



International  
Institute for  
Environment and  
Development

Programme Zones Arides

Dossier no. 122

# Plans fonciers ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers

---

Jean-Pierre Chauveau

Septembre 2003

# **Plans fonciers ruraux :**

Conditions de  
pertinence des systèmes  
d'identification et  
d'enregistrement des  
droits coutumiers

**Jean-Pierre Chauveau**

**Dossier no. 122**

## A propos de l'auteur

**Jean-Pierre Chauveau** est directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) de Montpellier, France (unité 095 : « Régulations foncière », en association avec le projet de recherche INCO-DEV CLAIMS et l'UMR MOISA de Montpellier). Il peut être contacté à l'adresse suivante : [j-pierre.chauveau@mpl.ird.fr](mailto:j-pierre.chauveau@mpl.ird.fr)

Cet article a été présenté dans le cadre du séminaire intitulé « Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux » qui s'est tenu à Ouagadougou, Burkina Faso, du 19 au 21 mars 2002. Le séminaire était organisé par GRAF, GRET, IIED et Landnet West Africa, avec le soutien financier des Ministères des Affaires Etrangères français, suédois et danois, ainsi que des contributions de CTA-NL et DFID (Royaume-Uni). L'ensemble des actes du séminaire est disponible à [www.earthprint.com](http://www.earthprint.com)

L'objectif de cette contribution n'est pas de faire le point comparatif des connaissances et des enseignements sur l'ensemble des questions soulevées par l'utilisation de " l'outil PFR " (Plan Foncier Rural). Nous examinerons plus précisément les enseignements que l'on peut tirer de ces expériences concernant la question plus générale de *l'identification et de l'enregistrement des droits coutumiers* sous le rapport de leur contribution à la sécurisation de ces droits. Ce point est en effet l'enjeu principal des expériences de PFR, même si les PFR sont aussi tenus de prendre en compte les droits issus du droit officiel rencontrés sur le terrain et de contribuer à d'autres finalités comme l'aménagement et le développement rural.<sup>1</sup>

Cette contribution est structurée de la manière suivante :

Les trois premiers points visent à caractériser les systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers mis en œuvre sous le label des PFR :

- objectifs et contenu des PFR ;
- présentation très succincte des différentes expériences nationales ;
- caractérisation de la nature de " l'outil PFR " : constitue-t-il une démarche spécifique, un outil " neutre " d'identification des droits existants ?

Les deux points suivants s'attachent :

- à tirer un rapide bilan des expériences passées ou en cours sous le rapport de leur contribution à la sécurisation foncière ;
- à identifier les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers : celles qui tiennent aux limites des outils d'identification et d'enregistrement des droits, celles qui naissent des difficultés à maîtriser les dimensions et les effets socio-politiques de ces outils, et enfin les difficultés d'ordre organisationnel et institutionnel.

Les derniers points reprennent les principales questions qui font objet de débat quant aux méthodes d'enregistrement des droits coutumiers.

---

1. Nous remercions R. M. Hounkpodote, H. Edja et J.-P. Colin ainsi que les participants à l'atelier, qui ont contribué à améliorer une première version de ce texte. Les appréciations restent de notre responsabilité.

# Table des matières

<b>1. Identification et enregistrement des droits coutumiers .....</b>	<b>1</b>
1.1 Objectifs des PFR .....	1
1.2 Les différentes expériences nationales .....	1
1.3 La nature de " l'outil PFR " .....	5
<b>2. Essai de bilan .....</b>	<b>7</b>
2.1 Esquisse de bilan des expériences .....	7
2.2 Les limites des outils PFR .....	11
2.3 Les difficultés à comprendre et reconnaître les droits coutumiers .....	14
2.4 Les difficultés d'ordre organisationnel et institutionnel .....	16
<b>3. Principaux débats de fond .....</b>	<b>18</b>
3.1 La " clarification " des droits par leur identification n'équivaut pas nécessairement à leur sécurisation .....	18
3.2 Comment assurer la double connexion des opérations d'enregistrement avec la reconnaissance locale des droits et avec les dispositions légales ? .....	19
3.3 Comment mieux moduler l'articulation de l'enregistrement avec les situations locales et avec le dispositif légal ? .....	20
<b>Bibliographie .....</b>	<b>22</b>

# 1. Identification et enregistrement des droits coutumiers

## 1.1 Objectifs des PFR

Les projets de type " plan foncier rural " (PFMR en Guinée) existent dans plusieurs pays depuis une période récente. Le premier a débuté en Côte d'Ivoire à partir de 1990, et il a contribué à initier d'autres PFR en Guinée et au Bénin à partir de 1993-1994 ainsi qu'au Burkina Faso, dernier en date, en 1999.

Tous les PFR ont en commun les objectifs suivants :

- Répondre au constat de l'inefficacité des législations existantes et de la marginalisation des pratiques locales dites " coutumières " à laquelle ont conduit ces législations, alors que l'essentiel des terres et des ressources naturelles était géré selon ces pratiques.
- Sécuriser les droits fonciers coutumiers, réduire et maîtriser par ce moyen les conflits fonciers et, ainsi, promouvoir le développement rural. Cette sécurisation passe au minimum par : 1) l'identification, à l'aide d'enquêtes contradictoires auprès des populations, de tous les droits reconnus localement ; 2) la délimitation topo-cartographique du bien foncier correspondant (qui peut être, en principe, une zone d'usage, comme par exemple un parcours de troupeau) ; 3) l'enregistrement par une agence officielle ; 3) la mise en place d'instances locales (commissions foncières villageoises) chargées de conserver la documentation foncière et d'en assurer l'actualisation.
- Contribuer ultérieurement, selon des modalités différentes selon les changements prévus dans les législations nationales, à la validation juridique des droits coutumiers. Cette sécurisation passe par la codification de la documentation issue des PFR et sa validation juridique sous forme de certificat foncier ou éventuellement de titre de propriété.

## 1.2 Les différentes expériences nationales

Si les PFR, à l'exception du PFR-Ganzourgou au Burkina Faso, ont été lancés sous la forme d'opérations pilotes, les différences dans le contexte

institutionnel et les conditions de leur mise en œuvre ont déterminé des évolutions divergentes.

## Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire<sup>2</sup>, l'expérience a été menée le plus loin, tant du point de vue des superficies documentées que du point de vue de son intégration dans une perspective nationale. L'opération a abouti dès l'année 2000 à l'établissement final de plans fonciers ruraux dans plus de 300 villages, en cours dans plus de 300 autres villages en 2000, pour une superficie couverte de l'ordre du million d'hectares. Issu à l'origine d'un projet d'identification des terres éventuellement disponibles pour l'installation de jeunes agriculteurs, le PFR a été un projet pilote jusqu'en 1995-1999 (les informations divergent sur la date officielle de la fin de cette phase), période durant laquelle il était également censé contribuer à l'élaboration de la nouvelle législation en gestation. Avant même que cette législation soit adoptée, il a été étendu en 1997 de 5 à 9 zones dans la perspective de sa généralisation à l'échelle nationale, comme composante "sécurisation foncière" du PNGTER (Programme national de gestion des terroirs), conjointement avec les composantes "équipement rural" (PNER) et "encadrement et formation agricoles" (ANADER).

La promulgation de la Loi sur les droits fonciers ruraux et l'Etat est intervenue en décembre 1998 et a constitué un tournant pour le PFR. La documentation foncière accumulée par le PFR n'a guère contribué à la préparation de cette loi, l'une des raisons étant que le PFR n'a guère été en mesure de la capitaliser et de la valoriser. En outre, l'obligation faite par la loi aux titulaires de certificats fonciers de les faire immatriculer n'était pas prévue dans le projet présenté par le Ministère de l'Agriculture, maître d'ouvrage du PFR. Enfin, il faut signaler qu'au moment de la promulgation de la loi, les opérations du PFR se trouvaient paralysées dans certaines zones où la question foncière est fortement conflictuelle entre autochtones et migrants.

Surtout, la disposition légale prévoyant de constater l'ensemble des droits coutumiers dans un délai de 10 ans à partir de la date de promulgation de la loi a donné lieu à une réorientation profonde du PFR en tant que maître d'œuvre de l'opération. Dégagé de sa compétence en matière de

2. Sources : Ministère de la Coopération 1996 ; Bosc et al. 1996 ; Okoin 1997 ; Chauveau et al. 1998 ; République de Côte d'Ivoire 2000 ; Balac 2000 ; Comité de pilotage 2000 ; Stamm 2000 ; communications personnelles.

suivi de la maintenance au profit du Ministère de l’Agriculture, allégé dans sa tâche de documentation des droits (réduite au minimum indispensable pour l’établissement des certificats fonciers), sa tâche prioritaire est désormais de contribuer à la délimitation des terroirs villageois et à leur immatriculation (PNGTER juin 2000). La privatisation prévue des opérations d’enquêtes foncières ne justifie plus l’existence d’un dispositif propre au PFR. Le processus a été mis en suspens en raison de la restriction de ses compétences et, sous l’influence de différents facteurs, les bailleurs de fonds ont été réticents à poursuivre leur soutien.

## **Burkina Faso**

Par contraste, l’application du PFR au Burkina Faso<sup>3</sup> correspond à une ambition initiale beaucoup plus modeste et limitée. Le PFR ne concerne que trois départements de la Province du Ganzourgou (150 000 ha et 36 villages), et vise essentiellement à clarifier et documenter la situation actuelle des droits dans la zone particulière d’intervention de l’ancienne opération d’Aménagement des Vallées de la Volta (villages créés par l’AVV sur les terres de villages riverains à partir de 1975) dans une situation de contestation chronique entre autorités foncières autochtones, migrants installés par l’AVV (qui n’a jamais distribué les titres d’occupation foncière promis) et nouveaux migrants. Le PFR n’est ici envisagé que comme un projet aux objectifs restreints, abordant à la fois un problème particulier dans une zone caractérisée par la conflictualité de la situation foncière héritée d’une intervention passée de l’État et son insertion dans le dispositif législatif, visant à élaborer un outil de clarification des droits dans le cadre de la loi existante (la Réorganisation Agraire et Foncière, RAF), et ayant une durée limitée (1999-2002).

La sécurisation foncière est attendue de l’utilisation de la documentation pour clarifier les droits et encourager les parties concernées à se mettre en accord avec la législation existante (RAF). Toutefois, les résultats sont très mitigés et variables selon les situations locales. Le programme prévu de couverture ne sera pas accompli au terme du projet. La documentation recueillie n’a pas abouti aux accords recherchés dans un nombre significatif de villages où les autorités foncières coutumières et les migrants AVV campent sur leurs positions. La situation des nouveaux migrants est, selon les cas, régularisée ou inscrite dans des “ zones litigieuses ”. Les demandes de titres officiels d’occupation ne sont pas plus actives qu’avant la mise en œuvre du PFR.

---

3. Sources : Jacob 2001 ; ERGECl-Développement 2001 ; communications personnelles.

## Bénin

L'expérience béninoise du PFR<sup>4</sup> se situe dans une position intermédiaire entre les deux expériences précédentes. Dès 1994, il est directement inspiré de l'expérience ivoirienne mais il s'inscrit dans un Plan de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN, dont il ne constitue qu'un sous-volet " opérations foncières " d'un volet particulier relatif à l'aménagement de cinq bassins versants du pays conjointement aux volets " Aménagement forestier ", " Faune et éco-développement rural ", " Formation ", " Appui institutionnel ". Il relève donc d'une approche par projet limitée géographiquement (couverture de l'ordre de 30 000 ha dans cinq zones du pays : Dékanmé, Aplahoué, Ouessé, Ouaké, Boukoumbé) et dans son domaine d'intervention, mais la préparation d'une législation spécifique fait néanmoins partie du mandat explicitement conféré au PGRN et à la cellule de coordination du PFR.

Par la suite, le PFR est soumis à des incertitudes organisationnelles et financières, avec le retrait de certains bailleurs de fonds et le montage en parallèle d'autres projets similaires, avec la transformation de l'approche " bassins versants " en une approche " gestion des terroirs " (le PGRN devient le PGTRN, Plan de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles) et avec la privatisation des opérations. Certains des cinq sites originels sont provisoirement suspendus et la reprise par des opérateurs privés connaît un certain flottement, tandis qu'un nouveau site est mis en chantier (Sinende).

C'est dans ce contexte pour le moins évolutif qu'intervient l'avant-projet de loi portant code foncier rural et domanial, dont l'exposé des motifs fait référence à la prise en compte des acquis du PFR et son extension à l'échelle nationale, sous réserve de la demande explicite des communes.

## Guinée

Nos informations sur l'expérience guinéenne<sup>5</sup> ne sont pas suffisantes pour prétendre en décrire même succinctement la situation actuelle. On peut cependant noter qu'une des originalités du PFR par rapport aux autres expériences est d'être intervenu après l'instauration en 1992 d'un nouveau Code foncier et domanial libéral visant à instaurer la propriété privée de la terre. Le code a ainsi institutionnalisé les plans fonciers (deux zones pilotes de 100 000 ha en 1996) appelés à être généralisés. En dépit de ce fait, qui aurait pu faciliter l'accompagnement par le PFR de l'évolu-

4. Sources : Ministère de la Coopération 1996 ; Houkpodote 2000 ; République du Bénin 2000 ; Cellule de coordination 2000.

5. Sources : Ministère de la Coopération 1996 ; Bloch, s.d. ; République de Guinée 2000.

tion des droits coutumiers vers la demande de titres, il semble qu'il n'en a rien été, sans que l'on puisse incriminer le dispositif des plans fonciers en tant que tel, puisque l'inscription aux plans fonciers ne suffisait pas jusqu'alors pour conférer aux droits coutumiers une force probante (République de Guinée 2000). Toutefois, l'appui des politiques au plan foncier demeure, en donnant à l'inscription au plan foncier une valeur de présomption de propriété, en le combinant cependant à d'autres méthodes de sécurisation telles que la formalisation écrite des transactions et autres conventions et le renforcement des mécanismes de négociation et de conciliation villageois et inter-villageois.

### **1.3 La nature de " l'outil PFR "**

#### **Une démarche spécifique ?**

On a pu penser à ses débuts que le PFR pouvait constituer en soi une démarche cohérente spécifique, qui pouvait être une alternative tant au modèle centralisé de sécurisation foncière par l'outil législatif imposé " par le haut ", qu'au modèle centralisé de développement rural par des projets non participatifs. Cette ambition a conduit à concevoir une " démarche PFR " qui combinait deux finalités différentes, selon une mise en œuvre conçue de manière linéaire :

- La finalité de production d'informations constitue en même temps une première phase d'identification et de clarification des droits et des biens.
- La finalité de sécurisation de tous les droits existants socialement reconnus ouvre simultanément une seconde phase de transcription, de publicité, d'enregistrement et d'actualisation de l'enregistrement. Cette finalité/phase de sécurisation des droits peut donner lieu à deux principales variantes, selon que : a) le PFR intervient dans une situation de gestation d'une nouvelle législation (Côte d'Ivoire avant la loi de 1998, Bénin), auquel cas il intervient aussi en appui à l'élaboration de celle-ci, sur la base des enseignements sur la nature des droits ; b) le PFR intervient en appui à la mise en œuvre de la législation existante (Burkina Faso) ou d'une nouvelle législation (Guinée, Côte d'Ivoire depuis la loi de 1998), auquel cas il facilite simplement la formalisation et la validation juridique des droits coutumiers identifiés.
- La finalité " aménagement et développement rural " peut alors intervenir sur la base des informations agro-socio-économiques de la phase 1 et de la formalisation des droits assurée en phase 2.

Le fait qu'à l'origine (à l'exception récente du PFR-Ganzourgou), les PFR étaient des projets pilotes dont les maîtres d'œuvre étaient des agences publiques bien différenciées, bénéficiant en général d'un financement conséquent des bailleurs de fonds et des gouvernements, a certainement contribué à la confusion entre une agence de mise en œuvre et une démarche " multi-finalités ". Une fois passé l'enthousiasme d'un nouveau montage institutionnel, et confrontés aux difficultés de mener de front les trois principales finalités et les multiples opérations que suppose la mise en œuvre de chacune d'entre elles (certaines des opérations participant à plusieurs finalités de manière inégalement adaptée : voir d'Aquino in : Bosc et al. 1996, d'Aquino 1998, Chauveau et al. 1998), les PFR ont généralement connu une forte révision à la baisse de leurs ambitions.

### **Un outil neutre ?**

Les PFR furent alors conçus comme un simple " outil ", principalement orienté sur l'identification et l'enregistrement préalable – sans validation juridique endogène au dispositif PFR – des droits et des biens (sur laquelle portait le plus grand nombre de leurs activités). La spécificité de l'outil PFR est de vouloir saisir et " externaliser " les procédures de validation des droits constatés, c'est-à-dire une fois la constatation et l'enregistrement des droits effectués, de les extraire des procédures locales de validation pour leur substituer une procédure légale, qui n'est pas du ressort du PFR. La procédure légale de validation ultérieure peut être plus ou moins décentralisée selon les prérogatives et les moyens reconnus aux " commissions foncières " villageoises.

Dans l'esprit de ses promoteurs, le principal intérêt de " l'outil PFR " est qu'il est présumé " neutre ", puisqu'il se limite en théorie à reconnaître la situation existante sans intervenir sur les différends et sans se substituer aux autorités chargées de légaliser les droits reconnus localement.

Les évaluations et les études menées sur les PFR montrent néanmoins que cette neutralité est loin d'être démontrée. En réalité, " l'outil PFR " enregistre sélectivement les droits et contribue involontairement à leur recomposition et à leur redistribution. En outre, le fait qu'il soit " neutre ", au sens où il n'offre pas par lui-même une procédure de validation juridique des droits, loin de sécuriser les partenaires fonciers, peut être source d'incertitude et de non durabilité des accords enregistrés. Ces points ressortent assez clairement du bilan des expériences des PFR et de leur situation actuelle.

## 2. Essai de bilan

### 2.1 Esquisse de bilan des expériences

#### Un outil composite

Les expériences précédemment évoquées montrent que le PFR est un outil composite et évolutif, tant au niveau de ses finalités que des multiples opérations que suppose la mise en œuvre de chacune d'entre elles. La revue précédente (1.2) des expériences nationales a montré que la mise en œuvre de " l'outil PFR " diffère selon les pays, non seulement dans sa contribution attendue à la validation juridique des droits coutumiers, mais aussi dans l'esprit de sa mise en œuvre et dans la hiérarchie de ses finalités.

Par exemple :

- le PFR peut être conçu comme l'application d'un outil dans le cadre d'un projet délimité dans le temps et dans son aire d'intervention, ou comme un élément d'une démarche plus ambitieuse de portée nationale ;
- ses finalités de documentation, de sécurisation et d'aménagement peuvent être hiérarchisées différemment ;
- son objectif de formalisation des droits coutumiers peut se placer dans le cadre de la législation existante, ancienne ou récente, ou dans une situation de transition, durant laquelle il est aussi chargé d'appuyer l'élaboration de la nouvelle législation en préparation ;
- son objectif de sécurisation ne peut être envisagé de la même manière : a) selon que les commissions locales ne sont que le prolongement de l'opération technique d'enregistrement des droits ou qu'elles émanent explicitement des autorités foncières locales reconnues ou des différents groupes sociaux impliqués dans les opérations foncières ; b) selon qu'elles sont simplement chargées de l'actualisation des droits enregistrés ou investies de leur gestion ; c) selon qu'elles sont dotées de ressources ou non.

Ces paramètres, et d'autres sans doute, devraient être systématiquement pris en compte dans l'évaluation comparée des expériences, car ils ont

des incidences sur la manière dont les acteurs locaux interprètent " l'externalisation " des procédures de reconnaissance de leurs droits que propose le PFR.

Le constat des caractères composite et évolutif des PFR n'est pas négatif en soi. Ce sont bien au contraire des qualités pour un outil d'intervention. Le problème est que, dans la plupart des cas évoqués, l'évolution de la hiérarchie des finalités et de l'accomplissement des opérations semble être davantage due aux difficultés, aux contraintes institutionnelles et aux urgences rencontrées qu'à une méthode raisonnée de réajustement de la démarche.

## Des résultats qui restent à confirmer

Dans tous les cas, il est en effet difficile de conclure à une avancée significative et durable dans la sécurisation des droits enregistrés, pour les raisons que nous verrons dans la partie 2 suivante. Le fonctionnement des commissions locales mises en place par les PFR et l'actualisation de l'enregistrement des transmissions et transferts des droits sont en outre généralement déficients.

Par exemple :

- Le PFR-Ganzourgou n'est pas a priori destiné à dépasser la forme projet (sécurisation foncière dans une zone de conflits chroniques), au risque de ne pas répondre à l'objectif, même limité, qui lui était assigné (Jacob 2001). L'apport du PFR est cependant noté en matière de sécurisation. Certains groupes, comme les éleveurs, ont été rassurés grâce à la médiation du PFR (fonction qui n'est d'ailleurs pas formellement comprise dans ses attributions). Il est significatif que l'étude de faisabilité pour une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso (Tallet et al. 2001) ne préconise pas l'option PFR, si ce n'est au regard de ses acquis en matière topo-cartographique et de guides d'enquêtes foncières, au motif que cet outil n'est pas adapté au contexte fortement conflictuel qui prévaut dans cette région.
- Le PFR ivoirien a évolué d'un projet d'installation de jeunes agriculteurs à des objectifs ambitieux : outil de formalisation de l'ensemble des droits coutumiers ; appui à l'élaboration d'un nouvelle législation foncière (Bosc et al. 1996, Chauveau et al. 1998). Mais en cours de route, il a dû délaisser l'objectif d'aménagement rural et il s'est heurté à de vives résistances dans les zones les plus conflictuelles, là où précisément

son apport à la clarification des droits est le plus attendu. En outre, la mise en œuvre en urgence de la nouvelle législation foncière, qui doit peu aux enseignements tirés du PFR, en réduit les acquis au domaine topo-cartographique et à la valorisation de ses compétences pour délimiter les terroirs (République de Côte d'Ivoire 2000).

- Le PFR au Bénin a combiné de manière apparemment assez aléatoire une forme de projet centré sur l'objectif d'aménagement en contribuant à l'élaboration d'une législation plus adaptée (Ministère de la Coopération 1996, Hounkpodote 2000). L'avant-projet de Code foncier (République du Bénin 2000), qui semble ne pas avoir totalement utilisé les enseignements du PFR quant à la constatation des divers types de droits, fait néanmoins toujours référence aux plans fonciers ruraux comme source de sécurisation foncière et garantit aux personnes dont les droits sont recensés et enregistrés au plan foncier rural l'obtention d'un certificat foncier auquel est attachée une " présomption de preuve du droit acquis faisant foi jusqu'à preuve contraire établie devant le juge " (ce qui n'est guère différent des concessions provisoires sous réserve du droit des tiers de l'ancienne législation ivoirienne, critiquées pour leur ambiguïté en matière de sécurisation). On note en outre, dans les zones PFR, le développement positif de l'usage local de l'écrit (sans valeur juridique) entre les partenaires engagés dans des transactions ou des contrats fonciers (location, mise en gage...).
- Le PFR en Guinée, pourtant adossé à une législation foncière rénovée dans le sens d'une gestion décentralisée des ressources foncières, ne semble pas avoir donné plus de résultats probants en matière de sécurisation durable. La récente déclaration de politique foncière en milieu rural en est réduite à rappeler que " le Gouvernement reconnaît la valeur juridique du plan foncier et s'engage à prendre des mesures visant à lui conférer une force probante en donnant à l'inscription au plan foncier une valeur de présomption de propriété " (République de Guinée 2000).

## Des acquis principalement techniques

Les principaux acquis des PFR concernent trois aspects :

- L'identification topo-cartographique des droits, tels que transcrits et enregistrés par les PFR.

Les PFR ont généralement démontré – ce qui n'était pas évident au moment du démarrage des opérations pilotes – qu'il est techniquement

possible en termes topo-cartographiques de réaliser le relevé des localisations et des superficies à grande échelle, alors que le principe d'une cartographie exhaustive du foncier n'était pas envisageable à l'échelle d'une région ou a fortiori d'un pays avec les techniques habituellement utilisées (cadastre et service centralisé d'enregistrement).

- La relative maîtrise des coûts des opérations.

Les coûts estimés montrent que l'opération pilote a effectivement démontré la faisabilité économique d'un plan foncier rural à l'échelle d'un pays. Il s'agissait initialement d'un défi important. Les résultats obtenus prouvent que les coûts à l'hectare sont raisonnables (dans une fourchette de 4500 à 7000 FCFA par ha au Bénin et en Côte d'Ivoire). Il semble que la privatisation des opérations au Bénin ait toutefois contribué à en accroître le coût (de 4500 à 7000 : Cellule de coordination 2000).

- La collecte d'une information de base importante dans les enquêtes foncières.

Une information de base considérable a été recueillie de manière systématique par les agents des PFR, constituant ainsi une base de données sur l'état des systèmes fonciers dans des situations contrastées. La qualité de ces informations a bien sûr varié, notamment sous l'effet des contraintes de rendement des équipes. Mais dans l'ensemble, ces informations ont été largement sous-exploitées, tant pour améliorer en interne la fiabilité des modalités de transcription des droits identifiés que pour contribuer à l'élaboration d'un nouveau code foncier.

Ces acquis ne garantissent en fin de compte ni la valorisation des informations foncières, ni la fiabilité de la transcription des droits enregistrés, ni la stabilisation durable des accords enregistrés, ni leur actualisation. Nous examinons dans les points suivants les obstacles qui expliquent ce bilan contrasté :

- les limites des outils d'identification et d'enregistrement des droits mis en œuvre par les PFR ;
- les difficultés à maîtriser les dimensions et les effets socio-politiques de ces outils ;  
ces deux premiers aspects expliquent les difficultés à saisir un " instantané " de " tous les droits existants " comme l'ambitionnent les PFR ;
- les difficultés d'ordre institutionnel et organisationnel.

## 2.2 Les limites des outils PFR

### Une conception pré-orientée de l'identification et de l'enregistrement des droits

L'identification des droits par les PFR est, consciemment ou non, pré-orientée par le type d'enregistrement qui est en définitive attendu des opérations. La forme d'enregistrement attendue correspond à une conception étroite de l'outil cadastral : une parcelle, un droit d'appropriation (éventuellement un titre de propriété), un détenteur de droit (individuel ou au nom d'un collectif)<sup>6</sup>.

Or, les droits concrets sont en réalité constitués d'un faisceau de droits (usage, exploitation, aménagement, affectation, transmission et héritage, transfert, aliénation) qui peuvent être dissociés entre des détenteurs différents et qui, souvent en Afrique, ne relèvent pas forcément des mêmes instances de gestion ou relèvent d'unités de gestion concurrentes. En outre, une même parcelle peut faire l'objet d'usages différents, quelquefois en fonction d'un cycle saisonnier, avec des implications sur les droits d'usage et d'exploitation. Enfin, les procédures de transcription et de validation des informations socio-foncières posent de délicats problèmes de fiabilité. Il en découle les problèmes suivants<sup>7</sup>.

### Simplification excessive et enregistrement sélectif des droits

L'ambition de départ affichée des PFR était d'identifier de manière exhaustive l'ensemble des droits existants. Sans doute faut-il réviser à la baisse cette ambition pour tenir compte des contraintes pratiques, sur la base des constats suivants :

- On constate généralement que les droits identifiés et enregistrés sur la terre sont limités aux droits d'appropriation et attribués à un " gestionnaire de terre " qui préfigure déjà le détenteur du droit de propriété, y compris lorsque les droits identifiés le sont à titre collectif. Cependant, au Bénin, le PFR envisage une seconde phase d'identification des droits temporaires ; en Côte d'Ivoire, la nouvelle législation prévoit que les demandeurs de certificats fonciers déclarent les " occupants de bonne foi ", laissant toutefois aux titulaires des certificats une grande marge d'appréciation.

---

6. L'outil cadastral ne se limitant pas à cet usage simplifié et n'impliquant pas en soi les seuls droits de propriété.

7. Nous nous référons en particulier aux études suivantes : Bassett 1995, Balac 2000, Bosc et al. 1996, Chauveau et al. 1998, d'Aquino 1998, Lavigne Delville (ed.) 1998, Lavigne Delville 1999, Lavigne Delville (ed.) 2000, Lavigne Delville et al. 2001, Toulmin & Longbottom 2001.

- L'identification des droits les déconnecte des systèmes d'autorité foncière qui leur assurent leur reconnaissance sociale, et donc leur sécurisation locale. En particulier, les informations socio-foncières ne contribuent pas à clarifier l'enchâssement des droits communautaires, des droits des groupements collectifs et des droits individualisés. La représentativité des commissions foncières villageoises et leur investissement par les groupes d'intérêt dominants restent également une question à suivre.
- La sélectivité de l'identification se fait au détriment des droits transférés ou délégués aux exploitants qui n'appartiennent pas aux communautés villageoises locales.
- Les procédures de transferts marchands dans un cadre coutumier sont sous-enregistrées et, lorsqu'elles le sont, se trouvent déconnectées des clauses sociales qui peuvent perdurer après la cession.
- Les droits sur les ressources naturelles autres que l'usage agricole sont soit ignorés (produits de cueillette, de chasse et de pêche) soit fortement sous-identifiés (parcours d'élevage). Il en résulte que ces usages sont tacitement attribués aux " gestionnaire de terre " au détriment de certaines catégories d'usagers (en particulier les éleveurs et les femmes). L'identification des parcours d'élevage souffre particulièrement de l'usage parcellaire de l'outil topo-cartographique.

### **Limites de la transcription des droits**

- La conception étroite de l'outil cadastral qui prévaut implicitement contribue à prédéterminer les détenteurs de droits d'appropriation. Par exemple, les recensements démographiques et les enquêtes socio-économiques qui précèdent les enquêtes socio-foncières et les relevés cartographiques conduisent à une pré-identification selective des droits d'exploitation. En outre, la capacité de l'outil cadastral pour identifier des ressources identifiables au niveau spatial est généralement sous-exploitée.
- La transcription des droits se heurte à des difficultés inhérentes qu'il faut connaître. Les catégories locales de droits et à plus forte raison leur traduction en français restituent difficilement le contenu exact des droits et des conditions de durabilité de ces droits (" dons ", " prêt ", " achat-

vente ”). En outre, les contraintes pratiques de l’enregistrement nécessitent une codification qui appauvrit encore le contenu réel des droits.

- L’enregistrement exclut généralement les “ zones conflictuelles ” et les constitue en quelque sorte en zones de “ non-droit ”, ce qui ne correspond évidemment pas à la réalité.

## **Limites des procédures de validation des informations recueillies**

La validation des droits identifiés dans ces conditions peut contribuer à des distorsions supplémentaires si certaines précautions ne sont pas prises (d’Aquino in : Bosc et al. 1996, et d’Aquino 1998) :

- La validation porte non pas sur les informations socio-foncières recueillies au cours des enquêtes (les “ accords primaires ” entre les acteurs enregistrés lors des procès-verbaux contradictoires), mais sur les informations interprétées et transcrives par les équipes PFR. Cette distinction est particulièrement importante compte tenu des conséquences résultant de l’utilisation des résultats dans les procédures engageant l’autorité de validation des États.
- La procédure de validation est généralement limitée à une phase de publicité. On s’assure durant cette phase que les droits sont opposables à des tiers dans le seul domaine coutumier (“ validation intrinsèque ” ou locale, par opposition avec la “ validation extrinsèque ” des droits coutumiers au regard cette fois du dispositif législatif). Mais, d’une manière générale, cette phase de publicité est relativement peu codifiée, partielle et, alors que l’information qui en est issue est celle qui sera conservée, il n’est pas toujours établi de procès-verbal systématique. Il apparaît donc que cette phase de publicité ne peut être considérée, sans précaution, comme une phase de validation intrinsèque des droits coutumiers dans la mesure où il n’est pas possible – même si l’information est bien diffusée à l’avance avec l’appui des autorités administratives – que l’ensemble des intéressés soit présent au moment où se réalise la publicité. Seule la phase de maintenance et d’actualisation, étroitement associée à celle de la publicité, est en mesure d’assurer la validation intrinsèque permanente des droits coutumiers.

- Même en supposant suffisamment fiable la phase de " validation intrinsèque " ou locale des droits, les acteurs locaux du foncier ne sont pas pour autant sécurisés vis-à-vis de la reconnaissance de leur droits par les autorités légales. La phase de " validation extrinsèque " des droits coutumiers, annoncée en général par les promoteurs des PFR comme le produit attendu final, reste en quelque sorte suspendue en attendant la mise en œuvre de la procédure légale. Cette période d'attente peut ajouter à la confusion dans l'esprit des acteurs locaux, et renforcer les difficultés qui naissent de la dimension socio-politique de toute procédure d'identification des droits coutumiers, que nous examinons maintenant.

## **2.3 Les difficultés à comprendre et reconnaître les droits coutumiers**

### **L'utilisation d'un outil " technique " pour identifier les droits**

L'objectif des PFR de formaliser et d'enregistrer les droits coutumiers fait écho à une préoccupation fort ancienne dans l'histoire des politiques foncières en Afrique depuis l'époque coloniale. Il a pris une actualité et une dimension nouvelles avec le souci de plus en plus partagé par les différentes catégories composant les populations locales, les gouvernements et les bailleurs de fonds d'aboutir à une reconnaissance formelle des droits coutumiers en vue d'une gestion plus décentralisée et plus attentive à la sécurité des exploitants coutumiers.

Ce souci unanime ne signifie pas pour autant que tous les acteurs partagent les mêmes intérêts et les mêmes attentes vis-à-vis des opérations d'identification et d'enregistrement. Il est donc essentiel de garder à l'esprit que l'apparente technicité de l'outil PFR s'applique en réalité à un terrain parcouru de dynamiques socio-foncières préexistantes, marquées par l'existence de rapports de force et quelquefois fortement conflictuelles. C'est notamment le cas dans des contextes de raréfaction de la ressource, de compétition accrue pour y accéder entre des groupes sociaux de plus en plus diversifiés et mobiles, et de marchandisation croissante de son usage.

## Les agences extérieures et l'identification et l'enregistrement des droits

Dans ce contexte, les opérations d'identification et d'enregistrement, loin d'opérer un instantané et une clarification des droits existants, introduit un nouvel enjeu et suscite chez les différentes catégories d'acteurs fonciers locaux des stratégies défensives et offensives que les PFR n'ont généralement ni vocation à contrôler, ni la capacité d'identifier, ni la possibilité de maîtriser.

- Ces effets induits proviennent des comportements des différentes catégories d'agriculteurs face au projet pour réduire l'incertitude que le projet fait naître involontairement mais indiscutablement. Les attentes des différentes catégories d'agriculteurs sont marquées par une ambivalence certaine, les attentes positives étant toujours partiellement teintées de craintes. Cette ambivalence est particulièrement illustrée par les comportements différenciés entre autochtones et migrants, ou entre groupes de statuts sociaux inégaux dans la plupart des régions où les PFR ont été mis en œuvre. La condition posée par les PFR d'un consensus préalable entre les parties pour engager les opérations peut conduire à un consensus contraint ou factice qui se révèle fragile et peu durable.
- Dans de nombreux cas, l'intervention des PFR réactive les conflits fonciers : déclaration de conflits anciens non résolus ; manifestation de conflits latents ; renégociation de droits considérés jusqu'alors comme allant de soi mais dont la formulation fait apparaître des prérogatives qui n'avaient nul besoin de se manifester dans la pratique d'exploitation quotidienne ; retraits de terres ; expression de stratégies opportunistes de la part de certaines catégories d'ayants droit, profitant des opérations d'identification des droits des exploitants pour tenter de conforter leurs droits ou de se faire reconnaître des prérogatives.
- Les comités locaux de maintenance mis en place par les PFR constituent un niveau institutionnel important d'actualisation et, éventuellement, de gestion des droits enregistrés. Or la composition et le fonctionnement attendu de ces organisations sont soumis à l'injonction contradictoire de répondre aux consignes de conformité à l'égard des critères administratifs, de répondre au critère de représentativité des acteurs fonciers, et de répondre au critère de représentativité des autorités foncières locales (généralement autochtones).

## 2.4 Les difficultés d'ordre organisationnel et institutionnel

### La qualité de l'information

Les équipes de terrain sont généralement soumises à une forte pression de " rendement " en termes d'hectares levés, qui est un indicateur de performance trop souvent privilégié au détriment de la qualité des informations recueillies dans les enquêtes foncières. En outre, pour faciliter ou accélérer les opérations, il peut arriver que les équipes interviennent dans les conflits fonciers, qu'elles poussent à des accords factices ou qu'elles fassent valoir contradictoirement aux différents groupes d'intérêts les aspects positifs de la démarche d'identification des droits, sans être en mesure d'en clarifier les points d'ombre qui risquent de ressurgir par la suite.

Pour servir de base à une sécurisation durable, l'identification des droits nécessite un niveau de rigueur qui exige du temps, et donc un coût.

### Les difficultés de gestion de documentation

Une enquête d'appui à la gestion de la base de données démo-foncières du PFR en Côte d'Ivoire (Balac 2000) a pu noter des disparitions de questionnaires, des non-réponses à certaines questions des fiches d'enquêtes suite au refus des villageois de poursuivre les enquêtes, la remise en cause des procès-verbaux après le décès d'une des parties impliquées dans les PV.

### Les aléas du financement des opérations sous forme de projet

- Le financement dépend de bailleurs de fonds dont le soutien s'avère aléatoire et discontinu. Le cas du Bénin illustre le cas où des bailleurs de fonds et des agences différentes interviennent sur les différents sites.
- Les opérations restent toujours soumises aux préférences différentes et évolutives des bailleurs de fonds quant aux priorités des opérations.
- Il n'est en général pas prévu de financement pour le suivi-évaluation, qui est particulièrement important pour maîtriser les difficultés de l'outil d'identification et les stratégies socio-politiques des différents groupes d'acteurs.

- Les opérations de maintenance, essentielles pour tout dispositif d'enregistrement systématique des droits, peuvent faire l'objet de financements distincts et aléatoires.

### **Les questions relatives à la participation financière des populations locales aux coûts**

Sans remettre en cause le bien-fondé théorique de ces questions, il faut considérer que leur mise en œuvre constitue à court terme une incitation négative pour les acteurs locaux vis-à-vis de toute procédure d'identification et d'enregistrement de leurs droits, notamment les acteurs qui appartiennent aux catégories les plus pauvres, a priori sujets à une faible sécurisation de leurs droits.

### 3. Principaux débats de fond

#### 3.1 La “clarification” des droits par leur identification n’équivaut pas nécessairement à leur sécurisation

La conception linéaire de la sécurisation des droits, issue de la logique du projet, suppose :

- a) que l'on puisse extraire les droits existants des règles et des processus locaux de reconnaissance sociale des droits dont ils sont le résultat à un moment donné,
- b) que l'on puisse transcrire dans un second temps ces droits dans les catégories juridiques qui leur assurent une validité aux yeux de l'État.

Cette démarche “d’externalisation” et de “mise entre parenthèses” à titre conservatoire des droits existants reste dans une logique de codification, même si elle conçoit sa démarche en contraste avec la codification centralisée par l’immatriculation, et dans le sens d’une législation plus adaptée aux réalités de terrain.

Elle reste donc différente de la conception que l'on peut qualifier de “procédurale” des droits fonciers coutumiers. Cette conception, qui repose sur les résultats de la recherche empirique<sup>8</sup>, souligne :

- a) que l’effectivité des droits coutumiers d'accès aux ressources et de leur contrôle est en partie le résultat d'une négociation des acteurs dans le temps pour assurer la reconnaissance et la pérennité de leurs droits vis-à-vis des autorités locales, qui peuvent être en compétition ;
- b) que la validation juridique des droits coutumiers par leur inscription dans les catégories légales n'est pas seulement affaire de transcription juridique, mais qu'elle s'opère dans un contexte de rapports de force négociés entre acteurs, entre les différentes autorités locales et entre les autorités locales et les autorités légales.

Les marges de manœuvre offertes aux différents groupes d'acteurs lors des opérations des PFR peuvent ainsi réactiver la nature procédurale des droits coutumiers. Cela explique souvent les difficultés rencontrées lors

8. Entre autres études : Griffiths 1986 et 1992, Shipton & Goheen 1992, Berry 1993, Bassett & Crummey 1993, Painter et al. 1994, Le Roy et al. 1996, Chauveau 1997, Lund 1997 et 1998, von Benda-Beckman & von Benda Beckman 1999, Ribot 1999.

des expériences d'identification et d'enregistrement des droits par les PFR, le faible rendement de ces expériences en termes de sécurisation foncière à long terme, ainsi que le faible effet d'entraînement des opérations de type PFR sur les procédures volontaires de validation juridique des droits enregistrés.

La nature procédurale des droits coutumiers limite donc considérablement le " passage " de la clarification des droits, attendue des opérations d'identification, à leur sécurisation effective, attendue de leur enregistrement puis de leur validation juridique.

### **3.2 Comment assurer la double connexion des opérations d'enregistrement avec la reconnaissance locale des droits et avec les dispositions légales ?**

Sur ce point, deux questions générales devraient retenir l'attention dès la phase préparatoire des PFR, afin d'en identifier les réponses possibles au cours de la mise en œuvre des opérations (notamment par le volet suivie-évaluation) :

- " L'externalisation " des procédures de validation est contre-productive si elle n'est pas associée à une réflexion sur les autorités qui légitiment les droits. Le fait que le dispositif d'identification et d'enregistrement soit " neutre ", au sens où il n'offre pas par lui-même une procédure de validation juridique des droits, loin de sécuriser les partenaires fonciers, peut être source d'incertitude et de non durabilité des accords enregistrés. Les démarches d'identification et d'enregistrement des droits conduisent nécessairement à des choix politiques pertinents vis-à-vis des autorités locales qui assurent la reconnaissance sociale des droits. Quelles autorités doivent être privilégiées, selon quels critères ? Et quelles ressources, aussi bien symboliques et politiques que matérielles, doivent leur être assurées pour mener à bien leurs fonctions ?
- " L'externalisation " des procédures de validation n'a pas d'effets d'entraînement en l'absence d'incitations positives à la validation juridique des droits. Dans ce cas, qui est celui le plus fréquemment rencontré dans la pratique, on ne fait qu'ajouter un élément institutionnel supplémentaire aux stratégies de sécurisation des acteurs dans un contexte de pluralisme légal renforcé. Quels types d'incitation promouvoir ?

### 3.3 Comment mieux moduler l'articulation de l'enregistrement avec les situations locales et avec le dispositif légal ?

Si la "clarification" des droits est nécessaire mais pas suffisante pour les sécuriser, comment mieux adapter l'outil d'identification et d'enregistrement des droits ? Comment l'articuler avec d'autres approches possibles de sécurisation foncière ?

- "L'externalisation" des procédures de validation de type PFR n'est pas toujours possible, notamment lorsque les situations foncières sont très conflictuelles. Les demandes locales sont alors trop contradictoires pour aboutir immédiatement ou rapidement à des accords stables et pour permettre des constats sur les statuts fonciers actuels (Tallet et al. 2001).
- La maîtrise des effets socio-politiques induits par les opérations nécessite également une information adéquate et permanente des populations et un suivi-évaluation permanent indépendant du dispositif d'enregistrement, notamment vis-à-vis des commissions villageoises chargées de la maintenance et de l'actualisation. Un tel dispositif constitue par conséquent une démarche qui reste lourde pour assurer la fiabilité et la durabilité des accords sur les droits.
- Il convient de rappeler que les PFR ne constituent pas le seul outil possible de sécurisation décentralisée des droits coutumiers (Lavigne Delville 1999). Tandis que les PFR partent de l'ensemble des droits coutumiers socialement reconnus au sein de terroirs villageois pour les identifier, les cartographier, les valider et les enregistrer, l'approche par l'appui à la formalisation des droits les plus "sensibles" (en particulier les droits qui découlent de transferts et de transactions coutumières ou d'héritage), si les conditions le permettent, est plus sélective et laisse le champ ouvert à la demande locale en matière d'enregistrement de l'ensemble des droits. D'autres approches ne se concentrent pas sur les droits en tant que tels et sur leur cartographie, mais sur les conditions d'accord sur les règles, dont les droits sont le résultat, et sur les autorités chargées de leur exécution. Par exemple au Mali, avec la notion de Charte pastorale, au Niger, avec l'établissement à la demande par les Commissions foncières de titres qui ne nécessitent pas une identification topo-cartographique.

- **L'enregistrement des droits peut rendre nécessaire une phase de médiation, voire de négociation collective**, qui peut être longue et délicate en fonction des situations foncières. Dans le cas de situations très conflictuelles, cette fonction de médiation (pour faciliter en particulier l'accord sur les droits qui découlent de transferts et de transactions coutumières entre autochtones et migrants) est clairement un préalable nécessaire. Cette fonction de médiation est aussi envisageable dans les situations plus courantes, afin de rendre explicite et durable la " négociation cachée " que les opérations d'enregistrement des droits coutumiers ne manquent pas d'entraîner.

## Bibliographie

- Aquino (d') P., (1998), " Le traitement et la gestion de l'information foncière ", in : P. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 479-488.
- Balac R., (2000), Appui à la structuration, à l'évaluation et à l'analyse de la base de données démo-foncière du plan foncier rural de Côte d'Ivoire, Rapport définitif, IRAM.
- Bassett T. & D. Crummey (eds.), (1993), *Land in African Agrarian Systems*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- Bassett T. (1995), " L'introduction de la propriété de la terre : la cartographie et la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire ", in : Blanc-Pamard Ch. & L. Cambrézy (eds), *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Paris, ORSTOM Éditions : 395-420.
- Benda-Beckmann (von) F. & K. von Benda-Beckmann, (1999), " A Functional Analysis of Propertys Rights, with Special Reference to Indonesia ", in : van Meijl T. & F. van Benda-Beckmann (eds.), *Property Rights and Economic Development. Land and Natural Resources in Southeast Asia and Oceania*, London & New York, Kegan Paul International : 15-56.
- Berry S., (1993), *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, The University Press of Wisconsin.
- Bloch P. C., (s.d.), Note de réflexion sur une stratégie alternative d'élaboration d'un plan foncier en milieu rural, Land Tenure Center et Projet de Gestion des Ressources Naturelles, USAID, Conakry, 4 p.
- Bosc P.M., J.-P. Chauveau, Y. S. Affou, A. Fian et 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, 401 p. plus annexes.
- Cellule de coordination, (2000), *Manuel de procédure du PFR, PGTRN-GTZ-AFD*, 93 p. plus annexes.
- Chauveau J.P., P.-M. Bosc, M. Pescay, (1998), " Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire ", in : P. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 553-582.
- Chauveau J.-P., (1998), " La logique des systèmes coutumiers ", in : P. Lavigne Delville, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 66-7.
- Chauveau J.-P., (1997), " Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. Une étude de cas dans le Centre-Ouest ivoirien ", in : Contamin B. & H. Memel Foté (dir.), *Le modèle ivoirien en question. Crises, ajustements et recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM : 325-360.

Comité de Pilotage " Foncier rural ", Direction du Développement et de la Coopération Technique, Ministère des Affaires Étrangères, (2000), " Foncier rural, ressources renouvelables et développement. La nouvelle législation foncière en Côte d'Ivoire ", Comités de pilotage des 16 mai et 8 novembre 2000, 5 p.

Edja H., (2002), Notes sur le PFR Bénin, 3 p.

ERGECI-Développement, Projet Plan foncier rural du Ganzourgou, Rapport annuel 2001, 35 p.

Griffiths J., (1986), " What Is Legal Pluralism ? ", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 24 : 1-55.

Griffiths J., (1992), " Legal pluralism and the social working of law ", in : Brouwer B. et al., *Coherence and Conflict in Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston-W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle : 151-176.

Hounkpodote R. M., (2000), " L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives ", in : P. Lavigne Delville, C. Toumin, S. Traoré (sous la direction de), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala-URED : 225-238.

Jacob J.-P. & S. Ouédraogo, (2001), Étude des systèmes locaux de gestion foncière dans la zone d'intervention du PFR/Ganzourgou. Rapport intermédiaire, décembre 2001, 19 p.

Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.-Ph., Chauveau J.-P., (2001), L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale). Modalités, dynamiques et enjeux, Rapport final, Paris, GRET/IIED/IRD.RÉFO, 209 p.

Lavigne Delville Ph. (ed.), (1998), Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Karthala-Ministère de la Coopération.

Lavigne Delville Ph. (ed), (2000), Reconnaissance et formalisation des droits fonciers locaux en Afrique rurale, Stage " Foncier rural, ressources renouvelables et développement ", Bouaké 15-19 novembre 1999, Gret/Aprefa.

Lavigne Delville Ph., (1999), Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : Expériences en Afrique de l'Ouest francophone, IIED, Programme Zones Arides, Dossier n° 86, 31 p.

Le Roy E., A. Karsenty & A. Bertrand (dir.), (1996), La sécurisation de la terre en Afrique noire. Pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala.

Lund C., (1997), Les conflits fonciers et le droit étatique, communautaire et local au Burkina Faso, Dossier n° 70, IIED.

Lund C., (1998), Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code, Hamburg, APAD-Lit Verlag.

Mathieu P., P.-J. Laurent & J.-C. Willame (dir.), (1996), Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale, Cahiers Africains 23-24, Paris-Bruxelles, L'Harmattan-CEDAF.

Ministère de la Coopération, groupe de travail " Savoir-Faire Foncier ", ANDAFAR, (1996), Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée, 18 p.

Moore S.F., (1978), Law as Process, London, Routledge & Kegan Paul.

Moore S.F., (2001), " Certainties Undone: Fifty Turbulent Years of Legal Anthropology, 1949-1999 ", *Journal of the Royal Anthropological Institute* (N.S.) 7 : 95-116.

Okoin J.-R., (1997), Le plan foncier rural de Côte d'Ivoire. Une démarche instrumentale, Actes du Colloque Politique des structures et action foncière au service du développement agricole et rural. Concepts et outils tirés des régions Afrique, Caraïbes, Océan Indien et Pacifique, 24-26 novembre 1997, St-Denis, Ile de la Réunion : 360-369.

Painter T., J. Sumberg & T. Price, (1994), " Your *Terroir* is my 'Action Space': Implications of Differentiation, Mobility and Diversification for the *Approche Terroir* in Sahelian West Africa ", *Africa* 64 (4) : 447-464.

République de Côte d'Ivoire, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, PNGTER (Projet national de gestion des terroirs et d'équipement rural), Composantes sécurisation foncière et gestion des terroirs, (2000), *Note d'orientation des activités de production et de gestion du plan foncier rural*, 33 p.

République de Guinée, (2000), *Déclaration de politique foncière en milieu rural*, 11 p.

République du Bénin, Ministère du développement rural, Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme, Ministère des finances et de l'économie, Comité des experts chargé d'élaborer le code foncier rural, (2000), *Avant projet de loi portant sur le code foncier rural et domanial*, 10 p.

Ribot J., (1999), " Decentralisation, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control ", *Africa* 69 (1) : 23-65.

Shipton P. & M. Goheen, (1992), " Understanding African Land-holding: Power, Wealth and Meaning ", *Africa* 62 (3) : 307-325.

Stamm V., (2000), Plan foncier rural en Côte d'Ivoire : une approche novatrice, IIED, Programme Zones Arides, Dossier n° 91, 29 p.

Tallet B., S. Sanou & R. Balac, (2001), Étude de faisabilité pour une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso, Rapport définitif, IRAM, 102 p.

Toulmin C. & J. Longbottom, (2001), From abundance to scarcity. The closing of the frontier. Addressing land issues in West & Central Africa, Draft report prepared for the FAO by IIED Drylands Programme, Edinburgh, 52 p.



International  
Institute for  
Environment and  
Development

Programme Zones Arides

Le Programme Zones Arides œuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la gestion décentralisée des ressources naturelles, le développement pastoral, les régimes fonciers et les problèmes d'accès aux ressources. Les principaux objectifs du programme sont de renforcer les capacités des communautés locales pour une gestion durable des ressources, à travers la mise en place d'institutions locales efficaces et responsables, d'identifier et de promouvoir des politiques nationales qui reconnaissent et renforcent le pouvoir de prise de décisions et l'autorité au niveau local. En outre, le Programme Zones Arides appuie toutes actions de plaidoyer et de lobbying pour l'adoption de politiques et d'institutions qui soutiennent les besoins et priorités de développement des populations vivant dans les zones arides.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des cinq activités suivantes: (1) la recherche en collaboration avec différents partenaires en Afrique, (2) la formation et la promotion des méthodes participatives, (3) la dissémination de l'information, (4) le conseil en matière de politiques auprès des bailleurs de fonds et enfin (5) l'information et la mise en réseau pour promouvoir des relations d'apprentissage mutuel entre pays francophones et anglophones de l'Afrique.

International Institute for  
Environment and Development  
3 Endsleigh Street  
London WC1H 0DD  
UK

Tél: (+44 20) 7388 2117  
Fax: (+44 20) 7388 2826  
E-mail: [drylands@iied.org](mailto:drylands@iied.org)  
Website: [www.iied.org](http://www.iied.org)

ISSN 1357 9312