. En même temps, ces contrats ne pourront intéresser les populations qu'avec la reconnaissance officielle des commissions foncières. Ces mêmes populations sont demandeuses de clarifications sur l'esprit de ces contrats issus du PFR et elles ont tendance à estimer – c'est ce qui est ressorti de nos interviews – que le « reçu » (le certificat foncier) est plus important que les contrats et qu'il doit les précéder.

À Ouessè, les contrats ont été utilisés par l'équipe du GERAM Conseils (bureau d'étude opérateur sur le site) dans des zones où le PFR rencontrait des difficultés de mise en œuvre du fait de la difficulté à identifier les « propriétaires coutumiers » et à repérer les frontières villageoises, et aussi en raison de la situation d'insécurité vécue et par les migrants, et par leurs tuteurs, bien que pour des raisons symétriques (crainte de l'expulsion pour les premiers, de la perte de la maîtrise foncière pour les seconds). Le recours aux contrats a été précédé et accompagné d'une entrée par la médiation : des réunions et des entrevues plus informelles ont été organisées par le GERAM Conseils avec les parties prenantes (migrants berba, adja, agriculteurs mahi, chefferie, comité de développement villageois), d'abord séparément, de manière à autoriser chaque groupe à s'exprimer et à lever les réticences dans les différents camps. L'établissement de contrats de plantation entre migrants et autochtones constitue l'un des résultats tangibles de cette entreprise de négociation, dans un contexte où jusqu'à récemment, les arbres plantés par les migrants (événement rare) étaient arrachés par les autochtones.

Ces innovations à la marge du PFR sont intéressantes en ce qu'elles en révèlent les limites. En même temps, dans la mesure où elles opèrent sous la forme d'ajustements pratiques et de réponses à un problème concret, elles ne sont pas discutées en tant que telles et n'ont pas été transformées en occasion de débattre explicitement du domaine de validité et des conditions de possibilité de la démarche PFR. Concernant la traduction des contrats en langues nationales à Aplahoué, le processus a été critiqué par la CELCOR en raison de sa lenteur, alors qu'il exprimait, *via* la forte implication des agents du PFR, la logique participative au principe de l'ensemble du projet. On observe là, pour reprendre la distinction proposée par Mosse (2003 : 46), un décalage entre le fonctionnement du projet comme système opérationnel d'une part, et comme système de représentation, mise en forme à usage externe véhiculant une « impression de "gérabilité", de cohérence et de rationalité qui est absente de la pratique » (*ibid.*). Or comme système de représentation, le projet combine un discours participatif avec un argumentaire de simplicité, de rapidité et de validité indiscutée que les tours et les détours de l'ajustement concret – « opérationnel » – des fiches d'enquête (en l'occurrence le délicat travail de traduction) semble contredire. Nous allons revenir sur ce point dans la section suivante.

### **Blocages et réinterprétations : la question occultée du domaine de validité**

On pourrait avancer, en forçant un peu le trait, que la procédure PFR fonctionne particulièrement bien sur un site comme celui de Boukombé, où les droits fonciers sont relativement individualisés et clarifiés et où les autorités coutumières sont légitimes, dans un contexte de non-marchandisation de la terre, en résumé là où il n'y a pas de problème. Le fait que les différentes étapes de la démarche soient franchies sans encombre n'indique toutefois pas nécessairement que tout va pour le mieux : les problèmes ont pu être contournés, ignorés ou déplacés. L'exploration de la manière dont la démarche a été comprise et mise en œuvre permet d'en mettre au jour les limites et d'en identifier les points aveugles. Quelle est par exemple le domaine de validité du PFR ? Le thème est absent de la littérature grise et des documents officiels consultés. L'étude de faisabilité de la phase de consolidation PGTRN frôle le sujet pour finalement ramener les difficultés rencontrées à une question de « mise au point et [de] maîtrise des méthodes du PFR » (CIRAD *et al.*, 1998 : 31). Ici aussi, la critique opérationnelle restera inscrite dans le système de représentation mis au point par la CELCOR et les bailleurs associés. Il a également été quasiment impossible de faire émerger un débat sur ce point dans les réunions avec la CELCOR, alors que les membres des ONG opératrices sur le terrain étaient prêts à avancer sur le sujet du fait des difficultés rencontrées dans certains contextes pour mettre en œuvre la procédure PFR (zones conflictuelles, fronts pionniers instables en termes de maîtrises foncières au centre, terroirs avec fortes imbrications des parcelles et propriétés entre villages limitrophes au sud). La critique du PFR comme système opérationnel ne semblait recevable que tant qu'elle s'inscrivait dans les limites du projet comme système de représentation. Questionner le domaine de validité du PFR – de fait il ne fonctionne pas dans tous les contextes ruraux – mettrait en danger un argumentaire bien réglé.

#### *Oublis et exclusions*

Entre la photographie des droits et le tirage des clichés – pour continuer de filer la métaphore –, à savoir la remise des documents du PFR (plan parcellaire et listing des ayants droit), s'écoule du temps. On comprend que certains droits d'usage de courte durée ne soient pas enregistrés, dans la mesure où l'arrangement sera probablement arrivé à son terme avant la finalisation du plan foncier sur le village. Il faut aussi noter que certains arrangements sont difficiles à situer par rapport à la démarca-

tion courte/longue durée, ce qui rend délicat le choix d'enregistrer ou non une délégation de droits selon sa durée. Mais la diversité observée dans le (non) recueil de ces droits est gênante, dans la mesure où elle correspond essentiellement à des ajustements non coordonnés (y compris au niveau d'un village donné), face à l'impossibilité pratique d'enregistrer la totalité des droits existants, impossibilité qui ne pose vraiment problème que concernant les droits de longue durée.

Sur le site de Boukombé, dans certaines villages (Koutangou), les détenteurs de droits d'usage de courte durée (jusqu'à cinq ans ; cela concerne en particulier les femmes) ne sont pas invités lors du levé ; les droits d'usage pastoral ne sont pas pris en compte, dans la mesure où ils concernent les agriculteurs locaux qui sont pour la plupart aussi éleveurs et où ils sont l'objet d'arrangements de gré à gré suffisamment souples et fonctionnels. Dans d'autres localités (Kounacogou), les emprunts de courte durée (un à trois ans) sont mentionnés, mais sans le nom de l'attributaire, ni le nombre, dans « autres usagers/utilisateurs possibles », avec la mention « individu ». Il peut s'agir d'un problème de formulation de la fiche d'enquête – « autres usagers/utilisateurs possibles », « si oui, qui (individu ou groupe) ? » – ou de l'expression d'une possibilité – la possibilité de prêter – plus que d'un prêt effectif au moment de la déclaration (on trouve assez souvent la remarque associée dans la rubrique « autres observations et remarques » : « je pourrais toujours prêter une portion de ma parcelle à un éventuel requérant »).

Aux oublis s'ajoutent donc des enregistrements trop allusifs et imprécis. Ainsi, les droits de pâturage et de cueillette sont peu présents ou alors parfois notés non nominativement. Par exemple, on trouve à Allada, sous « autres usagers », « les hommes », « les femmes », avec des droits de « cueillette de feuilles d'acadja, de fagots, de chiendent ou de palmier », enregistrement anonyme qui apparaît raisonnable, alors qu'à Ouaké, noter sous « droit de pacage », « un Peul » comme détenteur du droit semble plus problématique. La diversité de nature des droits d'exploitation des femmes ne se retrouve pas dans les fiches qui usent souvent de formules standardisées et simplifiées (comme à Ouessè : « droit d'usage simple en tant qu'épouse ») : on ne sait souvent pas s'il s'agit d'un accès par le mariage à des droits de longue ou de courte durée, d'un droit accès à une parcelle donnée ou d'un droit général d'exploitation au sein du patrimoine géré par le mari, et bien souvent la localisation n'est pas mentionnée (imprécision potentiellement génératrice de problème en cas d'hétérogénéité de ces terres, en termes de fertilité ou de présence de bas-fonds). Il peut aussi s'agir d'un accès par don intra-familial (forme de contournement de l'exclusion des femmes du droit

d'hériter) ou par emprunt de courte ou longue durée. On remarquera cependant que les formes d'alliance intra-lignagère (*gbodoho* à Ouessè ; cf. Le Meur et Adjinacou, 1998 : 122-124) ou de « célibat » ou « concubinage » (*dipokor* à Boukombé), qui permettent aux femmes concernées un accès à la propriété foncière, sont prises en compte (avec à Ouessè mention du terme local).

Nous avons par ailleurs déjà signalé l'impossible exhaustivité dans l'enregistrement des « autres exploitants ». On peut avancer qu'en tendance, les ayants droit lignagers et les usagers non membres du segment de lignage « propriétaire » sont d'autant moins recensés que la parcelle levée est grande (lorsqu'elle mesure plusieurs centaines d'hectares, la place laissée à quatre autres exploitants sur la fiche apparaît bien mince...). Il faut toutefois remarquer que toutes les formes d'accès ne sont pas traduisibles en termes de droits, en particulier lorsqu'elles ressortissent au registre de la faveur plus qu'à celui du statut légitimant un droit ou à celui de la transaction négociée (Colin, 2008 : 236).

### *Blocages et limites de l'opération*

Certains cas de blocages expriment les réticences initiales face à une intervention perçue comme d'origine étatique et donc comme potentiellement dangereuse, porteuse de risques d'expropriation et d'imposition. Ces réticences ont abouti à des blocages partiels de la procédure dans certains villages du site d'Aplahoué où une partie parfois importante du terroir n'a pas été levée. Dans d'autres cas, le blocage n'apparaît pas de manière aussi évidente, et pourtant, ce sont les fondements mêmes de l'opération qui sont questionnés. Il s'agit ici d'interroger les conditions de pertinence de l'usage du PFR : tout outil à un domaine d'application spécifique et l'outil PFR ne déroge pas à la règle. Ces interrogations renvoient aux conceptions implicites qui informent la démarche, concernant en particulier les usages des notions de village, de terroir et aussi de lignage comme institution territoriale (Kuper, 1982). La discussion des conditions de mise en œuvre peut tout autant aboutir à des modifications de l'outil qu'à des restrictions raisonnées de son emploi, lorsque les configurations foncières se révèlent peu propices.

La distinction entre pouvoir foncier et droit d'administration est parfois subtile. Deux cas ici : les espaces lignagers identifiés en zone yowa à Ouaké, les hameaux gando à Sinendé. Le premier a été traité en assimilant les chefs de lignage à des propriétaires fonciers coutumiers, le second en était encore au diagnostic au moment de notre enquête. Les deux situations présentent d'importantes similitudes. Dans les deux cas, on se trouve en présence d'espaces de défriche et de culture placés sous le

pouvoir d'une autorité « traditionnelle » politique, ni strictement lignagère, ni spécifiquement foncière (le *gandosunon* pour les Gando, les « notables » yowa), qui ne dispose pas d'un droit d'affectation interne des terres. Le mode d'occupation des terres est très fluide, les terres sont défrichées, cultivées, abandonnées, reprises par un autre de manière très souple, et il est difficile d'identifier un « propriétaire coutumier » selon une approche historique classique, comme le résume bien un aîné gando de Niaro (site de Sinendé), sur le mode de la recommandation pour un PFR à venir :

« ... si vous [PFR] voulez faire la liaison entre telle terre et telle famille, parce que cette dernière y aurait cultivé il y a quelques années, vous allez commettre beaucoup d'erreurs. La circulation sur notre portion de terroir a été très libre par le passé. Chacun de nous a cultivé dans diverses parties de ce terroir, puis a abandonné les parcelles défrichées par la suite. À la place de cette approche, je vous conseillerais plutôt de faire un constat des droits actuels tels qu'ils se présentent aujourd'hui. Chercher à remonter loin pour savoir qui est propriétaire de quelle terre serait difficile à réaliser ici. »

Faire du *gandosunon* un propriétaire coutumier de l'espace sous son contrôle constituerait d'ailleurs un autre biais, analogue à celui observé dans un village comme Anoum à Ouaké (cf. *supra*).

Dans les zones de fronts pionniers du nord-ouest de Ouessè (Gbeffagoudo, Gbandjandji), cette fluidité et cette faible profondeur historique dans l'occupation de l'espace se retrouvent, redoublées par l'absence de maîtrise territoriale clairement définie, qu'elle soit « traditionnelle » (aucune chefferie de terre ne peut se prévaloir d'un contrôle coutumier de ces espaces) ou moderne (les frontières villageoises sont au mieux floues, probablement inconnues).

À Ouessè, les migrants, provenant de l'Atacora, du plateau Adja et de la région d'Abomey, accèdent à la terre souvent après une période pendant laquelle ils ont travaillé comme salariés agricoles saisonniers chez des exploitants mahi (autochtones). Ils développent une relation de clientèle spécifique avec leur logeur (tuteur) qui les installe sur une portion de ses terres ou bien les met en contact avec un autre propriétaire. La relation n'est pas purement foncière et elle est constituée d'un ensemble d'échanges de services et de cadeaux faiblement codifiés. Le migrant dispose d'un droit d'exploitation limité aux cultures annuelles, mais avec possibilité de le transmettre à ses héritiers. Les plantations (anacardier, éventuellement palmier) sont interdites (sauf sur les espaces où des contrats ont été mis en place grâce à la médiation du PGTRN ; cf.

*supra*). La tendance actuelle est de réduire leur accès à la terre aux zones qui ont déjà été mises en culture (*gbexo*), les friches (*agbove*) étant réservées aux autochtones (tendance officialisée par les plans de gestion de terroir villageois initiés par le PGTRN et souvent argumentée sur la base de la « coutume », alors que les récits d'installation des migrants et des tuteurs ne font pas référence à ce facteur discriminant). Ces situations de colonisation agraire ont entraîné des blocages dans le déroulement du PFR. Ces blocages sont parfois le fruit de stratégies d'expansion foncière d'autochtones. Certains d'entre eux arguent du fait qu'ils ont installé des migrants pour revendiquer une propriété sur ces terres. Or ils font face à la contestation d'autres autochtones qui les reconnaissent comme tuteurs des migrants – au sens d'intermédiaires, et donc bénéficiaires de certaines obligations de la part de ceux-ci – mais pas comme logeurs, au sens de propriétaires. La situation se complique encore lorsque les zones disputées se situent dans des massifs forestiers chevauchant les frontières mal ou non identifiées entre villages.

Concernant les limites villageoises, certaines sources de blocages, si elles ne remettent pas forcément en cause la validité du PFR en tant que tel, amènent toutefois à reconsidérer un implicite de sa mise en œuvre, à savoir la juxtaposition entre village et terroir, et du même coup, la pertinence socio-foncière de chacune de ces deux notions. Les équipes foncières à Ouessè ont pris acte de ces discordances en ajustant la notion de terroir aux espaces de cultures relativement stabilisés autour des villages, rejetant les fronts pionniers actifs hors terroir. Dans plusieurs cas (Aplahoué, Ouaké), les fortes imbrications foncières entre territoires villageois obligent à traiter simultanément les villages contigus, exposant sinon les équipes foncières à des instrumentalisation de ces décalages temporels, génératrices de conflits durables (intervillageois et interindividuels).

### **Le PFR et les formes de la participation**

Le PFR comme pratique discursive est marqué par le thème transversal de la participation des populations à la procédure. La notion sous-tend de manière polysémique un certain nombre de principes méthodologiques constitutifs de la philosophie de l'opération :

« volontariat des villages et participation active des villageois par opposition à des opérations administratives de recensement de popula-

tions de cadastre de périmètres d'aménagement ; (...) combinaison d'approches de type socio-juridique (enquêtes par questionnaires et entretiens, transcription de droits fonciers) et des techniques topocartographiques (...) ; recensement des droits existants sur les terrains ruraux tels qu'ils sont perçus et reconnus par les populations elles-mêmes, et tels qu'ils résultent d'accords entre individus voisins, familles et villages, exprimés devant une équipe d'enquête et qui n'auraient pas été contestés par d'autres intéressés. » (CELCOR/PGTRN, 2000 : 8.)

La participation opère à différents moments et niveaux : (1) Le PFR doit résulter d'une demande sociale locale, d'un volontariat des villageois, (2) les études socio-économiques et les diagnostics fonciers (phase PGRN) tout comme les diagnostics systémiques (PGTRN) sont effectués selon des approches participatives, (3) le PFR procède dans sa phase topo-foncière par enquêtes contradictoires *in situ* au niveau de la parcelle, (4) la production des résultats (les droits et détenteurs de droits enregistrés ainsi que leur identification spatiale) est le fruit d'un consensus entre acteurs concernés, (5) la phase de publicité doit permettre à chacun d'exprimer ses désaccords avant la validation définitive des enregistrements et levés effectués. Un dernier élément est constitué, sous forme de délégation de mandat, par (6) la constitution de commissions foncières locales participant à la mise en œuvre et à la maintenance du PFR<sup>18</sup>.

Ces différentes formes de la participation doivent être analysées séparément, comme des éléments constitutifs de la mise en œuvre des PFR dont le sens et les fonctions diffèrent.

Premier stade, l'émergence de la demande sociale est difficile à apprécier *a posteriori*, en particulier dans la mesure où son existence constitue un enjeu important de légitimation d'une procédure prédéfinie dans ses lignes essentielles, « une solution en quête de problème » pour paraphraser Naudet (1999). On pourrait aller un cran plus loin en avançant que problème et solution se construisent mutuellement. Nous avons déjà souligné l'expression de réticences initiales largement partagées (plus fortes au sud qu'au centre et au nord)<sup>19</sup>. Une fois celles-ci levées, le rallie-

18. Une dernière forme, très classique, de participation, est celle de la participation financière (« contribution ») des populations concernées à l'élaboration du PFR (évoquée pour le futur dans l'étude de faisabilité du PGTRN ; CIRAD *et al.*, 1998 : 83-84). L'enjeu de la participation financière a été immédiatement traduit en termes de fiscalité foncière par les populations et le projet a voulu les rassurer en garantissant l'absence de tout impôt foncier rural. La question se reposera sur les franges périurbaines où le PFR rencontrera une autre procédure d'enregistrement foncier, le Registre foncier urbain, à vocation explicitement fiscale (cf. Le Meur, 2008a).

19. Ces résultats de nos enquêtes sont convergents avec ceux de l'étude de faisabilité de la phase de consolidation du PGRN (CIRAD *et al.*, 1998 : 26).

ment des villages limitrophes à la démarche doit essentiellement être compris comme une stratégie de gestion du risque : éviter que le voisin ait une longueur d'avance dans l'obtention d'un (hypothétique) certificat. On participe pour ne pas être exclu d'une opération peut-être bénéfique ou pour éviter d'être désavantagé dans la compétition foncière.

La participation aux diagnostics est d'un autre ordre, renvoyant à des méthodes d'enquêtes qui ont déjà été analysées et critiquées (Nelson et Wright, 1995 ; Guijt et Shah, 1998 ; Lavigne Delville *et al.*, 2000). Apparemment, l'enquête topo-foncière constitue une démarche assez proche : il s'agit d'une entreprise de production de données foncières recourant à une forme de triangulation simultanée, du fait de la présence requise des voisins et des ayants droit putatifs. L'organisation de cette situation d'interaction n'est pas facile et les exclusions – non participations – fréquentes (selon les cas, les titulaires de droits d'usages courts, les migrants, les pasteurs, les femmes). Et la présence ne garantit pas l'expression d'un désaccord le cas échéant. Cette situation est aussi différente de celle du diagnostic dans la mesure où les conséquences de la production de ce savoir sont directes, au moins d'un point de vue logique (bien que les effets pratiques en soient différées, du fait des étapes ultérieures de validation) : la connaissance d'un droit vaut reconnaissance (sous réserve, une fois encore, de la validation ultérieure). Reste bien sûr la question de la vérité de cette connaissance : les spécialistes des enquêtes sociologiques et ethnographiques le savent bien, les artefacts produits en situation d'entretien sont doublement indexés, à la situation et au référentiel (Briggs, 1986). La notion de participation mise en avant dans la rhétorique du PGTRN, par le partage qu'elle opère entre « développeurs » et « développés » – il s'agit toujours de la participation des populations –, ne laisse pas de place à la « participation cachée » (Chauveau et Lavigne Delville, 1998) des équipes de terrain. Or celle-ci est à la base de leur apport actif à l'évolution de la pratique du PFR et elle renvoie aussi à une posture participante propre à la situation d'enquête : les membres de l'équipe foncière ne sont pas des observateurs neutres, et les exemples cités plus haut sont là pour le montrer<sup>20</sup>. Le discours de la neutralité est lui-même bien peu neutre dans ses effets concrets lorsque la méconnaissance – le refus de reconnaissance – des rapports de force locaux est à la base de leur enregistrement « neutre ».

---

20. Comme le remarquent fort justement Susan Wright et Nici Nelson dans leur discussion des discordances et des convergences possibles entre observation participante et recherche participative, « au contraire de l'observation participante, le positionnement du chercheur n'est pas problématisé [dans la recherche participative], il est plutôt pensé comme un opérateur neutre de changement [facilitation] dans la distribution du pouvoir » (1995 : 57).

En revanche, certaines des innovations recensées plus haut constituent des réponses implicites à l'illusion positiviste et « neutraliste » qui imprègne le discours participatif. Elles renvoient au mode de production du consensus qui constitue un des fondements du PFR. Deux exemples, tous deux en provenance de Ouessè : (1) l'organisation de « mini-publicités » intermédiaires en cours d'enquête topo-foncière, (2) la mise en place d'une série réunions partielles dans le cadre d'un processus très graduel de négociation de contrats de plantation entre migrants et autochtones. Dans les deux cas, c'est la réalité et la pertinence des espaces publics qui sont questionnées, sur la base d'un constat simple : ce n'est pas en réunissant dans un lieu public créé pour l'occasion tous les protagonistes d'un différend que l'on peut obtenir une parole publique libre génératrice d'accords aux attendus explicités. Là encore, le silence, la non-participation, l'esquive rendent les différends peu visibles et leur (ré-)émergence incompréhensible. C'est exactement ce que nous avons pu observer à Anoum (site de Ouaké) : le surgissement du désaccord (le non-enregistrement foncier d'un lignage) peut prendre des formes aiguës et surtout emprunter des canaux opérant en dehors du dispositif institutionnel prévu par le projet. Ainsi en est-il du recours aux associations de ressortissants qui savent frapper à d'autres portes (préfecture de Djougou) pour tenter de faire pencher la balance. En d'autres termes, les moments de publicité organisés par le PFR (enquête contradictoire, publicité de validation intrinsèque) ne peuvent être compris sans prendre en compte les autres lieux de débats et de production des accords.

Dans ce contexte de pluralisme institutionnel ou « aréna », les commissions foncières occupent une place particulière comme instances de validation intrinsèque initiées de manière extrinsèque. Elles sont conçues comme des « structures participatives » dont la composition se fonde sur un double critère de représentativité géographique (dans les situations d'habitat dispersé) et sociale : sont suggérées les présences de représentants des autorités villageoises et coutumières, de personnes ayant participé aux enquêtes topo-foncières comme interprète ou guide et, selon les cas, d'autres représentants, « membres influents de coopératives, femmes ayant une influence sur les questions foncières » (Houngpodoté, 2000 : 233-234 ; CELCOR/PGTRN, 2000 : 87-89). La composition de ces commissions « doit également résulter d'une concertation intra-villageoise, avec appui et animation par le chef d'équipe foncière, aboutissant à un consensus final » (*ibid.* : 88). Alors que la décision d'instituer les commissions en amont du processus, en parallèle à l'enquête topo-foncière, semble dénoter une reconnaissance du caractère politique et pas seulement technique de la démarche, leur rôle dans la phase de publicité reste cantonné à celui d'enregistrement des désaccords. Le règlement de ceux-ci, abordé de manière minimaliste dans le manuel

de procédure du PFR, est confié au responsable de l'équipe foncière qui « utilisera la médiation pour amener les parties au règlement de leur problème » (*ibid.* : 79). Dans les faits, la composition et le fonctionnement des commissions foncières – en particulier au moment de la phase de publicité – expriment et réactivent l'état des rapports de forces locaux et le degré de légitimation des autorités politico-foncières en présence. Elles ne sont des « organes techniques » que dans la mesure où elles incluent les détenteurs d'un certain type de savoir foncier, coutumier, lié à l'histoire et aux rituels qui actualisent cette histoire, savoir qui est aussi porté et éventuellement modifié par les guides chaîneurs et interprètes du PFR. Mais ce savoir est en quête continue de légitimation et en même temps sujet à des tentatives de contrôle (Le Meur 2006a, d), faisant de ces instances des organes indissociablement « techniques » et politiques.

### **Le PFR comme dispositif de production et de gestion du savoir foncier**

Le PFR se présente comme l'instrument d'une démarche linéaire structurée en un « itinéraire technique » défini. En même temps, le PFR constitue donc un dispositif institutionnel complexe, composé d'instances étatiques (CELCOR abritée par le MAEP), de prestataires privés (bureau d'étude comme le GERAM Conseils et ONG), de représentants d'agences de développement extérieures (GTZ, AFD), de délégués choisis localement (comités de gestion foncière), auxquels on peut adjoindre le personnel temporaire que constituent les experts chargés des diagnostics et des évaluations, et les agents recrutés pour les enquêtes foncières. En fait, l'information foncière générée par le PFR suppose pour sa production et son inscription dans le temps des dispositifs de traduction mobilisant un ensemble hétérogène d'acteurs, d'idées et d'objets. La notion de traduction est ici comprise comme processus non seulement technique mais aussi politique de réassemblage et de transformation du monde : « La définition des groupes, de leur identité et de ce qu'ils veulent ou poursuivent, est constamment négociée tout au long du processus de traduction. Ce n'est pas un donné intangible, mais une hypothèse (une problématisation) introduite par certains acteurs et qui par la suite se voit plus ou moins infirmée, confirmée ou transformée. » (Callon, 1986 : 181.) La production et la gestion du savoir foncier au fondement de la démarche PFR sont conditionnées par les flux et les liens qui se font (et se défont) entre les éléments ou « actants » (acteurs, idées, objets) de ce dispositif. En ce sens, l'enquête socio-foncière constitutive du PFR renvoie de manière inhérente à des regroupements sociaux et à des inté-

rêts qui se transforment *via* les opérations de « problématisation, d'intéressement, d'enrôlement et de mobilisation » (Callon, 1986 : 180 *et sq.*).

D'un point de vue diachronique, la gestion de la phase de transition entre PGRN et PGTRN – marquée par des divergences entre bailleurs de fonds – est significative. Les discontinuités en matière de transmission du savoir accumulé ont été nombreuses.

À Ouaké, les documents des études socio-économiques et des diagnostics fonciers ont disparu (on a vu plus haut que la nouvelle équipe foncière n'a pas semblé en être très affectée). À Boukombé, l'organisation de la publicité, par le PGTRN, d'enquêtes foncières a permis à l'équipe foncière – et à la population... – de découvrir l'inachèvement (ou le bâclage) de ces enquêtes : certaines parcelles avaient été très hâtivement levées en bloc ou pas du tout, ou encore sous des faux noms.

Cette transition chaotique a paradoxalement permis de mettre à plat certaines difficultés rencontrées, de revoir certains aspects du dispositif (diagnostic, fiche d'enquête, commissions foncières) et en même temps, elle a facilité la décantation de la perception par les populations des risques potentiels du PFR (c'est par exemple assez nettement le cas à Boukombé).

D'un point de vue plus synchronique, la circulation du savoir interne au dispositif PFR apparaît comme freinée par un manque de sensibilité de ses agents à la question foncière. Le foncier comme ensemble complexe d'enjeux productifs, sociaux, politiques, symboliques, est fragmenté, parcellisé en une série de tâches techniques exécutées par différents acteurs, souvent sans une prise en compte suffisante des interactions positives qui pourraient résulter de l'usage de l'information générée à un autre endroit de la chaîne de production du savoir foncier. La non-utilisation des lexiques et des diagnostics au cours de l'enquête topo-foncière est typique de cette situation, de même que la faiblesse de la formation des équipes de terrain aux enjeux fonciers locaux. Cette parcellisation peut être partiellement contrebalancée par la mise en place précoce des commissions foncières dans le processus, mais la formation de leurs membres, centrée sur l'usage des documents du PFR, reste fondamentalement technique.

Le PFR comme institution « code de l'information » (Douglas, 1987 : 47) sur le mode ambivalent d'une double production de savoir et d'ignorance, de mémoire et d'oubli. Or on a bien noté la volonté positiviste du PFR de « prise en compte, sans aucune exclusive de tous les types de droits fonciers individuels ou collectifs d'appropriation ou d'usage de toutes origines » (PGTRN, 2000 : 8). On trouve ici une réponse à la question de Louis Assier-Andrieu placée en exergue de ce texte : l'objectif de l'opération PFR est bien d'identifier des normes préexistantes. Mais c'est la réalité de l'intégration de la procédure à la loi foncière rurale et à la

décentralisation (Lavigne Delville *et al.*, 2002 ; Lavigne Delville, 2007) qui éclairera en quelque sorte *a posteriori* la signification du positionnement « pilote » du projet et la nature des droits finalement reconnus. Il est toutefois intéressant d'aller au-delà de cette pragmatique de la politique publique pour se poser la question de l'épistémologie sous-jacente à l'ensemble du processus. On pourrait avancer en première approximation que le souci de prise en compte exhaustif des droits existants (à l'exception des délégations de droits à court terme) – qu'il soit illusoire ou non, effectif ou non – ne ressortit pas exactement à la volonté de simplification et de « lisibilité » du monde qui serait le signe des interventions de l'État (Scott, 1998 ; Li, 2005, 2007). Pourtant, si l'on pousse plus loin l'investigation, on s'aperçoit que tout un ensemble de micro-procédures décrites dans ce texte exerce un effet abrasif sur les aspérités du réel. Diagnostics et enquêtes sont pour partie préformés par la dichotomie propriétaire (coutumier)/exploitant et une représentation des logiques foncières fondée sur la superposition droit/parcelle/détenteur. L'usage insuffisamment contrôlé de termes tels que chef de lignage ou chef de terre produit un effet d'homogénéisation de configurations foncières très diverses. Des diagnostics ne prenant pas véritablement au sérieux les micro-diversités liées à des histoires spécifiques jouent également dans ce sens, ainsi que la formation trop limitée des agents de terrain. Il ne faut pas voir ici une sorte de théorie du complot généralisée ou encore surestimer la force de l'État dans l'imposition de ses visions. Les innovations discutées ici, qu'elles aient été formellement intégrées au dispositif PFR (l'institution des commissions foncières en amont du processus) ou qu'elles soient restées informelles (les mini-publicités, les réunions organisées au niveau de chaque groupe concerné par un accord possible), vont plutôt dans le sens d'une reconnaissance de la nature politique et plurielle de la dynamique enclenchée par le plan foncier rural. La résultante de ces tendances sera fortement orientée par les modalités opérationnelles d'intégration du PFR dans la loi foncière rurale (décrets d'application à venir) et dans le cadre encore inachevé de la décentralisation.

Dans tous les cas de figure, le PFR, la gestion des ressources naturelles et peut-être plus encore la gestion des terroirs qui structure le PGTRN sont des instruments de façonnage d'« espaces gouvernables » (Rose, 1999 : 31)<sup>21</sup>. Ce façonnage n'est pas qu'affaire de contrôle des

21. On peut interpréter les politiques de gestion des terroirs comme une modalité particulière de villagisation par création des villages à partir d'un territoire aux limites identifiées, et non plus autour d'un noyau d'infrastructures comme dans les années 1960-70 (cf. Scott, 1998 sur le cas tanzanien) et d'ancrage de l'État. Le PFR, en particulier par les difficultés que sa mise en œuvre rencontre dans certains contextes (fronts pionniers non stabilisés, maîtrises territoriales incertaines) et comme élément d'un vaste programme de gestion des terroirs (le PGTRN) occupe une place pivot dans ce processus (Le Meur, 2006a et b ; Jacob, cet ouvrage).

populations et de stratégie d'ancrage de l'État. Il a en même temps des fondements épistémologiques investis dans l'action comme savoirs pratiques, mais aussi réfléchis et théorisés, pas sur le mode académique mais selon des procédures relevant de la production et de l'évaluation des politiques publiques. Le PFR comme « technique de gouvernement<sup>22</sup> » a ceci de particulier qu'il n'est pas uniquement fondé sur des savoirs particuliers, il a aussi pour but explicite de produire de la connaissance *via* une sorte d'ethnographie appliquée de droits fonciers, mais là encore une connaissance qui ne sera pas validée à l'aune de la scientificité mais bien plus de sa capacité à rendre gouvernables des espaces et des individus. Le dispositif mis en place à ces fins est hybride, entre services étatiques, agences de développement, ONG et représentants du peuple, au fondement d'une gouvernementalité « à la fois extérieure et intérieure à l'État » (Foucault, 2001/1978 : 656).

### Détour historique et conclusion prospective

Risquons pour finir un détour qui devrait nous aider à penser la suite des événements. Au-delà de son histoire récente comme technique d'intervention, le PFR, de par des fondements théoriques positivistes (pas toujours clairement revendiqués), plonge ses racines dans le temps plus long de l'histoire de la colonisation. On retrouve dans la politique coloniale des traits constitutifs des plans fonciers ruraux : l'instrumentalisation/invention de la tradition et l'entreprise d'enregistrement et de codification des droits indigènes sous la forme de coutumiers (Colson, 1971 ; Chanock, 1985), l'appel à la participation paysanne et l'émergence de la rhétorique développementiste (Chauveau, 1994 ; Cooper, 1997)<sup>23</sup>. Participation et « invention de tradition » (Ranger, 1983 ; Spear, 2003) se rejoignent dans la coproduction de droits dits coutumiers par les adminis-

---

22. Rose (1999 : 52) insiste sur la rencontre entre savoirs pratiques, formes d'autorité, perceptions et modes de calcul (formes de rationalité) dans sa définition des « techniques de gouvernement », en accord avec le concept de gouvernementalité de Michel Foucault : « Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexion, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. » (Foucault, 2001/1978 : 655.)

23. La colonisation a ainsi pu être décrite par ses agents comme une vaste entreprise participative : « La France ne vise par à la soumission passive des populations de l'Empire, mais à leur affectueuse et confiante collaboration en vue de la réalisation de la grande œuvre de solidarité humaine qu'est pour elle la colonisation. » (Desanti, 1945 : 95.)

trations coloniales et les notables africains (Colson, 1971 ; Pels, 1996, 1997 ; Lentz, 2006). On ne peut qu'être frappé par les similitudes dans les débats que ces tentatives de codification nourrissent. Ainsi, les difficultés analysées dans la distinction entre détenteurs de droits administratifs et autorités politiques trouve un écho lointain mais net dans la remarque d'Elisabeth Colson qui avance justement que « la quête de propriétaires de toute terre a favorisé la confusion entre souveraineté et propriété » (1971 : 197). On retrouve aussi, dans l'élaboration de la législation foncière béninoise et la démarche du PFR, la question des terres « vacantes et sans maître », en particulier dans les zones de fronts pionniers où les maîtrises territoriales « coutumières » sont particulièrement incertaines voire inconsistantes.

Les glissements entre les registres des droits de propriété et des droits de souveraineté, entre le juridique et le politique, sont inhérents à tout enregistrement de règles coutumières dont la logique ne reconnaît pas cette distinction. Le PFR veut extraire les droits de leur gangue d'autorité, mais il ne peut y parvenir : les commissions foncières sont le lieu du retour du refoulé politique, ce qu'exprime l'intégration, certes variable, de représentants des autorités coutumières à ces instances imaginées comme purement « techniques ». En même temps, d'autres dimensions sont devenues des points aveugles du PFR alors même qu'elles constituent l'un des points focaux du débat colonial. Il en va ainsi de l'ethnicité. La logique coutumière coloniale était fondamentalement ethnicisante, sur la base d'une construction de la correspondance entre coutume, territoire, autorité politique coutumière (chefferie) et groupe ethnique (tribu). Il est troublant de voir resurgir dans le cadre du PGTRN des appellations ethniques employées sur un mode essentiellement pratique. Sur le site de Ouessè, l'intervention est ainsi différenciée en zones dont le premier critère de définition est ethnique (mahi/nago) et le second agricole (utilisation du sol). Les différences socio-ethniques (coutumes et institutions traditionnelles) et agronomiques (dont le mode d'accès à la terre et aux ressources, lui-même ancré dans la coutume) sont supposées justifier la territorialisation de l'action du projet qui elle-même favorise une territorialisation de l'ethnicité<sup>24</sup> et une tendance à l'autochtonisation de la problématique politico-foncière locale dans un contexte de front pionnier non stabilisé et d'immigration agraire forte. Il est significatif que la résurgence des autorités traditionnelles intervienne dans ce cadre qui lui est

---

24. On parle de « pays mahi » et « pays nago » alors que les maîtrises territoriales sont loin d'être claires dans les zones actives de défrichements et qu'un village nago comme Idadjo par exemple est situé en « pays mahi ». On retrouve la superposition entre territoire, ethnie et autorité dans le processus de colonisation du Dahomey (cf. Anignikin, 2001 ; Le Meur, 2006a pour la zone mahi).

finalement favorable, sur la base d'une légitimation et d'une instrumenta-  
 lisation réciproques entre chefferie et instances modernes (sous-préfec-  
 ture, PGTRN), et en même temps comme corollaire de la reconnaissance  
 des droits coutumiers par le PFR.

La démarcation instaurée par le PFR entre droits et autorités apparaît  
 difficile à défendre, en particulier dans le cadre d'une politique de gestion  
 des terroirs<sup>25</sup> qui tend à la territorialiser et à faciliter le retour des  
 instances coutumières. En même temps – et la distinction est de taille par  
 rapport à la logique des coutumiers coloniaux –, le PFR vise à enregistrer  
 « tous les types de droits fonciers individuels ou collectifs d'appropriation  
 ou d'usage de toutes origines » (PGTRN 2000 : 8), sans *a priori*  
 privilégier les droits dit « coutumiers ». Ceci signifie que la chefferie ne  
 sort pas nécessairement renforcée de cette politique spécifique de la  
 reconnaissance.

La question de la non-séparation entre droits et autorités ne se réduit  
 donc pas à sa dimension coutumière et l'avenir du PFR est indissociable  
 des recompositions que le champ des institutions politico-légales dans  
 son ensemble connaîtra dans le cadre de la décentralisation et de la mise  
 en œuvre de la législation foncière. Ces recompositions seront – et sont  
 déjà – fortement influencées par des acteurs extérieurs et leurs interac-  
 tions avec l'appareil étatique béninois. Ainsi, un nouvel entrant dans le  
 jeu foncier est le *Millenium challenge account*, financé par la MCC  
 (*Millenium challenge corporation*) rattachée au gouvernement états-unien  
 et indépendante de l'USAID. L'une de ses principales composantes traite  
 de la politique foncière. Une extension rapide du PFR est prévue  
 (300 PFR en cinq ans) sans qu'aient été définis les moyens nécessaires en  
 termes de formation et de logistique, et même des objectifs précis de  
 l'opération (Lavigne Delville, 2007). Le PFR est ici perçu comme une  
 étape provisoire sur la voie de l'immatriculation foncière, plutôt que  
 comme une reconnaissance à part entière des droits coutumiers. En outre,  
 bien que les choses semblent avoir évolué ces derniers temps, la coordi-  
 nation entre les organismes impliqués (MCA, AFD, GTZ, ProCGRN,  
 MAEP) demeure insuffisante. Au-delà, ou à côté de son inscription légis-  
 lative, le PFR devient un modèle, une référence discursive employée pour  
 légitimer des interventions pour des agences et des programmes jusque là  
 peu favorables à l'idée d'une reconnaissance des droits coutumiers  
 (MCA, des projets forestiers comme le PGFTR et le PAMF<sup>26</sup>).

---

25. N'oublions pas que, dans le vocabulaire politique français du Bénin, l'expression  
 « fils du terroir » a une forte connotation ethno-régionaliste (Bako-Arifari, 1995).

26. PGFTR : Projet de gestion des forêts et des terroirs riverains, financé par la  
 Banque mondiale ; PAMF : Projet d'aménagement des monts forestiers, financé par la  
 Banque africaine de développement et la Banque arabe pour le développement en  
 Afrique.

Les décalages entre le PFR comme système de représentations et système opérationnel risquent de s'en trouver approfondis ou, dans les termes de Roe (1994) repris par *Philippe Lavigne Delville* (ce volume), le PFR peut se glisser dans des récits de politique publique – mise en ordre séquentielle, temporelle et causale, des éléments considérés comme constitutifs d'une politique souhaitée – qui peuvent fortement diverger, d'autant plus qu'ils s'inscrivent dans des référentiels globaux eux-mêmes pluriels dans leurs manières de représenter, de problématiser et de combiner les figures de la démocratie, de la propriété, du néolibéralisme, de la décentralisation et de l'État.

### Bibliographie

- ANIGNIKIN, S. 2001, « Histoire des populations mahi. À propos d'une controverse sur l'ethnonyme et le toponyme "Mahi" », *Cahiers d'études africaines* 162 (2) : 243-265.
- ASSIER-ANDRIEU, L. 1996, *Le droit dans les sociétés humaines*, Paris : Nathan.
- BAKO-ARIFARI, N. 1995, « Démocratie, régionalisme et 'logique du terroir' au Bénin », *Politique africaine* 59 : 7-24.
- BANQUE MONDIALE 1992, *Rapport d'évaluation du Projet de gestion des ressources naturelles*, Cotonou.
- BOSC, P.-M., CHAUVEAU, J.-P., AFFOU, Y.S., FIAN, A. & P. D'AQUINO 1996, *Évaluation de l'opération pilote de Plan foncier rural*, Abidjan-Montpellier : Ministère de l'agriculture et des ressources animales-CIRAD/SAR.
- BRIGGS, C. 1986, *Learning How to Ask. A Socio-linguistic Appraisal of the Role of the Interview in Social Science Research*, Cambridge : Cambridge University Press.
- CALLON, M. 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique* 36 : 169-208.
- CELCOR/PGTRN 2000, *Manuel de procédure du plan foncier rural*, Cotonou : MDR/PGTRN/GTZ/ AFD.  
— 2001, *Propositions pour la gestion du plan foncier rural*, Cotonou : MDR/PGTRN/ GTZ/AFD.
- CHANOCK, M. 1985, *Law, Custom and Social Order. The Colonial Experience in Malawi and Zambia*, Cambridge : Cambridge University Press.
- CHAUVEAU, J.-P. 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développe-

- ment », in : Jacob, J.-P. & Ph. Delville (dir.), *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED : 25-60.
- 2003, « Plans fonciers ruraux : conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits ». In : Lavigne Delville, Ph., Ouédraogo, H., Toulmin, C. & P.-Y. Le Meur (dir.), *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, IIED-GRET-GRAAF : 35-48.
- CHAUVEAU, J.-P., COLIN, J.-P., JACOB, J.-P., LAVIGNE DELVILLE, Ph. & P.-Y. LE MEUR 2006, *Changes in land access and governance in West Africa: markets, social mediations and public policies*, Results of the CLAIMS research project, London : IIED/DFID.
- CHAUVEAU, J.-P. & Ph. LAVIGNE DELVILLE 1998, « Communiquer dans l'affrontement. La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés », in : Deler, J.-P., Fauré, Y.-A., Piveteau, A. & P.-J. Roca (dir.), *ONG et développement*, Paris, Karthala : 195-213.
- CIRAD-TERA, CIEPAC, FIEF, CEBEDES 1998, *Étude de faisabilité de la phase de consolidation du programme de gestion des ressources naturelles (PGRN)*, Cotonou : MDR/CIRAD.
- COLIN, J.-Ph. 2008, « Dinsentengling intra-kinship property rights in land: a contribution of economic ethnography to land economics in Africa », *Journal of Institutional Economics* 4 (2) : 231-254.
- 2009, *Les transactions foncières en Côte d'Ivoire rurale : diagnostic des pratiques et besoins de sécurisation*, Paris : GRET (version publique du rapport d'expertise « Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire ». Rapport 1. Diagnostic des pratiques. République de Côte d'Ivoire, Ministère de l'agriculture & Délégation européenne, 2008).
- COLSON, E. 1971, « The Impact of the Colonial Period on the Definition of Property Rights », in : Turner, V. (ed.), *Colonialism in Africa 1870-1960*, vol. 3, Cambridge, Cambridge University Press : 193-215.
- COOPER, F. 1997, « Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept », in : Cooper, F. & R. Packard (eds.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press : 64-92.
- DESANTI, H. 1945, *Du Danhomé au Bénin-Niger*, Paris : Larose.
- DOUGLAS, M. 1987, *How Institutions Think*, London : Routledge & Kegan.
- EDJA, H. 2000, *Les délégations des droits de culture dans le sud du Bénin, modalités et dynamiques*, Paris-Londres : GRET-IIED.
- EDJA, H. & E. KOROGONÉ 2002, *Rapports socio-fonciers dans la commune de Sinendé*, Cotonou : APIC ONG/PGTRN.

- EDJA, H., LE MEUR, P.-Y. & Ph. LAVIGNE DELVILLE 2003, *Les enquêtes socio-foncières du PFR dans la perspective de la future loi foncière rurale*, Paris-Cotonou : GRET-PGTRN-AFD-GTZ.
- FOUCAULT, M. 2001/1978, « La gouvernementalité », in : Foucault, M., *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard : 635-657.
- GUIJT, I. & M. K. SHAH (eds.) 1998, *The Myth of Community. Gender Issues in Participatory Development*, London : Intermediate Technology Publications.
- HOBART, M. (ed.) 1993, *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London : Routledge.
- HOUNKPODOTÉ, R. M. 2000, « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin, Acquis et perspectives », in : Lavigne Delville, Ph., Toulmin, C. & S. Traoré (éd.) *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED : 225-238.
- JACOB, J.-P. 2000, « Connaissance et développement en Afrique », in : Jacob, J.-P. (dir.) *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Paris-Genève, PUF-IUED : 11-30.
- KARSENTY, A. 1993, *Opérations foncières du PGRN*. Cotonou : PGRN.
- KUPER, A. 1982, « Lineage Theory : A Critical Retrospect », *Annual Review of Anthropology* 11 : 71-95.
- LAVIGNE DELVILLE, Ph. 2007, *Pour une anthropologie de la production des politiques publiques. Une première lecture de la réforme foncière rurale au Bénin*, colloque International de l'APAD « Développement, libéralisme et modernité : trajectoires d'une anthropologie du changement social », Tervuren & Louvain-la-Neuve, 13-15 décembre 2007.
- LAVIGNE DELVILLE, Ph., ROBERT, B., DÉGUÉNON, L. A., EDJA, H. & A. ROCHEGUDE 2002, *Appui à l'élaboration d'un Plan d'actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière en République du Bénin*, premier rapport d'étape, Paris-Cotonou : GRET-PGTRN-AFD-GTZ.
- LAVIGNE DELVILLE, Ph., SELAMNA, N.-E. & M. MATHIEU (dir.) 2000, *Les enquêtes participatives en débat. Ambition, pratiques et enjeux*, Paris : GRET-Karthala-ICRA.
- LE MEUR, P.-Y. 1995, « Le palmier vu d'en bas. État, paysanneries et pouvoirs locaux au sud-Bénin », *Politique africaine* 59 : 82-101.
- 2005, *Amélioration des outils d'enquête socio-foncière du Plan foncier rural au Bénin*. Paris-Cotonou : AFD-GRET-PROCGRN.
- 2006a, « State Making and the Politics of the Frontier in Central Benin », *Development and Change* 37 (4) : 871-900.
- 2006b, « Governing Land, Translating Rights: The Rural Land Plan in Benin », in : Lewis, D. & D. Mosse, (eds.), *Development Brokers & Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press : 75-100.

- 2006c, « Gérer l'attente. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation », in : Fay, C., Koné, Y. F. & C. Quiminal (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD : 343-361.
  - 2006d, *Gouvernementalité de la frontière. Mobilité, contrôle des ressources et citoyenneté locale au centre du Bénin*, colloque international « Les pouvoirs locaux au Niger et en Afrique de l'Ouest », LASDEL, Niamey, 29-31 octobre 2006.
  - 2008a, *L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin*, Programme Zones Arides, Dossier n°147, Londres : IIED.
  - 2008b, « Between emancipation and patronage: Changing intergenerational relationships in Central Benin », in : Alber, E., van der Geest, S. & S. R. Whyte (eds.), *Generations in Africa. Connections and Conflicts*, Hamburg, Lit Verlag : 209-235.
- LE MEUR, P.-Y. & C. ADJINACOU 1998, « Les pouvoirs locaux à Gbanlin (Zou) entre migration, commerce et religion », in : Bierschenk, T. & J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 121-169.
- LENTZ, C. 2006, *Ethnicity and the Making of History in Northern Ghana*. International African Library 33, Edinburgh : Edinburgh University Press.
- LI, T. M. 2005, « Beyond 'the State' and Failed Schemes », *American Ethnologist* 107 (3) : 383-394.
- 2007, *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*, Durham : Duke University Press.
- MAINE, Sir H. 1861, *Ancient Law*, London : John Murray.
- MONDJANNAGNI, A. 1977, *Campagnes et villes au sud de la république populaire du Bénin*, Paris-La Haye : Mouton.
- MOORE, S. F. 1970, « Politics, Procedures, and Norms in Changing Chagga Law », *Africa* 40 (4) : 321-344.
- MOSSE, D. 2003, « The Making and Marketing of Participatory Development », in : Quarles van Ufford, P. & A.K. Giri (eds.) *A Moral Critique of Development*, London, Routledge : 43-75.
- 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London : Pluto Press.
- NAUDET, J.-B. 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris : Club du Sahel-OCDE.
- NELSON, N. & S. WRIGHT (eds.) 1995, *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, London : Intermediate Technology Publications.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD-Karthala.

- PELS, P. 1996, « The Pidginization of Luguru Politics: Administrative Ethnography and the Paradoxes of Indirect Rule », *American Ethnologist* 23 (4) : 738-761.
- 1997, « The Anthropology of Colonialism: Culture, History, and the Emergence of Western Governmentality », *Annual Review of Anthropology* 26 : 163-183.
- PGRN 1997, *Atelier de réflexion sur le plan foncier rural*, Abomey, 14-16 mai 1997.
- RANGER, T. 1983, « The Invention of Tradition in Colonial Africa », in : Hobsbawm, E. & T. Ranger (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press : 211-262.
- ROE, E. 1994, *Policy Narrative Analysis*, Durham : Duke University Press.
- ROSE, N. 1999, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge : Cambridge University Press.
- SCOTT, J. 1998, *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven & London : Yale University Press.
- SHORE, C. & S. WRIGHT 1997, « Policy: A New Field of Anthropology », in : Shore, C. & S. Wright (eds.) *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, London, Routledge : 3-39.
- SPEAR, T. 2003, « Neo-traditionalism and the limits of invention in British Colonial Africa », *Journal of African History* 44 : 3-27.
- VINCENT, J. 1990, *Anthropology and Politics. Visions, Traditions, and Trends*, Tucson : The University of Arizona Press.
- WRIGHT, S. & N. NELSON 1995, « Participatory Research and Participant Observation: Two Incompatible Approaches », in : Nelson, N. & S. Wright (eds.), *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, London, Intermediate Technology Publications : 43-59.

---

Jean-Philippe Colin  
Pierre-Yves Le Meur & Éric Léonard (éd.)

# Les politiques d'enregistrement des droits fonciers

Du cadre légal aux pratiques locales



---

KARTHALA

---

Entre 2001 et 2007, un collectif de recherche sur la question foncière dans les pays du Sud s'est organisé dans le cadre de l'unité de recherche 095 de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) : *Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs*. Cette unité de recherche a participé activement à l'organisation du colloque international « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques » qui s'est tenu à Montpellier en mai 2006.

Ce colloque, co-organisé par les institutions d'Agropolis Montpellier (IRD, IAMM/CIHEAM, Supagro, INRA, CIRAD), le CMI (Bergen, Norvège), l'IIED (Londres, Grande Bretagne), l'IHEID (Genève, Suisse), l'Université de Mayence (Allemagne), Plaas/University of Western Cape (Afrique du Sud), le CEPED et le GRET (Paris), a bénéficié de l'appui financier de la Coopération suisse, du ministère des Affaires étrangères et de l'Agence française pour le développement.

Le colloque a accordé une large place aux analyses des politiques contemporaines de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers coutumiers et locaux dans les pays du Sud. Le présent ouvrage rassemble une sélection de travaux sur ce thème, dont les premières versions avaient été présentées et discutées à cette occasion.

KARTHALA sur Internet : <http://www.karthala.com>

Paiement sécurisé

**Couverture** : Motifs de velours du Kassai (Congo)

© ÉDITIONS KARTHALA, 2009

ISBN : 978-2-8111-0311-8

SOUS LA DIRECTION DE  
**Jean-Philippe Colin,**  
**Pierre-Yves Le Meur & Éric Léonard**

# **Les politiques d'enregistrement des droits fonciers**

**Du cadre légal aux pratiques locales**

**Éditions KARTHALA**  
**22-24, boulevard Arago**  
**75013 Paris**