

# Conceptions des droits fonciers, récits de politique publique et controverses

## Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest

Philippe LAVIGNE DELVILLE<sup>1</sup>

La thématique de la reconnaissance des droits locaux « coutumiers »<sup>2</sup> (Toulmin et Quan, 1999) et celle de la sécurisation foncière (Bruce et Mighot-Adholla, 1994 ; Le Roy, Karsenty, Bertrand, 1996 ; Lavigne Delville, 2006, 2007a) sont au cœur des débats contemporains sur les réformes de la politique foncière dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest. Différentes visions de la sécurisation foncière se confrontent, aboutissant à des stratégies divergentes, de la généralisation de l'immatriculation à la reconnaissance des institutions locales de gestion foncière (Le Roy, 1998)<sup>3</sup>.

---

1. Ce texte s'appuie sur les travaux menés dans le cadre du projet de recherche INCO-CLAIMS, financé par l'Union européenne (cf. Chauveau *et al.* 2006). Je remercie Vincent Basserie, Jean-Pierre Jacob et les éditeurs de cet ouvrage pour leurs commentaires et critiques pertinentes sur les premières versions de ce texte. Je reste seul responsable des analyses proposées ici.

2. L'ambivalence du terme « coutumiers » amène un certain nombre d'auteurs à préférer le terme « locaux » pour éviter – à juste titre – une connotation essentialiste de droits ancrés dans une tradition immémoriale. Le terme « droits locaux » a aussi ses ambiguïtés, celles du terme « local ». J'utilise ici le terme de « coutumier », en pleine connaissance de ses limites (Chauveau, 1998 ; Le Roy, 2003), pour qualifier les situations où les *régulations* sont de nature coutumière, c'est-à-dire fondées sur les normes sociales locales, créées dans les réseaux sociaux et mises en œuvre par les pouvoirs locaux. Ceci ne présage en rien de la nature des droits, individualisés ou non, faisant l'objet de transferts marchands ou non, ni de « l'authenticité » de ces régulations, qui peuvent être le fruit des politiques publiques, coloniales ou indépendantes.

3. Les démarches de Code Rural visent à intégrer dans la loi des éléments des normes coutumières. La gestion patrimoniale met l'accent sur la constitution de certaines ressources en « patrimoine », la négociation d'accords sur la vision du moyen terme et la

Une de ces stratégies, expérimentée dans plusieurs pays<sup>4</sup>, est le Plan foncier rural (PFR). Il s'agit d'une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers locaux, qui vise à clarifier la situation foncière par une « photographie » des droits existants et faisant consensus à l'échelle locale<sup>5</sup>. Là où la loi le permet, ce recensement aboutit à la délivrance de documents juridiques (souvent appelés « certificats fonciers ») attestant de la validité des droits recensés (Gastaldi, 1998 ; Hounkpodote, 2000) et leur offrant ainsi une existence juridique. Cette démarche « instrumentale » (Le Roy, 1998) se veut donc une réponse pragmatique et opératoire à la question de la reconnaissance des droits locaux coutumiers.

Mon propos ici n'est pas de revenir sur la question de la pertinence des PFR par rapport aux dynamiques foncières rurales, ni sur celle de l'impact des PFR sur le terrain<sup>6</sup>. Me plaçant en amont des opérations de terrain, je voudrais mobiliser certains outils de l'approche cognitive des politiques publiques<sup>7</sup> pour analyser les différentes conceptions de l'outil PFR parmi les acteurs (membres de l'administration, chercheurs, consultants, bailleurs, agents de terrain, etc.) impliqués à un titre ou à un autre dans les processus de définition ou de mise en œuvre des réformes foncières.

En effet, la question de la sécurisation foncière et du titrage est l'objet de nombreux débats et de conceptions contrastées. Les PFR eux-mêmes sont l'objet de représentations diverses et en partie contradictoires, en concurrence entre elles : les différents acteurs des politiques foncières en

---

mise en place de règles négociées. Plus récemment, la thématique de la formalisation des transactions foncières (Mathieu *et al.*, 2003) a émergé, ainsi que celle des conventions locales (Djiré et Dicko, 2007) sur le thème des ressources renouvelables. Cf. Fitzpatrick (2005) pour un panorama général.

4. En Côte d'Ivoire à partir de 1990, puis au Bénin, au Burkina Faso (sur un projet localisé). En Côte d'Ivoire, l'expérience a été en pratique stoppée avec la loi foncière de 1998 et les troubles politiques des années 2000. Les guichets fonciers de Madagascar relèvent d'une démarche voisine.

5. Les PFR ont été expérimentés, à une échelle variable, dans ces trois pays (ainsi que, dans une moindre mesure, en Guinée), sous forme de projet pilote. En Côte d'Ivoire (loi de 1998), la législation en a repris certains aspects tout en vidant la démarche de son sens (cf. Chauveau, 2002). Au Bénin, ils sont intégrés dans la nouvelle loi portant régime foncier rural, sans que tous les choix aient été arbitrés (Lavigne Delville, à paraître). Leur mise en œuvre en tant que dispositif légal aboutissant à la délivrance de certificats fonciers aux détenteurs de droits n'a pas encore commencé.

6. Les nombreuses études et recherches menées sur les PFR (cf. Bassett, 1995 ; Bosc *et al.* 1996 ; Chauveau *et al.*, 1998 ; Chauveau, 2003 ; Ouedraogo *et al.*, 2005 ; Le Meur, 2006a ; Lavigne Delville, 2005a ; *Edja & Le Meur ; Jacob*) montrent à la fois l'intérêt et les problèmes théoriques et pratiques de cette démarche.

7. Cette approche n'est évidemment pas exclusive. Faisant la synthèse des différents courants de recherche, Pallier et Surel (2005) argumentent de façon convaincante, à la suite de Hecllo (1994), sur la pertinence d'une approche par les trois « i » (les idées, les intérêts, les institutions).

ont des conceptions variées, plus ou moins formalisées et articulées, renvoyant à leur profession, à leur position institutionnelle, à leur rapport aux réalités rurales, à leur vision politique.

À partir de nombreuses observations et entretiens avec des acteurs des politiques foncières impliqués à un titre ou un autre dans les PFR en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Bénin, je voudrais ici tenter de caractériser ces différentes conceptions, implicites ou explicites, pour ensuite illustrer, à partir du cas du Bénin, les implications de ces conceptions dans les stratégies opérationnelles et les méthodologies des PFR (avec des effets induits, *in fine*, sur leurs résultats concrets).

## Les PFR dans les « récits » de la sécurisation foncière

### *La sécurisation foncière : deux grands « récits » et une variante*

Différentes analyses se confrontent sur la question de la reconnaissance et de la sécurisation des droits fonciers. J'utiliserai ici le concept de récit, emprunté à l'analyse des politiques publiques. Les « récits de politique publique » (*policy narratives*) prennent la forme d'histoires causales. Ils expliquent comment telle action est susceptible de produire tel effet. « Moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politique publique reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver que ce qui va arriver – selon leurs narrateurs – si les événements surviennent ou les situations évoluent comme prévu » (Roe, 1994 : 36-37, cité par Radaëlli, 2004 : 367.)

Les débats sur la reconnaissance des droits peuvent se lire sous cet angle, en distinguant deux grands récits. Le récit classique, celui de l'enregistrement des terres et de la délivrance de titres de propriété<sup>8</sup>, est directement inspiré de la théorie standard des droits de propriété. Selon ce récit, la délivrance de titres de propriété sécurise les ayants droit et permet l'accès au crédit, induisant ainsi des investissements et des gains de productivité. Le tout favorise un marché foncier fluide et une allocation de la terre aux agents les plus productifs. Le titre de propriété est ainsi le déterminant principal de la productivité. La politique qui en découle est une politique de délivrance de titres de propriété privée et de

---

8. « Titre de propriété » est ici un terme générique, pour toutes sortes de documents juridiques. Le Titre Foncier issu des procédures d'immatriculation n'est qu'une forme bien particulière de titre de propriété. Pour éviter les confusions, on utilisera Titre Foncier avec des majuscules pour ce dernier cas, et les termes de propriété, titre, sous une acception générique.

stimulation du marché foncier, cohérent avec une vision individuelle et marchande de la société, dans laquelle l'État doit produire les institutions nécessaires au marché (*Colin, Le Meur et Léonard*, cet ouvrage).

À ce récit, s'oppose le récit de la gestion communautaire, selon lequel c'est l'État – colonial puis indépendant – qui, en imposant des modèles normatifs inadaptés, et en particulier une conception importée du foncier en termes de propriété privée, et en niant les droits locaux et les régulations locales, est la source des problèmes et des conflits fonciers, conflits aggravés par les pressions sur la marchandisation de la terre. Dès lors, tout enregistrement des droits (surtout individuels) ne peut que prolonger ces interventions publiques inadéquates et déstructurer encore plus les sociétés locales. C'est au contraire l'autonomie reconnue ou redonnée aux communautés locales qui peut assurer une gestion foncière paisible et équitable. Dès lors, c'est en réhabilitant les institutions traditionnelles et l'autorité des pouvoirs locaux, et en reconnaissant une large autonomie aux sociétés locales dans la gestion de leurs terres et de leurs ressources, que la question foncière peut se traiter et les conflits être résolus.

Ces deux récits sont l'objet de nombreuses critiques. Bien que reposant sur les développements de la théorie économique des droits de propriété (en tous cas, les travaux des années 1970), le récit de l'enregistrement est largement mis en question par de nombreuses études empiriques (sociologiques comme économiques), tant dans son volet rétrospectif (l'informalité comme cause d'insécurité, les conflits sur les droits coutumiers comme symptômes de la faillite des régulations coutumières et de la demande de titre) que dans son volet prospectif (les effets attendus de la titrisation, l'accès au crédit, les gains de productivité), tant en milieu rural (cf. Platteau, 1996 ; *Bouquet et Colin ; Le Meur et Léonard*) qu'urbain (Durand-Lasserre et Selod, 2009). Une raison essentielle en est la relation univoque supposée entre titre et investissement. Or, de bonnes performances économiques découlent d'une combinaison optimale des facteurs de production, dépendant à la fois de l'accès à la terre, des débouchés, des rapports de prix et de l'accès aux autres facteurs de production (main-d'œuvre et capital) : « Si les problèmes d'incitations et de risque ne sont pas résolus de façon satisfaisante sur un des marchés, ils ont des répercussions qui débordent sur les autres marchés. De même, les enjeux de pouvoir, les collusions d'intérêt et les distorsions dans les marchés du travail, du crédit et des produits agricoles se traduisent par un manque de compétition et des anomalies dans les marchés de ventes et de location de terres. Bon nombre des limites des analyses existantes sur les marchés fonciers découlent d'une attention insuffisante à ces deux ensembles de relations entre les marchés » (*Binswanger et al.*, 1995, TdA). Autrement dit, « si l'accès au crédit ou à la force de travail est malaisé, ou si les débouchés ne sont pas assurés, un bon fonctionnement

du marché foncier aura peu d'effets positifs et risque même d'avoir des effets pervers » (*id.*). À l'issue d'une étude comparative, Bruce et Mighot-Adholla (1994 : 261) concluent même : « Peut-on identifier des circonstances dans lesquelles l'enregistrement et la délivrance de titres, à la demande ou systématiques, restent appropriés et rentables ? » (TdA). Ce récit n'en demeure pas moins explicite ou latent dans les positions de nombreux acteurs, bailleurs de fonds institutionnels et responsables nationaux des politiques agricoles, géomètres, économistes. Dans les débats internationaux, il reprend vigueur au début des années 2000 à travers le succès des thèses de De Soto (2005), qui affirme – avec une démonstration discutable<sup>9</sup> – que l'enregistrement des droits fonciers locaux permettra de faire rentrer les pauvres dans le capitalisme et de réduire la pauvreté.

Fondé sur une lecture communautaire, voire communautariste, de la gestion foncière, le second récit cherche à mieux rendre compte des pratiques foncières locales. De fait, une partie importante du monde rural continue à faire l'objet de régulations de nature coutumière. Mais le second récit tend à sous-estimer les changements vécus par les sociétés rurales du fait de l'intervention de l'État, du développement du marché, de la pression démographique. Il surestime fréquemment la cohérence des modes de gestion locaux et parfois leur légitimité aux yeux des acteurs locaux. Il néglige le fait que l'enchâssement social du foncier va de pair avec un accès différencié à la terre en fonction des identités sociales, avec des effets d'exclusions, envers les cadets sociaux et les « étrangers » à l'espace social local (Peters, 2004). Dans ses versions les plus « douces », on propose des instances locales démocratiques et élues, censées dépasser ces enjeux pour l'intérêt général. Dans ses versions les plus « dures », on est dans un néo-traditionalisme fondé sur une vision romantique des communautés locales, faisant fi des évolutions et de l'histoire et pouvant justifier les exclusions sur base ethnique. Ces versions « dures » sont prégantes chez un certain nombre d'auteurs et d'experts prônant la décentralisation et la reconnaissance des modes locaux de gestion foncière, en particulier sur la question des ressources renouvelables. Il est fortement contesté par ceux qui voient dans les systèmes fonciers locaux un frein à la productivité, discutent l'équité ou l'efficacité des régulations locales ou prônent une gestion publique du foncier dépassant les particularismes locaux.

Ces deux récits se fondent ainsi sur des prémisses différentes et proposent des réponses radicalement différentes : pour le premier, le titre de propriété et la sécurisation par le titre, pour le second, l'autonomie retrouvée des communautés locales dans leur gestion foncière. Dans les deux cas, il s'agit de résoudre la contradiction entre normes publiques et normes locales, au profit de l'une ou de l'autre.

---

9. Cf. Lavigne Delville (2005b).

Une troisième lecture émerge des résultats actuels de la recherche en sciences sociales, mais n'a pas encore vraiment fait l'objet d'une « mise en récit » de politique publique : dès lors que l'on reconnaît le caractère structurel de la coexistence de normes sociales d'origine différente (résultant de la relative autonomie conservée par les sociétés locales par rapport à l'État) et de la dimension sociopolitique centrale des enjeux fonciers, le problème essentiel posé par le foncier est une question de régulation, c'est-à-dire de processus de définition et de mise en œuvre des règles répondant aux enjeux contemporains, assurant une pleine citoyenneté aux acteurs ruraux et une évolution pacifique des rapports fonciers. Prenant acte de la nature hybride du foncier contemporain et de la grande diversité des situations, cette troisième lecture propose de construire des articulations dynamiques entre normes locales et droit positif, de réconcilier légitimité, légalité et pratiques. Ces analyses (Le Roy *et al.*, 1996 ; Lavigne Delville, 1998 ; Chauveau et Lavigne Delville, 2002 ; Chauveau *et al.*, 2006) se traduisent par une approche en termes de sécurisation foncière, qui ne présage pas de la nature des droits en question. Elles mettent par ailleurs l'accent sur les institutions de gestion foncière, sur la construction d'une gouvernance locale du foncier, dans un cadre défini et régulé par l'État. Avec un équilibre varié, selon les auteurs, entre régulation locale et régulation publique, il s'agit de promouvoir (1) un cadre légal clarifié, qui reconnaisse la légitimité des droits et arrangements locaux pour autant qu'ils ne soient pas contradictoires avec les principes fondamentaux de l'État, (2) un cadre institutionnel décentralisé de la gestion foncière favorisant « des autorités légitimées, autonomes et gestionnaires » (Le Roy, 1996) aptes à réguler la pluralité des normes, et (3) des outils simples matérialisant les droits faisant consensus. De telles analyses ne sont cependant pas portées par des réseaux d'acteurs suffisants pour être encore sorties du discours scientifique et pouvoir jouer le rôle de « récit de politique publique ».

Même si ces récits sont plus ou moins justes et pertinents, selon les contextes, la question ici n'est pas celle de la véracité. L'intérêt des approches en termes de récits est qu'elles suspendent cette question – temporairement au moins. Un récit est toujours une lecture simplifiée, orientée et sélective de réalités nécessairement plus diverses et complexes. Sa fonction est de « certifier et de stabiliser les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe. En tant que tels, les récits de politiques publiques peuvent bien être de fausses représentations de la réalité – et reconnues comme telles – mais elles survivent tout de même et parviennent à s'imposer » (Roe, 1994 : 51, cité in Radaelli, 2004 : 367)<sup>10</sup>.

---

10. Divers travaux ont discuté les politiques environnementales ouest-africaines en ces termes, montrant que le discours sur la dégradation généralisée de l'environnement n'était parfois que faiblement démontré (Leach et Mearns, 1996 ; Marcussen, 2000).

Ce caractère sélectif du récit (qui mobilise certains éléments plutôt que d'autres, des exemples plutôt que d'autres) est même un élément fondamental pour une analyse des politiques publiques : on ne peut agir qu'à partir de représentations simplifiées du réel, couplant un décodage qui « diminue l'opacité du monde en définissant de nouveaux points d'appui pour agir » et un recodage, à travers « un ensemble de normes prescriptives qui donnent sens à un programme politique. [...] C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action » (Muller, 1990 : 42-44). Identifier les récits permet d'identifier les raisonnements qui structurent les positions en présence et d'éclairer la structure des arènes et des forums (Jobert, 1999) où se négocient les politiques foncières, la nature des controverses qui les animent et les logiques des alliances.

#### *Les Plans fonciers ruraux (PFR) : une réponse hybride*

Si les Plans fonciers ruraux ne sont pas la seule approche en matière de reconnaissance des droits fonciers et de sécurisation foncière en Afrique francophone, ils présentent l'intérêt d'avoir été expérimentés sur de larges échelles, en Côte d'Ivoire et au Bénin et dans une moindre mesure au Burkina Faso. Une des raisons de l'intérêt que suscitent les PFR tient à ce qu'ils semblent pouvoir s'intégrer dans ces deux récits (et même dans le troisième en émergence) et apparaissent donc comme une réponse pouvant potentiellement (et au moins temporairement) fédérer des visions différentes.

D'un côté, la démarche renvoie très clairement à une logique d'enregistrement et donc au premier récit : il s'agit d'une démarche systématique d'identification et de cartographie des droits, aboutissant à un registre des ayants droit et à une carte parcellaire. Le PFR permet de sortir de l'oralité et d'entrer dans la sphère du droit écrit : « Au Bénin, les caractéristiques du régime foncier coutumier (oralité des transferts, absence de preuves valables, de publicité des droits sur la terre) posent problème » (Hounkpodote, 2000 : 229). Le PFR est censé clarifier la situation foncière, matérialiser clairement les limites des parcelles et ainsi réduire les conflits tout en constituant une incitation à l'investissement. Les certificats fonciers issus de la procédure doivent pouvoir servir de garantie pour le crédit. Ils sont gérés par un dispositif public – au niveau sous-préfectoral en Côte d'Ivoire, au niveau communal au Bénin –, l'échelon villageois n'ayant qu'un rôle technique d'enregistrement des mutations.

Une fois le consensus obtenu par les enquêtes et la phase de publicité terminée, les droits identifiés sortent ainsi des régulations locales/coutu-

mières pour entrer dans une procédure technique d'enregistrement des mutations (héritages, cessions, etc.). Dans cette optique, les PFR sont bien des démarches d'enregistrement, visant à sortir les droits fonciers de leur enchâssement dans les rapports sociaux pour en faire des droits juridiquement reconnus, objets d'une gestion publique. On retrouve ici, assez clairement, le raisonnement sur la théorie des droits de propriété, dans sa version qualifiée d'évolutionniste par Platteau (1996) : les régulations coutumières fonctionnent à peu près tant que les densités de population sont faibles et que l'insertion dans les marchés est réduite. Dès que les enjeux s'accroissent, l'oralité ne suffit plus, le flou sur les droits suscite des conflits, il y a une demande pour une intervention publique, visant à définir les droits de propriété et à mettre en place un enregistrement des droits ; clarifiant et sécurisant les droits, donnant accès au crédit, cet enregistrement stimule la productivité.

Pour autant, les PFR sont aussi présentés comme une démarche de reconnaissance des droits coutumiers, alternative à l'immatriculation, et au Titre Foncier qui est dans la plupart des pays d'Afrique francophone le seul statut légal de la propriété foncière. L'ambition est d'identifier et d'enregistrer les droits qui font consensus à l'échelle locale, d'« identifier tous les droits », y compris – en théorie au moins – ceux portant sur les ressources naturelles ou les droits délégués à des tiers. Les droits recensés peuvent être individuels ou collectifs et, dans ce dernier cas, c'est le « gestionnaire » de la parcelle qui est identifié et recensé en tant que représentant du groupe familial propriétaire. Il s'agit de permettre une reconnaissance et une validation publique locale des droits, tels qu'ils existent, et d'en faire le fondement d'une reconnaissance juridique. La démarche se veut neutre, reflet des situations locales. Fondée sur des enquêtes locales, parcelle par parcelle, s'appuyant sur les déclarations des ayants droit sur les droits qu'ils détiennent et la validation des voisins, la démarche est conçue pour rendre possible cette « photographie » des situations locales. Le choix du niveau de droits à enregistrer (individuels, ou collectifs) est laissé aux acteurs locaux, au cas par cas. Selon les zones, la taille moyenne des parcelles varie de quelques hectares à plusieurs dizaines d'hectares, en lien, entre autres, avec le degré d'individualisation des droits enregistrés (dans le cas de patrimoines de familles élargies ou de segments de lignage, la répartition interne des droits entre les ayants droit est gérée au sein du collectif). Les opérations PFR doivent déboucher sur une validation juridique des droits recensés dans leur diversité et les certificats qui sanctionnent ce processus constituent un nouveau type de titre de propriété (au sens large) doté d'une consistance juridique propre, même si des passerelles vers l'immatriculation sont prévues.

Enfin, la gestion foncière au quotidien est assurée par des comités villageois, formalisant une instance locale de régulation foncière au statut



administratif reconnu tout en étant clairement « enchâssée » dans les institutions locales.

On est donc loin de l'application uniforme d'un modèle de propriété privée. Création de droits fonciers légaux « par le bas », à partir de la reconnaissance des droits existants, tels qu'ils se sont forgés au fil de l'histoire, et non pas « par le haut », à partir d'affectation de droits par l'État<sup>11</sup>, principe de reconnaissance des droits locaux coutumiers dans leur diversité : on est effectivement dans une rupture majeure par rapport aux politiques foncières coloniales et postcoloniales des pays francophones, fondées sur la négation des droits locaux ou sur leur reconnaissance partielle, précaire, à titre de droits d'usage personnels. Il ne s'agit certes pas d'une reconnaissance de la gestion foncière coutumière (la sortie de l'oralité et la délivrance de titres sur les patrimoines familiaux est en soi une transformation significative de la gestion foncière), mais le fondement de la démarche est bien une reconnaissance et une consécration de la légitimité des droits fonciers coutumiers, dans leur diversité. Dans ce sens, les PFR se rattachent en partie au récit de la gestion communautaire, en tous cas dans sa version « douce ».

Les argumentaires en faveur des PFR s'appuient ainsi clairement sur les récits de l'enregistrement, tout en mettant en avant les droits locaux, éventuellement collectifs. La formalisation des droits de propriété et la mise en place d'un dispositif de gestion foncière renvoient à la logique de l'enregistrement. Mais la reconnaissance des droits locaux dans leur diversité, l'objectif de réduction des conflits et le principe d'une gestion foncière villageoise répondent à la logique d'une gestion décentralisée, fondée sur la diversité des situations et la légitimité des instances locales. Dès lors que les PFR « photographient » les droits locaux et qu'une autonomie est reconnue aux instances locales (les comités de gestion pouvant difficilement ne pas intégrer les pouvoirs locaux), l'enregistrement peut être un moindre mal pour les tenants du second récit. Cette logique hybride est également cohérente avec la troisième lecture, celle de la régulation du pluralisme des normes : le certificat foncier est dans cette perspective l'enveloppe juridique offrant une protection vis-à-vis des tiers tout en laissant une forte marge d'autonomie dans la gestion locale. Articulant reconnaissance des droits locaux et enregistrement, les PFR peuvent ainsi être légitimés par rapport aux trois récits de la sécurisation.

Les PFR constituent-ils pour autant des dispositifs capables de concilier ces différents points de vue, ces différents récits, et de favoriser ainsi un consensus ? Les recherches de terrain (voir en particulier *Jacob et Edja et Le Meur*) montrent que ce n'est pas le cas, en tous cas pas totale-

---

11. Cf. Comby (1998, 2007) pour une mise en perspective de ces deux modes de création de la propriété.

ment. Ce n'est pas qu'une affaire de sentiers de dépendance institutionnelle et d'intérêts en jeu. Il s'agit aussi de l'inscription des PFR dans un récit de politique publique ou un autre. Selon le choix effectué, on ne met pas l'accent sur les mêmes aspects, ce qui a des implications importantes en termes de choix opérationnels et de dispositif institutionnel, avec des conséquences significatives sur les pratiques effectives et à plus long terme sur les trajectoires d'évolution foncière. Autrement dit, si, en termes de concept, les PFR peuvent s'inscrire dans les trois récits, les choix concrets de mise en œuvre traduisent nécessairement une priorité ou une autre, ou des compromis plus ou moins cohérents.

### **Cadres cognitifs et visions politiques : des conceptions concurrentes des finalités de l'outil PFR**

À suivre les débats autour des PFR dans les pays qui les expérimentent ou les ont expérimentés, on constate assez vite que le consensus sur l'outil n'est que partiel au sein du large ensemble des acteurs qui participent aux débats publics et aux processus d'arbitrage politique et de décision, et aussi à l'intérieur du noyau plus restreint de ses promoteurs (responsables nationaux des projets PFR, bailleurs, consultants, agents impliqués dans la mise en œuvre de terrain) qui partagent pourtant une même conviction sur la pertinence et l'intérêt de la démarche. Parfois explicites, souvent implicites, ces divergences révèlent des conceptions différentes des droits locaux et du type de régulation foncière à promouvoir, et donc finalement des visions politiques différentes de ce que doit être la gestion foncière locale et de la finalité de l'outil PFR. Les clivages renvoient pour une part aux cultures professionnelles, pour une part aux positions institutionnelles, pour une part à l'expérience de terrain et enfin à des positionnements politiques. Ils ne recourent mécaniquement aucun de ces paramètres, ils traversent les groupes professionnels des juristes, des agronomes, des économistes.

Je voudrais ici essayer d'explicitier la diversité des conceptions qui se confrontent dans ces débats, autour de deux entrées : la question de la nature des droits à reconnaître et celle du type de régulation foncière à promouvoir. Il s'agit de proposer des idéaux-types aidant à identifier les conceptions, explicites ou latentes des acteurs, et donc à mieux comprendre la logique de leur argumentation dans les débats sur la définition des politiques de sécurisation foncière ou dans la mise en œuvre des PFR.

*Quelle est la nature des droits recensés par les PFR et reconnus par les certificats fonciers ?*

Les droits fonciers locaux : « propriété foncière d'origine coutumière » ou maîtrises foncières/faisceaux de droits ?

Quels types de droits peuvent bénéficier d'une validation juridique à l'issue d'une opération PFR ? La réponse à cette question varie. Elle dépend à la fois du cadre juridique et de ce qu'il permet, de la conception que l'on a des droits fonciers locaux, et de la méthode d'enquête et d'identification des droits qui amène nécessairement à une simplification plus ou moins forte, à des distorsions plus ou moins grandes (d'Aquino, 1998). Le contenu juridique des droits formalisés est ainsi à l'interface d'une vision du souhaitable (ou du possible juridique) et de la finalité de l'enregistrement des droits, d'une part, et des représentations des droits fonciers locaux d'autre part. Il renvoie donc, sur ce dernier plan, aux cadres cognitifs des différents acteurs impliqués concernant ces droits, aux grilles de lecture de la réalité qui structurent leurs représentations.

À l'origine, les PFR ont été promus par des géomètres topographes et des juristes. Ils reposent sur une vision topographique du foncier : l'accent est mis sur la délimitation des parcelles sur le terrain. L'enjeu est de faire une « photographie des droits », de les « clarifier » (pour les acteurs extérieurs) en les explicitant. Ce qui, pour ses concepteurs, ne doit pas poser de problème particulier, chacun sachant quels sont ses droits. On relève donc les limites de la parcelle et on en identifie le « propriétaire » – éventuellement le « gestionnaire » si la parcelle est propriété familiale. Implicitement, on considère qu'il existe une « propriété foncière coutumière », individuelle ou collective, et qu'il suffit de l'identifier, pour lui donner une existence légale.

Les démarches d'identification des droits fondées sur cette vision se heurtent en pratique à la complexité des modes d'accès et de contrôle de la terre tels qu'ils existent en milieu rural. Au-delà des différences significatives de démarche et de méthode d'une expérience à l'autre, la méthodologie PFR « peut se lire comme une "ethnographie appliquée des droits" qui veut prendre en compte de façon exhaustive la complexité des droits fonciers, mais qui génère des imperfections et des biais dans et à travers le mode de description des droits et la chaîne de traduction, aboutissant à effacer la diversité et homogénéiser les catégories » (Le Meur, 2006a, TdA). Loin de l'ambition affichée d'identifier tous les droits, de faire une « photographie » du foncier, les opérations PFR sélectionnent dans les droits, en favorisent certains, en transforment d'autres. « Les cartographes s'appliquent à tracer très précisément les limites des

parcelles des agriculteurs, tout en omettant en même temps les droits des éleveurs, bûcherons, chasseurs, cueilleurs et autres utilisateurs du même terrain » (Bassett, 1995 : 397.) « Au lieu de refléter l'ensemble du système de droit foncier indigène, les cartes n'en donnent qu'une vue tronquée, en se concentrant exclusivement sur certains droits d'une certaine partie de la population, tels que ceux des agriculteurs et des chefs de lignage. Elles présentent par conséquent des informations à la fois partielles et partiales, c'est-à-dire incomplètes et préconçues » (*idem* : 396.)

Au-delà de leur diversité, les droits fonciers locaux en Afrique rurale partagent en effet quelques grandes caractéristiques, qui interrogent sur la faisabilité, et en tous cas les conditions et les impacts, d'une telle « ethnographie appliquée » :

- il n'y a pas de distinction de fond entre droits sur les terres agricoles et droits sur les ressources naturelles. Il est plus pertinent de raisonner en termes d'accès et de contrôle de la terre et des ressources naturelles ;

- les droits sur les terres et les ressources naturelles forment un ensemble complexe de prérogatives individuelles et de régulations collectives, à différents niveaux, les droits détenus dépendant de l'identité sociale de la personne et de sa position dans les systèmes d'inégalités et de domination. Il y a une différence de nature entre les droits des ayants droit familiaux et ceux des étrangers au collectif familial ;

- les droits découlent de normes sociales, mises en œuvre par des autorités à différentes échelles de l'organisation familiale (en fonction des règles d'héritage et d'installation des jeunes) et sociale, et peuvent être en partie renégociables.

Les droits fonciers sont ainsi fortement enchâssés dans les rapports sociaux, ils ont une dimension fondamentalement sociopolitique et mettent en jeu les appartenances sociales. Ils n'existent pas en tant que tels, mais seulement en rapport avec les normes qui les légitiment et les autorités qui les gouvernent. Par ailleurs, la pluralité des normes (celle interne aux systèmes coutumiers, Jacob, 2002 ; et surtout celle qui résulte de la coexistence de normes publiques et de normes locales, Lund, 2001) et les évolutions sociales, économiques, démographiques font que les droits peuvent être légitimés et contestés sur différents registres et favorisent une politisation du foncier, posant des questions de régulation ou de gouvernance locale (Le Meur, 2006b). Il peut exister des terres en propriété privée (celles qui ont été défrichées par leur détenteur, celles qu'il a achetées), mais ce n'est qu'un cas particulier et le modèle global doit être plus large. Enfin, la marchandisation de la terre ne signifie pas nécessairement un total désenchâssement socio-politique des droits (Chauveau et Colin, à paraître).

Pour décrire les droits fonciers, la recherche foncière contemporaine met ainsi l'accent sur une approche en termes de « faisceaux de droits »

(Colin, 2008) ou de « maîtrises foncières » (Le Roy, 1997)<sup>12</sup>, permettant d'identifier les « droits opérationnels » (qui portent sur les usages de la terre et des ressources ou leur transformation), les « droits d'administration » (qui portent sur la répartition et la gestion des droits opérationnels), et la façon dont ils sont distribués au sein des collectifs familiaux, des autorités foncières locales et des autres utilisateurs. L'image des droits fonciers telle qu'ils ressortent de la recherche foncière est très différente d'une vision en termes de « propriété privée », fût-elle d'origine coutumière.

Ces approches ont l'avantage de rendre compte des droits locaux et, par contraste, de mettre en évidence les conceptions implicites des droits sur la terre véhiculés par les acteurs des politiques foncières. En pays francophone, la culture juridique fondée sur le droit romain voit une juxtaposition de propriétaires, indépendants les uns des autres, et d'espaces publics, et a beaucoup de mal à penser les droits emboîtés, les interdépendances et les ressources communes, beaucoup plus facilement conceptualisables dans une culture de *common law*<sup>13</sup>. Cette culture juridique structure très largement les cadres cognitifs de l'ensemble des acteurs en milieu francophone. Pour ces deux raisons, même les acteurs connaissant bien le milieu rural ont souvent du mal à conceptualiser les droits fonciers en échappant à une lecture marquée par une conception en termes de propriété privée. Ce qui n'a pas empêché différentes tentatives, plus ou moins abouties, pour faire évoluer la méthodologie des PFR et mieux prendre en compte la dimension collective des patrimoines familiaux (Côte d'Ivoire, Bénin), le pastoralisme (Burkina Faso), les droits délégués ou les droits intra-familiaux (Bénin).

#### Quatre conceptions en concurrence

Selon qu'ils raisonnent en termes de propriété privée coutumière ou de faisceaux de droits, que leur objectif est de développer une propriété privée ou de formaliser les droits existants sans (trop) les transformer, qu'ils intègrent dans leur réflexion les ressources naturelles ou se qu'ils limitent aux patrimoines familiaux et aux terres agricoles (incluant les jachères et les réserves), les conceptions des acteurs des politiques foncières peuvent se regrouper en deux grands types comportant chacun deux variantes :

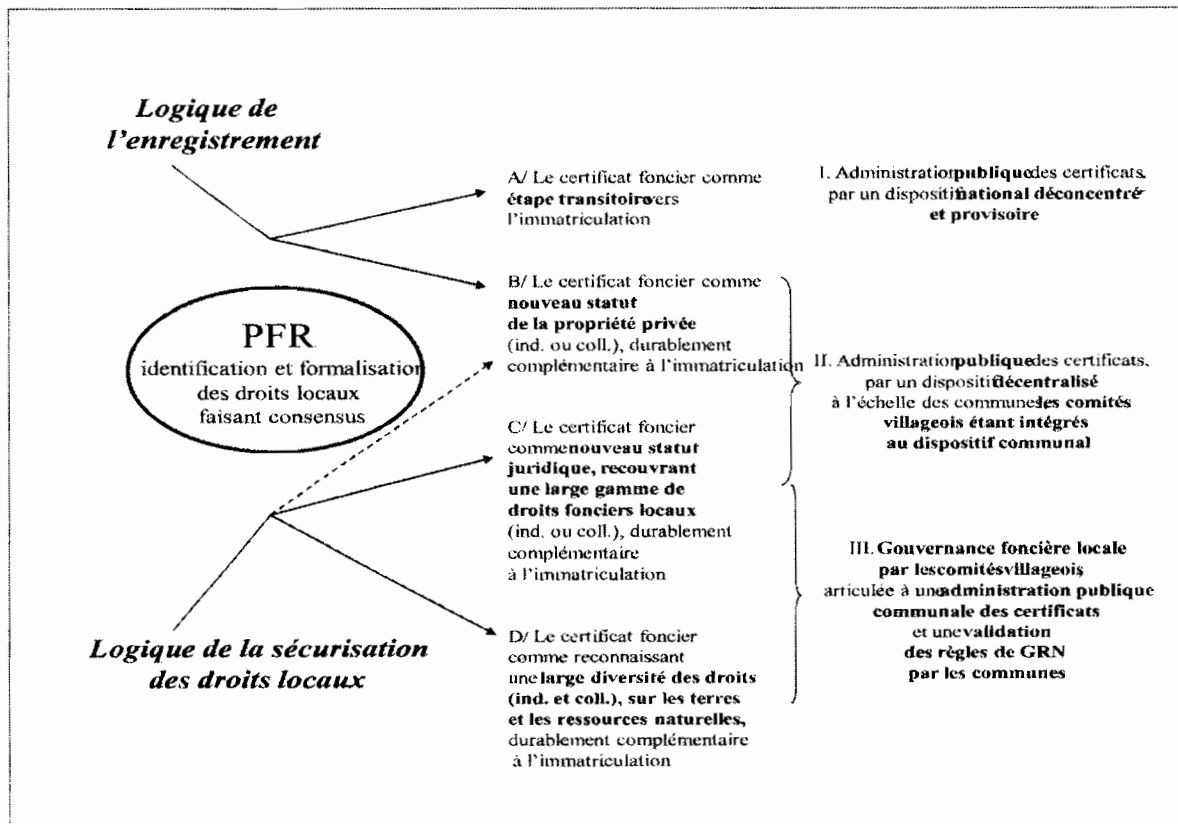
– Pour les uns, les PFR identifient ce qu'on peut appeler une « propriété privée d'origine coutumière ». Pour eux, le foncier rural agricole (les ressources naturelles sont exclues) s'organise naturellement en

---

12. Je ne rentre pas ici dans les débats académiques sur les rapports entre ces deux approches, et j'emploie ici les deux termes de façon interchangeable, leurs différences théoriques n'étant pas déterminantes pour mon propos.

13. Cf. la démonstration très convaincante de Galey (2008).

Figure 1. Conceptions des droits recensés dans les PFR et du dispositif de gestion des certificats fonciers



termes de propriété privée, qu'elle soit individuelle ou collective. Les PFR identifient ces propriétés et permettent de leur donner une existence juridique sous la forme de certificats fonciers, individuels ou collectifs. Au sein de ce groupe, un premier sous-groupe considère qu'il faut favoriser la transformation de ces « propriétés coutumières » en propriétés individuelles par l'immatriculation. Il s'agit là de la vision classique de l'enregistrement et de la généralisation de l'immatriculation, utilisant ici les PFR et les certificats fonciers comme étape transitoire (A). Pour un second sous-groupe, les certificats fonciers sont une fin en soi. Un passage à l'immatriculation est possible sur demande, mais les certificats représentent un nouveau statut juridique de la propriété privée, coexistant durablement avec l'immatriculation et censé répondre aux besoins de sécurisation de l'immense majorité des ruraux (B).

– Pour les autres, les droits fonciers locaux ne relèvent pas du modèle de la propriété privée, mais de faisceaux de droits ou de maîtrises foncières. Les démarches d'enquête, le contenu juridique des certificats doivent s'adapter de façon à restituer ces différents faisceaux de droits détenus par les individus ou les collectifs familiaux détenteurs de droits. Dans une première variante, on s'intéresse aux seules terres agricoles et patrimoines familiaux. Les certificats sont donc aussi un nouveau statut juridique, durablement complémentaire de l'immatriculation, mais plus souple, permettant de sécuriser une gamme de maîtrises foncières qui rend compte de la distribution des droits au sein des collectifs familiaux en question (C). Une seconde variante considère que les certificats fonciers doivent reconnaître l'ensemble des maîtrises foncières, portant sur les terres comme sur les ressources naturelles. Dans cette optique, un certificat peut donner une existence juridique à des patrimoines familiaux, mais aussi à des pâturages communs, à des droits de pêche, etc., et donc pouvoir recouvrir une très large gamme de maîtrises foncières sur les terres et les ressources naturelles (D).

Les acteurs raisonnant à partir du récit de l'enregistrement des terres se retrouvent pour l'essentiel dans les conceptions A et B, les notions de faisceaux de droits ou de maîtrise foncière étant difficilement intelligibles pour eux et relevant au mieux de dimensions « traditionnelles » devant disparaître pour entrer dans le droit écrit. Ceux qui portent le récit communautaire de la sécurisation foncière se répartissent entre les conceptions B, C ou D, en fonction de leur lecture de ces droits : en effet, même pour eux, les analyses en termes de maîtrises foncières ou de faisceaux de droits restent souvent complexes ou méconnues. En pratique, rares sont les acteurs qui portent la conception D, plutôt portée par les spécialistes de la gestion des ressources naturelles et les partisans d'une gestion décentralisée des terres et des ressources, qui mettent en avant les questions de gouvernance avant celle des outils de formalisation des droits.

Il existe donc des liens, mais qui ne sont pas mécaniques, entre le récit de la sécurisation foncière dans lequel se reconnaissent les acteurs et leur conception des droits fonciers (figure 1). Ces quatre conceptions, assez différentes, se traduisent par des différences dans les méthodologies de terrain, en termes de hiérarchie entre dimension topographique (les levés des limites) et dimension socio-foncière (identification des droits), et en termes de sophistication des outils de caractérisation des droits fonciers.

*Administration ou régulation ? Les différentes conceptions de la gestion foncière*

Cette diversité de conceptions des droits se double d'une diversité de conceptions de la gestion foncière. La formalisation des droits n'a en effet de sens que si l'information est à jour, si les transferts de droits sont enregistrés et donnent lieu à la délivrance de nouveaux certificats, bref, si le juridique se superpose durablement au réel<sup>14</sup>. C'est l'objet de la gestion foncière. Mais ce terme de gestion est polysémique. Il rassemble des dimensions différentes, que la langue anglaise distingue plus clairement : celle de la définition des règles, celle du management ou du pilotage du dispositif de gestion, celle de la mise en œuvre (*operating*) (Ostrom, 1990) ou, pour dire plus simplement, celle de la gouvernance et de l'administration.

Absorber les droits dans un dispositif public ou articuler les modes de régulation foncière ?

Dans une conception en termes de propriété privée d'origine coutumière, l'opération PFR permet d'extraire les droits de propriété de leur enchâssement dans les rapports sociaux locaux, pour les faire basculer dans une régulation publique : « 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<sup>15</sup> » (Chauveau, 2003 : 39). Une fois le certificat émis, les actes juridiques sur la parcelle relèvent de procédures administratives, se traduisant par l'émission de nouveaux certificats par le maire ou le comité sous-préfec-

14. La capacité des systèmes d'information foncière à être effectivement tenus à jour de façon durable est un des enjeux clés de la réussite d'opérations d'enregistrement... et souvent la principale cause de leur échec.

15. Ni d'ailleurs des autorités coutumières.



toral. Il n'y a ni utilité ni place pour des régulations coutumières, sauf éventuellement pour la résolution de certains conflits qui ne sont pas prévenus par la procédure PFR (conflits intra-familiaux, sur les contrats agraires, etc.). Le rôle des comités villageois de gestion foncière est censé être strictement technique : ils constituent un premier niveau de formalisation et d'enregistrement des contrats et des mutations, pour transmission au niveau supérieur. Il s'agit donc de construire un dispositif public de gestion des certificats fonciers, qui « absorbe » les droits locaux, les fait basculer dans une logique publique où seuls les actes juridiques classiques sont – en théorie – possibles (achat, vente, mise en gage, don, etc.).

Dans une conception en termes de maîtrises foncières, au contraire, la légitimité des normes locales est reconnue. L'État ne prétend pas enfermer les droits fonciers coutumiers dans le cadre de la propriété privée. La reconnaissance juridique offerte aux patrimoines familiaux laisse aux collectifs familiaux la libre gestion de leurs patrimoines (de même pour les communautés locales sur leurs espaces et ressources communes, si elles sont concernées). Le certificat atteste des prérogatives et obligations qui ont été énoncées lors des enquêtes, qui ont été transcrites dans les procès-verbaux d'enquête et ont été confirmées par la procédure de validation<sup>16</sup>. Les mutations sont enregistrées, à partir du moment où elles ont suivi la procédure et sont validées localement, sans les enfermer dans la gamme relativement étroite des mutations de propriété privée : il peut y avoir transmission partielle des droits d'administration lors d'un héritage ; on peut céder au vivant les droits d'exploitation sur une parcelle, sans vendre la parcelle elle-même. Le basculement vers l'individualisation ou l'immatriculation est bien sûr possible et les procédures pour cela prévues légalement, mais il n'est pas imposé. Il se réalise, éventuellement, au fur et à mesure des évolutions économiques et sociales, et par le choix explicite des ayants droit. Pour rendre cela possible, les comités villageois de gestion foncière ont à vérifier l'adéquation des mutations ou contrats qu'on leur demande de formaliser et d'enregistrer, à la fois aux normes locales et aux contenus des certificats. Dès lors, ces comités jouent un rôle sur l'explicitation et l'évolution des normes ; ils arbitrent les conflits fonciers en première instance. Bref, ils remplissent une fonction de régulation foncière et pas seulement une fonction technique d'administration des droits (enregistrement des contrats de vente ou de cession, des héritages, etc.) pour transmission à

---

16. Le certificat peut en contenir le détail (ce qui en rend la production et la gestion plus lourde) ou préciser, pour les parcelles qui ne sont pas en propriété privée, que les droits attestés par le document sont ceux qui ont été enregistrés au procès-verbal d'enquête et confirmés par la phase de publicité, et que seuls les actes cohérents avec eux sont juridiquement possibles, sauf accord explicite des ayants droit.

la commune). La logique est donc de gérer le pluralisme des normes par une articulation durable et dynamique entre régulations locales et publiques. Dans une telle perspective d'articulation des modes de régulation, la part relative des normes sociales locales, d'une part, de l'écrit et du formel, d'autre part, sont à la fois variables (en fonction des contextes locaux) et évolutives.

### Trois types de dispositifs institutionnels

Dans tous les cas, les PFR sont donc un moyen pour faire entrer les droits fonciers locaux dans le droit écrit et mettre en place un dispositif de gestion foncière couvrant l'ensemble du parcellaire villageois. Pour des questions de proximité et d'efficacité, les dispositifs intègrent un échelon villageois, souvent des « comités villageois de gestion foncière », aidant aux opérations PFR et jouant un rôle d'instance de premier niveau pour l'enregistrement des mutations. La conception de ce dispositif varie cependant en fonction de son degré de décentralisation et de la reconnaissance ou non d'une fonction de définition de règles ou d'arbitrage aux instances de gestion foncière. Ces conceptions se recoupent, plus ou moins directement, avec les conceptions des droits :

- dans un premier cas, les certificats sont un outil transitoire, avant immatriculation (A). Si la transition est pensée comme devant être rapide, comme en Côte d'Ivoire où la loi foncière de 1998 prévoit que les parcelles bénéficiant d'un certificat foncier doivent passer à l'immatriculation dans les trois ans, les choix s'orientent vers un dispositif public transitoire d'administration foncière (I), lié à l'administration territoriale déconcentrée et censé disparaître lorsque l'ensemble des terres est immatriculé et géré par le service des Domaines ;

- dans un second cas, la gestion foncière porte également essentiellement sur la gestion technique des mutations. Un dispositif décentralisé permanent d'administration foncière (II) est mis en place à l'échelle communale, qui apparaît comme le compromis adéquat entre proximité et capacités administratives. Confier cette fonction aux communes évite la mise en place d'une administration spécifique d'envergure nationale et rend possible une future fiscalité locale. Dans un tel schéma, les instances villageoises sont, comme au Bénin, des « sections villageoises » du dispositif communal, instruisant par délégation les demandes de mutations ;

- dans le dernier cas, on est dans une perspective de gouvernance foncière locale qui intègre la question de la régulation. Dans cette perspective, les comités villageois de gestion foncière, instances hybrides représentant les pouvoirs locaux et les catégories sociales et socioprofessionnelles (femmes, jeunes, agriculteurs, éleveurs) jouent un rôle juridique (enregistrer les mutations) mais aussi politique (définir les règles

locales qui gouvernent la gestion des terres et des ressources naturelles et négocier les compromis entre normes locales et normes publiques), la gestion administrative des certificats fonciers restant de la responsabilité d'un dispositif communal d'administration foncière (III). La commune valide de plus par arrêté les règles locales de gestion des ressources naturelles, pour les rendre opposables aux tiers.

On observe évidemment une certaine congruence entre conceptions des droits et types de dispositifs de gestion foncière préconisés (cf. figure 1). On n'observe pas pour autant de lien mécanique : on peut voir les certificats comme option transitoire et choisir de mettre en place un dispositif communal de gestion foncière, pour peu que la transition soit perçue comme devant être progressive. Une conception en termes de propriété d'origine coutumière peut fonctionner avec un dispositif déconcentré ou décentralisé. On peut imaginer une gestion communale de maîtrises foncières sur les ressources naturelles (même si cela est sans doute techniquement plus complexe)<sup>17</sup>.

La forme du dispositif promu a des enjeux fonctionnels : comment gérer le dilemme entre proximité et économie d'échelles et assurer une viabilité économique du dispositif de gestion foncière ? Quelles instances publiques sont à même de délivrer les certificats ? Elle répond aussi, évidemment, à des enjeux institutionnels (le dispositif relève-t-il du ministère de l'agriculture, du service des domaines, du ministère chargé de l'Administration territoriale ou de la décentralisation ?). Plus fondamentalement encore, les dispositifs promus renvoient à une conception de l'État et du traitement de la pluralité des normes, selon que l'on reconnaît ou non cette pluralité, que l'on cherche à la faire entrer dans un cadre juridique et institutionnel « standard » ou au contraire à construire un dispositif légal et institutionnel gérant une articulation dynamique entre normes locales et normes publiques.

### **Cadres cognitifs et controverses dans la production des politiques foncières : illustrations à partir du cas du Bénin**

Focaliser le propos sur les cadres cognitifs et les conceptions des droits fonciers peut sembler un exercice théorique. Cela contribue pourtant à rendre plus lisibles les débats et les controverses dans les processus de

---

17. Ce troisième type de dispositif institutionnel, qui affirme une décentralisation forte de la gestion des terres et des ressources naturelles au niveau villageois, n'est guère exploré en pratique.

production des politiques foncières. Dans ces débats, des acteurs divers (dans leur position institutionnelle, leur profession, leur expérience, leurs enjeux propres) sont en effet en interaction pour définir les finalités et les modalités de l'intervention publique en matière de sécurisation foncière, et se confrontent autour d'enjeux de visions politiques, de sens, de pouvoir, d'intérêts. Ils se confrontent aussi à partir des cadres cognitifs qui sont les leurs et à partir desquels ils lisent la question foncière et ses enjeux, ils cherchent à argumenter à partir de points de vue jugés légitimes, puisque les logiques d'intérêts (individuels ou institutionnels) peuvent difficilement s'exprimer directement. Au fil des débats, des expériences, des argumentations, les positions peuvent évoluer. En mettant l'accent sur les représentations du problème et des stratégies pour y répondre, l'approche cognitive des politiques publiques permet ainsi de dépasser les lectures mécanistes, qui voient dans les débats une simple traduction des enjeux politiques, institutionnels, corporatistes (qui existent incontestablement).

Ces visions contradictoires ne sont pas forcément explicitées. Tous les acteurs n'ont pas nécessairement formalisé leurs représentations. Par contre, ces contradictions ressortent chaque fois qu'il faut avancer sur des choix pratiques, opérationnels.

Dans les phases d'expérimentation des PFR, ces controverses sont le plus souvent voilées ou euphémisées :

- parce que les promoteurs de ces derniers ont une vision assez fonctionnaliste de l'outil et mettent l'accent sur la réalisation des PFR plus que sur la gestion de l'information foncière issue de leur mise en œuvre, et que leurs efforts se concentrent sur l'expérimentation des méthodes et des outils pour faire la preuve que c'est opératoire, induisant des adaptations pragmatiques des méthodes sans que leurs enjeux sociopolitiques soient toujours explicitement perçus<sup>18</sup> ;

- parce que, à un moment où la légitimité et la possibilité pratique de la reconnaissance des droits coutumiers ne sont pas assurées dans l'arène des politiques foncières, euphémiser les questions centrales de ces politiques (quels droits ? quelle régulation ? quelle conception du rapport État/sociétés locales dans la gestion foncière ?) peut aussi être une stratégie pour faciliter un consensus apparent et reporter le débat à une étape ultérieure, lorsque le principe de la reconnaissance des droits locaux sera acquis.

C'est lors des débats sur l'institutionnalisation de la démarche que ces controverses émergent le plus clairement. D'abord, parce que ces débats mettent en jeu un ensemble plus large d'acteurs et d'institutions, au-delà du noyau de personnes convaincues : passer d'une démarche pratique mise en œuvre par un noyau d'acteurs à des procédures validées par décret oblige à une mise en débat élargi et à sortir des flous.

---

18. Cf. Le Meur (2006a) sur ce point.

*La politique foncière rurale au Bénin, un processus en cours*

Je voudrais illustrer la façon dont se structurent ces controverses à partir du cas de la politique foncière du Bénin (Hounkpodote, 2000 ; Le Meur, 2006a ; Lavigne Delville, à paraître). Les expérimentations des PFR y ont commencé en 1993, sous l'égide du ministère de l'Agriculture, dans le cadre du Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN). Inspirée de l'approche ivoirienne lancée peu avant, la démarche béninoise part d'une logique topo-cartographique mettant l'accent sur l'informalité comme source d'insécurité. Diverses évolutions amènent à centrer la démarche sur les détenteurs coutumiers et à tenter de mieux prendre en compte la diversité des droits, même si l'évaluation de 1998 et une étude de terrain réalisée en 2003 montrent que des problèmes demeurent<sup>19</sup>. La gestion foncière post-PFR est conçue au niveau de comités villageois. On est donc dans une conception des droits qui hésite entre B et C, et une conception de la gestion foncière de type III (à une période où la décentralisation administrative n'est pas encore en place).

Dès 1999, un processus d'élaboration d'un avant-projet de loi portant régime foncier rural est lancé, dont le texte est finalisé en 2003. La loi portant régime foncier rural a été votée début 2007, après un processus lent, un peu chaotique et encore en cours, mais qui a malgré tout, sur une quinzaine d'années, posé les bases d'une petite révolution : avec le Code Rural du Niger en 1993 (qui a intégré la décentralisation de 2004), c'est la première législation d'Afrique de l'Ouest à proposer ainsi une claire reconnaissance des droits locaux, couplée à une décentralisation de la gestion foncière rurale<sup>20</sup>. La loi marque une rupture fondamentale avec la présomption de domanialité sur les terres coutumières : les terres « objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales »<sup>21</sup> sortent du Domaine Privé de l'État et font désormais partie des « terres privées ». Celles-ci sont gérées par un dispositif décentralisé, articulant niveau communal (service des affaires domaniales, environnementales et foncières, comité communal de gestion foncière) et villageois (section villageoise de gestion foncière)<sup>22</sup>. Tous les contrats de vente

19. Cf. Le Meur (2006a) et *Edja et Le Meur*.

20. Dans l'océan Indien, Madagascar a fait le même choix, en reconnaissant la « propriété privée non titrée » et en lui accordant le bénéfice de certificats fonciers, gérés par un Guichet foncier communal (*Teyssier et al.*).

21. Cette formulation prudente intègre les évolutions et évite les risques de « retraditionnalisation » : ainsi, dès lors que les ventes sont légitimes localement, une parcelle achetée est reconnue au nom de son propriétaire actuel. Elle ne définit pas non plus les types de droits pouvant faire l'objet de certificats, laissant la question ouverte.

22. Rappelons que, au Bénin comme dans les pays voisins, les communes rassemblent un nombre plus ou moins important de villages, ces derniers n'ayant pas de personnalité morale (Le Meur, 2006c).

doivent être enregistrés auprès du comité villageois de gestion foncière. Les villages peuvent définir des règles de gestion des ressources renouvelables, validées par arrêté communal. À la demande des villages, les communes peuvent lancer des PFR aboutissant à la délivrance par le maire de certificats fonciers, constituant « une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge ». Les droits fonciers sont dès lors gérés par la commune et ses sections villageoises de gestion foncière.

La loi définit ainsi un dispositif décentralisé à l'échelle des communes (régulation de type II), mais laisse au village l'initiative de demander un PFR et reconnaît à ce dernier le droit de définir des règles de gestion des ressources naturelles : là où l'enregistrement ne paraît pas utile aux acteurs locaux, l'autonomie de gestion foncière locale est donc maintenue, sauf pour les ventes qui doivent être enregistrées (on se rapproche alors en pratique de la gestion décentralisée III). C'est donc un équilibre politique et institutionnel très subtil qui est proposé par la loi, un peu durci par la décision de l'Assemblée nationale de transformer les comités villageois en « sections » du comité communal de gestion foncière.

La vision portée par les promoteurs des PFR semble donc intégrée. Mais, pendant le temps de maturation du projet de loi, l'arrivée du *Millennium challenge account* (MCA)<sup>23</sup> et la création d'un ministère chargé de l'Urbanisme et de la Réforme foncière élargissent brutalement le réseau d'acteurs en jeu et ré-ouvrent des débats qui étaient plus ou moins stabilisés, laissant une incertitude sur les modalités opérationnelles de mise en œuvre de la loi, et donc finalement sur le sens de la politique foncière. Par ailleurs, certains choix opérationnels n'étaient pas encore tranchés. On peut ainsi identifier trois grandes controverses, latentes ou explicites, et traduisant des clivages différents au sein des réseaux d'acteurs impliqués.

### *Le certificat foncier, fin en soi ou étape vers l'immatriculation ?*

Une première controverse, essentielle pour la finalité des PFR, est explicite et vive. Pour leurs promoteurs (équipes projets, bailleurs), les PFR au Bénin sont clairement perçus comme un complément, voire un substitut, à l'immatriculation. « Tout en admettant que le PFR pourrait permettre une ouverture vers l'immatriculation foncière, nous pensons que la portée juridique des droits coutumiers confirmés et consolidés par le PFR devrait assurer aux paysans une sécurité foncière suffisante dans leurs rapports à la terre pour leur éviter de devoir recourir à un titre

23. Soutenu par le *Millennium challenge corporation*, nouvelle agence d'aide des États-Unis.

foncier » (Hounkpodote, 2000 : 232.) La conscience des blocages de l'immatriculation étant assez largement partagée, cette conception a progressivement fait un quasi-consensus au sein des acteurs travaillant dans le milieu rural, malgré une série de tentatives du ministère de l'Urbanisme pour réintégrer une vision en termes d'immatriculation.

En effet, l'option de base des PFR – offrir une alternative à l'immatriculation – ne fait que partiellement consensus, au-delà du réseau d'acteurs qui la soutiennent. L'immatriculation et le titre foncier garanti par l'État sont perçus par de nombreux acteurs comme la seule référence de droit « réel ». Malgré toutes les démonstrations théoriques et pratiques des limites de l'immatriculation, clair produit de la colonisation<sup>24</sup>, la culture juridique en Afrique francophone demeure imprégnée de cette logique, en vertu de laquelle les biens fonciers doivent faire l'objet d'une procédure rigoureuse et inattaquable<sup>25</sup>. Toute autre procédure, en particulier celles qui reposent sur des droits de propriété non garantis par l'État comme les certificats fonciers<sup>26</sup>, est perçue comme une procédure de second niveau. De plus, les acteurs qui soutiennent une extension de l'immatriculation argumentent (de façon apparemment discutable) que l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires) ne reconnaît que le titre foncier comme garantie pour le crédit. Dès lors, les certificats ne peuvent être conçus comme fin en soi, et l'immatriculation demeure la référence ultime.

Au Bénin, le débat, qui semblait clos en 2003, a été ré-ouvert avec la préparation du projet MCA-Bénin, en 2005. Ayant pour objectif de lutter contre la pauvreté par la croissance économique et la levée de contraintes à l'investissement, le projet MCA intègre un volet « foncier » dont l'objectif (« assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace en vue de faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété comme actif monnayable »<sup>27</sup>)

---

24. Dans le cas des Comores et de Madagascar, Garron (1994) cite un administrateur colonial, faisant le constat de l'impasse... en 1925. Sur les impasses de l'immatriculation, cf. aussi Comby (2007).

25. Lors d'un séminaire sur le foncier, en 1999, après une longue discussion sur ce point, un juriste responsable de la politique foncière rurale d'un pays de la sous-région prenait conscience que l'achat d'une Mercedes faisait l'objet d'un simple contrat de droit privé, alors même que sa valeur est bien plus élevée qu'une parcelle de terre en milieu rural et donc que l'argumentaire sur la nécessaire sécurité juridique parfaite de la transaction foncière était peut-être discutable.

26. Ce qui est la règle dans la majorité des pays, où le cadastre est fiscal et non juridique.

27. Introduction du coordonnateur national du MCA à l'atelier de renforcement des capacités des maîtres d'œuvre pour la réalisation des enquêtes socio-foncieres, Ouidah, mai 2008.

renvoie clairement au récit de l'enregistrement des terres et de la délivrance des titres. Pour cela, le projet veut financer 300 PFR en milieu rural<sup>28</sup>. Dans les premières versions du projet, 40 % à 60 % des certificats fonciers issus des 300 PFR financés par le projet devaient être immatriculés durant la durée du projet (conception A). Les négociations avec les concepteurs des PFR ont amené à supprimer tout objectif quantitatif, mais la finalité de création d'un marché foncier reste présente dans les discours des responsables du MCA, même si l'équipe du volet foncier est beaucoup plus nuancée. Si les objectifs quantitatifs ont disparu, la volonté d'inciter à passer à l'immatriculation demeure, comme le montrent les pressions des géomètres et du Ministère de l'urbanisme et de la réforme foncière pour modifier les procédures de levé de parcelle dans la méthodologie PFR afin qu'elles correspondent aux exigences du pré-bornage<sup>29</sup> : c'est alourdir la procédure et accroître significativement son coût, pour chacune des parcelles, dans l'objectif de réduire les frais des seuls individus intéressés à passer à l'immatriculation, en leur évitant une étape. Plus récemment, l'Ordre des géomètres tente d'imposer son leadership sur les enquêtes foncières, faisant peser un nouveau risque sur la cohérence de la démarche.

### *Quels droits sont attestés par les certificats fonciers ?*

Un second débat, porté par certains experts portant une vision en termes de maîtrises foncières, est interne au groupe des acteurs partageant une conception des PFR en tant qu'outils durablement complémentaires à l'immatriculation (B, C, D). Comme on l'a vu, la loi portant régime foncier rural crée les certificats fonciers, sans en préciser le contenu juridique, laissant donc ouverte la question de la conception sous-jacente. Ce choix, sans doute pertinent du point de vue de l'acceptabilité politique de la réforme, reporte sur le cadre réglementaire la responsabilité de trancher à travers les choix concrets sur le format et le contenu du certificat, et sur les actes juridiques possibles avec un certificat foncier.

La question du contenu des droits validés par le certificat ne se pose guère pour les tenants d'une conception en termes de propriété privée d'origine coutumière (A et B) : les certificats attestent d'une propriété privée, individuelle ou collective. Elle est plus cruciale dès lors que l'on s'appuie sur une conception plus complexe des droits locaux (C ou D).

28. Et favoriser la transformation des permis d'habiter en titre foncier en milieu urbain.

29. Une des étapes de l'immatriculation : avant que les services du cadastre viennent achever la procédure du bornage, un géomètre agréé doit faire le plan de la parcelle et poser des bornes en ciment à ses limites.



Or, partant d'une conception topographique, les promoteurs des PFR au Bénin ont progressivement intégré une lecture plus complexe des droits (Edja et Le Meur, 2003), qui s'est traduite dans une demande d'appui socio-anthropologique à l'amélioration des démarches d'enquête socio-foncière (Le Meur, 2005) et à la formation des opérateurs chargés des enquêtes socio-foncières (Codjia *et al.*, 2008). D'une conception en termes de propriété coutumière (B), les méthodologies évoluent donc (même si c'est de façon incomplète, voir *Edja et Le Meur*) vers une conception en termes de faisceaux de droits (conception C), beaucoup plus pertinente par rapport aux droits fonciers locaux (la question des ressources renouvelables restant toujours en marge de la démarche).

La question de la transcription de ces droits dans les certificats fonciers reste toutefois latente. Le débat sur le format et le contenu des certificats est traité de façon relativement indépendante de celui sur les méthodes d'enquête et mobilise des acteurs peu au fait de ces questions, avec de forts risques de découplage. Or, dans une conception en termes de faisceaux de droits, les droits recensés ne relèvent pas nécessairement d'une propriété privée, fût-elle collective. Si le format du certificat ne fait aucune référence aux faisceaux de droits identifiés, le risque est grand que tous les acteurs externes à l'espace local (maire, agents du dispositif de gestion foncière, juges, etc.) considèrent que le certificat atteste d'une propriété privée (vision A ou B), reproduisant à ce niveau les distorsions que l'évolution des démarches d'enquête a tenté d'éviter : exclusion d'ayants droit familiaux, ventes sans l'accord de ces derniers, etc.

### *Quelles règles d'administration foncière pour les certificats ?*

Un troisième débat, très lié au précédent, touche aux actes juridiques possibles portant sur le certificat foncier et aux procédures qui y correspondent. Dans une conception en termes de propriété privée d'origine coutumière (cas A et B, figure 1), la situation est simple : les parcelles objets de certificats (individuels ou collectifs) peuvent être louées, vendues, mises en gage, etc. par leur propriétaire (ce qui pose tout de même les questions des modalités de décision en cas de propriété commune et de la capacité juridique du gestionnaire). Le comité villageois enregistre la transaction et transmet les pièces au comité sous-préfectoral ou à la commune pour émission du nouveau certificat. Il a ainsi un rôle exclusivement technique.

La question est plus complexe dès lors qu'il n'y a pas de propriété privée, mais des maîtrises foncières d'un collectif familial (cas C), le conseil de famille étant alors en général décisionnaire sur toute affectation de long terme d'une partie du patrimoine – plus encore, évidemment,

si les certificats concernent une mare ou un pâturage commun, qui ne peuvent être vendus et sur lesquels les droits d'administration portent sur l'accès et la définition des règles d'exploitation et non la vente (cas D).

La différence entre une conception des droits locaux en termes de propriété privée d'origine coutumière et en termes de maîtrises foncières, importante du point de vue des enquêtes et du contenu du certificat foncier, se prolonge ici dans la question des prérogatives légalement reconnues au propriétaire ou au gestionnaire et à la façon dont il peut les utiliser dans la durée. En effet, dès lors que la nature des droits légalement reconnus par le certificat peut être variée, les procédures d'administration des certificats fonciers ne peuvent logiquement être les mêmes dans tous les cas, sous peine une fois encore de recréer distorsions et risques de conflits.

Dans une conception en termes de propriété privée d'origine coutumière, le « propriétaire coutumier » détient au regard des institutions externes l'ensemble des droits. Dès lors, il peut légalement agir librement, céder, vendre, demander l'immatriculation en son nom de la parcelle. Dans une conception en termes de maîtrises foncières, les normes sociales locales et les règles internes au groupe familial limitent, plus ou moins, l'étendue des prérogatives confiées au gestionnaire. En particulier, il ne peut le plus souvent décider seul de vendre une parcelle, ni de l'immatriculer.

Il y a donc des risques de manipulation ou d'instrumentalisation, si le droit positif ne tranche pas entre ces deux conceptions des droits. Si les procédures légales sont fondées sur une logique de propriété privée alors que les certificats sont issus d'une enquête en termes de maîtrise foncière, ou si les textes ne précisent rien sur la question, les acteurs externes (agents du dispositif de gestion des certificats fonciers, administration, justice, etc.) auront toutes chances d'interpréter les procédures à partir d'une conception en termes de propriété privée d'origine coutumière (B). Tout détenteur d'un certificat (y compris un gestionnaire, supposé agir toujours au nom des ayants droit) sera, aux yeux des institutions publiques, considéré de fait comme un propriétaire ayant capacité à réaliser l'ensemble des actes légalement possibles, y compris vendre ou immatriculer la parcelle à son nom. La délivrance du certificat donnera donc au gestionnaire des pouvoirs qui ne sont pas les siens dans l'espace social local, et il pourra le cas échéant en profiter pour réaliser légalement des actes non légitimes, spoliant les autres ayants droit et provoquant des conflits. Alors même que, par la formalisation des droits locaux (logique de la sécurisation), les PFR visent à résoudre ces problèmes de pluralisme des normes et d'opportunisme, cela recréerait des contradictions ouvrant place à nouveau pour des stratégies opportunistes, des conflits, de l'insécurité foncière.

Certes, comme le souligne J.-P. Jacob (com. pers.), de telles contradictions n'ont pas forcément de conséquences pratiques graves : « Au PFR Ganzourgou [Burkina Faso], il y a eu établissement de limites et production de certificats pour des propriétés lignagères, avec des chefs de lignage désignés comme propriétaires *de facto* sans que cela compromette la soumission aux normes locales de la gestion foncière. » Autrement dit, des PFR conçus et/ou mis en œuvre dans une logique de propriété privée d'origine coutumière n'empêchent pas les normes locales de perdurer « tant que le recours à des institutions externes en cas de conflit portant sur le respect des normes locales continuera d'être considéré comme immoral, comme une brèche dans le contrat familial » (*idem*). Il y a là néanmoins un enjeu de cohérence de la politique foncière, et aussi d'efficacité des PFR comme outil de réduction des conflits, partout où la pluralité des normes est instrumentalisée par les acteurs : un tel décalage favorise inévitablement les pratiques opportunistes, à court ou moyen terme.

Dès lors, comme certains experts contribuant au processus tentent de l'argumenter, si l'enquête se fait selon une conception en termes de maîtrises foncières, il serait cohérent que les procédures d'administration des certificats prennent en compte l'ensemble des prérogatives et des restrictions attachées au statut de gestionnaire ou d'ayant droit, et que les actes légalement possibles sur une parcelle dépendent du contenu des droits enregistrés. Par exemple, si le droit de vente relève du conseil de famille, aucune vente ne devrait pouvoir être engagée sans un accord explicite du-dit conseil, donnant mandat à son représentant pour agir en son nom. La section villageoise de gestion foncière (SVGF) devrait avoir la responsabilité de le vérifier avant d'accepter d'enregistrer une vente. De même, pour une procédure d'immatriculation ou de mise en gage : seules les parcelles relevant effectivement d'une propriété privée (car défrichée, achetée, reçue en don personnel par le propriétaire) devraient pouvoir bénéficier directement de ces procédures. Pour les autres, une procédure actant la transformation des droits devrait être un préalable et une condition : un accord des ayants droit, la création d'une association d'intérêt foncier constituant le collectif familial en personne morale ou un morcellement isolant une partie du patrimoine comme propriété individuelle, etc.

L'administration du système d'information foncière devient plus complexe qu'un simple enregistrement des ventes et héritages sur des parcelles en propriété privée. Un rôle plus important, technique, mais aussi juridique, revient ainsi à la SVGF, qui n'a pas seulement à préparer les documents pour l'émission d'un nouveau certificat, mais aussi à valider socialement la légitimité de l'acte à enregistrer. Bien sûr, de telles mesures ne suffisent pas à garantir l'absence de manipulation ou de conflits, aussi bien au niveau intra-familial qu'en externe. Mais elles

pourraient contribuer à marquer significativement les décalages entre normes, et donc les espaces de jeu propices aux pratiques opportunistes.

Une telle vision découle d'une conception en termes de maîtrises foncières encore peu diffusée et intégrée, y compris au sein du noyau de personnes portant la démarche PFR. Elle se heurte aux conceptions classiques de ce qu'est l'administration foncière, dans des instances d'élaboration des décrets d'application de la loi, où les défenseurs du PFR ne sont pas majoritaires. De plus, le débat sur les actes juridiques possibles pour un détenteur de certificat foncier ne peut être légitime que si la question du contenu des droits que reconnaît le certificat a été tranchée en termes de maîtrises foncières. Il y a donc là un risque que les décrets d'application choisissent une conception standard de l'administration foncière et une conception des droits de type B, contradictoire avec une démarche d'enquête socio-foncière qui évolue vers une conception C.

#### *Une lecture stylisée des débats et du cheminement de la réforme*

Ces analyses permettent de résumer, de façon stylisée, le cheminement de la réforme dans les années 2003-2007. On peut dire que le cœur de la démarche PFR se structure autour d'une conception des droits de type B ou C. Partis d'une conception des droits de type B, les promoteurs des PFR ont progressivement, mais incomplètement, évolué vers une conception de type C, au fil de l'expérience, des études de terrain, d'apports conceptuels en anthropologie du foncier leur permettant de donner sens à leur expérience de terrain<sup>30</sup>. Elaborée sur la base de difficiles compromis en 2001, alors que cette lecture en termes de faisceaux de droits n'était pas formulée, la loi portant régime foncier rural autorise des lectures variées, autour d'une approche B ou C, mais pouvant être étendue vers les conceptions A et D. Elle met en place des outils, mais ne tranche pas sur leur finalité (c'est le rôle d'une politique foncière, non formulée), ni sur les procédures (c'est le rôle des décrets). Dès lors, c'est plus tard, au niveau du débat sur les procédures, que les choix se jouent. On assiste alors à deux processus contradictoires : d'une part, les promoteurs historiques des PFR s'orientent progressivement vers une approche de type C, avec en particulier la refonte des démarches d'enquête socio-foncière, la version actuelle diffusée auprès des opérateurs réalisant les PFR intégrant

---

30. Une lecture de type D est difficilement concevable dans la culture francophone du droit romain, qui conçoit l'espace comme composé d'une somme de terrains en propriété privée individuelle, et de ressources naturelles relevant du domaine public (Galey, 2008). De fait, le PGTRN traite de façon séparée la question des patrimoines individuels et familiaux (par les PFR), et la question de la gestion des ressources naturelles (par des conventions locales).

une logique de faisceaux de droits. Mais ses enjeux en termes de gestion foncière ne sont pas toujours totalement perçus. Et, surtout, l'élargissement des réseaux d'acteurs concernés, les enjeux stratégiques et institutionnels de la mise en œuvre de la loi, l'ouverture d'espaces de débat sur les procédures concrètes et les décrets d'application amènent les porteurs d'une vision A à rouvrir le débat sur l'immatriculation et à faire évoluer les techniques de levé vers les normes de l'immatriculation, au risque de vider la démarche PFR de son sens (les promoteurs de la démarche n'étant pas forcément en position de force pour contrer ces glissements). Parallèlement, la question des règles d'administration des droits est débattue, avec là aussi des risques que des conceptions de type A l'emportent, ou en tous cas de stabiliser une conception de type B et de recréer une contradiction avec la démarche d'enquête et les réalités foncières locales. Le sens de la réforme est donc encore ouvert, même si les rapports de force ne semblent actuellement pas en faveur d'une approche en termes de maîtrises foncières (Lavigne Delville, à paraître). La façon dont va se clore le débat sur les décrets d'application sera déterminante dans la trajectoire future de la politique foncière rurale.

## Conclusion

Les Plans fonciers ruraux sont un outil, une technique, un « instrument de politique publique » (Lascoumes et Le Galès, 2004), visant à permettre de reconnaître et de formaliser les droits fonciers locaux et sortir ainsi du dualisme juridique qui, depuis la colonisation, exclut les droits fonciers locaux de l'accès à l'existence juridique. En termes généraux, ils peuvent faire sens du point de vue des deux grands récits de la reconnaissance des droits locaux, ce qui favorise la cristallisation d'un réseau d'acteurs supportant la démarche suffisamment large pour permettre de dépasser la focalisation sur l'immatriculation et permettre l'émergence du débat sur la reconnaissance et la formalisation des droits locaux dans les débats de politique foncière. Au-delà de leur objectif général (« reconnaître et formaliser les droits locaux »), les PFR peuvent recouvrir une large gamme de pratiques, reposant sur des conceptions variées des droits fonciers locaux, de la régulation foncière, et finalement être au service de choix politiques différents quant au traitement de la pluralité des normes inhérente au foncier (et, à travers cela, quant aux rapports entre individus et communautés, entre État et sociétés locales).

Cette diversité est visible entre les dispositifs mis en place dans les pays qui les ont expérimentés, confirmant ainsi que les transferts de tech-

nologie institutionnelle (*Edja et Le Meur*) et les transferts de politiques publiques (Russeil, 2004) ne se font pas sans réinvention et réinterprétation. Mais elle est également forte au sein de l'ensemble des acteurs participant à la définition et la mise en œuvre des PFR dans un même pays, ce qui structure une partie des controverses et conflits qui scandent ces processus.

Le pari de ce chapitre était que l'explicitation de la diversité de ces conceptions, stylisées sous une forme d'idéaux-types, pouvait contribuer à préciser les positions en présence et donc la structure et la dynamique des débats de politique foncière, aidant à rendre intelligibles les choix et certains enjeux, tant pour les observateurs que pour les acteurs directement impliqués dans les forums et les arènes des politiques foncières.

Quatre conceptions des droits foncières et trois conceptions de la gestion foncière ont été identifiées, qui sont corrélées mais pas mécaniquement liées aux deux grands récits de la sécurisation foncière, ouvrant un espace de jeu et de négociation et produisant des alliances et clivages entre acteurs qui ne se superposent pas exactement au clivage entre récits de référence. Identifier ces conceptions permet de lire, de façon stylisée, les évolutions et tâtonnements de la réforme foncière béninoise.

Cette analyse montre également l'importance des cadres cognitifs et de la production de récits diffusés parmi les acteurs impliqués dans les politiques foncières : au-delà des intérêts en jeu, la faiblesse des positions en termes de maîtrises foncières découle pour partie du fait que cette approche n'a pas fait l'objet d'une « mise en récit », et que les grilles conceptuelles qui la sous-tendent sont encore peu diffusées au-delà du milieu scientifique, rendant plus difficile de les mobiliser dans les arènes où se débattent les choix de politique et de construire des alliances autour d'elles. Plus fondamentalement, le fait que peu d'acteurs soutiennent une vision en termes de maîtrises foncières sur les terres et les ressources naturelles (D) et que les évolutions des démarches d'enquête peinent toujours sur la question des ressources naturelles ne découle-t-il pas nettement d'une culture francophone fondée sur une conception du droit romain (Galey, 2008) ?

## Bibliographie

- BASSETT, T. 1995, « L'introduction de la propriété de la terre », in : Blanc-Pamard, C. & L. Cambrézy (coord.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, coll. « Dynamique des systèmes agraires », Paris, ORSTOM : 395-420.

- BINSWANGER, H.P., DEININGER, K. & G. FEDER 1995, « Power, distortions and reform in agricultural land markets », in : Berman J., T.N. Srinivasan & H. Chenery (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol III, Amsterdam, New York and Oxford, Elsevier Science, North Holland : 2659-2772.
- 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.
- BRUCE, J.W. & S.E. MIGOT-ADHOLLA (eds.) 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Dubuque : Kendall/Hunt publishing compagny.
- CHAUVEAU, J.-P. 1998, « La logique des systèmes coutumiers », in : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala : 66-75.
- 2002, *Une lecture sociologique de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural. Formalisation des « droits coutumiers » et contexte socio-politique en milieu rural ivoirien*, Document de travail de l'UR RÉFO n°6, Montpellier : IRD.
- 2003, « Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits » in Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Toulmin C., & P.Y. Le Meur (coord.), 2003, *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs, GRAF/GRET/IIED : 35-48.
- CHAUVEAU J.-P., BOSC, P.-M. & M. PESDAY M. 1998, « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire », in : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala : 553-582.
- CHAUVEAU, J.-P., COLIN, J.-Ph., JACOB, J.-P., LAVIGNE DELVILLE Ph. & P.-Y. LE MEUR 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), Londres : IIED.
- CHAUVEAU, J.-P. & J.-Ph. COLIN sous presse (2010), « Customary transfers and land sales in Côte d'Ivoire. Revisiting the embeddedness issue », *Africa* 80(1).
- CHAUVEAU, J.-P. & Ph. LAVIGNE DELVILLE 2002, « Politiques foncières intermédiaires en Afrique de l'Ouest francophone », in : Lévy, M. (dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD/Karthala : 211-239.
- CODJIA, X., DOSSOU-YOVO C., GANDOUNOU M. & Ph. LAVIGNE DELVILLE 2008, *Renforcement des capacités des maîtres d'œuvre pour la*

- conduite des enquêtes socio-foncières PFR*, Rapport de la formation, Ouidah, 13-17 mai 2008, GRET/GTZ.
- COLIN, J-Ph. 2008, « Disentangling Intra-Kinship Property Rights in Land: A Contribution of Economic Ethnography to Land Economics in Africa », *Journal of Institutional Economics* 4 (2) : 231-254.
- COMBY, J. 1998, « La gestation de la propriété », in : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 692-707.
- COMBY, J. 2007, *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre* [http://www.adev.org/RESSOURCES/propriete\\_sans\\_cadastre.pdf](http://www.adev.org/RESSOURCES/propriete_sans_cadastre.pdf)
- D'AQUINO, P. 1998, « Le traitement et la gestion de l'information foncière ». In : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 479-488.
- DE SOTO, H. 2005, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris : Flammarion.
- DJIRÉ, M. & A.K. DICKO 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris : Karthala.
- DURAND-LASSERVE, A. & H. SELOD 2009, « The formalisation of Urban Land Tenure in Developing Countries ». In : Lall, S.V., M. Freire, B. Yuen, R. Rajack & J.-J. Helluin (eds.), *Urban Land Markets. Improving Land Management for Successful Urbanization*, Dordrecht : Springer.
- EDJA, H. & P.-Y. LE MEUR, avec la collab. de Ph. LAVIGNE DELVILLE 2003, *Les enquêtes socio-foncières dans la perspectives de la future loi foncière rurale au Bénin*, Schéma d'Actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin, second rapport d'étape, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, mars 2003.
- FITZPATRICK, D. 2005, « 'Best Practice' Options for the Legal recognition of Customary Tenure », *Development and Change* 36 (3) : 449-475.
- GALEY, M. 2008, « La typologie des systèmes de propriété de C.R.Noyes : un instrument de contextualisation de l'évaluation comparée des régimes de propriété publique, privée et commune en vue de l'organisation d'une gestion foncière durable des ressources naturelles rares », in : Eberhard C. (ed.), *Law, Land Use and the Environment: Afro-Indian dialogues. Enjeux fonciers et environnementaux : Dialogues afro-indiens*. Collection Sciences Sociales n°13, Institut Français de Pondichéry : 89-125.
- GARRON, R. 1994, *Les aspects juridiques du problème foncier*, République fédérale des Comores/Banque Mondiale (draft), 2 tomes.
- GASTALDI, J. 1998, « Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée », in : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala : 475-478.



- HECLO H., 1994, « Ideas, Interest and Institutions », in Dodd L. & Jillson C. (eds), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder : Westview Press.
- HOUNKPODOTÉ, R. M. 2000, « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives ». In : Lavigne Delville, Ph., Toulmin, C. & S. Traoré (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED : 225-238.
- JACOB, J.-P. 2002, La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre *autochtones*. *Le cas du Gwendégué (centre ouest du Burkina Faso)*. Documents de travail de l'UR REFO n°3, IRD.
- JOBERT, B. 1999, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in : Commaille, J. & B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, coll. « Droit et société » n°24, Paris, LGDJ : 119-144.
- LASCOUMES, P. & P. LE GALÈS (dir.) 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po.
- LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, « La sécurisation de l'accès aux ressources : par le titre ou l'inscription dans la communauté ? », in : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala : 76-86.
- 2005a, « Registering and Administering Customary Land Rights; Current Innovations and Questions in French-Speaking West Africa », in : *Proceedings of the Expert Group Meeting on secure land tenure: 'new legal frameworks and tools'*, UN-Gigiri in Nairobi, Kenya, 10-12 November 2004, FIG/UN-Habitat/CASLE.
- 2005b, « Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto », *L'Économie Politique* 28 : 92-105.
- 2006, « Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives* 2006/2, FAO : 18-25.
- 2007a, « Insécurité foncières et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest-africaines », *Réforme agraire et coopératives* 2007/1, FAO : 7-17.
- à paraître, « La réforme foncière rurale au Bénin : émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue Française de Science Politique*.
- LE MEUR, P.-Y. 2005, *Amélioration des outils d'enquête socio-foncière du Plan foncier rural au Bénin*, AFD-GRET-PROCGRN.
- 2006a, « Governing Land, Translating Rights. The Rural Land Plan in Benin », in : Mosse, D. & D. Lewis (eds.), *Development Brokers & Translators. Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomsfield, Kumarian Press : 75-99.

- 2006b, « Gouvernance foncière : acteurs, arènes, gouvernementalité », in : Chauveau, J.-P., Colin, J.-Ph., Jacob, J.-P., Lavigne Delville Ph. & P.-Y. Le Meur, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche CLAIMS, London, IIED/CLAIMS : 42-53.
- 2006c, « Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation », in Fay C., Koné F. Y. & C. Quiminal (éds), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique*, Paris, IRD Editions : 343-362.
- LE ROY, E. 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires », in : Le Roy, E., Karsenty, A. & A. Bertrand (dir.), *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala : 239-250.
- 1997, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in Blanc-Pamard, C. & L. Cambrézy (coord.) *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. coll. « Dynamique des systèmes agraires », Paris, ORSTOM : 455-472.
- 1998, « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 », in : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/ Karthala : 383-389.
- 2003, « Actualité des droits dits 'coutumiers' dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'Océan Indien à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle », *Cahiers d'Anthropologie du Droit*, cahier thématique « Retour au foncier », LAJP/Karthala : 237-263.
- LE ROY, E., KARSENTY, A. & A. BERTRAND (dir.) 1996, *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris : Karthala.
- LEACH, M. & R. MEARNES 1996, *The Lie of the Land*. London : The International African Institute/James Currey.
- LUND, C. 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in : Winter G. (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD : 195-207.
- MARCUSSEN, H.S. 2000, « Burkina Faso : systèmes de (mé)connaissance et politiques environnementales », in : Jacob, J.-P. (dir.), *Sciences sociales et coopération, les rendez-vous manqués, Nouveaux cahiers de l'IUED n°10*, IUED-PUF, Genève-Paris : 147-165.
- MATHIEU, P., LAVIGNE DELVILLE Ph., PARÉ L., ZONGO M., & H. OUEDRAOGO 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, Dossier n°117, Drylands programm, IIED/GRET/IED/UERD.
- MULLER, P. 1990, *Les politiques publiques*, Que sais-je, Paris : PUF.

- OSTROM E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge : Cambridge University Press.
- QUEDRAOGO, H. 2005, « Étude comparative de la mise en oeuvre des Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire », *Études juridiques en ligne*, n°42, FAO.
- PALLIER, B. & Y. SUREL 2005, « Les « trois i » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique* 55 (1) : 7-32.
- PETERS, P., 2004, « Inequality and Social Conflict Over Land in Africa », *Journal of Agrarian Change* 4 : 269-314.
- PLATTEAU, J.-Ph. 1996, « The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa: a critical assesment », *Development and change* 27 (1) : 29-86.
- RADAELLI, C.M. 2004, « Récits (policy narratives) », in : Boussaguet L. *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. « Gouvernances », Paris, Presses de sciences po : 364-370.
- ROE, E.M. 1994, *Narrative Policy Analysis*, Durham : Duke University Press.
- RUSSEIL, S. 2004, « Transfert de politiques publiques », in : Boussaguet L. *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. « Gouvernances », Paris, Presses de sciences po : 444-452.
- TOULMIN, C. & J. QUAN J. (eds) 2000, *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, London : DFID/IIED/NRI.

---

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**