

Document de travail
de l'Unité de Recherche 095

N° 9

Le Plan foncier rural au Bénin Production de savoir, gouvernance et participation

Honorat EDJA, Pierre-Yves LE MEUR
Septembre 2004

IRD - UR Régulations Foncières
BP 64501
34394 Montpellier cedex 5 - France
Fax : 33 (0)4 67 63 87 78

Directeur : Jean-Pierre Chauveau. Tél. 33 (0)4 99 61 31 31, chauveau@ensam.inra.fr
Secrétariat : Nathalie Finot. Tél. 33 (0)4 67 63 69 61, Nathalie.Finot@mpl.ird.fr

Le plan foncier rural au Bénin.

Production de savoir, gouvernance et participation

Honorat Edja* et Pierre-Yves Le Meur**

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

Louis Assier-Andrieu

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

Ceci posé, on peut aborder l'objet PFR selon plusieurs angles d'attaque¹. Nous en avons identifié quatre ici. (1) L'histoire du Plan foncier rural au Bénin apparaît tout d'abord comme celle d'un transfert de technologie institutionnelle, dont l'agent a été l'ex-CCCE, à présent Agence française de développement, en 1991/92, et le lieu d'origine – plus exactement de première expérimentation - la Côte d'Ivoire à partir de 1989. (2) Cette histoire est en même temps celle d'une lutte d'influence entre agences de développement (AFD, Banque Mondiale, GTZ, PNUD²) pour gagner des parts sur le marché du développement en faisant valoir « leurs solutions », le PFR constituant « la » solution de l'AFD³ face à des approches foncières penchent vers le titrage et relativement déconnectées des composantes environnementalistes (Banque Mondiale) ou vers l'intégration – de fait la dilution - dans une vision centrée sur la gestion des ressources naturelles (GTZ)⁴. (3) Dès leur conception, les

* Sociologue rural, LARES & Université de Parakou – edjahonor@yahoo.fr

** Anthropologue, GRET, chercheur associé à l'IRD (UR « Régulations foncières, politiques publiques, logiques d'acteurs) - lemeur@gret.org

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

² AFD : Agence française de développement ; GTZ : Deutsche Gesellschaft für das technische Zusammenarbeit ; PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement.

³ L'AFD, ex-Caisse de crédit et de coopération économique, CCCE, jusqu'en 1993, puis Caisse française de développement, CFD, jusqu'en 1998, sera le seul bailleur des opérations foncières dans le cadre du PGRN comme du PGTRN ; cf. Banque Mondiale (1992 : 26), et les différents rapports d'activité du PGTRN.

⁴ Cette présentation simplifiée des positions de ces trois bailleurs de fonds correspond à ce contexte précis, elle ne doit pas donner l'illusion d'une position claire qui correspondrait à une ligne politique propre à chaque agence de développement. La

opérations foncières du Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN) les abritant ont eu pour horizon l'élaboration d'une nouvelle législation foncière rurale⁵. Histoire de politique publique donc, le PFR s'ancre enfin – et fondamentalement – dans (4) un processus de production de savoir sur les droits fonciers coutumiers et leur détenteurs : le PFR comme histoire de connaissances collectées et engendrées par une intervention dont les objectifs combinent dans une même démarche savoir et action⁶.

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

Il s'agit plus largement de tenter de rendre compte des dimensions multiples du PFR comme intervention de développement et institution de connaissance et de reconnaissance des droits⁷. Pour ce faire, l'analyse de l'expérience béninoise du PFR proposée ici combinerà trois lignes d'analyse non exclusives les unes des autres : une première, typique de l'anthropologie du développement, mettant l'accent sur la forme projet dans laquelle s'inscrit l'entreprise du PFR, sur les phénomènes d'appropriation sélective de cette innovation institutionnelle (Olivier de Sardan 1995), et sur les mécanismes de production de connaissance et aussi d'ignorance qui l'accompagnent (Hobart 1993, Jacob 2000), une seconde (plus en retrait dans ce texte) insistant sur la logique – souvent hybride, processuelle, bricolée – de production de politiques publiques dont elle constitue un élément (cf. Shore & Wright 1997), et une troisième, d'anthropologie à la fois politique et juridique (les deux sont de facto indissociables ; cf.. Moore 1970, Vincent 1990) axée sur l'interaction entre droits et autorités « coutumières » et la dynamique de l'intervention.

Le texte est structuré comme suit. Après en avoir esquissé une brève histoire institutionnelle du PFR, nous en discuterons les évolutions. Celles-ci résultent pour partie de celles que connaît le contexte

réalité de ces organisations est bien plus hétérogène et les raisons de leurs actions beaucoup plus contextuelles (cf. entre autres Crew & Harrison 1998, Naudet 1999, Rottenburg 2002).

⁵ « À court terme, au niveau de chaque bassin versant, la nature et l'acuité des problèmes fonciers seraient évaluées. À terme, il relève d'une politique gouvernementale de réaliser, sur la base des données de terrain et de l'analyse des informations techniques, sociologiques, juridiques et politiques, la formulation d'une législation foncière et d'une politique nationale de gestion des ressources renouvelables » (Banque Mondiale 1992 : 20).

⁶ « Le Plan Foncier Rural est un mode d'investigation et de gestion foncière, une documentation foncière publique dont le but est d'assurer aux producteurs une meilleure sécurité afin que les pratiques foncières ne constituent pas un obstacle aux investissements à long terme et aux efforts d'aménagement pour une gestion soutenue et durable des ressources naturelles » (CELCOR 2000 : 7). On retrouve cette caractéristique dans le rapport d'évaluation *ex ante* du PGRN : « La mise en œuvre d'une opération de Plan Foncier Rural sur des sites pilotes répond à la préoccupation de favoriser une plus grande sécurité dans l'accès et l'utilisation des ressources naturelles tout en permettant une vue synoptique de la typologie des droits existants et des situations foncières. Elle permet également le suivi de l'évolution de l'occupation agraire de l'espace sur des bases juridiques » (Banque Mondiale 1992 : 36).

⁷ La caractérisation du PFR comme institution se fonde sur la définition de Mary Douglas de l'institution comme « groupement social légitimé » (1987 : 46) et sur celle, proche mais plus fonctionnaliste, moins durkheimienne, proposée par Bronislaw Malinowski de « groupe de gens unis par une ou plusieurs tâches communes, obéissant à un corps de règles » (1934 : xxxv, cité par Assier-Andrieu 1996 : 65).

institutionnel, pour partie de changements réfléchis et d'ajustements pratiques face aux difficultés de la mise en œuvre. Nous nous attacherons ensuite aux ré-interprétations locales résultant de la dynamique de l'intervention, qui nous aideront à apprécier les effets et le domaine de validité de l'outil dans les arènes foncières locales. La place transversale et ambiguë de la participation qui marque l'ensemble de l'opération sera discutée dans la section qui suit. Enfin, nous tenterons d'analyser le PFR comme modalité complexe de production de savoir et de normes et, indirectement, comme enjeu de gouvernementalité et d'ancrage local de l'État. Un détour final par l'histoire coloniale nous aidera à explorer certains points aveugles de l'entreprise ambiguë du PFR.

Brève histoire institutionnelle du PFR au Bénin

L'histoire du PFR béninois démarre en Côte d'Ivoire, sa genèse dans ce dernier pays à la fin des années 1980 y apparaissant comme « le résultat d'un compromis entre plusieurs attentes de l'administration ivoirienne et des bailleurs de fonds » (Bosc *et al.* 1996 : 23), attentes allant de l'installation de jeunes agriculteurs modernisés à des questions de décentralisation et de fiscalité, en passant par une réflexion sur l'évolution du droit foncier rural et des objectifs d'aménagement rural et de développement agricole (*ibid.* : 23-28 ; voir aussi Chauveau *et al.* 1998). L'objectif central explicitement retenu sera celui du recueil et de l'enregistrement des droits coutumiers dans le cadre d'une opération pilote devant à terme être étendue à l'ensemble du territoire national (et - troisième finalité certes peu à peu marginalisée – visant à informer les politiques publiques en matière d'aménagement rural et de développement agricole). C'est cette technologie institutionnelle qui sera exportée vers le Bénin au début des années 1990, combinant topo-cartographie et enquêtes foncières dans une optique participative d'enregistrement contradictoire et public des droits coutumiers existants et reconnus localement.

L'opérateur de ce transfert est la coopération française, plus précisément la CCCE (future CFD puis AFD ; cf. note 2). Le contexte est celui, large, de la transition démocratique (1989-1991), et plus spécifiquement, d'une opération de gestion des ressources naturelles financée par plusieurs bailleurs de fonds (Banque Mondiale/IDA 58%, GTZ 21%, ex CCCE/AFD 9%, PNUD 3%) et le gouvernement béninois (9%)⁹. Le PGRN, élaboré au cours des années 1990-1992 avait pour mission (a) « le renforcement institutionnel, y compris la révision, la promulgation et l'application de textes législatifs, l'élaboration des politiques, et le renforcement des capacités de planification et de suivi-évaluation ; et (b) l'identification et la mise en œuvre d'actions pilotes, capables de promouvoir l'utilisation durable des ressources agro-sylvo-pastorales et de contribuer à endiguer la dégradation des ressources naturelles renouvelables » (Banque Mondiale 1992 : 12). Ce programme était donc explicitement destiné à s'inscrire dans une perspective plus longue de planification nationale et de changement législatif. Outre un volet de « renforcement institutionnel d'une portée nationale » (*id.*), il comprenait des activités spécifiques à des sites pilotes, organisées en cinq volets : gestion des forêts naturelles, mise en valeur et aménagement des bassins versants, opérations foncières, recherche-développement, gestion de la faune sauvage. Le choix des cinq sites pilotes répondait à un souci de représentativité des

situations foncières du pays (*ibid.* : 36). Il est à cet égard surprenant d'observer qu'aucun site cotonnier n'a été retenu, alors que cette culture représente le premier poste d'exportation officielle du pays depuis les années 1975-1980 et l'une de ses sources principales de revenus, après l'aide au développement et les activités de transit et de réexportation. Cette lacune sera comblée lors de la préparation de la phase dite de « consolidation » en 1998 (CIRAD *et al.* 1998 : annexe 1) et le site de Sinendé dans le Borgou constituera le sixième site pilote du programme. Les zones du sud du pays touchées par les projets agro-industriels intégrés de développement du palmier à huile dans les années 1954-76 ont également été exclues, alors que les enjeux fonciers y sont particulièrement complexes et sensibles (Le Meur 1995, 2004) ; cela vaut aussi pour la vallée de l'Ouémé, objet d'aménagements hydro-agricoles d'envergure dans les années 1960-70 (Mondjannagni 1977). En fait, le choix des sites pilotes pour les opérations foncières s'inscrit fondamentalement dans la logique de gestion des ressources naturelles et d'aménagements des bassins versants qui surdétermine le projet, et non dans une problématique foncière, centrée sur les enjeux que génère, révèle ou transforme la question de l'accès à la terre et aux ressources naturelles et du contrôle de cet accès¹⁰.

Le déroulement du PGRN (1993-1997)¹¹ sera marqué par ces tensions et contradictions entre objectifs qui renvoient à des divergences de vues et d'intérêts entre organismes financeurs et opérateurs¹². Ces tensions s'expriment en particulier dans les incertitudes qui marquent la phase de transition à la fin du PGRN. Les dates de fin de financement diffèrent selon les bailleurs de fonds, les personnels contractuels sont pour partie licenciés au 31 août 1998 (CIRAD *et al.* 1998 : 4), et à la fin 1998, il n'y a plus d'équipes sur les sites financés par la Banque Mondiale (Aplahoué, Boukombé). Ce dernier organisme ne participera pas à la phase suivante, dite de « consolidation », dont le titre se voit adjoindre un « t » pour terroir. Le Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN) démarre certaines de ses activités en 1998 grâce à un financement relais de la GTZ puis en 1999 sur les reliquats AFD de la phase pilote PGRN, le démarrage officiel n'intervenant qu'en janvier 2000, pour une période de quatre ans. Le programme est placé sous la tutelle du Ministère du Développement Rural (MDR, devenu depuis Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, MAEP), qui en assure la maîtrise d'ouvrage à travers la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et la Direction des Forêts et Ressources Naturelles (DFRN). Une cellule de coordination autonome (CELCOR) basée à Cotonou assure la maîtrise d'ouvrage déléguée, tandis que ce sont dorénavant des prestataires privés (ONG et bureaux d'études) qui prennent en charge la maîtrise d'ouvrage sur le terrain (CELCOR 2001 : 6). Seules la GTZ et l'AFD financent le nouveau dispositif qui est à présent structuré selon deux axes principaux : la gestion des ressources naturelles et

⁹ Ces pourcentages représentent les part de chacun des contributeurs telles qu'initialement prévues (Banque Mondiale 1992 : 26).

¹⁰ Il est à remarquer que dans la description sommaire figurant avant le détail de ces cinq opérations, les opérations foncières et de recherche-développement sont incluses dans les activités de mises en valeur des bassins versants qui structurent le projet de manière déterminante (Banque Mondiale 1992 : 12 *et sq.*). L'aménagement des bassins versants constitue d'ailleurs le seul volet financé de manière relativement équilibrée par les quatre bailleurs de fonds, à hauteur de 23% de l'enveloppe totale (*ibid.* : 26). La Banque Mondiale se réserve la financement de la gestion des forêts naturelles (14% du total) et la CCCE celui des opérations foncières (5%) (Karsenty 1993 : 6).

¹¹ Le Plan foncier rural est institué par l'arrêté interministériel 015 du 11 janvier 1994 (Ministères du Développement Rural et de l'Intérieur) qui autorise des opérations foncières dans le cadre du PGRN (Hounkpodoté 2000 : 231).

¹² Nous ne détaillerons pas ces aspects d'histoire politique du projet dans ce texte, sur lesquels nous manquons de données empiriques.

des terroirs, les opérations foncières dont l'AFD continue d'être le seul bailleur¹³. Ce nouveau dispositif induit des effets spécifiques sur la gestion du savoir produit et utilisé par l'opération, à la fois en termes de coordination entre acteurs impliqués et de position du foncier qui, d'objet relativement autonome d'intervention, est relégué une place subordonnée dans le cadre d'une approche systémique de gestion des terroirs qui tend à en diluer la consistance propre. La transition du PGRN au PGTRN sera aussi l'occasion de revoir la procédure de l'enquête foncière (nous revenons sur ce point dans la section suivante).

Un autre facteur influant la trajectoire du PFR est celui de son insertion dans une législation foncière en gestation. Il s'agissait de l'une des missions initiales du PGRN (cf. *supra*), réaffirmée par la mission d'évaluation (CIRAD *et al.* 1998 : 67) : « Il s'avère aujourd'hui nécessaire que la phase de consolidation donne lieu à la mise en œuvre et à la promulgation d'un texte législatif conférant une qualification juridique aux énonciations du PFR ». L'élaboration de l'avant-projet de loi portant régime foncier rural, démarrée en 1999, a été sanctionnée par un atelier de validation tenu en janvier 2001, après une série d'ateliers, d'études et de travaux réalisés entre autres par un « comité des experts nationaux » créé en juin 2000, sous l'égide d'un comité de suivi interministériel représentant les trois ministères de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH), des Finances et de l'Économie (MFE) (Lavigne Delville *et al.* 2002 : 15). Le titre II du chapitre IV sur le foncier rural est entièrement consacré au Plan foncier rural (Avant-projet de loi portant régime foncier rural d'octobre 2001). Son premier article (art. 160) spécifie qu'« il est institué pour chaque village un plan foncier rural. Les autorités administratives locales sont chargées de promouvoir l'adhésion des populations à l'institution dont le financement se fera sur une base participative notamment des communautés à la base, de l'État et des communautés territoriales ». Le PFR est établi à la demande du chef de village (art. 163), il permet au titulaire des droits constatés et enregistrés d'obtenir un certificat foncier (art. 165) qui est « un titre de constatation et de confirmation de droits fonciers acquis selon la coutume. Il lui est attaché une présomption de preuve de droit acquis, faisant foi jusqu'à preuve du contraire établie devant le juge » (art. 166). Il peut être mis en gage ou utilisé comme garantie pour un prêt (art. 167). « L'immatriculation d'un fonds de terre enregistré au plan foncier rural est facultative » (art. 176). Un comité villageois de gestion foncière est chargé de la gestion et de la mise à jour du PFR (art. 171, 172).

En 2002, le MAEP a confié au PGTRN l'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique foncière rurale. Le GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) et la FIEF (Fédération internationale des études foncières) ont mobilisé une équipe pluridisciplinaire pour appuyer ce travail sur un financement AFD. La mission d'évaluation des PFR que nous avons réalisée fin 2002 (Edja, Le Meur & Lavigne Delville 2003) s'inscrit dans le cadre de cette opération encore en cours (un premier atelier de validation des propositions a eu lieu en juin 2003)¹⁴. La question clef ici

¹³ La représentante de la GTZ au sein de la CELCOR nous a confié son scepticisme initial vis-à-vis de cette composante, finalement assez représentative de son agence dans l'accent mis sur des approches plus globales et systémiques de la gestion des ressources naturelles.

¹⁴ Les analyses proposées dans ce texte s'appuient pour partie sur les résultats de cette mission courte au cours de laquelle nous avons travaillé ensemble sur les sites de Boukombé, Ouaké et Aplahoué (et brièvement Allada) ; nous renvoyons au rapport d'expertise (Edja, Le Meur & Lavigne Delville 2003) pour plus de détail et en particulier pour les aspects normatifs de recommandation sur lesquels nous ne reviendrons pas ou peu ici. Honorat Edja a conduit des enquêtes complémentaires à Allada et Sinendé (site où il avait par ailleurs réalisé une mission d'étude foncière préalable (Edja & Korogoné 2002)). Nous

est celle de l'extension – au moins potentielle – à l'ensemble du territoire national d'une opération qui est restée « pilote » y compris dans la phase PGTRN dite de « consolidation ». En septembre 2002, elle ne concernait encore que 41 villages pour une surface de 53.304 hectares (dont seulement 13 villages achevés, soit 18.247 hectares)¹⁵, repartis sur les six sites d'Allada (département de l'Atlantique), Aplahoué (Couffo), Boukombé (Atacora), Ouaké (Donga), Ouessè (Collines), et Sinendé (Borgou).

Évolutions et ajustements de l'outil PFR

Qualifier le PFR de technologie institutionnelle traduit la logique de transfert sous-tendant la diffusion par l'AFD de l'outil en Afrique de l'Ouest francophone. Ceci ne signifie pas que ledit outil a été exporté en l'état, sans subir de modifications qui sont autant de formes d'appropriation sélective de l'innovation (cf. Bosc *et al.* 1996 : 330 *et sq.* pour les évolutions du PFR ivoirien). Ces modifications sont de plusieurs ordres, sans qu'il soit pour autant toujours aisé de faire le départ de leurs origines. Elles découlent tout d'abord d'un changement de contexte, en l'occurrence l'insertion dans un programme de gestion des ressources naturelles, dont le PFR va constituer une composante subordonnée, comme nous l'avons déjà vu. Elles résultent aussi d'adaptations conscientes nécessitées par des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre. Ces adaptations surviennent à deux niveaux, celui du projet, avec une mise en débat organisée sous forme d'ateliers (PGRN 1997) et d'expertises (CIRAD *et al.* 1998), celui des pratiques de terrain qui sont l'occasion d'ajustements qui ne remontent pas nécessairement vers les échelons supérieurs (celui de la CELCOR essentiellement) et ne sont pas forcément systématiquement discutés localement. Ces ajustements sont indissociables de la compréhension et des attentes et actions déclenchées par le PFR dans ses zones d'intervention ; nous les traiterons ensemble dans la section suivante.

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

Démarche d'intervention

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

utilisons aussi les données produites dans le cadre de nos activités de recherche. Honorat Edja a travaillé sur les sites d'Aplahoué et d'Allada dans le cadre du programme de recherche « Droits délégués d'accès à la terre en Afrique de l'Ouest : négociation, renégociation, sécurisation » financé par le Ministère français des affaires étrangères et le Department for International Development britannique (Edja 2000). Pierre-Yves Le Meur travaille sur le site de Ouessè dans le cadre du programme de recherche INCO CLAIMS « Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa » financé par l'Union Européenne (cf. Le Meur 2002, à paraître, pour des résultats provisoires).

¹⁵ Le rapport d'expertise de 1998 (CIRAD *et al.* 1998 : 25) indique que 26.170 hectares auraient été couverts pendant la phase PGRN (entre 1995 et 1998, certains sites ayant démarré plus tardivement, en 1996, ou même 1997), soit 19 villages complètement et 5 partiellement.

1. information & sensibilisation, qui vise à obtenir le consentement écrit des populations comme condition nécessaire au démarrage de la procédure ;
2. études socio-économiques (durant environ 15 jours, sur le modèle RRA/PRA ou MARP¹⁶), visant à réunir des informations pertinentes sur les dynamiques économiques, démographiques et sociales des communautés volontaires ;
3. diagnostic foncier, permettant d'acquérir une compréhension suffisante des enjeux fonciers et de la stratégie des acteurs ruraux, et de prévenir certaines difficultés liées à l'opération ;
4. enquêtes foncières, de levé des parcelles et de recensement de leurs titulaires et des droits qui y sont exercés. Un plan topographique parcellaire et un registre parcellaire sont élaborés après la publicité des documents provisoires du plan foncier ;
5. élaboration des documents finaux et mise en place d'un organisme de gestion du PFR (Commission villageoise de gestion du plan foncier rural, CVG/PFR).

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

- le diagnostic en deux étapes, jugé un peu lourd¹⁷, a été remplacé par un diagnostic unique, participatif, basé sur une approche systémique et visant à l'établissement d'un programme de gestion de terroir à l'échelon villageois. L'étude de la situation foncière en constitue une sous-partie (cf. *infra*) ;
- les anciens comités villageois de gestion du PFR (CVG/PFR) rebaptisés Comités villageois de gestion foncière (COGEF dans le manuel de procédure du PFR, CELCOR/PGTRN 2000 : 60 ; CVGF dans l'avant-projet de loi foncière, art. 171), sont institués en amont, dès le diagnostic systémique.

Diagnostic systémique : dilution de l'objet foncier ?

Les opérations foncières étaient initialement subordonnées à la logique globale de gestion des ressources naturelles (d'aménagement des bassins versants) du PGRN. Néanmoins, un diagnostic foncier y était inclus, venant à la suite de l'enquête socio-économique. Les enquêtes socio-économiques, réalisées sur la base de méthodes rapides (de type RRA/PRA ou MARP), étaient de qualité inégales, parfois insuffisamment informatives, et surtout trop standardisées, gommant les différences entre villages, alors que leur identification est essentielle à la compréhension des enjeux locaux (et par conséquent à la qualité du PFR et du travail effectué dans le cadre du PGRN). Ces enquêtes étaient en général réalisées sous la houlette d'un consultant senior qui ne participait pas toujours à l'ensemble de la démarche, d'où également des niveaux de rédaction hétérogènes. On peut faire le même commentaire à l'endroit des diagnostics fonciers et ajouter que les deux produits étaient de fait pour partie redondants. Certains des diagnostics fonciers sont toutefois excellents et très utilisables (ceux du site d'Aplahoué par exemple), dans la mesure où ils nous font voir enjeux fonciers

¹⁶ RRA/PRA : Participatory/Rapid rural appraisal ; MARP : Méthode accélérée de recherche participative.

¹⁷ « les enquêtes préalables (études socio-économiques et diagnostic foncier) sont longues et coûteuses, mais se justifient en regard de la finalité du projet » (Hounkpodoté 2000 : 227).

et catégories locales dans une perspective historique qui permet de situer l'origine des droits et des autorités, au delà de termes faisant ailleurs écran, car utilisés sans précaution, comme par exemple ceux de « chef de terre » ou « chef de lignage ».

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

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

Nous reviendrons sur la dimension participative de la nouvelle procédure (cf. *infra*). On observe, à la lecture des rapports que l'intégration de la composante foncière dans des diagnostics systémiques s'est faite au détriment de la qualité de l'information recueillie. On aboutit dans certains cas limites à des résumés standards similaires dans des diagnostics de localités différentes.

La section sur la question foncière de deux villages du site de Ouaké, l'un lokpa et l'autre yowa, comporte des paragraphes identiques, quant au caractère « semi-féodal » du régime foncier ou au « statut de notable » du chef de lignage. Or la position du « chef de lignage » est très différente dans les deux zones, chef de famille élargie et détenteur de droits d'administration dans le premier cas, véritable autorité politique dans le second, et les espaces fonciers sous leur « contrôle » – contrôle de nature différente mais non spécifié dans les diagnostics – sont de dimensions également très différentes (de 10 à 50 hectares dans le premier cas, plusieurs centaines dans le second).

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

suite, à savoir les enquêtes foncières, et démarrer sur les villages encore non couverts avec la nouvelle formule des diagnostics systémiques intégrés aux plans de gestion de terroir. Nous reviendrons plus avant sur la déperdition de connaissance que ce point de vue entraîne.

La tendance à la dilution du foncier dans l'approche terroir avait été nettement exprimée par les agents des opérations foncières au cours de la phase de transition qui devait aboutir à la privatisation de ces opérations. Un premier atelier organisé à Natitingou en avril 1998 avait été marqué par une occultation presque totale de la question foncière à laquelle il a été tenté de remédier par l'organisation d'un second atelier en juin de la même année à Abomey, centré sur « le futur dispositif d'intervention des opérations foncières et le devenir des équipes foncières dans le cadre du PGTRN » (PGRN 1998). Les craintes d'une sous-estimation de la spécificité des opérations foncières au sein d'une approche d'aménagement des bassins versants ressortent de manière récurrente.

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

L'examen des changements qu'ont connus les fiches d'enquête foncière lors du passage du PGRN au PGRTN est significatif¹⁸. Un atelier, organisé par le PGRN et la CFD en mai 1997 à Abomey, a permis aux équipes foncières des cinq sites de débattre des difficultés rencontrées sur le terrain et de proposer des changements dans la procédure, en particulier en ce qui concerne les fiches d'enquête. L'amendement principal a touché la hiérarchisation entre « détenteur coutumier » et « exploitant ».

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

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

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

¹⁸ Les fiches d'enquête foncière du PFR ivoirien ont, elles aussi, connu des modifications (Bosc *et al.* 1996 : annexe).

stratégies de sélection de « leurs » exploitants (selon des critères globalement clientélistes), comme nous avons pu le constater entre autres sur le site de Ouaké.

I.B., chef de lignage à Talinta (Ouaké), a fait enregistrer cinq parcelles à son nom (respectivement de 7, 8, 27, 54 et 61 ha, soit au total 157 ha, ce qui en fait le plus gros propriétaire lignager du village). De nombreux ménages appartenant à son lignage exploitaient des parcelles. Il a découpé le patrimoine lignager de manière à récompenser six de ses oncles, mentionnés comme exploitants (héritiers) sur la parcelle de 61 ha, et à sanctionner cinq neveux indociles (ils voulaient se faire enregistrer en leur nom propre), en les mentionnant comme héritiers sur une parcelle de 7 ha de champs de case.

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

Au-delà des difficultés réelles rencontrées sur le terrain, qui renvoient à des réticences générales face à une intervention perçue comme émanant de l'État et donc jugée avec méfiance (on retrouve sur l'ensemble des sites la double peur de l'expropriation et de l'imposition, qui exprime une perception de l'État largement partagée), ce déplacement du centre de gravité vers le « propriétaire coutumier » mérite un commentaire. Pour les représentants de la CELCOR, l'usage de l'expression « propriétaire coutumier » sert à lever tout risque de confusion avec la notion de « propriétaire » au sens du droit positif. Sans négliger cette justification, notons que la démarche PFR est marquée par ses finalités multiples, et en particulier par la tension entre enregistrement des droits et sécurisation des ayants droit. Les amendements apportés à la fiche d'enquête sont symptomatiques de la gestion difficile de cette tension. On peut les interpréter de la manière suivante : les fiches PGRN privilégiaient de facto le premier élément en relevant de manière a priori non hiérarchisée les droits de propriété (usage et administration) ; devant les réticences rencontrées sur le terrain, on a cherché à rassurer les « propriétaires » et on a plutôt favorisé le second élément en réintroduisant une hiérarchie propriétaire/exploitant, et en s'éloignant ainsi un peu plus de la règle – de tout manière illusoire – de l'enregistrement neutre. Oubli ou acte manqué, la disparition du droit de vente dans la rubrique 7-11 « caractéristiques des droits coutumiers » tend à accentuer la nature « coutumière » - telle qu'elle souvent caricaturée, à savoir rétive aux transactions marchandes - des droits enregistrés par le PFR. Ceci ne peut que rendre plus difficile l'articulation ultérieure des certificats issus de cette démarche au droit positif.

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

Le site d'intervention de Ouaké est divisé en deux zones « ethniquement homogènes », lokpa et yowa. Dans les deux, les fiches, reconduisant les simplifications produites par les diagnostics (cf. *supra*) indiquent systématiquement des « chefs de lignage », rarement des « chefs de segment de lignage » comme « détenteurs du pouvoir de décision (propriétaires coutumiers) ». Les enquêtes montrent toutefois que l'expression recouvre des réalités sociales et politiques très différentes. Très schématiquement, les « chefs de lignage » lokpa sont à la tête d'unités domestiques élargies tandis que les « chefs de lignage » yowa constituent des autorités politiques légitimées par une cérémonie les instituant en tant que tels. Or tous les chefs de lignage n'accèdent pas à ce statut, qui passe par une cérémonie coûteuse (bœuf, mouton, poulets, bière locale *tchoukoutou*, riz, pâte) financée autrefois par la rente du néré (prélevée sur les dépendants et les emprunteurs de terre), et à laquelle sont invités le roi et les autres chefs de lignages²⁰. Aujourd'hui, les « chefs de lignage » qui n'ont pas effectué ce rituel manquent de légitimité pour régler les affaires foncières au sein du lignage et sont confrontés à l'émergence de rivaux qui leur dénient le droit exclusif à gérer le patrimoine foncier lignager. Faire des autorités politiques que sont les « chefs de lignage » rituellement institués (« notables » dans le langage local et projet) des « propriétaires coutumiers » entraîne une transformation de leur statut, transformation opérant à l'insu de l'équipe foncière. Le contenu effectif de cette « propriété coutumière » est considéré comme une « boîte noire », sous couvert d'approche participative (cf. *infra* concernant la méthode d'intervention), alors qu'il s'agit en fait d'un véritable système de droit et d'autorité, producteur d'exclusion. Cette analyse biaisée a entraîné l'omission de segments de lignage, voire de lignages entiers, lors des levés. En outre, la distribution très inégale de la propriété foncière entre les lignages (de quelques hectares à plus de mille hectares) renvoie à des relations historiques de dépendance d'origine pré-coloniale qui sont encore prégnantes (et peut-être réactivées par la confirmation apportée par l'enregistrement). Le portefeuille de droits du chef de lignage yowa n'est pas spécifié. Or si ce dernier joue un rôle de régulation (arbitrage des conflits intra-lignager), il n'intervient pas dans l'affectation des terres (au sens de l'allocation d'une portion des terres lignagères à une famille)²¹. Il exerce un droit d'inclusion (en permettant à des non membres du lignage de cultiver une partie du domaine lignager). Il peut se réserver des espaces qu'il exploite en propre et jouit des fruits de cueillette (en particulier le néré). Les ayants droit lignagers doivent lui demander l'autorisation de planter, au-delà d'un seuil d'environ _ hectare.

À Gbanlin et dans d'autres localités du site de Ouessè, la chefferie prélève depuis quelques années une rente sur les migrants (c'est une zone de forte immigration en provenance des régions à forte pression foncière de l'Atacora, du plateau Adja dans le Mono et d'Abomey),

²⁰ Parmi les chefs de lignage ayant passé ce rituel, il faut en outre distinguer le fondateur du village (détenteur du fétiche lié à la terre) qui a installé ses frères sur des domaines séparés (dont le lignage devenu lignage royal, avec partage des tâches rituelles) des autres lignages arrivés ultérieurement (dont certains, non yowa, sont tentés, à des fins de légitimation locale, de se reconstruire une histoire de migration liée à celle du lignage fondateur).

²¹ Au sein d'un lignage, les unités familiales disposent de droits d'exploitation de durée illimitée et transférables à leurs héritiers. L'occupation du sol se fonde sur des accords entre voisins sur le sens du défrichement et l'exploitation des jachères. Lorsque quelqu'un abandonne une parcelle, elle peut être mise en culture par un autre membre du lignage qui doit toutefois informer l'exploitant précédent, aussi longtemps qu'on peut l'identifier.

sous couvert d'une propriété éminente du terroir réinventée et d'une prétention à l'usage public de ce revenu, alors qu'elle ne détient aucun autre droit d'administration sur ces terres, en particulier concernant les droits d'inclusion/exclusion. Le droit récemment et rapidement élaboré de prélever cette rente qui s'apparente de fait à une sorte de parafiscalité néocoutumière constitue un droit d'administration détenu par une autorité politique aux prérogatives non directement foncières. Ce prélèvement se surimpose à la relation clientéliste établie entre migrants et tuteurs autochtones qui enchaissent les droits d'accès à la terre des premiers dans un ensemble de services et de clauses foncières et non foncières. Ces relations, faites d'intermédiaires et de monopolisation de l'information, sont elles-mêmes souvent contestées et les espaces sur lesquelles elles sont construites sont des « frontières internes » encore instables, ne relevant pas de maîtrises territoriales coutumières. Nous reviendrons sur ce cas qui pose la question des limites du domaine de validité de la procédure PFR (voir Le Meur à paraître, pour le détail de ce cas et ses implications en termes de formation de l'Etat ; Chauveau, Jacob & Le Meur 2004 sur les dynamiques de frontière interne).

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

Ces difficultés se retrouvent dans l'enregistrement de droits de transmission. Ceux-ci sont complexes et inégalement répartis entre plusieurs personnes, ce qui rend problématique l'usage non spécifié de la catégorie « droit d'héritage ». On trouve ainsi placés sur le même plan sous la rubrique B.2 « Nom(s) du (ou des) exploitant(s) actuel(s) et données sur le droit exercé » des « co-héritiers » de fait dotés de droits de nature différente : gestionnaire d'héritage (le vrai détenteur du droit d'administration de la transmission, qui n'héritera pas systématiquement d'un droit d'exploitation) et ayants droit à l'héritage, eux-mêmes divers (légataires d'un droit d'exploiter un espace donné ou de le céder en location ou prêt, donc du droit d'administration spécifique qu'est le droit de délégation). L'exemple de Sinendé, où les opérations foncières commencent à peine, met en lumière les difficultés à venir en matière d'enregistrement de droits de transmission et aussi d'aliénation.

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

l'affectation de droits de culture à une femme rejoignant l'unité de production en tant qu'épouse (qui relève du droit de gestion interne) (Edja & Korogoné 2002).

La conception et l'utilisation des fiches d'enquête sont indissociables de la question des catégories jugées pertinentes par le PFR, par rapport à l'éventail des concepts émiques : c'est une affaire de traduction comme mode de production et de gestion du savoir, point sur lequel nous allons revenir.

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

Le PFR n'est pas que levé et enregistrement, il passe nécessairement par un moment de production organisationnelle, sous la forme des CVG/PFR du PGRN, devenus COGEF sous le PGRTN. Comme nous l'avons signalé, il ne s'agit pas d'un simple changement d'appellation.

Initialement, ces commissions de gestion foncière ne devaient pas être instituées avant la publicité, ce qui correspondait bien à l'idée de neutralité de l'opération d'enregistrement : l'enquête foncière *in situ* et contradictoire suffit pour produire la photographie espérée des droits. La commission fonctionne lors de la phase de publicité comme chambre technique d'enregistrement des contestations et demandes de rectification²². Nous sommes bien là dans la logique d'externalisation des droits sous-tendant l'ensemble de la démarche PFR, sur laquelle insiste à juste titre Jean-Pierre Chauveau (2003)²³. Ce discours objectiviste est d'ailleurs intériorisé par les participants à l'opération (prestataires privés, CELCOR) lorsque l'on discute des raisons de tel ou tel niveau d'enregistrement des droits, et de ses éventuels effets sur les configurations politico-foncières locales : les populations décident, le PFR n'a pas à interférer, il doit prendre note. Nous reviendrons sur ce biais positiviste qui imprègne à la fois la gestion du savoir généré par le PFR et la philosophie participative qui le traverse.

La décision du PGTRN de constituer les COGEF plus en amont – elles interviennent « dans la mise en place du PFR, notamment dans l'organisation, le déroulement des enquêtes topofoncières et la publicité » (CELCOR/PGTRN 2000 : 28) – représente un changement notable²⁴. Il s'agit de placer ces instances nouvelles au centre de la démarche, et non plus comme lieu supposé neutre de validation intrinsèque, lors de la publicité (nous ne parlons pas ici des opérations de maintenance et de gestion

²² Leurs membres reçoivent une formation de quelques jours à la lecture des photographies aériennes, des orthophotoplans et des plans et cartes, ainsi qu'à l'utilisation du listing des ayants droit et du registre des observations et des oppositions (d'autres thèmes se sont récemment ajoutés, tels que le remplissage, l'enregistrement et l'archivage des contrats fonciers).

²³ « La spécificité de l'outil PFR est de vouloir saisir et « externaliser » les procédures de validation des droits constatés, c'est-à-dire, une fois la constatation et l'enregistrement des droits effectués, de les extraire des procédures locales de validation pour leur substituer une procédure légale, qui n'est pas du ressort du PFR. La procédure légale de validation ultérieure peut être plus ou moins décentralisée selon les prérogatives et les moyens reconnus aux commissions foncières villageoises. Dans l'esprit de ses promoteurs, le principal intérêt de « l'outil PFR » est qu'il est présumé « neutre », puisqu'il se limite en théorie à reconnaître l'existant sans intervenir sur les différends et sans se substituer aux autorités chargées de légaliser les droits reconnus localement » (Chauveau 2003). L'idée d'externalisation de Chauveau n'est pas très éloignée au fond de celle d'extraction exprimée par Louis Assier-Andrieu lorsqu'il discute la coutume dans le droit français : « Ainsi, de la première moitié du XIXème siècle jusqu'à nos jours, la France a-t-elle entretenu, aux marges de son Grand Code, un authentique laboratoire permanent d'extraction des normes juridiquement viables : un processus récurrent d'affirmation des « usages locaux ayant force de loi » qui reflète bien les fonctionnelles ambiguïtés de l'idée de « coutume » et des vocables associés » (Assier-Andrieu 1996 : 51).

ultérieure des conflits, dans lesquelles ces commissions occupent une place centrale depuis le PGRN). On remarque toutefois que la mise en place des commissions n'apparaît pas, dans le chapitre du manuel de procédure, comme étape propre de la démarche PFR (*ibid.* : 38 *et sq.*) : la logique technique continue de dominer la conception du PFR porté par le PGTRN. En écho à cette interprétation, les opérateurs privés soulignent quasi unanimement le faible dynamisme des commissions foncières, alors même que leur rôle à venir dans la maintenance du PFR, le suivi des mutations foncières et l'arbitrage des conflits sera déterminant.

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

Les équipes foncières face au PFR : interprétations et ajustements

La catégorie des ajustements locaux est par définition hétérogène. Elle comprend d'une part les interprétations différentes faites des procédures et documents des opérations foncières, d'autre part des innovations locales, non prévues dans les instructions officielles et souvent peu discutées et rationalisées (au delà des agents les mettant en action). Nous avons déjà souligné les marges de manœuvre laissées par exemple dans la réalisation des diagnostics. On peut avancer ici que cette hétérogénéité, qui tient essentiellement à la qualité inégale des documents produits (et pas à des compréhensions alternatives du diagnostic), reflète l'usage lui-même très inégal, parfois quasi nul, qui en est fait dans les étapes ultérieures de la démarche. Concernant la manière de remplir les fiches d'enquête, les choses sont plus complexes et la frontière entre erreur, négligence et interprétation n'est pas toujours aisée à tracer.

Le cas du procès-verbal de fiche d'enquête est à cet égard très significatif. Deux conceptions de son rôle coexistent : il est vu soit comme un simple résumé des données enregistrées dans les différentes rubriques de la fiche d'enquête, soit comme un espace permettant de préciser un certain nombre de

²⁴ « Le diagnostic systémique est accompagné de la mise en place d'une organisation villageoise dénommée Comité villageois de gestion foncière rurale (COGEF) anciennement dénommé Comité villageois de gestion du PFR (CVG/PFR) dont le rôle est déterminant dans la gestion et la mise à jour du PFR » (CELCOR/PGTRN 2000 : 60-61).

faits importants qui ne peuvent pas figurer dans des catégories nécessairement fermées. Ils apportent des précisions sur l'histoire de la parcelle et l'origine des droits, remontant parfois jusqu'à l'identification de l'installateur du premier exploitant. Les formules ne sont pas standardisées ou stéréotypées. En cas d'acquisition par achat, cas très fréquent, des précisions sont données sur le prix, les conditions de paiement (en une ou plusieurs fois), l'intervention éventuelle d'intermédiaires dans les transactions, et sous « autres modalités », la présence de témoin avec leurs noms, et la signature ou non d'un papier. En cas d'emprunt ou de location, les conditions sont aussi bien précisées (y compris pour spécifier que l'emprunt est gratuit mais que l'emprunteur peut, s'il le souhaite, verser un peu du produit de la récolte, ou bien qu'il a droit seulement à une portion de la parcelle prêtée, avec spécification des droits et restrictions. Ces précisions permettent d'enregistrer des pratiques réelles en décalage par rapport aux « règles coutumières » affichées.

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

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

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

La recherche de l'origine des droits fait apparaître des séquences variées, riches en information, et qui ne font pas apparaître de tendance évolutive, du non marchand vers le marchand par exemple : donation/achat/achat/donation/installation (avec précision du nom de l'installateur) ; emprunt (à mère)/donation (du père)/installation ; etc. On trouve également des précisions sur le voisinage: « ... cette parcelle est contiguë à une autre que j'ai empruntée à... ». Sur d'autres sites, les formulations du procès-verbal sont standards et stéréotypées, avec des variantes minimes d'une fiche d'enquête à une autre (indépendamment de la superficie ou du mode d'accès) ou bien d'un village à un autre:

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

Nous sommes là encore confrontés à la question stratégique de la production du savoir foncier qui est consubstantielle à l'opération PFR.

Le cas des commissions foncières est lui aussi sujet à des compréhensions diverses, qui tiennent pour partie à la marge de manœuvre accordée par les instructions officielles :

« La structure participative à promouvoir est un organe villageois qui peut être un comité villageois de gestion foncière ou une commission foncière du village, aussi représentatif que possible de tous les détenteurs de droits fonciers et de tous les utilisateurs de terres. La

composition de cet organe doit prendre en compte les spécificités des situations foncières, des populations et des structures de gestion du foncier de chaque localité. Elle doit également résulter d'une concertation intra-villageoise, avec appui et animation par le chef d'équipe foncière, aboutissant à un consensus final. Il paraît donc inutile d'imposer un modèle unique en ce domaine » (CELCOR/PGTRN 2000 : 87-88).

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

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

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

À Gbanlin sur le site de Ouessè, du fait des délais existant entre les différentes phases du PFR, des membres de l'équipe foncière (guides chaîneurs, animateurs) ont pu prendre l'initiative d'organiser des réunions s'apparentant à des « pré-publicités » partielles permettant de faire le point en cours d'enquête topo-foncière et de corriger rapidement un certain nombre d'erreurs²⁵.

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

Sur le site de Ouaké, l'innovation est en quelque sorte négative : dans les villages yowa marqués par le petit nombre de parcelles levées (10 à 15 ; cf. *supra*), l'équipe foncière a estimé pouvoir réduire à un mois la durée de la publicité du fait de la faiblesse du nombre d'objections exprimées. Lors de notre passage, nous avons constaté que la situation était très tendue et les conflits à la mesure de la dimension des parcelles levées. En outre, du fait d'un enregistrement limité à une poignée de chefs de lignage, beaucoup d'ayants droit lignagers ne se sont pas déplacés pour la publicité, de même que les titulaires non villageois de droits d'usages agricoles ou pastoraux.

²⁵ Remarquons ici que cette innovation a été repérée lors d'un séjour de recherche, non pas pendant la mission d'expertise. De fait, de tels ajustements sont plus difficilement identifiables, si bien que leur pertinence et la possibilité de leur diffusion ne remontent pas - ou peu - vers la cellule de coordination ; ces innovations ne sont pas non plus systématiquement discutées au niveau des sites où elles sont produites.

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

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

Sur le site d'Aplahoué, la pratique d'usage du papier est déjà ancienne, remontant à plusieurs décennies. Le contrat de vente (via les procédures officielles) est répandu. Le nouveau contrat de vente PGTRN apparaît comme un papier de plus, dans un contexte où il est obligé de coexister avec les conventions de vente existantes. Il s'inscrit dans un processus de dévaluation tendancielle de ces papiers qui tendent à être contestés, si par exemple il manque les témoins, ou la signature du chef du village, ou encore celle du maire. Les contrats de location (*zunda*), de métayage (*lema*), de vente de palmiers (*contrat palmier*) ont du mal à s'imposer parce que les populations s'interrogent sur leur légalité. Face à ces difficultés, l'ONG opératrice GRAIB s'est engagée dans une longue démarche d'explication et de traduction des contrats en langue nationale (adja et fon), de concertation avec les autorités administratives, et d'organisation d'ateliers de validation à Klouékanmé et Aplahoué avec les membres des commissions foncières, des Comité villageois de développement local (CVDL initiés par le PGTRN) et les chefs de village. De nombreux amendements ont été proposés et de nouvelles versions ont été produites. On en est aux dernières retouches avant diffusion. En même temps, ces contrats ne pourront intéresser les populations que s'ils acquièrent une validité formelle qui suppose la légitimation – qui ne se décrète pas - des commissions foncières. Ces mêmes populations sont demandeuses de clarifications sur l'esprit de ces contrats issus du PFR et elles ont tendance à estimer – c'est ce qui est ressorti de nos interviews – que le « reçu » (le certificat foncier) est plus important que les contrats et qu'il doit les précéder.

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

des résultats tangibles de cette entreprise de négociation, dans un contexte où jusque récemment, les arbres plantés par les migrants (événement rare) étaient arrachés par les autochtones.

Ces innovations à la marge du PFR sont intéressantes en ce qu'elles en révèlent certaines limites, par les besoins d'améliorations qu'elles expriment ; en même temps, dans la mesure où elles opèrent sous la forme d'ajustements pratiques et de réponses à des problèmes concrets, elles ne sont pas discutées en tant que telles et n'ont pas été transformées en occasion de débattre explicitement du domaine de validité et des conditions de possibilité de la démarche PFR. Nous allons revenir sur ces points dans la section suivante.

Blocages, ré-interprétations, domaine de validité

On pourrait avancer, en forçant un peu le trait, que la procédure PFR fonctionne particulièrement bien sur un site comme celui de Boukombé, où les droits fonciers sont relativement individualisés et clarifiés et où les autorités coutumières sont légitimes, dans un contexte de marchandisation limitée des transactions foncières (pas d'achats/ventes), en résumé là où il n'y a pas de problème. Le fait que les différentes étapes de la démarche soient franchies sans encombre n'indique toutefois pas nécessairement que tout va pour le mieux : les problèmes ont pu être contournés, ignorés ou déplacés. Il ne s'agit pas pour autant de parler ici en termes d'évaluation normative, plutôt de continuer, dans la foulée de la section précédente, à explorer les modes locaux de compréhension et d'utilisation de la démarche, pour en mettre à jour les limites et les points aveugles, en d'autres termes le domaine et les conditions concrètes de faisabilité du PFR, thème totalement occulté de la littérature grise et des documents officiels consultés²⁶.

Oublis et exclusions

Entre la photographie des droits et le tirage des clichés - pour continuer de filer la métaphore -, à savoir la remise des documents du PFR (plan parcellaire et listing des ayants droit), s'écoule du temps. On comprend que certains droits d'usage de courte durée ne soient pas enregistrés, dans la mesure où l'arrangement sera probablement arrivé à son terme avant la finalisation du plan foncier sur le village. Il faut aussi remarquer que certains arrangements sont difficiles à situer par rapport à la démarcation courte/longue durée. Comme le montrent les exemples qui suivent, on observe malgré tout des omissions ou des imprécisions qui, en tendance, renforcent la précarité d'ayants droit qui sont d'ailleurs aussi souvent ceux qui sont concernés par les transferts à durée limitée (ceux-ci n'étant effectivement pas vraiment du ressort du PFR, malgré sa prétention à l'exhaustivité).

À Boukombé par exemple, une relation de prêt peut masquer d'autres exploitants : c'est le cas des prêts de terre contractés par les femmes qui rétrocèdent ensuite les parcelles à leur mari. Dans ce genre de contrat, la femme emprunteuse pratique une première année de culture

« féminine » : le voandzou en particulier (connu pour son exigence en buttage) ; le mari prolonge l'emprunt avec une culture de sorgho, mil ou arachide en seconde année (sarclo-buttage), puis de fonio en troisième année (culture à plat, qui permet de rendre la parcelle dans son état initial). Ce type d'emprunt est assez souvent gratuit, passant parfois par un cadeau, qui permet de « préparer » un éventuel renouvellement de l'emprunt. Ici l'initiative du premier emprunt vient de l'un ou l'autre des deux protagonistes (l'homme ou sa femme). Le mari « masqué » fait une avance à la femme (aide à la confection de buttes pour voandzou) et prépare son cycle d'emprunt (pour les 2^{ème} et 3^{ème} années de culture).

Dans le cas des bas-fonds (surtout ceux non aménagés), la délégation de droit d'exploitation se fait du mari vers la femme ou bien sur le mode de l'emprunt (emprunt à durée indéterminé ou sur un cycle de culture, gratuit, avec prolongation négociable ; il s'agit principalement de riziculture, avec également des parcelles en igname, taro et sorgho). L'aménagement des bas-fonds a éveillé l'intérêt des hommes qui restreignent en tendance les délégations de droits (disparition des prêts à durée indéterminée, négociation plus difficile de la prolongation de l'emprunt et développement de la logique du cadeau, peut-être précurseur de la mise en place d'une rente foncière) et s'investissent dans la riziculture, ou plutôt dans la gestion des groupements rizicoles émergents.

La diversité observée dans le (non) recueil de ces droits est plus gênante, dans la mesure où elle correspond essentiellement à des ajustements non coordonnés (y compris au niveau d'un village donné) face à l'impossibilité pratique d'enregistrer la totalité des droits existants.

Sur le site de Boukombé, dans certaines villages (Koutangou), les détenteurs de droits d'usage de courte durée (jusqu'à cinq ans ; cela concerne en particulier les femmes) ne sont pas invités lors du levé ; les droits d'usage pastoral ne sont pas pris en compte, dans la mesure où ils concernent les agriculteurs locaux qui sont pour la plupart aussi éleveurs, et où ils sont l'objet d'arrangements de gré à gré suffisamment souples et fonctionnels. Dans d'autres localités (Kounacogou), les emprunts de courte durée (1 à 3 ans) sont mentionnés, mais sans le nom de l'attributaire, ni le nombre, dans (11) « autres usagers/utilisateurs possibles », avec la mention « individu ». Il peut s'agir d'un problème de formulation de la fiche d'enquête - « autres usagers/utilisateurs possibles », « si oui, qui (individu ou groupe) ? » - ou de l'expression d'une possibilité – la possibilité de prêter – plus que d'un prêt effectif au moment de la déclaration (on trouve assez souvent la remarque associée dans la rubrique (12) « autres observations et remarques » : « je pourrai toujours prêter une portion de ma parcelle à un éventuel requérant »).

Aux oubli s'ajoutent donc des enregistrements trop allusifs et imprécis. Ainsi, les droits de pâturage et cueillette sont peu présents ou alors parfois notés non nominativement (par exemple à Allada, sous « autres usagers », on peut trouver « les hommes », « les femmes », avec des droits de « cueillette de feuilles d'acadja, de fagots, de chiendent ou de palmier » ; ou alors à Ouaké « droit de pacage » avec « un Peul » comme détenteur du droit). La diversité de nature des droits d'exploitation des femmes ne

²⁶ L'étude de faisabilité de la phase de consolidation PGTRN est toute proche d'aborder le sujet pour finalement ramener les difficultés rencontrées à une question de « mise au point et [de] maîtrise des méthodes du PFR » (CIRAD *et al.* 1998 : 31).

se retrouve pas dans les fiches qui usent souvent de formules standardisées et simplifiées (comme à Ouessè : « droit d’usage simple en tant qu’épouse ») : on ne sait souvent pas s’il s’agit d’un accès par le mariage à des droits de longue ou de courte durée, d’un droit accès à une parcelle donnée ou d’un droit général d’exploitation au sein du patrimoine géré par le mari, et bien souvent la localisation n’est pas mentionnée (imprécision potentiellement génératrice de problème en cas d’ hétérogénéité de ces terres, en termes de fertilité ou de présence de bas-fonds) ; il peut aussi s’agir d’un accès par don intra-familial (forme de contournement de l’exclusion de l’héritage), par emprunt court ou de longue durée. On remarquera cependant que les formes d’alliance intra-lignagère (*gbodoho* à Ouessè ; cf. Le Meur & Adjinacou 1998 : 122-124) ou de « célibat » ou « concubinage » (*dipokor* à Boukombé), qui permettent aux femmes concernées un accès à la propriété foncière, sont prises en compte (avec, à Ouessé, mention du terme local).

Nous avons par ailleurs déjà signalé la non exhaustivité dans l’enregistrement des « autres exploitants ». On peut avancer qu’en tendance, les ayants droit lignagers et les usagers non membres du segment de lignage « propriétaire » sont d’autant moins recensés (et probablement d’autant plus arbitrairement, ou plus exactement d’autant plus en fonction des rapports de forces locaux) que la parcelle levée est grande (lorsqu’elle mesure plusieurs centaines d’hectares, la place laissée à quatre autres exploitants sur la fiche apparaît bien mince...).

Blocages et contournements

Certains cas de blocages expriment les réticences initiales face à une intervention perçue comme d’origine étatique et donc comme potentiellement dangereuse, porteuse de risques d’expropriation et d’imposition. Ces réticences ont abouti à blocages partiels de la procédure dans certains villages du site d’Aplahoué, une partie parfois importante du terroir n’y ayant pas été levée. Dans d’autres cas, le blocage n’apparaît pas de manière aussi évidente, et pourtant, ce sont les fondements mêmes de l’opération qui sont questionnés. Il ne s’agit bien sûr pas de jeter le bébé avec l’eau du bain, mais plutôt d’interroger les conditions de pertinence de l’usage du PFR : tout outil à un domaine d’application spécifique et l’outil PFR ne déroge pas à la règle. Ces interrogations renvoient aux conceptions implicites qui informent la démarche, concernant en particulier les usages des notions de village, de terroir et aussi de lignage comme institution territoriale (Kuper 1982, Holy 1996 : chapitre IV). La discussion des conditions de mise en œuvre peut tout autant aboutir à des modifications de l’outil qu’à des restrictions raisonnées de son emploi, lorsque les configurations foncières se révèlent peu propices.

Nous l’avons déjà signalé, la distinction entre pouvoir foncier et droit d’administration est parfois subtile. Deux cas ici : les espaces lignagers identifiés en zone yowa à Ouaké, les hameaux gando à Sinendé. Le premier a été traité en assimilant les chefs de lignage à des propriétaires fonciers coutumiers, le second en était encore au diagnostic au moment de notre enquête. Or les deux situations présentent d’importantes similitudes. Dans les deux cas, on se trouve en présence d’espaces de défriche et de culture placés sous l’autorité d’une autorité « traditionnelle » politique, ni strictement lignagère, ni spécifiquement foncière (le *gandosunon* pour les Gando, les « notables » yowa), qui ne dispose pas d’un droit d’affectation interne des terres. Le mode d’occupation des terres est très fluide,

les terres sont défrichées, cultivées, abandonnées, reprises par un autre de manière très souple, et il est difficile d'identifier un « propriétaire coutumier » selon une approche historique classique, comme le résume bien un aîné gando de Niaro (site de Sinendé), sur le mode de la recommandation pour un PFR à venir :

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

Complétons ses propos en ajoutant que faire du *gandosunon* un propriétaire coutumier de l'espace sous son contrôle constituerait un autre biais, analogue à celui observé dans un village comme Anoum à Ouaké (cf. *supra*).

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

À Ouessè, les migrants, provenant de l'Atacora, du plateau Adja et de la région d'Abomey, accèdent à la terre souvent après une période pendant laquelle ils ont travaillé comme salariés agricoles saisonniers chez des exploitants mahi (autochtones). Ils développent une relation de clientèle spécifique avec leur logeur (tuteur) qui les installe sur une portion de ses terres ou bien les met en contact avec un autre propriétaire. La relation n'est pas purement foncière et elle est constituée d'un ensemble d'échanges de services et de cadeaux faiblement codifiés. Le migrant dispose d'un droit d'exploitation limité aux cultures annuelles, mais avec possibilité de le transmettre à ses héritiers. Les plantations (anacardier, éventuellement palmier) sont interdites (sauf sur les espaces où des contrats ont été mis en place grâce à la médiation du PGTRN ; cf. *supra*). La tendance actuelle est de réduire leur accès à la terre aux zones qui ont déjà été mises en culture (*gbexo*), les friches (*agbov_*) étant réservées aux autochtones (tendance officialisée par les plans de gestion de terroir villageois initiés par le PGTRN et souvent argumentée sur la base de la « coutume » alors que les récits d'installation des migrants et des tuteurs ne font pas référence à ce facteur discriminant). Ces situations de colonisation agraire ont entraîné des blocages dans le déroulement du PFR. Ces blocages sont parfois le fruit de stratégies d'expansion foncière d'autochtones arguant du fait qu'ils ont installé des migrants pour revendiquer une propriété sur ces terres contestées par d'autres autochtones qui reconnaissent les premiers comme tuteurs des migrants – au sens d'intermédiaires, et donc bénéficiaires de certaines obligations de la part de ceux-ci – mais pas comme logeurs, au sens de propriétaires. La situation se complique encore lorsque les zones

disputées se situent dans des massifs forestiers chevauchant les frontières mal ou non identifiées de plusieurs villages.

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

Le PFR et les formes de la participation

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

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

La participation opère à différents moments et niveaux : (1) Le PFR doit résulter d'une demande sociale locale, d'un « volontariat » des villageois, (2) les études socio-économiques et les diagnostics fonciers (phase PGRN) tout comme les diagnostics systémiques (PGTRN) sont effectués selon des approches participatives (RRA/PRA ou MARP), (3) le PFR procède dans sa phase topo-foncière par enquêtes contradictoires *in situ* (au niveau de la parcelle enregistrée), (4) la production des résultats (les droits et détenteurs de droits enregistrés ainsi que leur identification spatiale) est le fruit d'un consensus entre acteurs concernés, élaboré dans un (des) contexte(s) spécifique(s), (5) la phase de « publicité » - qui constitue l'une de ces arènes - doit permettre à chacun d'exprimer ses désaccords avant la validation définitive des enregistrements et levés effectués. Un dernier élément est constitué, sous forme de délégation de mandat, par (6) la constitution de commissions foncières locales participant à la mise en œuvre et à la maintenance du PFR²⁷.

²⁷ Une dernière forme, très classique, de participation, est celle de la participation financière (« contribution ») des populations concernées à l'élaboration du PFR (évoquée pour le futur dans l'étude de faisabilité du PGTRN ; CIRAD *et al.* 1998 : 83-84).

Ces différentes formes de la participation doivent être analysées séparément, comme éléments constitutifs de la mise en œuvre des PFR, dont le sens et les fonctions diffèrent. Premier stade, l'émergence de la demande sociale est difficile à apprécier dans le cadre d'une enquête effectuée ex post, a fortiori dans la mesure où son existence constitue un enjeu important. Nous avons déjà souligné l'expression de réticences initiales largement partagées (plus fortes au sud qu'au centre et au nord)²⁸. Une fois celles-ci levées, le ralliement des villages limitrophes à la démarche doit essentiellement être compris comme une stratégie de gestion du risque : éviter que le voisin n'ait une longueur d'avance dans l'obtention d'un (hypothétique) certificat. On participe pour ne pas être exclu d'une opération peut-être bénéfique, ou pour éviter d'être désavantagé dans la compétition foncière.

La participation aux diagnostics est d'un autre ordre, renvoyant à des méthodes d'enquêtes qui ont déjà été analysées et critiquées (Nelson & Wright 1995, Guijt & Shah 1998, Lavigne Delville *et al.* 2000). Apparemment, participer à l'enquête topo-foncière constitue une démarche assez proche : il s'agit d'une entreprise de production de données foncières recourant à une forme de triangulation simultanée, du fait de la présence requise des voisins et des ayants droit putatifs. L'organisation de cette situation d'interaction n'est pas facile et les exclusions – non participations – fréquentes (selon les cas, les titulaires de droits d'usages courts, les migrants, les pasteurs, les femmes). Et la présence ne garantit pas l'expression d'un désaccord le cas échéant. Cette situation est aussi différente de celle du diagnostic dans la mesure où les conséquences de la production de ce savoir sont directes, au moins d'un point de vue logique (bien que les effets pratiques en soient différés, du fait des étapes ultérieures de validation) : la connaissance d'un droit vaut reconnaissance (sous réserve, une fois encore, de la validation ultérieure). Reste bien sûr la question (cf. *supra*) de la vérité de cette connaissance : les spécialistes des enquêtes sociologiques et ethnographiques le savent bien, les artefacts produits en situation d'entretien sont doublement indexés, non seulement au référentiel objet de l'enquête, mais aussi à la situation d'interaction (Briggs 1986). Les enquêteurs (les membres de l'équipe foncière) ne sont eux-mêmes pas transparents, ils influent sur le processus des diverses manières mentionnées jusqu'ici et aussi bien sûr en tant qu'enquêteurs. Or la notion de participation mise en avant dans la rhétorique du PGTRN, par son dualisme – il s'agit toujours de la participation des populations – ne laisse pas de place à cette « participation cachée » (Chauveau & Lavigne Delville 1998) particulière que constitue leur apport actif à l'évolution de la pratique du PFR décrit plus haut. Cette participation est en même temps faite d'une posture participante propre à la situation d'enquête : les membres de l'équipe foncière ne sont pas des observateurs neutres, ce serait une naïveté de le penser, et les exemples cités plus haut sont là pour le montrer²⁹. Le discours de la neutralité est lui-même bien peu

²⁸ Ces résultats de nos enquêtes sont convergents avec ceux de l'étude de faisabilité de la phase de consolidation du PGRN (CIRAD *et al.* 1998 : 26) : « En partant du nombre de villages concernés, on observe qu'environ 1/3 des villages des sites pilotes (soit 40 environ) ont été volontaires dès le début pour l'élaboration de PFR. Cette proportion est très inférieure aux demandes concernant les actions d'aménagement. Elle est cependant relativement importante pour une expérience aussi nouvelle et sur un sujet aussi sensible. Mais il faut immédiatement souligner les fortes disparités selon les sites, avec des taux élevés d'adhésion au Centre (Ouessè) et plus encore au Nord-Ouest, mais par contre des réserves nettes pour les deux sites du Sud : sur Aplahoué et plus encore sur Dekanmé ». L'existence de cas de blocages est en revanche un peu sous-estimée dans ce rapport.

²⁹ Comme le remarquent fort justement Susan Wright & Nici Nelson dans leur discussion des discordances et des convergences possibles entre observation participante et recherche participative, « au contraire de l'observation participante, le positionnement du chercheur n'est pas problématisé [dans la recherche participative], il est plutôt pensé comme un opérateur [*facilitation*] neutre de changement dans la distribution du pouvoir » (1995 : 57).

neutre dans ses effets concrets lorsque la méconnaissance – le refus de reconnaissance – des rapports de force locaux est à la base de leur enregistrement « neutre »³⁰.

En revanche, certaines des innovations recensées plus haut constituent des réponses implicites à l'illusion positiviste et « neutraliste » qui imprègne le discours participatif. Elles renvoient au mode de production du consensus qui constitue les fondements du PFR. Deux exemples déjà évoqués, tous deux en provenance de Ouessè : (1) l'organisation de « mini-publicités » intermédiaires en cours d'enquête topo-foncière, (2) la mise en place d'une série de réunions partielles dans le cadre d'un processus très graduel de négociation de contrats de plantation entre migrants et autochtones. Dans les deux cas, c'est la réalité et la pertinence des espaces publics qui sont questionnées, sur la base d'un constat simple : ce n'est pas en réunissant dans un lieu public créé pour l'occasion tous les protagonistes d'un différend que l'on peut obtenir une parole publique libre, génératrice d'accords aux attendus explicités. Là encore, le silence, la non participation, l'esquive rendent les différends peu visibles et leur (ré-)émergence incompréhensible³¹. C'est exactement ce que nous avons pu observer à Anoum (site de Ouaké ; cf. *supra*) : le surgissement du désaccord (le non enregistrement foncier d'un lignage) peut prendre des formes aiguës et surtout emprunter des canaux opérant en dehors du dispositif institutionnel prévu par le projet. Ainsi en est-il du recours aux associations de ressortissants qui savent frapper à d'autres portes (préfecture de Djougou) pour tenter de faire pencher la balance. En d'autres termes, les moments de publicité organisés par le PFR (enquête contradictoire, publicité de validation intrinsèque) ne peuvent être compris sans prendre en compte les autres lieux de débats et de production des accords³².

Dans ce contexte de pluralisme institutionnel ou « arénal », les commissions foncières occupent une place particulière comme instances de validation intrinsèque initiées de manière extrinsèque. Elles sont conçues comme des « structures participatives » dont la composition se fonde sur un double critère de représentativité géographique (dans les situations d'habitat dispersé) et sociale (est suggérée la présence de représentants des autorités villageoises et coutumières, de personnes ayant participé aux enquêtes topo-foncières comme interprète ou guide et, selon les cas, d'autres représentants, « membres influents de coopératives, femmes ayant une influence sur les questions foncières » (Hounkpodoté 2000 : 233-234, CELCOR/PGTRN 2000 : 87-89). La composition de ces commissions « doit également résulter d'une concertation intra-villageoise, avec appui et animation par le chef d'équipe foncière, aboutissant à un consensus final » (ibid. : 88). Alors que la décision d'instituer les commissions en amont du processus, en parallèle à l'enquête topo-foncière, semble dénoter une

³⁰ L'étude de faisabilité du PGTRN insistait déjà sur la nécessité d'une compréhension plus fine des situations foncières de manière à identifier les fondements de réactions et de consensus apparents (s'agissant du site de Ouaké : CIRAD *et al.* 1998 : 65).

³¹ Ainsi le discours ambigu des rizicultrices de Boukombé (cas évoqué plus haut) qui, lorsque nous nous sommes entretenus avec elles (en l'absence des frères et maris, ce qui n'allait pas de soi), affirmaient se sentir sécurisées par l'enregistrement PFR (pour celles qui l'étaient...) mais privilégiaient spontanément les autres aspects du PGTRN (l'aménagement des bas-fonds en particulier) dans leur appréciation de l'intervention.

³² On retrouve la distinction *frontstage/backstage* proposée par William Murphy dans son analyse du consensus chez les Kpelle (1990) qui situe le binôme public/privé dans un contexte fait d'une pluralité d'arènes partiellement autonomes et pour certaines enchaînées les unes dans les autres. Il base son analyse sur une vision non dualiste de la distinction public/secret : « La propriété récursive du secret – c'est-à-dire les secrets dans les secrets – crée au sein de la société des ordres de signification publics et secrets, multiples et enchaînés, relatifs à différents contextes et audiences, plutôt qu'une opposition uniforme public/secret » (1990 : 28) ; voir aussi Bailey (1965) sur la production des décisions par consensus dans des conseils villageois indiens.

reconnaissance du caractère politique et pas seulement technique de la démarche (cf. *supra*), leur rôle dans la phase de publicité reste cantonné à celui d'enregistrement des désaccords, le règlement de ceux-ci, abordé de manière minimaliste dans le manuel de procédure du PFR, est confié au responsable de l'équipe foncière qui « utilisera la médiation pour amener les parties au règlement de leur problème » (*ibid.* : 79). Dans les faits, la composition et le fonctionnement des commissions foncières – en particulier au moment de la phase de publicité - expriment et réactivent l'état des rapports de forces locaux et le degré de légitimation des autorités politico-foncières en présence (cf. *supra*)³³. Elles ne sont des « organes techniques » que dans la mesure où elles incluent les détenteurs d'un certain type de savoir foncier, coutumier, lié à l'histoire et aux rituels, actualisé dans le cas des guides chaîneurs et interprètes du PFR. Ce savoir est dans le même temps un savoir légitimé - ou plutôt en quête continue de légitimation – et en même temps sujet à des tentatives de contrôle (Le Meur 2002), faisant de ces instances des organes indissociablement « techniques » et politiques.

Le PFR comme institution de production et de gestion du savoir foncier

Le PFR se présente comme l'instrument d'une démarche linéaire structurée en un « itinéraire technique » défini. Il constitue en même temps un dispositif institutionnel complexe, composé d'instances étatiques (CELCOR abritée par le MAEP), de prestataires privés (bureau d'étude comme le GERAM Conseils et ONG), de représentants d'agences de développement extérieures (GTZ, AFD), de délégués choisis localement (comités de gestion foncière), auxquels on peut adjoindre le personnel temporaire que constituent les experts chargés des diagnostics et des évaluations, et les agents recrutés pour les enquêtes foncières. La production et la gestion du savoir foncier au fondement de la démarche PFR sont conditionnée par le fonctionnement des canaux de communication entre les acteurs de ce dispositif. D'un point de vue diachronique, la gestion de la phase de transition entre PGRN et PGTRN - marquée, on l'a vu, par des divergences entre bailleurs de fonds - est significative. Les discontinuités en matière de transmission du savoir accumulée ont été nombreuses.

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

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

³³ Le matériau empirique est ici insuffisant pour poursuivre dans cette direction, à savoir celle de l'étude des effets performatifs des situations de débats publics sur les rapports locaux de pouvoir foncier (sur le thème langage et politique, voir entre autres Parkin 1984, Brenneis & Myers 1984, Briggs 1996).

D'un point de vue plus synchronique, la circulation du savoir interne au dispositif PFR apparaît comme freinée par un manque de sensibilité de ses agents à la question foncière. Le foncier comme ensemble complexe d'enjeux productifs, sociaux, politiques, symboliques, est fragmenté, parcellisé en une série de tâches techniques exécutées par différents acteurs³⁴, souvent sans une prise en compte suffisante des interactions positives qui pourraient résulter de l'usage de l'information générée à un autre endroit de la chaîne de production du savoir foncier. La non utilisation des lexiques³⁵ et des diagnostics au cours de l'enquête topo-foncière est typique de cette situation, de même que la faiblesse de la formation des équipes de terrain aux enjeux fonciers locaux. Cette parcellisation peut être partiellement contrebalancée par la mise en place précoce des commissions foncières dans le processus, mais la formation de leurs membres, centrée sur l'usage des documents du PFR, reste fondamentalement technique.

Le PFR, comme institution, « code de l'information » (Douglas 1987 : 47) sur le mode ambivalent d'une double production de savoir et d'ignorance³⁶. On peut situer aux fondements de cette dialectique, outre les effets propres du dispositif institutionnel, la volonté positiviste de « prise en compte, sans aucune exclusive de tous les types de droits fonciers individuels ou collectifs d'appropriation ou d'usage de toutes origines : lois ou autres textes officiels/administratifs, origine coutumière, origine contractuelle (accords entre individus formalisés ou le plus souvent informels) » (PGTRN 2000 : 8). On retrouve la question de Louis Assier-Andrieu placée en exergue de ce texte : le PFR est-il affaire de connaissance ou de législation ? La réponse tient bien sûr pour partie dans la réalité de l'intégration de la procédure à la future loi foncière et à la décentralisation (Lavigne *et al.* 2002). Il est toutefois intéressant d'aller au-delà de cette pragmatique de la politique publique pour se poser la question de la philosophie sous-jacente à l'ensemble du processus. On pourrait avancer en première approximation que le souci de prise en compte exhaustive des droits existants – qu'il soit illusoire ou non, effectif ou non – ne ressortit pas exactement à la volonté de simplification et de « lisibilité » du monde qui serait le signe des interventions de l'État (Scott 1998). Pourtant, si l'on pousse un plus loin l'investigation, on s'aperçoit que tout un ensemble de micro-procédures, décrites dans ce texte, exercent un effet abrasif sur les aspérités du réel. Diagnostic et enquêtes sont pour partie préformés par la dichotomie propriétaire (coutumier)/exploitant et une représentation des logiques foncières fondée sur la superposition droit/parcelle/détenteur. L'usage insuffisamment contrôlé de termes tels que chef de lignage ou chef de terre produit un effet d'homogénéisation de configurations foncières marquées par une grande diversité. Des diagnostics ne prenant pas véritablement au sérieux les micro-diversités liées à des histoires spécifiques jouent également dans ce sens, ainsi que la formation trop limitée des agents de terrain. Il ne faut pas voir ici une sorte de théorie du complot généralisée, ou encore surestimer la force de l'État dans l'imposition de ses visions. Les innovations discutées ici, qu'elles aient été formellement intégrées au dispositif PFR (l'institution des commissions foncières en amont du processus) ou qu'elles soient restées informelles (les mini-publicités, les réunions organisées au niveau de chaque groupe concerné par un accord possible), vont plutôt dans le

³⁴ Voir Quarles van Ufford (1993) pour une analyse de la logique de compartimentation des projets de développement.

³⁵ Le mode de confection des lexiques fonciers est en soi déjà révélateur ; il se situe entre deux pôles, l'un visant à faire entrer, sur la base d'une nécessaire équivalence, les catégories locales dans le lit de Procuste d'une terminologie francophone, l'autre cherchant à rendre compte du contenu des catégories locales en se tenant au plus près de ces dernières. Les lexiques que nous avons pu consulter semblent osciller entre ces deux logiques.

sens d'une reconnaissance de la nature politique et diversifiée de la dynamique enclenchée par le plan foncier rural. La résultante de ces tendances divergentes sera largement orientée par le mode d'intégration de celui-ci à la législation foncière en gestation, et la pratique qui s'en suivra dans le cadre (en construction) de la décentralisation.

Indépendamment de ces aspects très importants, le PFR, la gestion des ressources naturelles et peut-être plus encore la gestion des terroirs qui structure le PGTRN sont des instruments de façonnage d'« espaces gouvernables » (Rose 1999 : 31 *et sq.*)³⁷. Ce façonnage n'est pas qu'affaire de contrôle des populations et de stratégie d'ancrage de l'État. Il a en même temps des fondements épistémologiques investis dans l'action comme savoirs pratiques, mais aussi réfléchis et théorisés (mais pas sur le mode et selon les critères d'évaluation du champ académique). Le PFR comme technique de gouvernement³⁸ a ceci de particulier qu'il n'est pas uniquement fondé sur des savoirs particuliers, il a aussi pour but explicite de produire de la connaissance, mais là encore une connaissance qui ne sera pas validée à l'aune de la scientificité mais bien plus de sa capacité à rendre gouvernables des espaces et des individus. Il est à noter que le dispositif mis en place à ces fins est hybride, entre services étatiques, agences de développement, ONG et représentants du peuple, au fondement d'une gouvernementalité « à la fois extérieure et intérieure à l'État » (Foucault : 2001/1978: 656)³⁹.

Une conclusion en forme de détour historique

Risquons pour finir un détour qui peut être éclairant si on l'emprunte avec retenue. Au-delà de son histoire récente comme technique d'intervention, le plan foncier rural, de par ses fondements théoriques (pas toujours clairement revendiqués), plonge ses racines dans le temps plus long de l'histoire de la colonisation. On retrouve dans la politique coloniale des traits constitutifs des plans fonciers ruraux : l'instrumentalisation/invention de la tradition et l'entreprise d'enregistrement et de codification des droits indigènes sous la forme de coutumiers (Colson 1971, Ranger 1983, 1993, Chanock 1985, Spear 2003), l'appel à la participation paysanne et l'émergence de la rhétorique développementiste (Chauveau 1994, Cooper 1997)⁴⁰. Participation et « invention de tradition » se

³⁶ Voir Jacob (2000) pour une réflexion pertinente autour du couple savoir/ignorance dans l'univers du développement.

³⁷ La gestion des terroirs comme modalité particulière de villagisation (création des villages à partir d'un territoire aux limites identifiées et non plus autour d'un noyau d'infrastructures comme dans les années 1950-70 ; cf. Scott 1998 sur le cas tanzanien) et d'ancrage de l'État est un de nos thèmes actuels de recherche qui sera abordé ultérieurement (cf. Le Meur 2004, à paraître). Le PFR, en particulier par les difficultés que sa mise en œuvre rencontre dans certains contextes (fronts pionniers non stabilisés, maîtrises territoriales incertaines) et comme élément d'un vaste programme de gestion des terroirs (le PGTRN) occupe une place particulière en la matière.

³⁸ Nikolas Rose insiste sur la rencontre entre savoirs pratiques, formes d'autorité, perceptions et modes de calcul (formes de rationalité) dans sa définition des « techniques de gouvernement » (Rose 1999 : 52), proche en cela du concept de gouvernementalité de Michel Foucault : « Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexion, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité » (Foucault : 2001/1978: 655).

³⁹ Il poursuit : « ... puisque ce sont les tactiques de gouvernement qui permettent à chaque instant, de définir ce qui doit relever de l'État et ce qui ne doit pas en relever, ce qui est public et ce qui est privé, ce qui est étatique et ce qui est non étatique » (*id.*). Auparavant, contre la vision d'un État Léviathan, Foucault précisait : « Après tout, l'État n'est peut-être qu'une réalité composite, une abstraction mythifiée, dont l'importance est beaucoup plus réduite qu'on ne croit » (*ibid.* : 655).

⁴⁰ La colonisation a ainsi pu être décrite par ses agents comme une vaste entreprise participative : « La France ne vise par à la soumission passive des populations de l'Empire, mais à leur affectueuse et confiante collaboration en vue de la réalisation de

rejoignent dans la co-production de droits dits « coutumiers » par les administrations coloniales et les notables africains (Colson 1971 : 197 ; cf. Pels 1997 sur la gouvernementalité coloniale). Il ne s'agit pas ici de proposer une archéologie du plan foncier rural qui dépasserait les objectifs du présent texte, en particulier la contextualisation précise qui permettrait d'éviter les chausse-trappes de l'analogie sauvage. Néanmoins, on ne peut qu'être frappé par les similitudes dans les débats que ces tentatives de codification nourrissent. Ainsi, les difficultés analysées dans la distinction entre détenteurs de droits administratifs et autorités politiques trouve un écho lointain mais net dans la remarque d'Elisabeth Colson qui avance justement que « la quête de propriétaires de toute terre a favorisé la confusion entre souveraineté et propriété [*the confusion of sovereignty with proprietary ownership*] » (1971 : 197). On retrouve aussi, dans l'élaboration de la législation foncière béninoise et la démarche du PFR, la question – que l'on voudrait euphémiser en la débarrassant de son référent colonial – des terres « vacantes et sans maître », en particulier dans les zones de fronts pionniers où les maîtrises territoriales « coutumières » sont particulièrement incertaines voire inconsistantes.

Les glissements entre les registres des droits de propriété et des droits de souveraineté, entre le juridique et le politique, sont inhérents à tout enregistrement de règles coutumières dont la logique ne reconnaît pas cette distinction. Le PFR veut extraire les droits de leur gangue d'autorité, mais il ne peut y parvenir : les commissions foncières sont le lieu du retour du refoulé politique, ce qu'exprime l'intégration de représentants des autorités coutumières à ces instances imaginées comme purement « techniques ». En même temps, d'autres dimensions sont devenues des points aveugles du PFR, alors même qu'elles constituent l'un des points focaux du débat colonial. Il en va ainsi de l'ethnicité. La logique coutumière coloniale était fondamentalement ethnicisante⁴¹, sur la base d'une construction (pas toujours aboutie) de la correspondance entre coutume, territoire, autorité politique coutumière (chefferie) et groupe ethnique (tribu). Il est troublant de voir resurgir dans le cadre du PGTRN des appellations ethniques employées sur un mode essentiellement pratique. Sur le site de Ouessè, l'intervention est ainsi différenciée en zones dont le premier critère de définition est ethnique (mahi/nago) et le second agricole (utilisation du sol). Les différences socio-ethniques (coutumes et institutions traditionnelles) et agronomiques (dont le mode d'accès à la terre et aux ressources, lui-même ancré dans la coutume) sont supposées justifier la territorialisation de l'action du projet qui elle-même favorise une territorialisation de l'ethnicité⁴² et une tendance à l'autochtonisation de la

la grande œuvre de solidarité humaine qu'est pour elle la colonisation » (Desanti 1945 : 95). Au paragraphe qui précède, le gouverneur Desanti parle « d'amener progressivement l'indigène à participer à la gestion des affaires de son pays » (*id.*).

⁴¹ Y compris dans le cadre francophone supposé fonctionner sur la base d'un « gouvernement (plus) direct ».

⁴² On parle de « pays mahi » et « pays nago » alors que les maîtrises territoriales sont loin d'être claires dans les zones actives de défrichements et qu'un village nago comme Idadjo par exemple est situé en « pays mahi ». On retrouve la superposition entre territoire, ethnie et autorité dans le processus de colonisation du Dahomey (cf. Anignikin 2001, Le Meur 2002 pour la zone mahi). La discussion menée par l'historien Daniel Norman autour des notions d'espace, territoire et pays est ici éclairante (2002) : « un territoire se définit par trois propriétés absentes de l'entité espace. Alors que celle-ci est encore un contenant indifférencié (parcouru, traversé, occupé par des flux, des réseaux, par des configurations quelconques, économiques ou sociales par exemple), le territoire est directement l'objet d'une appropriation, de l'exercice d'un pouvoir sous quelque forme que ce soit (seigneuriale, ecclésiastique, et en l'occurrence royal ou républicain). Alors que l'espace est illimité - ou non encore délimité -, le territoire est borné par des limites (visibles ou invisibles, matérielles ou symboliques, historiques ou naturelles, acquises ou promises). Alors qu'un espace n'est pas qualifié par un terme qui l'identifie intégralement et exclusivement, un territoire est désigné par un seul nom ». Il ajoute que le « pays » occupe une position intermédiaire relativement à cette distinction, combinant identité et nom avec des frontières incertaines, notion ancienne en France et remise au goût du jour dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Voir dans le même ordre d'idée Assier-Andrieu sur le retour contemporain de l'idée de coutume dans la question sociale, du fait de « sa capacité pratique de

problématique politico-foncière locale dans un contexte de front pionnier non stabilisé et d'immigration agraire forte. Il est significatif que la résurgence des autorités traditionnelles intervienne dans ce cadre qui leur est finalement favorable, sur la base d'une légitimation et d'une instrumentalisation réciproque entre chefferie et instances modernes (sous-préfecture, PGTRN), et en même temps comme corollaire de la reconnaissance des droits coutumiers par le PFR.

Isaac Schapera – ethnologue ou législateur ? – avait tenté en son temps (colonial) de résoudre la difficulté en isolant chez les Tswana des normes réglées par l'habitude, un domaine légal incarné par l'autorité de la chefferie. Les études anthropologiques ultérieures (Comaroff & Roberts 1981 ; cf. aussi Assier-Andrieu 1996 : 90-93) ont montré que l'entreprise ne rendait pas justice à la fois de l'unité normative de la culture tswana (on ne peut, sans distordre la réalité, hypostasier le droit de l'ensemble du répertoire de normes) et de sa non systématicité (bien plus proche d'un répertoire lâche de règles que d'un code cohérent). La démarcation instaurée par le PFR, cette fois entre droits et autorités, apparaît, elle aussi, difficile à défendre, en particulier dans le cadre d'une politique de gestion des terroirs⁴³ qui tend à la territorialiser et à faciliter le retour des instances coutumières. En même temps - et la distinction est de taille par rapport à la logique des coutumiers coloniaux -, le PFR vise à enregistrer « tous les types de droits fonciers individuels ou collectifs d'appropriation ou d'usage de toutes origines » (PGTRN 2000 : 8), sans a priori privilégier les droits dit « coutumiers ». La question de la non séparation entre droits et autorités ne se réduit donc pas à sa dimension coutumière et l'avenir du PFR est indissociable des recompositions que le champ des institutions politico-légales dans son ensemble connaîtra dans le cadre de la décentralisation et de la mise en œuvre de la législation foncière.

formaliser conceptuellement l'inaptitude de l'idéologie individualiste à adhérer aux situations concrètes que l'urgence de la question sociale enjoint néanmoins de penser » (2001 : 88).

⁴³ N'oublions pas que, dans le vocabulaire politique français du Bénin, l'expression « fils du terroir » a une forte connotation ethno-régionaliste (Bako-Arifari 1995).

Références bibliographiques

- ANIGNIKIN S., 2001. « Histoire des populations mahi. À propos d'une controverse sur l'ethnonyme et le toponyme "Mahi" ». *Cahiers d'études africaines* 162 (2) : 243-265.
- ASSIER-ANDRIEU L., 1996. *Le droit dans les sociétés humaines*. Paris : Nathan.
- ASSIER-ANDRIEU L., 2001. « Penser le temps culturel du droit. Le destin anthropologique du concept de coutume ». *L'Homme* 160 : 67-90.
- BAILEY F.G., 1965. « Decisions by Consensus in Councils and Committees, with Special Reference to Village and Local Government in India ». In Banton M. (ed.) *Political Systems and the Distribution of Power*, London, Tavistock: 1-20.
- BAKO-ARIFARI N. ,1995. « Démocratie, régionalisme et 'logique du terroir' au Bénin ». *Politique Africaine* 59 : 7-24.
- BAKO-ARIFARI N., LE MEUR P.Y., 2003. « La chefferie au Bénin: une résurgence ambiguë ». In Perrot C.-H., & Favelle-Aymar F.-X., (eds.) *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala: 125-143.
- BANQUE MONDIALE, 1992. *Rapport d'évaluation du Projet de gestion des ressources naturelles*. Cotonou
- BRENNEIS, D., MYERS F. (eds.), 1984. *Dangerous Words : Language and Politics in the Pacific*. New York : New York University Press.
- BRIGGS C., 1986. *Learning How to Ask. A Socio-linguistic Appraisal of the Role of the Interview in Social Science Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRIGGS C., (ed.) 1996. *Disorderly Discourse. Narrative, Conflict, and Inequality*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- CELCOR/PGTRN, 2000. *Manuel de procédure du plan foncier rural*. Cotonou : MDR/PGTRN/GTZ/ AFD.
- CELCOR/PGTRN 2001. *Propositions pour la gestion du plan foncier rural*. Cotonou : MDR/PGTRN/ GTZ/AFD.
- CHANOCK M., 1985. *Law, Custom and Social Order. The Colonial Experience in Malawi and Zambia*. Cambridge : Cambridge University Press.
- CHAUVEAU J.-P., 1994. « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement ». In Jacob J.-P., Lavigne Delville P., (dir.) *Les associations paysannes en Afrique: organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED: 25-60.
- CHAUVEAU J.-P., 2003. « Plans fonciers ruraux : conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits ». In Lavigne Delville P., Ouédraogo H., Toulmin C. & Le Meur P.-Y., (dir.) *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, IIED-GRET-GRAAF : 35-48.
- CHAUVEAU J.P., JACOB J.-P. & P.-Y. LE MEUR, 2004. « L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud». In: Chauveau, J.-P., Jacob, J.-P. & P.-Y. Le Meur (eds.) *Gouverner les hommes et les ressources: dynamiques de la frontière interne*, Autrepart 30: 3-23.
- CHAUVEAU J.-P., LAVIGNE DELVILLE P., 1998. « Communiquer dans l'affrontement. La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés ». In Deler, J.-P., Fauré, Y.-A., Piveteau, A. & Roca P.-J., (dir.) *ONG et développement*, Paris, Karthala : 195-213.
- CIRAD-TERA, CIEPAC, FIEF, CEBEDES, 1998. *Étude de faisabilité de la phase de consolidation du programme de gestion des ressources naturelles (PGRN)*. Cotonou : MDR/CIRAD.
- COLSON E., 1971. « The Impact of the Colonial Period on the Definition of Property Rights ». In : Turner, Victor (ed.) *Colonialism in Africa 1870-1960*, vol. 3, Cambridge, Cambridge University Press : 193-215.
- COMAROFF J., ROBERTS S., 1981. *Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context*. Chicago : The University of Chicago Press.
- CREW E., HARRISON E., 1998. *Whose Development? An Ethnography of Aid*. London: Zed Books.
- DOUGLAS M., 1987. *How Institutions Think*. London : Routledge & Kegan.

- EDJA H., 2000. *Les délégations des droits de culture dans le sud du Bénin, modalités et dynamiques*. Paris-Londres : GRET-IIED.
- EDJA H., KOROGONE E., 2002. *Rapports socio-fonciers dans la commune de Sinendé*. Cotonou : APIC ONG/PGTRN.
- EDJA H., LE MEUR P.-Y., LAVIGNE DELVILLE P., 2003. *Les enquêtes socio-foncières du PFR dans la perspective de la future loi foncière rurale*. Paris-Cotonou : GRET-PGTRN-AFD-GTZ.
- FOUCAULT M., 2001/1978. « La gouvernementalité ». In : Foucault, Michel, *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard : 635-657.
- GERAM Conseils, 2000. *Site d'intervention de la commune de Ouessè. Rapport annuel 1999*. GERAM/PGTRN.
- GERAM Conseils, 2001. *Site d'intervention de la commune de Ouessè. Rapport annuel 2000*. GERAM/PGTRN.
- GUIJT I., & Meera Kaul Shah (eds.) 1998. *The Myth of Community. Gender Issues in Participatory Development*. London: Intermediate Technology Publications.
- HOBART M., (ed.) 1993. *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*. London: Routledge.
- HOLY L., 1996. *Anthropological Perspectives on Kinship*. London : Pluto Press.
- HOUNKPODOTÉ R. M., 2000. « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives ». In Lavigne Delville P., Toulmin C., Traoré S., (eds.) *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED : 225-238.
- JACOB J.-P., 2000. « Connaissance et développement en Afrique ». In : Jacob, Jean-Pierre (dir.) *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Paris-Genève, PUF-IUED : 11-30.
- KARSENTY A., 1993. *Opérations foncières du PGPN*.
- KARSENTY A., 1996. « Un repérage dynamique des situations de terrain : le diagnostic local dans le Plan foncier béninois ». In Le Roy É., Karsenty A., Bertrand A., (dir.) *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala : 309-319.
- KUPER A., 1982. « Lineage Theory : A Critical Retrospect ». *Annual Review of Anthropology* 11: 71-95.
- LAVIGNE DELVILLE P., BERNARD R., DEGUENON, L.A., EDJA, H., ROCHEGUDE A., 2002. *Appui à l'élaboration d'un Plan d'actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière en République du Bénin. Premier rapport d'étape*. Paris-Cotonou : GRET-PGTRN-AFD-GTZ.
- LAVIGNE DELVILLE P., SELAMNA, N.-E., MATHIEU M., (dir.) 2000. *Les enquêtes participatives en débat. Ambition, pratiques et enjeux*. Paris : GRET-Karthala-ICRA.
- LE MEUR P.-Y., 1995. « Le palmier vu d'en bas. État, paysanneries et pouvoirs locaux au sud-Bénin ». *Politique Africaine* 59: 82-101.
- LE MEUR P.-Y., 2002. *Do Chiefs know their Boundaries? Land, Migration and Autochtony in Central Benin*. Paper presented to the international workshop « Landrights and the Politics of Belonging in West Africa », Frankfurt University, October 3-5, 2002.
- LE MEUR P.-Y., 2004. *Development as Governance. Stories of Oil Palm, Pineapples and Local-level Politics in South Benin*. Document de travail n°9 de l'UR REFO, Montpellier: IRD.
- LE MEUR, P.-Y. à paraître. « Statemaking and the Politics of Frontier in Central Benin ». *Development & Change* (Lund, C. & Juul, K. (eds.) *Twilight Institutions and Local Politics in Developing Societies*).
- LE MEUR P.-Y., ADJINACOU C., 1998. « Les pouvoirs locaux à Gbanlin (Zou) entre migration, commerce et religion ». In Bierschenk, T., Olivier de Sardan J.-P., (dir.) *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 121-169.
- MALINOWSKI B., 1934. « Introduction ». In: Hogbin, H.I. *Law and Order in Polynesia. A Study of Primitive Legal Institutions*, London, Christopher.
- MOORE S.F., 1970. « Politics, Procedures, and Norms in Changing Chagga Law ». *Africa* 40 (4): 321-344.
- MURPHY, William P. 1990. « Creating the Appearance of Consensus in Mende Political Discourse ». *American Anthropologist* 92: 24-41.

- NAUDET J.-B., 1999. *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*. Paris : Club du Sahel-OCDE.
- NELSON N., WRIGHT S. (eds.) 1995. *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. London: Intermediate Technology Publications.
- NORDMAN D., 2002. *Circonscriptions administratives et noms de pays en France (XVI-XIXème siècle)*. Contribution au colloque « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne », Bamako, 11-13 novembre 2002.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : APAD-Karthala.
- PARKIN D., 1984. « Political Language ». *Annual Review of Anthropology* 13: 345-365.
- PELS P., 1997. « The Anthropology of Colonialism: Culture, History, and the Emergence of Western Governmentality ». *Annual Review of Anthropology* 26: 163-183.
- PGRN, 1997. *Atelier de réflexion sur le plan foncier rural*. Abomey, 14-16 mai 1997.
- QUARLES VAN UFFORD P., 1993. « Knowledge and Ignorance in the Practices of Development Policy ». In: Hobart, Mark (ed.) *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London, Routledge: 135-160.
- RANGER T., 1983. « The Invention of Tradition in Colonial Africa ». In : Hobsbawm, Eric & Terence Ranger (eds.) *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RANGER T., 1993. « The Invention of Tradition Revisited: The Case of Colonial Africa ». In : Ranger, T. & O. Vaughan (eds.) *Legitimacy and the State in Twentieth-Century Africa*, London, MacMillan : 62-111.
- ROSE N., 1999. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROTTENBURG R., 2002. *Weit hergeholt Fakten. Ein Parabel der Entwicklungshilfe*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- SCHAPERA I., 1938. *A Handbook of Tswana Law and Custom*. London: Oxford University Press.
- SCOTT J., 1998. *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London: Yale University Press.
- SHORE C., WRIGHT S., 1997. « Policy: A New Field of Anthropology ». In: Shore, Chris & Susan Wright (eds.) *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, London, Routledge: 3-39.
- SPEAR T., 2003. « Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa ». *Journal of African History* 44: 3-27.
- VINCENT J., 1990. *Anthropology and Politics. Visions, Traditions, and Trends*. Tucson: The University of Arizona Press.
- WRIGHT S., NELSON N., 1995. « Participatory Research and Participant Observation: Two Incompatible Approaches ». In Nelson N., Wright S., (eds.) *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, London, Intermediate Technology Publications: 43-59.

Documents de travail de l'Unité de Recherche 095

- 1 - Efficience et équité des droits fonciers délégués : éclairages économiques - J. Ph. COLIN, juin 2001
- 2 - Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale - V. BONNECASE, août 2001
- 3 - La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso) - J.P. JACOB, avril 2002 (en co-édition avec le GRET).
- 4 - Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique - P.-Y. LE MEUR, mai 2002.
- 5 - Éléments de méthode pour une recherche empirique compréhensive sur les contrats agraires - J.-Ph. COLIN, septembre 2002.
- 6 - Une lecture sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural - J.-P. CHAUVEAU, septembre 2002.
- 7 - Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale - Ph. LAVIGNE DELVILLE, octobre 2002.
- 8 - Droits fonciers et dimension intra-familiale de la gestion foncière. Note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique - J.P. COLIN, mai 2004.
- 9 - Le plan foncier rural au Bénin. Production de savoir, gouvernance et participation - H. EDJA, P.-Y. LE MEUR, septembre 2004

En préparation :

Outside the autochthon-migrant configuration. Access to land, land conflicts and inter-ethnic relationships in a former pioneer area (Lower Côte d'Ivoire)- J.Ph. COLIN with the contribution of G. KOUAME & D. SORO

Development as Governance: Stories of oil palm, pineapple and local-level politics in south Benin - P.Y. Le Meur

Nouvelles transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso : papiers, ambiguïtés et marchandises innommables - P. Mathieu

UR 095 RÉFO

REGULATIONS FONCIERES, POLITIQUES PUBLIQUES ET LOGIQUES DES ACTEURS

Objectif général

Dans le contexte contemporain de marchandisation, de mondialisation, de mobilité des populations et de compétition accrue sur la terre et les ressources naturelles, l'objectif général du programme est de rendre compte du *processus de constitution et de régulation du foncier comme enjeu stratégique de confrontation, de négociation, de coordination et d'action collective* entre des acteurs, individuels ou collectifs, aux normes et aux intérêts divergents.

Problématique et objectifs spécifiques

Le programme mobilise *une approche de la régulation foncière focalisée sur le binôme acteurs/institutions et sa dynamique*, mise en œuvre conjointement par des économistes, des anthropologues, des géographes et des démographes.

- *L'objectif scientifique du programme* repose sur des questions de recherche empiriques dérivées de l'hypothèse générale que les acteurs produisent et utilisent une gamme variée d'arrangements institutionnels pour accéder aux ressources essentielles engagées autour de l'enjeu foncier (ressources économiques et environnementales, mais aussi ressources politiques, identitaires et symboliques) et pour les contrôler. Du point de vue des stratégies d'acteurs, la régulation foncière est le résultat changeant, non équilibré, de la confrontation/négociation /coordination d'acteurs ou groupes d'acteurs aux normes et aux intérêts divergents. Du point de vue des institutions, la régulation foncière est le résultat d'une dynamique "d'empilement/recomposition" des règles, conventions, normes et organisations (officielles ou non) relevant de trajectoires historiques particulières. Cette hypothèse intègre en particulier la prise en compte des effets des politiques et des interventions publiques dans le champ foncier et, réciproquement, des processus de médiation, d'appropriation, de contournement ou de détournement des politiques publiques par les différents acteurs impliqués dans les arènes foncières locales.
- *L'objectif d'implication du programme dans les questions de développement* vise à éclairer les implications d'une telle dynamique de changement institutionnel pour les politiques publiques nationales et pour les politiques internationales d'aide au développement, en liaison avec le contexte global du développement contemporain.

Méthode et moyens

- *Le programme mobilise et souhaite combiner des outils théoriques divers mais bien identifiés* : l'économie institutionnelle, l'anthropologie interactionniste du changement social et de l'intervention publique, l'analyse des systèmes de production et d'activités, et la démographie économique de la mobilité et de la transformation du cycle familial et intergénérationnel. L'intégration de ces outils est facilitée par un *style de recherche* particulier orienté vers l'exploration d'un problème empirique et l'élaboration de modèles interprétatifs issus du terrain et non vers la production de théories formelles, ainsi que par une *stratégie de recherche* qui priviliege la connaissance "par le bas" des logiques d'acteurs en interaction entre eux et avec leur contexte institutionnel et structurel.
- *Le programme met en œuvre une démarche comparative raisonnée sur trois chantiers : Mexique, Côte d'Ivoire, Burkina Faso.* Le choix porte sur des trajectoires et des contextes nationaux forts différents, mais en nombre limité, caractérisés chacun par des traits significatifs vis-à-vis du contexte contemporain de développement, et confrontés à une situation comparable : celle d'être fortement ancrés sur la question foncière et concernés par des politiques qui visent à "normaliser" les droits et les pratiques foncières sur le mode du régime de régulation fondé sur des titres de propriété privée. La comparaison est centrée sur la sphère des exploitations ne disposant pas d'un droit formel de propriété privée (soit environ 50 % des superficies agricoles au Mexique, et l'essentiel des terres en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso).
- *Le programme priviliege trois axes thématiques majeurs*, souvent dissociés dans la littérature, correspondant chacun à un ensemble de questions de recherche empiriques qui envisagent la problématique générale sous des angles spécifiques mais interdépendants :
- *l'angle des institutions agraires* : description et analyse des droits, des conventions, des arrangements institutionnels et des dispositifs locaux de régulation foncière et de leurs dynamiques ;
- *l'angle des systèmes d'activités* : description et analyse des relations entre les institutions agraires, les systèmes productifs et les systèmes d'activités ;
- *l'angle des pouvoirs locaux* : description et analyse de la place de l'action publique et des stratégies d'acteurs dans les arènes socio-politiques locales.

Principaux partenaires

- *En France* : participation à l'UMR MOISA (Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs : ENSA.M., CHEAM-IAM, INRA, CIRAD, IRD) à Montpellier ; convention de collaboration avec la formation doctorale de l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales de Marseille ; collaboration avec le GRET et diverses universités.
- *En Europe* : collaboration forte avec l'Institut d'Etudes du Développement (Université catholique de Louvain-la-Neuve), l'International Institute for Environment and Development (London-Edinburgh), l'Institut Universitaire d'Études de Développement (Genève).
- *Partenariat au Sud* : L'UR priviliege le partenariat avec des jeunes équipes, déjà constituées (association de partenariat avec le Centre de Recherches et d'Études Supérieures en Anthropologie Sociale - CIESAS - au Mexique) ou en voie de constitution en Côte d'Ivoire (Laboratoire d'Études Foncières en partenariat avec l'Université d'Abidjan-Cocody et l'Institut d'Ethno-Sociologie) et au Burkina Faso.
- La participation de l'UR au *projet européen INCO-DEV CLAIMS* (Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa) renforce le réseau de partenariat européen (IIED Londres, IED Louvain, GRET Paris) et africain (UERD Burkina Faso, GIDIS Côte d'Ivoire, LARES Bénin, CUMBU Mali).

