

Vers une articulation des modes de régulation foncière ? avancées récentes et enjeux

(Afrique de l'ouest francophone)

Contribution au séminaire régional sur les enjeux fonciers,
Banque Mondiale, Kampala, 29 avril-2 mai 2002.

Philippe Lavigne Delville¹

Introduction²

Le titre de mon intervention ne correspond pas à celui qui m'avait été proposée « customary to modern transition » : comme je le détaillerai ci-dessous, débattre des enjeux contemporains des politiques foncières en Afrique à partir d'une vision en termes de « *transition entre coutume et modernité* » porte le risque d'enfermer le raisonnement dans un cadre évolutionniste, qui est à la fois non pertinent d'un point de vue analytique et piégeant d'un point de vue opérationnel.

En effet, les termes « coutumiers » et « moderne » sont très ambigus, et plus encore les raisonnements en termes d'opposition entre « coutume » et « modernité » : on tend ainsi à qualifier de « droit moderne » tout ce qui relève du droit étatique écrit, même lorsque les procédures qu'il contient sont tout droit issues du droit colonial, et sont de ce point de vue largement « archaïques » par rapport à l'aujourd'hui des sociétés africaines. D'autre part, la coexistence et l'interpénétration des normes « coutumières » et « étatiques » dure de-

¹ Anthropologue, GRET, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris, tél. 00 33 1 40 05 61 26 ; fax. 00 33 1 40 05 61 10 ; e-mail : lavignedelville@gret.org.

² Ce texte s'appuie sur un ensemble de travaux, menés sous l'égide du Ministère français des Affaires Etrangères, dans le cadre du Plan d'action sur le foncier et de l'initiative franco-britannique sur le foncier, et en partenariat avec de nombreux chercheurs, sur les dynamiques et les politiques foncières en Afrique. Pour des synthèses antérieures, cf. Lavigne Delville dir, 1998 ; Lavigne Delville 1998a ; IIED, 1998 ; Rochegude, 2000 ; Toulmin et Quan eds, 2000 ; Lavigne Delville, Toulmin et Traore dir, 2000 ; Lavigne Delville et al, 2001. Chauveau et Lavigne Delville, à paraître. Ce texte reprend des parties du texte introductif au séminaire de Ouagadougou « Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux » et de Chauveau et Lavigne Delville, à paraître.

puis plusieurs décennies. Les pratiques foncières locales et les modes concrets de régulation foncière sont partout, même si c'est à des degrés très divers, hybrides, composites, empruntant aux unes et aux autres. Certaines régions ont de longue date – depuis plus d'un siècle, parfois - connu une saturation foncière, et/ou l'insertion dans des filières marchandes ; si elles se développent actuellement (mais pas partout), des transactions marchandes sur la terre existent dans certaines régions depuis fort longtemps. Dans les deux cas, ces processus se sont produits sans entraîner un effondrement des régulations coutumières aboutissant à l'anomie et au conflit généralisé. Sans pour autant négliger les spécificités de la période contemporaine, marqué par les effets des migrations massives organisées par l'Etat, les effets à long terme des plans d'ajustement structurels, une compétition croissante sur la terre dans un contexte de profonde crise économique et d'épuisement des modes de gouvernementalité des Etats post-Indépendance, la question n'est donc pas d'une « transition » vers un système de droit écrit géré par l'Etat, mais bien la construction de politiques foncières qui s'ancrent dans les réalités sociales, économiques et foncières d'aujourd'hui.

Tout en répondant à l'essentiel des questions qui m'ont été posées, je vous propose donc une perspective un peu différente, qui s'intéresse à la diversité des trajectoires foncières que l'on rencontre dans les différentes régions, et à partir de là tente d'identifier les enjeux concrets actuels de la régulation foncière et discute dans quelle mesure les législations et interventions de terrain récentes y apportent une réponse effective.

I. DEUX OU TROIS CHOSES QUE NOUS SAVONS DES DYNAMIQUES FONCIERES

1. Dualisme juridique, pluralité des normes et empilement institutionnel

La situation foncière en Afrique de l'Ouest francophone rurale se caractérise par la coexistence de différents systèmes de normes. A des systèmes fonciers « coutumiers », de nature socio-politique, eux-mêmes composites et fruits de l'histoire, s'est superposé un dispositif juridique étatique, fondé sur des principes radicalement différents. En Afrique francophone, les conceptions civilistes de la propriété se sont conjuguées aux logiques du centralisme administratif, de la lutte contre les particularismes et de la « mise en valeur » des territoires coloniaux, aboutissant à une conception « domaniale » de la législation foncière : un Domaine colonial regroupe les terres en attente d'immatriculation (concessions) ou relevant d'une occupation coutumière ; les droits coutumiers sont tolérés à titre transitoire tant que le processus d'immatriculation des terres n'est pas achevé. Mais l'immatriculation est restée l'exception et le transitoire est devenu la règle générale : l'essentiel des terres rurales demeure géré selon des principes et procédures « locales », l'accès aux procédures du droit positif est en pratique réservé à une élite politico-administrative et à leur clientèle, et la grande majorité des ruraux ne bénéficie pas d'une reconnaissance formelle de ses droits. Parallèlement, s'appuyant sur la contrainte et le clientélisme local, les États ont mis en œuvre des « politiques foncières informelles », qui ont ignoré et souvent

contredit les principes du droit officiel, en organisant des mouvements de colonisation agricole, en expropriant des terres pour des opérations de « mise en valeur ». Des acteurs nouveaux, migrants, urbains, commerçants, sont apparus dans le jeu foncier local. Partout, même si c'est à des degrés très divers, s'est produit une hybridation, les droits et les institutions foncières sont, en partie, composites, hybrides, empruntant à divers systèmes de normes.

Les interventions successives de l'Etat, dans le domaine politico-administratif ou dans le domaine foncier, a créé de nouveaux pouvoirs, qui se sont « empilés » plus qu'ils ne se sont substitués aux pouvoirs antérieurs, eux-mêmes composites, aboutissant à une polycéphalie du pouvoir local (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998).

2. Régulations coutumières et renégociations de droits évolutifs

Au delà de leur diversité, et des évolutions profondes qu'ils ont connus, les systèmes fonciers locaux partagent différentes caractéristiques, mises en évidence en particulier par Berry (1988; 1993) : les droits sur la terre et les ressources sont liés aux apparténances sociales; l'accès aux ressources est médiatisé par les réseaux sociaux et les rapports de clientèle. D'autre part, une même parcelle peut faire l'objet de différents droits emboîtés ; si certains détiennent des droits d'appropriation ou des droits d'affectation des terres, d'autres n'ont accès aux ressources que par délégation de droit d'exploitation, obtenus grâce à des relations sociales avec les premiers (Lavigne Delville et al, 2001). L'affectation des droits ne relève pas de l'application d'une série de normes précises, mais de négociations, à partir de principes généraux, selon une logique procédurale (Chauveau, 1998). Souvent – mais pas partout – le pouvoir des premiers occupants est lié à leur maîtrise des relations avec les génies de la terre et a donc une dimension magico-religieuse.

Les modes d'accès et de contrôle de la terre et des ressources relèvent ainsi de mécanismes socio-politiques, et sont constitués de « faisceaux de droits » (d'accès, de prélèvement, d'exploitation, de gestion, de transmission, d'exclusion, d'aliénation)³, détenus par un individu en son nom propre ou au nom du collectif social qu'il représente. Le tout forme un ensemble complexe, mais structuré et intelligible pour autant que l'on dispose des grilles d'observation adéquates, et évolutif de prérogatives individuelles et de régulations collectives, différentes selon les ressources concernées.

En fonction de l'histoire politique, des changements du contexte économique, des évolutions des systèmes agraires et des modes d'exploitation du milieu, des rapports sociaux, cet ensemble de prérogatives et de régulations évolue, de façon graduelle ou brutale. On observe ainsi une série de trajectoires foncières spécifiques, qui peuvent certes inclure, à des degrés divers, des processus d'individualisation ou de marchandisation, mais ne relè-

³ Cf. Schlager et Ostrom, 1992 ; Le Roy, 1997 ; Chauveau, 2002b. Les typologies permettant de décrire ces faisceaux de droits ne sont pas encore totalement stabilisées. C'est un des enjeux des travaux de recherche actuels.

vent pas d'un processus linéaire de passage de « systèmes fonciers collectifs » à des droits individuels et à un marché foncier généralisé⁴.

Ainsi, sur la question controversée de la marchandisation de la terre, de sa transformation en « bien » marchand. Là où la terre n'a pas (ou plus) un caractère sacré, les ventes ont pu se développer apparemment facilement, quoiqu'en disent les discours généraux sur le caractère inaliénable de la terre en Afrique. Dans le Golfe de Guinée, au sud-Bénin, au Ghana, à l'ouest du Cameroun, sur le fleuve Niger au Niger, les transactions marchandes sur la terre sont fréquentes, voire anciennes (Mortimore, 1998). Il existe parfois des procédures coutumières (Kasanga, 2000 ; Hallaire, 1991) visant à authentifier le transfert de propriété. Même là où les normes coutumières disent que la terre est un bien inaliénable, des transactions marchandes peuvent apparaître et se développer, de façon assumée ou occulte.

S'il n'y a pas de lien mécanique entre densités de population et/ou insertion dans des productions marchandes (Lavigne Delville et Karsenty, 1998), nous sommes bien dans un contexte de “marchandisation imparfaite de la terre” (Le Roy, 1997), où les relations sociales entre acteurs restent déterminantes dans les modalités et contenus des rapports fonciers qu'ils entretiennent entre eux. De fait, il apparaît souvent une ambiguïté sur ce qui est en jeu dans la transaction. Pour les autochtones, c'est parfois le droit d'exploiter qui est vendu, et non le fond, la terre elle-même. Un certain nombre de restrictions (limitation au droit de transmettre les droits achetés, à un autre acheteur, et parfois même à ses descendants, possibilités de reprendre sa terre si elle est mal utilisée, etc.) témoignent qu'il ne s'agit pas toujours de « ventes vraies », avec aliénation de la terre et renonciation à tout droit dessus. Mais les acheteurs pensent ou prétendent avoir acheter la terre. L'ambiguïté du contenu même de la transaction crée une incertitude, des possibilités de manipulations qui peuvent être utilisées par l'une ou l'autre des parties à son profit.

Il faut insister ici à nouveau sur le caractère ambigu du terme de « droit coutumier ». Une approche historique et anthropologique met à mal les images naïves de systèmes fonciers coutumiers ou communautaires qui se seraient tant bien que mal perpétués malgré la domination de l'Etat. Partout, les droits fonciers locaux sont le produit historique d'interactions entre jeux d'acteurs locaux et intervention étatique. Même si elles n'ont jamais été totalement appliquées, les législations foncières et forestières successives ont fortement marqué les réalités locales, occasionnant des réinterprétations successives. Tout en s'appuyant sur des sources de légitimité fondées sur l'histoire, les pratiques foncières d'aujourd'hui sont contemporaines, modernes au sens où elles reflètent les rapports sociaux et les enjeux d'aujourd'hui. Si l'essentiel des pratiques foncières en Afrique rurale relève du « coutumier », ce n'est pas au sens de mécanismes inchangés, mais parce que les principes qui gouvernent cette gestion foncière relèvent de principes eux-mêmes

⁴ Avec la notion de « référent précolonial » (Le Bris, Le Roy et Leimdorfer, 1982), la recherche foncière a bien montré comment les représentations des systèmes fonciers « coutumiers » devait plus à la volonté inconsciente de les construire en opposition à la propriété individuelle qu'à une observation des pratiques. Ces représentations étaient d'ailleurs variées dès les débuts de la période coloniale (Mortimore, 1998).

« coutumiers », parce que les autorités qui en assurent l'essentiel de la mise en œuvre sont, pour une part au moins, issus de légitimité coutumière - ou revendiquée comme telle⁵.

Que le *mode de régulation* relève de logique *locale* ne signifie pas que les règles et les droits ne soient pas *actuels* : l'émergence de nouveaux droits ou de nouvelles règles (sur l'accès à des espaces nouvellement mis en culture comme les bas-fonds ; sur l'exploitation des ressources naturelles ; sur les modalités des nouvelles transactions) ; l'extension de processus d'individualisation des droits fonciers et le développement de transactions marchandes au sein de régulations foncières locales, le montrent bien. Contrairement à une image tenace, il n'y pas de nécessaire contradiction entre ces processus et une régulation foncière qui demeure une régulation « locale ».

En effet, le changement se fait à travers le jeu des acteurs, qui saisissent les opportunités qui leur sont offertes, en jouant selon leurs intérêts sur les ressorts de la “ tradition ” ou sur ceux de l'Etat, voire sur une combinaison des deux. La réalité n'est pas une opposition entre des systèmes coutumiers inchangés et un Etat qui n'a pas eu de prise sur eux, mais des jeux d'acteurs complexes, jouant sur la pluralité des normes, au sein de systèmes fonciers locaux hybrides, dans des contextes où l'accès aux réseaux clientélistes, au capital, à la terre, à la main-d'œuvre, devient de plus en plus serré.

3. Fluidité des normes et des institutions

De ce fait, les systèmes fonciers locaux ne sont pas un ensemble de règles univoques, définissant a priori les droits de chacun. Les droits concrets sont le fruit d'arbitrages et de négociations réalisés par les autorités familiales ou politiques, à partir d'un certain nombre de principes partagés. Négociation, contestation, manœuvres et manipulations sont des éléments clés dans les stratégies des acteurs pour défendre ou améliorer leur position, obtenir ou maintenir des droits. Cette dimension socio-politique et procédurale est d'ailleurs au fondement de la flexibilité des normes foncières et de leur dynamisme (Chauveau, 1997)⁶.

Comme Berry le montre, l'intervention étatique, coloniale puis indépendante, n'a pas rompu avec cet enchaînement du foncier dans les réseaux sociaux. Loin de supprimer le caractère procédural, négocié, des modalités « coutumières » d'accès à la terre et aux ressources, l'intervention publique a accentué la pluralité des normes, et renforcé cet « enchaînement » du foncier dans les réseaux socio-politiques, tout en essayant de réorganiser autour de lui les réseaux d'accès à la terre. Qu'elle prenne la forme d'une nationalisation (avec les différentes variantes des conceptions domaniales) comme en Afrique francophone (Rochegude, 1998 ; 2000), ou bien d'une allocation au président de la République, sous forme de “ trustee ” comme au Ghana (Kasanga, 2000), la volonté de contrôle étatique de la terre et des ressources et le pouvoir que s'est donné l'Etat d'affecter les ter-

⁵ Il y a en effet de nombreux processus de « retraditionnalisation », par lesquels des acteurs cherchent à parer leurs actes, ou à se parer eux-mêmes, d'une légitimité historique...

⁶ Cette flexibilité explique aussi pourquoi,

res, et de les exproprier au nom d'un "intérêt public" pas toujours très bien défini, n'aboutit pas à la mise en place d'une gestion technocratique et impartiale, mais au contraire à un renforcement de l'enjeu socio-politique du contrôle foncier. On assiste alors à une recomposition des réseaux d'accès aux ressources autour de l'appareil d'Etat et à une politisation accrue de la question foncière (Bayart, 1989; Lund, 1998; Le Meur et al, 1999). Captation de rente et renforcement de réseaux de clientèle par l'affectation de terres ou de permis d'exploiter les ressources ligneuses (Ribot, 1999) sont ainsi au cœur des enjeux de la question foncière, et de la compétition pour le monopole de la gestion des terres ou des ressources. Dans le même temps, le jeu politique national semble interférer de plus en plus dans les conflits locaux, contribuant à les agraver, les protagonistes se cherchant des appuis dans telle ou telle tendance politique. Dans un contexte de multi-partisme naissant, les conflits fonciers représentent alors une opportunité pour les politiciens pour renforcer leur crédibilité et leur clientèle, en faisant la preuve de leur capacité d'intermédiation, au Cameroun comme au Niger (Lund, 1996) ou au Ferlo sénégalais (Juul, 1999).

Ces logiques sont favorisées par la complexité et les contradictions de la législation et du dispositif d'administration foncière. La question foncière se caractérise ainsi par une prolifération de normes et d'institutions, d'origines différentes, et qui revendiquent un pouvoir foncier. La gestion foncière effective n'est pas tant le fruit de prérogatives claires d'instances fondées sur ce rôle (qu'elles soient d'origine coutumières ou étatiques), que la résultante d'un jeu complexe, où différents pouvoirs (y compris la chefferie administrative, voire même les politiciens) tentent de s'imposer comme instance de gestion foncière et sont mobilisés par les protagonistes de façon opportuniste.

4. Insécurité, sécurisation et arbitrage

Ces analyses modifient assez profondément la façon de poser les questions d'insécurité foncière et de gestion des conflits, deux thèmes importants dans les débats actuels, en tous cas en Afrique francophone. La vision classique voit dans l'insécurité le fruit de la compétition foncière et du flou sur les droits coutumiers qui en résulte. C'est un diagnostic assez différent qui émerge des travaux récents : les dynamiques économiques entraînent certes des évolutions dans les rapports fonciers et accroissent la compétition pour la terre et les ressources. Mais les arrangements institutionnels locaux évoluent aussi. Les paysans ont de plus en plus recours au papier, à l'écrit, pour sécuriser les transactions (Lavigne Delville et Mathieu coord., 1999). Il existe certes une insécurité juridique généralisée, parce que les droits locaux sont "illégaux" aux yeux de la loi, mais elle ne s'exprime pas toujours. Il existe également une certaine précarité des droits délégués, qui peuvent être renégociés. Mais l'insécurité ne prend pas la même forme selon les contextes, selon les acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. D'autre part, les acteurs ne restent pas passifs et tentent, avec plus ou moins de succès, de mobiliser réseaux d'alliance, témoins, recours à des autorités, usage du papier pour sécuriser leurs droits sur le double registre local et administratif.

Le conflit est inhérent aux dynamiques sociales. Ce qui provoque des conflits récurrents, ou explosifs, n'est pas tant la situation de compétition en tant que telle que les défaillances

des systèmes d’arbitrage. Il existe aussi un grand nombre d’institutions par lesquels les gens peuvent revendiquer ou négocier des droits, depuis les comités villageois de gestion de terroir, jusqu’aux chefs de Canton, commissions foncières d’arrondissement, autorités religieuses et administration territoriale. En général, les gens essaient de régler les litiges entre eux, ou au niveau du chef de canton. Mais il est souvent possible de contourner une instance pour se retourner vers une autre, qu’on suppose plus favorable. Les divers comités issus des projets n’ont pas mandat pour gérer les conflits, mais ils édictent de nouvelles normes, et contribuent parfois à aggraver les tensions. Dans un contexte de pluralité de normes et de multiplicité d’instances d’arbitrage, un arbitrage durable et légitime est extrêmement difficile.

Pour autant, toutes les tensions ne débouchent pas sur des conflits violents. Dès lors, il est important d’analyser les itinéraires de résolution des conflits et la façon dont les acteurs mobilisent les différents pouvoirs et instances. Traore (2000) montre ainsi que, dans le Ferlo sénégalais, les ruraux préfèrent régler les conflits « dans le ventre de la communauté » et réactualisent des instances de type coutumières pour les arbitrer, évitant le recours à l’administration.

5. La question des institutions

L’enjeu essentiel se situe donc au niveau des *institutions*, c’est-à-dire des systèmes de règles et d’autorités qui gouvernent –ou sont censées gouverner – les pratiques des acteurs. « *Tout système de propriété est fondé sur un système d’autorité. Seule une autorité efficace garantit la mise en application effective et durable du tissu relationnel des droits et obligations réciproques qui fondent le système de propriété* » (Mathieu, 1996 : 41).

Multiplication des normes et pluralité des instances rendent difficile une régulation foncière, au sens où une norme peut être contestée devant une autre instance. C’est une des causes majeures d’escalade ou de récurrence des conflits. Plus encore que la coexistence de normes, les dysfonctionnements proviennent de la pluralité d’instances d’arbitrage (chefs coutumiers, imams, préfets qui changent vite de poste, techniciens de projets, sans parler des interférences des politiques), qui ne sont pas articulées et peuvent donner des avis contradictoires, et fluctuants. Cette situation fait qu’il ne peut y avoir d’arbitrage reconnu et accepté, puisque toute décision d’une instance peut être remise en cause par une autre. Du coup, il n’y a guère de prévisibilité à l’issue des conflits, tout arbitrage peut être remis en cause, ce qui facilite l’escalade et empêche toute solution durable. Pour autant, la pluralité juridique n'est pas nécessairement un problème en soi. Elle autorise des évolutions, et donc l'adaptation des pratiques. Elle joue ainsi un rôle relativement fonctionnel. D'autre part, dans bon nombre de lieux, cette coexistence ne pose pas de problème majeur, soit qu'une hiérarchie claire se soit mise en place en pratique, soit que les différentes instances aient trouvé des façons de dialoguer et de se coordonner.

Si l’on s’intéresse aux pratiques effectives, et non à la lettre de la loi, on observe qu’à l’heure actuelle, la régulation foncière (telle qu’elle résulte en pratique des décisions des divers acteurs qui, à un titre ou un autre, jouent un rôle effectif dans les décisions sur le foncier et les ressources naturelles) est assurée, avec plus ou moins d’effectivité :

- ▷ principalement (et parfois de façon exclusive) autour de principes locaux, parfois contestés ;
- ▷ par un ensemble plus ou moins large d'instances et d'acteurs de statut divers, ayant ou non des prérogatives officielles (autorités coutumières, chefs de village administratifs, élus, administration territoriale, services techniques déconcentrés, responsables associatifs ou politiques, etc.);
- ▷ qui, selon les cas, agissent en concertation ou en concurrence.

Ce sont ces acteurs qui, en complémentarité ou en concurrence, en s'appuyant sur des normes diverses (voire sur la façon dont ils perçoivent les textes), assurent, en pratique, la régulation foncière. La mise en place de collectivités territoriales élues, issues des politiques de décentralisation administrative en cours ou en préparation dans un certain nombre de pays, rebat les cartes, en introduisant de nouvelles instances (les Conseils d'élus), de nouvelles normes (celles qui définissent les prérogatives des communes), de nouvelles compétitions sur le pouvoir de contrôler le foncier et les ressources renouvelables. En fonction des configurations politiques locales, mais aussi des choix politiques et institutionnels liés à la décentralisation elle-même (définition des communes, modalités de candidature, prérogatives des élus, etc.), la décentralisation peut contribuer à accroître la confusion du jeu foncier, ou au contraire permettre de construire des régulations plus efficientes, le Conseil rural ayant pouvoir pour donner une validité légale aux pratiques locales ou pour définir des règles nouvelles (Lavigne Delville, 1999 ; Rochegeude, 1998, 2000).

6. Innovations institutionnelles et « dispositifs semi-formels »

Les évolutions du contexte économique et social, l'émergence de nouveaux acteurs, cette situation de multiplication des normes et d'instances, produisent effectivement, dans un certain nombre de régions, une compétition accrue pour l'accès et/ou le contrôle de la terre et des ressources naturelles. Dans un contexte de prolifération de normes et de pluralité d'instances d'arbitrages, cette compétition favorise des revendications contradictoires, appuyées sur des registres normatifs différents, voire sur des réseaux clientélistes différents, et contribue à l'accroissement des conflits.

Mais si effectivement les cas de dysfonctionnements sont faciles à identifier, on ne s'interroge pas assez sur les cas, beaucoup plus nombreux, où les procédures d'accès aux ressources foncières et à leur contrôle semblent « marcher » sans désordre majeur, en dépit de la prolifération de normes, de règles et d'institutions : en effet, ce constat de la prolifération de normes est général, alors que les conflits n'émergent finalement que dans certaines circonstances, que les travaux récents sur les conflits permettent de mieux élucider.

Effectivement, dans bon nombre de situations, les régulations sont essentiellement d'un registre coutumier, l'administration évitant d'interférer. Les mécanismes locaux continuent à s'imposer, y compris pour des migrants qui s'intègrent sans problèmes dans les procédures d'accueil « d'étrangers ». De même, sur les ressources renouvelables, les auto-

rités locales font parfois preuve d'une capacité à faire évoluer les règles (cf. par exemple Jacob, 2001, pour un cas sur les modalités de récolte des feuilles de baobab).

Même en dehors de ces zones, les populations ne restent pas passives. De nouvelles règles, de nouvelles procédures émergent, qui répondent, plus ou moins bien, à ces nouveaux jeux. De nouvelles règles foncières émergent, face à la mise en culture de nouveaux espaces (les bas-fonds, par exemple), ou à de nouveaux rapports entre autochtones et migrants. C'est en particulier le cas des « modes de faire-valoir indirect » ou, pour être plus rigoureux, des procédures de délégation de droits d'exploitation. Des travaux récents montrent combien les arrangements institutionnels permettant à un acteur d'accéder aux droits de culture sur les terres contrôlées par un tiers sont dynamiques et adaptatifs. Dans les différentes régions étudiées, il existe de quatre ou cinq à près d'une douzaine de formes d'arrangements, dont les règles sont explicites et qui, même exclusivement oraux, ne posent pas de problèmes particuliers d'insécurité à partir du moment où ils relèvent de règles claires pour les différentes parties (Lavigne Delville et al, 2001). Sans que ce soit général, on note fréquemment le développement de locations, qui, là où les formes traditionnelles d'installation d'étrangers ne sont plus de mise, sont une façon de sécuriser les droits d'appropriation du cédeur tout en permettant l'accès de tiers aux droits d'exploitation.

Là où des transactions marchandes existent, les ruraux ont, de plus en plus, systématiquement recours à l'écrit pour matérialiser leurs contrats. Recours à des témoins, rédaction de contrats écrits, recours fréquent à des autorités validantes (chef de village, maire, voire préfet), témoignent de la recherche de procédures permettant de stabiliser les contrats. Bien sûr, la forme est loin des normes juridiques en matière de droit civil, le « papier » matérialise le fait qu'il y a eu transaction sans pour autant expliciter l'ensemble des clauses. Les deux parties n'ont pas toujours autant intérêt à clarifier et expliciter ces clauses et à se fermer ainsi des opportunités de réinterprétation/renégociation (Mathieu et al, 2000). Mais il s'agit néanmoins d'innovations institutionnelles importantes.

Les autorités locales, administration territoriale ou élus, contribuent eux-mêmes à mettre en œuvre des procédures officielles (car validées par un acte administratif) mais informelles (au sens où elles ne sont pas prévues par la loi) (Mathieu, 1999). Parfois, ce sont les cadres ressortissants qui incitent leur lignage à sécuriser leurs droits d'appropriation en développant des « cadastres lignagers » recensant les différents « étrangers » installés (Edja, 1997).

Dans un certain nombre de cas, de tels dispositifs informels permettent effectivement une plus grande stabilité des arrangements institutionnels (conventions et contrats fonciers). Illégaux et même illicites d'un strict point de vue juridique, ces dispositifs mettent en présence, outre les personnes intéressées par les transactions, des sous-préfets, des agents des services agricoles, des maires, des agents d'affaires et des chefs de village (en tant que derniers maillons de la chaîne de l'administration territoriale et en tant que représentants des pouvoirs locaux), parfois des politiciens.

Comme le souligne Chauveau, dans un champ d'interaction caractérisé par : (i) la logique procédurale des acteurs (individuels et collectifs), (ii) la faiblesse d'un cadre légal stable et respecté et (iii) la complexité des caractéristiques du foncier et de ses usages, on assiste

donc à une double dynamique d'innovation, par laquelle les acteurs tentent - tant bien que mal - de créer de nouvelles règles ou arrangements institutionnels, et de stabiliser certaines procédures de négociation ou d'arbitrage pour les garantir, afin d'assurer un minimum de prévisibilité dans l'action quotidienne et un minimum de sécurisation des droits fonciers acquis à plus long terme, en dehors ou parallèlement au marché ou aux règles garanties par les autorités publiques. Ces dispositifs mettent en jeu tant des agents locaux des organisations publiques officielles (qui agissent selon des normes non officielles mais au nom de la légitimité reconnue aux services de l'Etat) que des acteurs privés investis d'une légitimité locale, réalisant ainsi finalement une certaine sécurisation foncière combinant les deux types de légitimité.

II. RECONNAISSANCE DES DROITS ET DES INSTITUTIONS LOCALES DE GESTION FONCIERE : LES APPROCHES CONTEMPORAINES EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE

La question foncière a réémergé dans les débats sur le développement au cours des années 80, dans un contexte de remise en cause de l'intervention publique dans l'économie, d'ajustement structurel et de libéralisation économique. Parallèlement, les observateurs du monde rural dénonçaient eux aussi les effets pervers des modes d'intervention de l'Etat post-colonial dans le foncier et la gestion des ressources renouvelables et s'inquiétaient d'une multiplication apparente de conflits. Des deux côtés, la dualité juridique issue de la colonisation est montrée du doigt. Les institutions internationales ont alors poussé à une privatisation des terres, censée permettre un décollage de l'intensification, selon le raisonnement bien connu de la théorie évolutionniste des droits de propriété (Platteau, 1996). De fait, un certain nombre de réformes législatives du début des années 90 (Guinée, Mauritanie, Guinée Bissau, Burkina Faso) ont introduit un concept de propriété privée. Un certain nombre de recherches ont assez vite mis en question la pertinence de politiques de privatisation et de titrisation des terres (Platteau, 1996), montrant qu'il n'y avait guère de différence d'investissement entre appropriation coutumière et titre (Bruce et Migot-Adholla dir., 1994), et que les bénéfices attendus d'un marché foncier demandaient bien d'autres conditions, rarement réalisées, en particulier sur les autres « marchés » (Binswanger, Deininger et Feder, 1993). Les institutions internationales ont alors découvert les vertus des systèmes locaux dits « coutumiers », tout en s'interrogeant sur leurs capacités à faire face aux enjeux actuels.

Dès lors, le débat sur les politiques foncières s'est déplacé sur la question de la reconnaissance des droits locaux. Une idée de « gestion locale », proche des réalités, est mise en avant, tant par les institutions internationales que par les défenseurs des visions communautaires, avec des ambiguïtés sur l'échelle de ce niveau « local » et sur le degré d'autonomie laissée aux acteurs locaux. Les réformes des années 90 tentent ainsi, par des voies diverses, de s'affronter à cette question de la dualité juridique et de trouver de nouvelles articulations entre modes de régulation coutumier et étatique, en partant d'une vo-

lonté, plus ou moins forte, de prise en compte des droits et institutions locales. L'on peut considérer que cela définit « l'espace contemporain des débats de politique foncière ».

L'espace des débats contemporains de politique foncière)

Les avancées de la recherche foncière, les évolutions politiques des pays, l'expérience tirée des politiques foncières récentes convergent vers une vision pragmatique de la question foncière, à partir des grands éléments suivants :

- *sortir de la dichotomie entre droit positif et systèmes fonciers locaux et partir d'une reconnaissance des droits existants, quelle que soit par ailleurs la volonté de l'Etat de transformer ces droits ;*
- *permettre à la paysannerie de sortir de la précarité juridique dans laquelle elle était maintenue depuis la colonisation ;*
- *proposer une gamme de formes de sécurisation, permettant aux différents types d'acteurs de se sécuriser en fonction de leurs besoins, sans faire de l'immatriculation la seule forme de « droit réel ».*

Cela implique des innovations nombreuses, tant juridiques qu'institutionnelles ou techniques. Outre la simplification de la procédure d'immatriculation, différentes approches sont proposées, qui mettent l'accent sur l'une ou l'autre dimension, sur les droits concrets ou sur les modes de régulation et d'arbitrage.

Ces principes dessinent l'espace des débats contemporains de politique foncière, laissant en son sein une large marge de choix et d'options, en fonction des contextes et des enjeux économiques (l'investissement dans les aménagements hydro-agricoles ou la sécurisation d'une petite agriculture paysanne), des histoires sociales et politiques, et des choix politiques. Choix et options concrétisées par les choix concrets de dispositif de gestion foncière, sur la composition et le mandat des instances locales, sur le degré d'autonomie accordé aux régulations locales, sur la place des autorités coutumières, etc.

L'enjeu essentiel des choix politiques semble bien dans la place donnée aux systèmes fonciers locaux et en particulier aux modes locaux de régulation foncière :

- *dans le degré d'autonomie laissé aux sociétés : entre une reconnaissance des modes locaux de régulation, donnant validité administrative (dans des conditions à déterminer) aux transactions, arbitrages, etc. réalisés selon les règles locales, et un enregistrement des droits d'appropriation visant à les faire basculer dans le régime étatique, transformant dans le même temps la logique propre des systèmes fonciers locaux ;*
- *sur le degré de subsidiarité dans la gestion foncière : entre une législation uniforme ou une codification prétendant définir a priori tous les cas de figure, et une subsidiarité où l'Etat définit et organise la façon dont les règles et arbitrages sont réalisés à un niveau « local » (villages, communes, sous-préfectures, etc.) par des instances locales et/ou administratives, de façon à prendre en compte la diversité des situations.*

*Même si l'objectif de l'Etat est de faire rentrer les droits locaux dans le droit positif, il semble réaliste de penser que la coexistence des règles locales et du droit positif est appelée à avoir une certaine durée. Dès lors, dans une perspective de temps qui est celle des politiques publiques, mieux vaut raisonner en termes d'**articulation des modes de régulation foncière**. C'est dans sa capacité à prendre acte de la pluralité actuelle des modes de gestion foncière, et à trouver des articulations entre dispositif (règles, instances et procédures) local et dispositif (règles, instances et procédures) public qu'une politique foncière sera capable de dépasser l'actuelle dichotomie et ses conséquences. C'est là le défi actuel.*

Pour l'Afrique de l'ouest francophone, E.Le Roy (1998) identifie quatre types d'approches :

- les *politiques de codification*, comme au Niger, avec l'élaboration d'un Code Rural fondé sur une prise en compte des règles et pratiques locales ;
- les *politiques instrumentales*, fondées sur la cartographie et la reconnaissance juridique des droits comme dans les Plans Fonciers Ruraux (Côte d'Ivoire, Bénin, Guinée, Burkina Faso) ;
- les *politiques de gestion décentralisée* fondées sur la délégation de la gestion foncière à des instances locales. Ces politiques peuvent être mises en œuvre au sein de la *logique domaniale* actuelle. Il s'agit alors d'introduire un principe de *subsidiarité* : ne sont traitées à un certain niveau que les problèmes qui ne peuvent pas l'être à un niveau inférieur. Mais elles peuvent être la base d'une rupture avec l'ambition d'une propriété étatique de la terre et des ressources, et prendre la forme de *politiques patrimoniales*, considérant que la terre et les ressources sont le patrimoine commune des citoyens (dans le respect des droits et des règles) (Karsenty, 1998) ;
- Une quatrième approche, plus en amont, consiste en des *Observatoires du foncier*, comme outil d'élaboration d'une politique nouvelle (Mali, 1994-1998).

Plus récemment, émerge une approche par les transactions, discutée au Burkina Faso (Mathieu et al, 2000) et testée en Guinée.

Ces différentes approches peuvent se combiner. Enfin, de nombreux Etats se sont parallèlement engagés dans des politiques de décentralisation administrative, qui créent des collectivités territoriales locales, dirigées par des Conseils élus. Cette décentralisation donne force à une gestion locale des affaires publiques et ouvre de nouvelles opportunités pour une gestion locale de la terre et des ressources, en même temps qu'elle pose un certain nombre de questions.

1. La codification : identifier les règles locales et les intégrer dans la loi

La logique de codification prolonge les tentatives coloniales de rédaction de "coutumiers" (dont on sait qu'ils reflètent « *l'interprétation faite par les administrateurs des droits sur*

la terre et sur les personnes tels que les chefs les leur ont décrits rétrospectivement, aux premiers temps de l'occupation coloniale » - Olivier de Sardan, 1984) et vise, à partir d'un recueil des règles foncières pratiquées, à en donner une définition juridique. Il s'agit donc d'intégrer les systèmes coutumiers au sein d'un dispositif de droit positif, les règles étant précisées dans les textes. S'appuyant sur de longues enquêtes sur les pratiques locales, sur le pastoralisme, sur les arbres, le Code Rural du Niger rentre dans ce cadre. Mais la volonté de prendre en compte les pratiques se heurte à leur diversité : les pratiques locales ne sont pas l'expression d'un code, d'une série de règles précises qui s'appliquent à tous dans un espace donné et qu'il suffirait de formaliser. Ils sont l'expression particulière de principes généraux, en sont fonction de l'histoire socio-politique locale, du statut social des individus, de la négociation avec les autres ayants droits et les autorités foncières. Dès lors, sauf au sein d'unités homogènes du point de vue agro-écologique et/ou socioculturelle, recueillir et formaliser les "coutumes" ne peut donc qu'être une simplification et une systématisation de règles plus souples et plus variables. Plus encore, les règles n'ont de sens que par rapport aux autorités chargées de les définir, d'en assurer la mise en œuvre, d'arbitrer sur les transgressions. Dès lors qu'elle n'est pas fortement décentralisée, la logique de codification pose donc un vrai problème de prise en compte de la diversité et comporte donc le risque d'être elle aussi (quoique nettement moins que la législation actuelle) partiellement inadaptée ou illégitime localement. Prétendant éliminer la question de la gouvernance locale du foncier, la codification à l'échelle nationale reste finalement dans une logique juridique positiviste et instrumentaliste, pour qui la loi a pour vocation de définir ce qui doit être, et prétend transformer la réalité à son image.

2. Les Plans fonciers ruraux : identifier les droits sur la terre reconnus localement

En Côte d'Ivoire dès le début des années 90, puis en Guinée, au Bénin, au Burkina Faso, des démarches dites de « Plan Foncier Rural » ont été mises en place, avec des ampleurs et dans des contextes institutionnels différents. Cette démarche « instrumentale » (qui part des instruments d'identification des droits et non de la loi) repose sur une volonté d'identifier et de cartographier l'ensemble des droits existants, reconnus localement, sans présager de leur origine. Une démarche d'enquête contradictoire et de cartographie souple et performante est mise au point, devant aboutir à un "cadastre" simplifié. L'objectif est de matérialiser les droits existants (quelle que soit leur origine) et faisant consensus à l'échelle locale, une réforme législative devant ensuite définir les catégories foncières juridiques retenues par le législateur, et donner un statut juridique aux droits locaux ainsi recensés. La démarche se veut donc neutre, puisqu'elle se contente de matérialiser les droits concrets existants. En fait, l'apparente simplicité de la démarche se heurte, là où les systèmes fonciers reposent sur une série de droits emboîtés, à la complexité de la description de ces droits. L'accent mis sur la cartographie l'a été au détriment d'une analyse socio-foncière des types de droits existants (Chauveau et al, 1998). Malgré la volonté affichée de ne pas tomber dans une simplification "propriétaire", les différents niveaux de droits emboîtés rencontrés sur le terrain se réduisent, après enquête, à une simple différenciation entre "gestionnaire de terres" et "exploitant". Les droits secondaires (droits des femmes, droits sur les arbres, les pâturages) sont souvent négligés au profit des seuls droits de culture.

Au delà, le statut juridique des droits ainsi recensés fait l'objet de traitements divers. Ainsi, en Côte d'Ivoire, la loi foncière de 1998 ne s'appuie guère sur les acquis du PFR et l'innovation juridique importante que constitue le « certificat foncier » est censé disparaître en quelques années puisque toutes les terres doivent être immatriculées dans les trois ans. Au Bénin, ce certificat foncier reste lui aussi peu explicite dans le projet de Code foncier. Enfin, les questions de maintenance (dispositif, coût, etc.), déterminantes pour la viabilité à terme de tels dispositifs semblent un peu sous-estimées lors du lancement des PFR.

3. La gestion décentralisée de la terre et des ressources : (re)donner aux populations un droit de définir et mettre en œuvre les règles

C'est à Madagascar que les démarches « patrimoniales » ont été poussées le plus loin, avec une ambitieuse articulation entre gestion décentralisé et décentralisation administrative. L'option d'une gestion décentralisée des ressources a émergé pour les aires protégées, face aux échecs des politiques d'exclusion des riverains. Depuis 1996, la démarche concerne l'ensemble des espaces ruraux. Pour permettre une gestion durable et réduire la pression au défrichement, elle vise à donner des droits exclusifs aux populations, et à articuler intensification agricole et valorisation économique des ressources renouvelables. L'objectif est de mettre en œuvre une gestion locale sécurisée (Gelose) des espaces communs, fondée sur un transfert de gestion aux communautés rurales de base, dans le cadre d'un contrat entre communauté, commune et Etat. Etabli avec l'aide d'un médiateur patrimonial, spécialement formé, le contrat comprend le transfert de gestion des ressources renouvelables (marais, forêts, etc.) et une « Sécurisation foncière relative » des terres agricoles et des terroirs, fonde sur un parcellaire. La mise en œuvre de cette démarche va de pair avec une série de réformes juridiques (loi sur la gestion commune des ressources naturelles de 1996, décret 98-610 sur la SFR, loi sur les communes, nouvelle politique forestière). Ambitieuse et cohérente, cette approche s'appuie sur la systématisation de procédures de négociations locales, dont on peut se demander si elles peuvent se généraliser et comment.

De façon moins ambitieuse, de nombreuses approches de négociation de Codes locaux ou de Conventions locales sont expérimentées dans le cadre de projets. Encore rarement reconnues dans les législations, elles sont une façon de mettre en œuvre une gestion décentralisée, au sein d'une législation domaniale. Si on manque encore de recul sur l'effectivité de ces conventions, il apparaît déjà clairement que leur reconnaissance par l'administration est un enjeu essentiel pour que les règles édictées puissent être garanties et que les instances chargées de leur mise en œuvre puissent, le cas échéant, appliquer les sanctions. Faute de directives claires de la part des Etats, ces expériences restent donc fragiles, soumises à la bonne volonté de l'administration locale.

4. Sécuriser les transactions ?

Alors que les PFR prônent un enregistrement systématique des parcelles, l'approche par les transactions foncières se centre sur les procédures de transfert des droits. Ce qui légitime un droit est le fait qu'il ait été obtenu, de façon elle-même légitime, de quelqu'un qui

avait le pouvoir de l'affecter ou qui le détenait et avait le droit de le transférer. De fait, une partie importante de l'insécurité foncière se cristallise sur les transactions foncières, soit sur de nouvelles formes de transactions, plus monétarisées, ne faisant pas l'objet de normes locales précises (« ventes », parfois locations, etc.), soit sur des remises en causes d'arrangements antérieurs (remise en cause de prêts ; appropriation de terres empruntées, etc.). Dès lors, clarifier la procédure et formaliser le contrat par lequel un individu (à titre personnel ou au nom de son groupe familial) cède à un tiers, de façon temporaire ou définitive, tout ou partie des droits qu'il détient sur une parcelle donnée peut être une façon de faciliter la circulation des droits sur la terre et de contribuer à une réduction de l'insécurité. De fait, dans de nombreuses régions, les ruraux ont de plus en plus recours au « papier » dans leurs transactions.

Se posent alors des questions sur les types de transactions reconnues dans une zone donnée, sur la façon d'en préciser les clauses indispensables, sur la nécessité ou non d'un écrit, sur la forme à lui donner, sur le statut juridique de ces contrats : seing-privé ou actes authentiques, une démarche trop normative risquant d'être inadaptée aux possibilités et attentes des ruraux.

Encore peu expérimentée (sauf en Guinée), cette approche semble a priori répondre à un certain nombre d'enjeux importants, pour autant qu'elle conserve la souplesse indispensable : s'appuyer sur les dynamiques locales d'usage du papier ; créer une articulation entre normes locales et normes étatiques sans pour autant rigidifier ; se focaliser sur les aspects les plus dynamiques des normes foncières, là où les acteurs (certains acteurs en tous cas) sont demandeurs de sécurisation, sans prétendre intervenir sur l'ensemble des droits ; favoriser la circulation des droits d'exploitation (et le cas échéant, d'appropriation) sur la terre (Mathieu et al, 2000).

5. Les Observatoires du foncier : comprendre les pratiques et régulations locales pour alimenter l'élaboration d'une nouvelle politique

Le principe des Observatoires du foncier (Crousse, 1991) est de constituer, dans la durée, une capacité d'observation des changements fonciers, sur une problématique définie, et sur une série de lieux perçus comme représentatifs ou significatifs. Les objectifs (plus directement scientifiques ou répondant à une demande politique), les dispositifs d'observation, les montages institutionnels, peuvent être extrêmement divers.

Suite aux événements de 1991, au Mali, les Etats Généraux du Monde rural ont mis en avant l'idée d'une charte foncière, loi-cadre devant permettre des adaptations régionales. Pour contribuer à élaborer cette charte, un Observatoire du foncier, structure indépendante réunissant une équipe de chercheurs spécialisés chacun sur une région, a été constitué, avec pour objectif de servir d'interlocuteurs à l'équipe du Ministère de l'Agriculture chargée de l'élaboration de cette charte, d'enrichir le processus à partir d'une connaissance fine des situations locales et, plus largement, d'apporter un appui aux acteurs concernés par la situation foncière. Située en amont de la définition d'une loi, une approche en termes d'Observatoire a l'avantage, dans son principe, d'assurer une remontée

d'informations et d'analyses du terrain, et de mettre en place les mécanismes de dialogue avec les décideurs. La mise en œuvre est néanmoins délicate. L'expérience malienne a souffert d'un montage institutionnel maladroit et, assez vite, d'une absence de pilotage de la part du Ministère de l'Agriculture. Le projet de charte rurale a ensuite été abandonné au profit d'une relecture du Code Dominal et foncier.

6. La décentralisation administrative : clarification ou complexification du jeu foncier ?

Rebattant les cartes du pouvoir local, créant des collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique, et dirigées par des Conseils élus, la décentralisation administrative peut apparaître comme une opportunité pour une gestion décentralisée de la terre et des ressources. Pour autant, la relation entre décentralisation administrative et gestion décentralisée des ressources est plus complexe qu'il n'y paraît. Dans de nombreux cas, leur articulation n'est guère prise en compte par les politiques de décentralisations, qui évitent ou oublient le foncier. A l'inverse, les législations sectorielles n'évoluent pas au même rythme, provoquant parfois des contradictions en termes de prérogatives.

De plus, du fait de sa nature politique, il est à craindre que la décentralisation administrative ne suffise pas non plus à garantir que les élus soient « redéposables » devant les électeurs et soient donc amenés à clarifier le jeu foncier dans le sens des intérêts des populations, comme au Sénégal (Blundo, 1996) où l'expérience des Conseils Ruraux semble montrer que les processus d'affectation des terres ne relèvent pas toujours d'une décision concertée. Enfin, la décentralisation (par rapport à l'échelon national) se réalise à une échelle supra-villageoise : donner des pouvoirs accrus à une telle instance représente alors une centralisation par rapport au niveau local (village, grappe de villages, fractions) où se joue actuellement la gestion foncière.

7. Des approches inachevées ? Essai d'analyse

Par des entrées différentes, les approches des années 90 marquent donc une volonté de partir des réalités locales. Une telle volonté n'est pas totalement nouvelle : tant pour la codification, que pour les registres fonciers (cf. les livrets de terre mis en place sur le fleuve Niger dans les années 50), ou la notion de convention, on pourrait retrouver des expériences antérieures. Mais elles se situent aujourd'hui dans un contexte politique largement différent. Ces approches mettent l'accent chacune, principalement (mais de façon non exclusive) sur une des dimensions de la gestion foncière : la loi, les outils topocartographiques, les instances, au risque de négliger les autres.

En œuvre depuis une petite décennie, souvent moins, ces différentes approches ne sont pas encore abouties. Ce sont des expérimentations, qui sont encore en cours, et dont on ne connaît pas encore toutes les conditions ni tous les enjeux. Ainsi, les PFR ont beaucoup évolué depuis leurs origines, un certain nombre de questions, et en particulier celle du statut juridique des droits recensés, reste latent dans la majorité des pays. Les innovations juridiques ou de terrain mettent en lumière de nouveaux aspects des réalités. Il faudra en-

core un peu de temps avant de pouvoir affirmer maîtriser les tenants et aboutissants de ces démarches novatrices, d'avoir validé par la pratique leurs méthodologies. Il est donc encore trop tôt pour en tirer un bilan définitif.

Cependant, une première analyse, fondée sur un certain nombre d'études et de suivis, et sur l'analyse proposée en première partie, peut laisser craindre que, pour des raisons différentes, aucun de ces approches ne soit une panacée. Elles peinent à prendre en compte la réalité des systèmes fonciers locaux et en particulier les enjeux qu'ils posent en termes d'institutions. Elles dénaturent le contenu des droits locaux dès lors qu'elles tentent de le fixer. Illustrons-le rapidement :

- Dès lors qu'elle se réalise à l'échelle nationale, la volonté de codifier les pratiques se heurte à leur diversité, à l'existence de droits superposés, à la multiplicité des ayants droit. Même au sein d'unités homogènes du point de vue agroécologique et/ou socioculturel, recueillir et formaliser les « coutumes » ou les usages ne peut qu'être une simplification et une systématisation de règles plus souples et plus variables. La codification rencontre donc des difficultés à définir un modèle de pratiques qui soit général tout en étant reconnu et légitime aux yeux des acteurs. Elle impose des textes lourds, ce qui complique l'accès des populations au contenu des textes.
- Fondés sur un souci de prudence réformatrice, les plans fonciers ruraux peuvent sembler autoriser une meilleure lisibilité des rapports fonciers et une meilleure communication entre les acteurs locaux et l'Etat. Le prix à payer est alors une simplification plus ou moins grande des droits, qui est problématique en dehors des situations de propriété de fait, dès que les droits sur la terre relèvent d'un faisceau de droits, éventuellement détenus par des acteurs différents, ce qui est le cas de la majorité des situations agraires. Loin de l'apparente neutralité de l'outil, qui prétend « recenser tous les droits existants, quelle que soit leur nature, les PFR sélectionne certains droits, fragilisant les autres (en particulier ceux des acteurs dominés). Faute de grilles rigoureuses (mais alors peu gérables), il offre aux acteurs locaux l'opportunité de remettre en cause des accords existants. De plus, la transcription des droits et la cartographie des parcelles demande un système d'information foncière systématique, et donc un dispositif public lourd, coûteux, à la viabilité incertaine. D'autant qu'une absence d'intérêt objectif à l'actualisation de la part de ruraux le condamne devenir vite obsolète. Mais, au-delà des problèmes techniques de recueil et de transcription des droits, leur principale limite est qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes une véritable politique foncière : la démarche commence souvent avant la loi foncière correspondante, laissant une forte incertitude sur les catégories juridiques qui seront retenues (Chauveau, 2002a).
- Prenant en compte l'ensemble des systèmes fonciers locaux, les démarches patrimoniales proposent une réponse cohérente par rapport aux diagnostics récents de la question foncière. Elles semblent offrir des perspectives réelles de gestion décentralisée et de sécurisation des acteurs. Mais elles demandent une forte volonté politique et une bonne volonté de l'ensemble des acteurs, ce qui n'est pas garanti dans les zones de tensions. Elles ne tranchent pas *a priori* sur les droits reconnus en cas de contradictions et doivent pouvoir compter sur des instances et des procédures de négociation et de médiation suffisamment efficaces et légitimes. Au delà même de la finesse nécessaire pour jouer ce rôle d'appui à la négociation – ce qui rend par là même difficile de généraliser la démarche – , c'est sans nul doute une des principales difficultés de leur mise en œuvre concrète, en particulier là où les tensions sont fortes.

- L'approche par les transactions répond à des enjeux effectifs des évolutions foncières, à des pratiques émergentes de rédaction des contrats. Contribuer à les encourager, tout en précisant les clauses indispensables à expliciter pour éviter les ambiguïtés, semble une voie prometteuse, mais il y a encore peu d'exemples concrets. Il y a aussi débat sur le degré de formalisation à promouvoir, une démarche trop normative de la part de l'Etat risquant d'aboutir à des effets inverses.

Au delà de ces interrogations, on note aussi un certain nombre de résistances à de telles évolutions, qui se traduisent par des restrictions dans les marges de manœuvre offertes réellement par les législations récentes, dans les retards pris par certains décrets d'application, dans des contradictions persistantes entre législations sectorielles, entre intentions et contenus des textes. Il y a aussi un certain nombre de retours en arrière, comme en Côte d'Ivoire, où le PFR devient un simple outil de transition pour un basculement rapide à une propriété privée généralisée. Il ne faut pas oublier que ces innovations se développent dans un contexte de polarisation croissante et d'extension des intérêts urbains, parfois encouragés par l'Etat : ne sont-elles pas l'arbre qui cache la forêt ? De fait, on peut parfois s'interroger sur la réelle volonté politique de sécurisation des ruraux.

III. CONSTRUIRE DES REGULATIONS

Les approches des années 1990 tendent donc, par différentes entrées et avec plus ou moins de succès, de prendre acte des droits et/ou des règles existantes, et de construire des articulations entre ces droits ou règles et le dispositif public. Elles ont permis des innovations techniques, institutionnelles voire juridiques nombreuses et importantes (concept de terroir d'attache, procédure d'enquête contradictoire, démarche de délimitation de terroir, concept de certificat foncier, etc.). Toutefois, elles semblent achopper à prendre réellement en compte les différentes dimensions de la gestion foncière, et arriver à articuler règles, instances et outils. Elles peinent à s'affronter au cœur de la question, qui renvoie à des enjeux de gouvernance locale : quelles règles pour apporter des réponses aux enjeux concrets qui se posent aux différents acteurs ? quels système d'autorités à la fois légitime et reconnu par l'Etat, pour définir les règles, en assurer la mise en œuvre, les adapter le cas échéant ? quels modalités d'arbitrage pour prendre acte de la diversité des logiques d'intérêt mais malgré tout assurer une certaine cohérence des arbitrages, et une certaine prévisibilité du jeu foncier ? ou, si elles le font, c'est à partir de visions un peu trop simplifiées des enjeux et des mécanismes effectivement à l'œuvre.

Enjeux certes complexes, qui renvoient à la question brûlante des rapports entre Etat et autorités coutumières, des rapports entre urbains et ruraux, et à celle des choix politiques de l'Etat : les règles foncières déterminent qui a légitimement et/ou légalement accès à quelle ressource et dans quelles conditions, et donc quelle est la distribution des ressources entre des acteurs hétérogènes. Elles expriment nécessairement des rapports de force entre Etat, pouvoirs locaux et populations, de même que les politiques publiques en la matière reflètent des choix de société, explicites ou implicites, sur le partage du contrôle et de

l'accès aux ressources. Pour autant, est-il possible de faire l'impasse sur cette dimension fortement socio-politique et politisée des modes actuels d'accès à la terre ?

Enfin, ces approches demandent le plus souvent, pour être mises en œuvre, des moyens financiers importants, sous forme de « projets ». Or, autant des moyens financiers externes sont sans aucun doute nécessaires à certaines étapes de définition et de mise en œuvre d'une politique foncière, la gestion dans la durée doit pouvoir reposer sur les institutions existantes ou pérennes, et sur les moyens que l'Etat est capable de mobiliser dans la durée (et sans s'illusionner sur les perspectives de taxation foncière des terres rurales). Elaborer des Commissions foncières ou des systèmes d'information foncière qui nécessitent des moyens récurrents externes est une impasse, qui ne pourra que contribuer dès la fin des financements à ajouter à la confusion.

A partir de ces approches, des points qu'elles soulèvent, des impasses qu'elles font, il semble néanmoins possible de dessiner des pistes pragmatiques mais opératoires, qui ne prétendent pas généraliser une approche standardisée, mais ouvre un éventail de possibilités, pour mettre en œuvre une véritable gestion locale.

1. Un accent sur les institutions et les procédures

Nous avons vu que le principe de « négociabilité informelle » qui semble régir l'affectation des droits fonciers ne doit pas être interprété simplement comme l'expression d'une absence de régulation, mais comme la résultante normale de dynamiques socio-politiques et de conflits de répartition du pouvoir de contrôle des ressources stratégiques. « *Si beaucoup de choses sont négociables et effectivement négociées de manière informelle (du point de vue des règles officielles), la négociation ne se fait pas dans n'importe quelles conditions, n'importe quand et au profit de n'importe qui. Les marges de manœuvre des différents groupes d'acteurs vis-à-vis des différents systèmes de normes et vis-à-vis de la loi et de ses réformes sont largement conditionnées, par de multiples facteurs* » (Chauveau et Lavigne Delville, à paraître) liés à l'histoire sociale et politique.

Dans un contexte où les transformations des milieux ruraux sont rapides, et vont se prolonger, l'enjeu ne peut être de revenir à une gestion « coutumière ». Une intervention publique ne doit pas figer des processus, sous peine d'être contourné. Tout au plus peut-elle (et doit-elle) tenter de les orienter, pour favoriser des évolutions plus progressives, mettre en avant les solutions qui favorisent la paix sociale et l'efficacité économique.

D'autres éléments prêchent en faveur d'un principe d'économie dans l'intervention publique : celles-ci se sont souvent traduites par un empilement d'instances, créées à l'occasion d'un projet ou d'une politique. Toute intervention normative fondée sur des principes généraux détachés des enjeux locaux risque d'ajouter de nouvelles normes et d'accroître la confusion foncière. D'autre part, l'Etat a-t-il les moyens de mettre en œuvre des services déconcentrés du cadastre efficaces et dotés de moyens de fonctionner ?

Mais surtout, un tel accent sur les institutions répond à la nécessaire reconnaissance du caractère socio-politique de la régulation foncière. Un système foncier ne peut fonctionner

que garanti par un système d'autorité, qui définit les règles et veille à leur application (que cette autorité soit coutumière, étatique ou mixte). Ce n'est pas la compétition foncière en elle-même qui produit du conflit, c'est le fait qu'elle ait lieu dans un contexte où la pluralité des normes et des instances (sociologiquement normale, mais exacerbée par l'histoire sociale et politique des Etats africains) provoque un flou sur les règles et favorise les comportements opportunistes et les rapports de force. Il est illusoire de penser qu'une opération massive de titrisation évitera ces comportements puisque toute intervention massive, occasion de rebattre les cartes, est au contraire un moment privilégié dans ce sens. Il semble plus essentiel de favoriser des évolutions progressives, ce qui demande de clarifier les règles au sein desquelles se déroule cette compétition, de préciser ce qui, dans un espace donné et pour un temps donné, est reconnu comme légitime. L'idée d'une gestion locale prend ici tout son sens : seul un système d'autorité capable de prendre la mesure des enjeux locaux et disposant d'un pouvoir effectif pourra être en mesure de jouer ce rôle. Encore faut-il qu'il ait un mandat effectif pour le faire, qu'il ne soit pas aisément contourné en s'appuyant sur d'autres procédures légales.

Plus que dans l'application uniforme d'un dispositif opérationnel, il semble plus efficace de clarifier le système d'autorité local (qui sera nécessairement composite, associant, selon des modalités à définir, pouvoirs locaux, élus et administration) et de leur offrir une gamme élargie de possibilités juridiques, institutionnelles et cartographiques pour cela. Une telle gestion décentralisée se fera dans le cadre d'une législation, qui définit les zones de compétences, précise les conditions de validité des décisions prises (en particulier par rapport à leur cohérence vis-à-vis des grands objectifs de la politique foncière), et les modalités de recours en cas de contestation.

La connaissance actuelle des dynamiques locales et des innovations institutionnelles locales, la meilleure compréhension des facteurs principaux provoquant de l'exclusion ou du conflit, permettent de penser qu'il est possible de contribuer significativement à améliorer l'efficience de la régulation foncière en agissant de façon cohérente sur un certain nombre de points sensibles, dans une perspective de gestion décentralisée de la terre et des ressources :

- d'abord et avant tout, en reconnaissant de façon positive l'existence des régulations locales sur les espaces qui ne relèvent pas du domaine privé de l'Etat ou de terres immatriculées ;
- en supprimant les dispositions qui, en permettant d'immatriculer de la terre sans qu'elle ait été acquise au préalable selon des procédures locales, d'aménager des terres sans négociation préalable avec ceux qui détiennent des droits, d'arbitrer sur des conflits sans prendre en compte les critères locaux de légitimité, contribuent à susciter et attiser des conflits ;
- en clarifiant les principes généraux (en termes d'équité, de citoyenneté, etc.) que l'Etat entend défendre, et qu'il réaffirme en même temps qu'il délègue des responsabilités effectives aux populations et leurs représentants, dans une logique de subsidiarité ;

- en encourageant la tenue de forums permettant d'expliciter, de préciser ou de négocier les règles s'appliquant dans l'espace concerné ;
- en articulant mieux les procédures d'arbitrage et de résolution de conflits, en explicitant que le recours à l'administration ou à la justice est un recours en cas de contestation d'arbitrage local, en particulier par rapport aux principes avancés par l'Etat ;
- en prévoyant dans la loi, et en favorisant par des directives données à ses agents, la reconnaissance administrative, par les instances décentralisées, des modes locaux de régulation foncière en vigueur, pour autant qu'ils soient reconnus localement ;
- en ouvrant des espaces pour une validation légale d'arrangements et compromis locaux, dans le respect de la législation, que ce soit par arrêtés communaux ou décisions préfectorales selon les contextes ; ces accords peuvent être bilatéraux (contrats fonciers), impliquer plusieurs collectifs (conventions de gestion des ressources naturelles) ou relever de codification d'usage locaux.
- en offrant aux acteurs présents en milieu rural la possibilité d'une validation administrative des arrangements et contrats qu'ils passent entre eux, sous conditions d'un certain nombre de clauses minimales (en particulier pour les ventes) ;
- en clarifiant les modalités de passages entre espace de la régulation locale et espaces régulés par le titre (contrats de vente autorisant l'acheteur à demander un titre ; modalités assouplies d'accès au titre pour les parcelles acquises selon ces modalités) ;
- en rendant possible, selon des procédures à préciser, des opérations d'enregistrement systématique des propriétés sur l'espace local, lorsque le besoin s'en fait sentir ;
- en travaillant sur la formalisation écrite et la conservation des différentes décisions ou arbitrages rendus, et sur l'information des populations, de façon à assurer une plus grande stabilité dans le temps des arbitrages ou décisions, et à favoriser, parallèlement au travail d'explicitation des règles, la construction d'une sorte de « jurisprudence » locale.

Précisons certains points :

- ▷ Il est du ressort de la société locale de décider si elle accepte ou non le principe de ventes de terre, si elle met ou non des restrictions (en termes de surface pour des acteurs externes, par exemple). Il semble qu'en dehors des zones où des transactions monétaires nombreuses, impliquant des acteurs externes à la société locale, existent, il ne soit pas utile de développer des procédures systématiques d'enregistrement des parcelles. La reconnaissance des mécanismes locaux d'arbitrage, la formalisation des transactions lorsqu'il y en a, semblent de nature suffisante. Par contre, là où les acteurs urbains sont fortement présents, réaliser une cartographie des parcelles peut permettre à la fois aux vendeurs de mieux connaître l'étendue et la valeur de leur bien, et à l'acheteur de limiter les risques quant au contenu du bien qu'il achète.

- ▷ En ce qui concerne les délégations de droits d'exploitation, le recours à des contrats écrits doit être encouragé, mais non obligatoire. Des contrats-type peuvent être proposés, à conditions qu'ils s'appuient sur les catégories et terminologies locales, et couvrent donc la gamme des arrangements existants dans une zone donnée.
- ▷ Par contre, pour toute cession se rapprochant des « ventes », un contrat écrit, précisant les clauses essentielles susceptibles de provoquer ultérieurement des conflits est indispensable. La majorité des conflits portant sur des ventes relèvent de quelques cas de figure : vente sans l'accord des ayants droits familiaux ; double vente d'une parcelle ; ambiguïté sur le contenu même de ce qui est cédé : droit de culture vendu au vivant, ou aliénation définitive de la parcelle. Obliger à préciser le contenu effectif de la transaction (par exemple en offrant plusieurs contrats type, pour ces différentes transactions), clarifier les procédures constatant l'accord des ayants droits familiaux, stocker et archiver les contrats de vente existants, encourager le bornage (même végétal) des parcelles achetées, sont des mesures simples qui, une fois précisées les restrictions éventuelles existantes dans une zone donnée, permettent de clarifier les transactions et éviter les réinterprétations ultérieures ;
- ▷ Pour bien des ressources renouvelables (pastorales, halieutiques), mais aussi pour certaines questions foncières, l'espace pertinent n'est pas le village, mais des espaces plus larges, maîtrises territoriales ou zones de transhumances.

2. Quel impact en termes d'équité ?

Le foncier est par définition une question politique révélatrice des dynamiques sociales et des inégalités structurelles. Les règles foncières déterminent qui a légitimement et/ou légalement accès à quelle ressource et dans quelles conditions, et donc quelle est la distribution des ressources entre des acteurs hétérogènes. Elles expriment nécessairement des rapports de force entre Etat, pouvoirs locaux et populations, de même que les politiques publiques en la matière reflètent des choix de société, explicites ou implicites, sur le partage du contrôle et de l'accès aux ressources.

Une telle logique décentralisée, qui met nécessairement au cœur de la gestion foncière les élites locales, ne risque-t-elle pas d'entraîner une marginalisation rapide des catégories sociales dominées, avec des impacts graves en termes d'équité ? Il est vrai qu'efficience et équité de la régulation foncière ne vont pas nécessairement de pair. Mais, dans le contexte des Etats africains, qui se sont construits sur l'élite urbaine éduquée, inscrite dans l'appareil d'Etat, dans des rapports variés avec les élites traditionnelles, et sans pour autant négliger les différenciations internes aux paysanneries (inégalités d'accès aux ressources traduisant des inégalités statutaires, différenciations économiques et concentration foncière relative aux mains de certains acteurs, impact des migrations, etc.), c'est bien dans le rapport aux sources de revenus extra-agricoles (en particulier du commerce ou de la fonction publique) et à l'appareil d'Etat que se jouent les clivages majeurs.

Dès lors, si les acteurs bénéficiant du pouvoir de gestion décentralisée ne sont eux-mêmes pas trop liés à ces intérêts, on peut penser qu'une gestion locale contribuera à rééquilibrer

les rapports de force, à réguler les logiques d'accaparement foncier. Pour autant, ils ne supprimeront pas les tendances de logiques coutumières facilement « inclusives » lorsque les ressources sont abondantes, à restreindre l'accès aux ressources et à produire de l'exclusion lorsque la pression sur ces ressources s'accroît. Dans une certaine mesure, de telles logiques sont inévitables. C'est le rôle de l'Etat que, dans le cadre de sa politique, donner des consignes à ses représentants et préciser la façon d'arbitrer des recours éventuels, voire de conditionner son acceptation de règles locales au respect de certains principes⁷. Précisons-en quelques aspects :

- En ce qui concerne les pasteurs, leur sécurisation tient essentiellement à la sécurisation des couloirs de passage essentiels à la circulation du bétail, et de l'accès aux points d'eau. Négociation des parcours, marquage, interdiction des cultures sur les couloirs et les pistes d'accès aux mares sont des éléments, qui ont fait leurs preuves... pour autant que les systèmes d'autorités soient capables et aient la volonté de les faire respecter ; Le transfert de délégation foncière à une commune peut être provisoire, tant que les couloirs de passage et les pistes d'accès aux points d'eau n'ont pas été matérialisés.
- C'est dans les zones de colonisation agricole ancienne, soutenue par l'Etat, que les tensions entre autochtones et migrants sont les plus vives. Comme le montrent un certain nombre de travaux, ces tensions sont, tout autant sinon plus, des conflits intergénérationnels, entre les « vieux » autochtones qui ont accueilli les migrants et leurs enfants, qui voient leur accès à la terre compromis par les installations réalisées par leurs pères. Parallèlement, les jeunes migrants refusent de rentrer dans les relations de type tutorat avec les familles qui les ont « accueillies ». De plus, dans un certain nombre de cas, les migrants ont acquis un capital ou une capacité à mobiliser de la main-d'œuvre importante, qui met les autochtones en dépendance financière par rapport à eux. Situation d'autant plus tendue que, comme en Côte d'Ivoire, la saturation foncière et le changement de générations se produit dans un contexte de crise de l'économie rurale (café/cacao) et de crise économique nationale, qui renvoie au village de nombreux jeunes en échec de trajectoire urbaine. Ces tensions, qui aboutissent parfois à des dynamiques de retrait de terre (comme dans l'ouest burkinabé) ou des conflits violents (comme la Côte d'Ivoire en a connu, dans un contexte national de manipulation politique des identités), ne sont pas généralisées dans ces régions, et se résolvent parfois assez aisément via le passage à la location, qui permet de consolider les droits d'appropriation des autochtones sans pour autant nier l'accès aux droits de culture des migrants. La reconnaissance de ce type de solution, tout comme la négociation de compromis sur les conditions et modalités de retrait de terre, peuvent être des moyens de travailler à des approches moins excluantes.
- Là où la pression sur la terre est forte, en particulier du fait du retour des jeunes urbains déscolarisés, les dépendants n'ont plus nécessairement accès automatiquement aux terres familiales et peuvent se voir obligés d'en négocier l'accès auprès de leurs aînés. On voit ainsi se développer des procédures contractuelles internes aux unités

⁷ Le caractère électif du mandat au sein des collectivités locales est censé garantir une certaine « redevabilité » face aux électeurs et électrices, mais ce ne sera pas le cas face aux usagers mobiles des ressources (transhumants, certains pêcheurs, etc.).

familiales. Parfois, comme dans la zone d'agrumes du sud-est ghanéen, faute de pouvoir se garantir le contrôle du produit de plantations créées sur des terres familiales, les jeunes préfèrent planter sur des terres prises en métayage (Amanor, 2000) Cette évolution est d'autant plus forte que les possibilités de rente par la délégation des droits d'exploitation à l'extérieur accroît le coût d'opportunité de l'affectation d'une parcelle à un dépendant.

- Le statut des femmes est très varié et, s'il est incontestable qu'elles connaissent le plus souvent des restrictions fortes dans l'accès à la propriété foncière, elles ne restent pas passives (Bortei, 2000) et toute généralisation est difficile. Selon les cas, le statut foncier des femmes est ou non soumis à des pressions. L'accès à des droits d'exploitation peut ne pas être en cause, même sans accès aux droits d'appropriation. Dans les régions islamisées de longue date, les femmes ont un droit, certes inégal, à l'héritage foncier. Là où elles ont la capacité de s'engager dans des accords de délégation de droits, elles peuvent obtenir de la terre en location, voire même en acheter (ce qui est bien sûr réservé aux femmes les mieux nanties).

L'analyse des évolutions en termes d'équité montre effectivement une tendance au durcissement des modes d'accès à la terre, au profit des acteurs les mieux dotés. Dans les cas limites comme le Rwanda, la crise de l'économie rurale des années 90 (liée mais pas seulement à une pression foncière énorme⁸), a provoqué un accroissement massif des ventes de détresses au profit d'acteurs dotés de revenus urbains et à une accentuation de l'exclusion des veuves (André et Platteau, 1996). Mais les situations ne sont pas toujours aussi radicales. Pour autant, on ne peut en conclure à des processus systématique d'exclusion croissante de certains groupes sociaux donnés : la pression sur la terre, les différenciations sociales et économiques existantes, les règles qui restent reconnues, les marges de manœuvre des différents groupes d'acteurs restent très variés. Il n'est pas rare que les « autochtones », en précarité économique, soient en dépendance financière vis-à-vis de leurs migrants. Toute analyse des effets d'une politique foncière doit nécessairement prendre en compte cette diversité.

De façon générale, dans la mesure où l'accès à la terre est fortement négocié, c'est autant par une action visant à améliorer les capacités de négociation des acteurs dominés que par une définition normative de leurs droits que l'on peut contribuer à améliorer leur situation : insister sur les points cruciaux lors des forums de négociation des règles ; améliorer la capacité des acteurs dominés à avoir accès aux moyens de production (accès au crédit, accès au marché des produits, etc.) sont autant de façon de contribuer à rééquilibrer leur position. Un travail effectif de développement agricole, apportant des solutions techniques efficaces pour intensifier des terres, peut jouer un rôle important. Un point paraît crucial : alors que le marché des ventes est fortement excluant (bon nombre de ventes relevant de ventes de détresse, ou résultant d'une mise en gage), favoriser l'extension des locations, et surtout favoriser l'accès à du crédit décentralisé permettant de passer les creux de trésorerie sans décapitaliser et de faire l'avance aux culture, sont deux façons de favoriser une

⁸ Cf. Cochet, 2001 pour un analyse rigoureuse des dynamiques agraires au Burundi.

équité dans l'accès à la terre en même temps qu'une allocation efficiente des moyens de production.

IV. CONCLUSIONS : LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE DE SECURISATION FONCIERE

C'est là, semble-t-il, l'enjeu majeur d'une intervention publique visant à sécuriser les acteurs : sans pour autant prétendre rigidifier un dispositif local uniforme (ce qui serait illusoire, vu la diversité des contextes, des acteurs, et des rapports de force), contribuer à clarifier et stabiliser des règles qui soient à la fois légitimes aux yeux des acteurs (de la majorité des acteurs) et reconnues par l'Etat ; contribuer à clarifier les mécanismes d'affectation de droits, et d'arbitrage, pour éviter les effets les plus nocifs de cette pluralité de pouvoirs ; contribuer à stabiliser dans le temps les droits ou règles reconnues.

Au sein de principes définis par l'Etat à partir d'une compréhension des arrangements et dispositifs locaux, et de directives claires à ces agents pour donner une validation administrative aux arrangements et arbitrages respectant ces principes, une large autonomie doit être donnée aux autorités administratives locales pour définir, en fonction des dispositifs locaux et des rapports de force, les meilleures voies d'action, le degré et la forme d'institutionnalisation et de formalisation utiles. La stabilisation des dispositifs locaux ne peut se décréter par le haut, sur la base d'un modèle standard : ce sera au contraire un processus de « façonnage »⁹ progressif des règles et des procédures.

Dans cette optique, la clarification du jeu foncier ne viendrait pas uniquement ni même principalement du sommet. La clarification du jeu foncier se construirait à travers les compromis et la jurisprudence aux échelles locales et micro régionales, qu'il s'agit de consolider et de diffuser. Qu'elle soit perçue comme la meilleure voie pour gérer l'ampleur des évolutions en cours ou à venir, ou comme un pis-aller lié à l'impuissance de l'Etat, une gestion locale de la question foncière apparaît à la majorité des observateurs et des usagers comme un impératif. Mais cela ne signifie pas un abandon par l'Etat de ses responsabilités régaliennes : « *une telle subsidiarité implique au contraire que l'Etat assume toutes ses fonctions d'arbitre, de maître du jeu économique, de régulateur des activités, de contrôle des interventions et de leurs effets, et de planificateur des actions dans un souci d'aménagement du territoire (...).* Au moment où les bailleurs imposent le « désengagement de l'Etat », les politiques de gestion locale des ressources n'impliquent pas moins d'Etat mais mieux d'Etat » (Bertrand, 1996).

En effet, une volonté explicite de l'Etat, et un important travail de définition de règles sont indispensables pour offrir un cadre de sécurisation foncière souple aux ruraux, pour encourager les conventions, arrangements, accords, arbitrages locaux, pour définir les conditions minimales pour qu'il les reconnaissent et leur donne une valeur juridique , (sur

⁹ Selon l'expression d'Ostrom (1994) qui parle de « façonner » (*crafting*) les systèmes de règles d'action collective.

des critères de procédures, ainsi que d'efficacité économique ou d'équité), pour préciser les directives données à ses agents lorsqu'ils interviennent dans de tels dispositifs et veiller à ce qu'ils s'y conforment effectivement. Sinon, le risque est grand que la gestion « locale » aboutisse seulement à entériner les rapports de force.

Sans surestimer la capacité de l'Etat à peser sur les dynamiques et sur ces rapports de force locaux, on peut néanmoins penser que c'est seulement à partir du moment où il reconnaît et valide les procédures locales de négociation et d'arbitrage, ou au moins leurs résultats, qu'il lui devient possible d'en préciser les règles et de peser dessus.

Reste la question des choix politiques, de la capacité de l'Etat à les expliciter et à leur donner réalité. Ou plus exactement de la volonté et de la capacité de l'Etat à réellement vouloir sécuriser les ruraux, petite paysannerie comprise, et à sortir des conceptions juridiques étroites qui voient dans l'immatriculation la seule façon de sécuriser les droits. Une réelle mise en œuvre des principes ci-dessus demande une transformation importante dans la conception des rapports entre populations rurales et Etat, et dans les pratiques de gestion foncière. La faisabilité politique d'une telle gestion locale semble en suspens devant les réticences de l'Etat et de ses agents à renoncer à une situation qui les favorise objectivement¹⁰. Il y a pourtant là, semble-t-il, une opportunité pour l'Etat, en cette phase de profonde crise des modes de gouvernance issus des Indépendances, de se reconstruire une légitimité et une base sociale plus large, en rompant avec la précarité juridique dans laquelle ont été maintenues les populations rurales. La réflexion sur les moyens de réconcilier légalité, légitimité et pratiques sociales, en ne contournant pas la dimension politique, demeure à l'horizon de toute politique publique dans le domaine foncier en Afrique.

Bibliographie

Atwood D.A., 1990, "Land registration in Africa : the impact on agricultural production" *World development* 18(5) : 659-671.

Bayart J.F., 1989, *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 439 p.

Bergeret A., 1995, « Les forestiers coloniaux : une doctrine et des politiques qui n'ont cessé de 'rejeter de souche' », in *Les sciences hors d'Occident au X^e siècle*, Paris, Orstom.

Berry S., 1993 *No condition is permanent, the social dynamics of agrarian change in subsaharan Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 258 p.

Bertrand A., 1996, « Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs » in Le Roy et al dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp 342-348.

Bierschenk et Olivier de Sardan J.P., 1998, « Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation », in Bierschenk et Olivier de Sardan J.P. (éds), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, pp. 11-56.

¹⁰ La loi foncière ivoirienne de décembre 98, qui veut généraliser une propriété privée par l'immatriculation, au rebours de la démarche pragmatique du Plan foncier rural, en témoigne aussi.

Binswanger H.P., Deininger K. and Feder G., 1993 "Power, distortions and reform in agricultural land markets" in Berman and Srinivasan eds. *Handbook of Development Economics*, vol III.

Blundo G., 1996, « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier » in Mathieu P. et al. dir, 1996, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, pp. 101-119.

Bortei-Doku Aryeetey, 2000, « Accès aux femmes aux ressources foncières au Ghana : au delà des normes », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 165-184.

Bruce J.W. and Migot-Adholla S.E. eds., 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt publishing compagny, 282 p.

Bruce J.W., 1992, *From replacement to adaptation : a shift of paradigm*, working paper, Land Tenure Center.

Chauveau J.-P., 1997, "Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource." In B. Contamin and H. Memel-Foté (eds). *Le modèle ivoirien en crise*. GIDIS/Karthala, Paris/Abidjan.

Chauveau J.P., 1998, "La logique des systèmes coutumiers." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Chauveau J.P., 2002b, *Les droits fonciers : outils de description et questions de recherche empiriques*, document de travail provisoire, UR REFO/IRD.

Chauveau J.P., Bosc P.M. and Pescay M., 1998, "Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Chauveau, J.P., 2002, *Plans Fonciers Ruraux Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits*, Séminaire « Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux », Ouagadougou, GRAF/GRET/IIED.

Cheneau Loquay A., 1998, « Le poids des grands domaines en Guinée Bissau », in Lavigne Delville dir, *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Cochet H., 2001, *Crises et révolutions agricoles au Burundi*, INA-PG/Karthala.

Comby J., 1998, "La gestation de la propriété." In Lavigne Delville (dir.) *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Crousse B., 1991b, "L'influence des réglementations foncières modernes dans l'aménagement de la vallée; objectifs, contenus, résultats et conflits sur la rive mauritanienne." In Crousse, Mathieu and Seck (eds). *La vallée du Sénégal, évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements*. Karthala, Paris.

Crousse B., 1991, « L'outil de recensement des évolutions : l'observatoire foncier » in Le Bris et al. dir, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala, pp.229-231.

Deininger K. and Binswanger H., 1999, « The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles,, Experience, and Future Challenges », *The World Bank Research Observer*. vol. 14, no. 2 (August 1999). pp. 247-76

Edja H., 1997, Phénomènes de frontière et problèmes de l'accès à la terre. Le cas de la sous-préfecture de Savè au Bénin, *Working Papers on African societies no 12*. Berlin: Das arabische Buch (Eds), Berlin.

Faure A., 1995, *L'appropriation privée de la terre en milieu rural : politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso*, Dossier Zones Arides n°59, Londres, IIED, 16 p.

Floquet A. et Mongbo R.L., 1998, *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au Bas Bénin*. Weikersheim, Margraf.

Gado B. A., 2000, « Instances d'arbitrage et itinéraires de résolution des conflits fonciers dans le Boboye (Niger) », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 303-326.

Hallaire A., 1991, *Paysans montagnards du Nord-Cameroun, les monts Mandara*, coll. A travers champs, Paris, Orstom.

Hilhorst T. and Coulibaly N., 1998, *Elaborating a local convention for managing village woodlands in southern Mali*, Drylands Issue Paper no 78, IIED, London

IIED, 1999, *Régimes fonciers et accès aux ressources naturelles en Afrique de l'ouest : questions et opportunités pour les 25 ans à venir*, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development, Londres.

Juul K., 1999, *Tubes, Tenure and Turbulence: The effects of drought related migration on tenure systems and resources management in northern Senegal*. PhD Dissertation, International Development Studies, Roskilde University Centre, March 1999.

Karsenty A., 1998, « Entrer par l'outil, la loi, ou les consensus locaux ? », In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Kasanga K., 2000, « Systèmes fonciers, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 55-80.

Keita, Y., 1998, “De l'essai d'un bilan des législations foncières en Afrique de 1960 à 1990.” In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Lavigne Delville Ph. (dir), 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Lavigne Delville Ph. and Mathieu P. (coord.), 1999, *Formalisation des contrats et des transactions: repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*. Document de travail. Gret/IED, Paris/Louvain.

Lavigne Delville Ph. et Karsenty A., 1998, “Des dynamiques plurielles.” In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris, pp. 215-242.

Lavigne Delville Ph., 1998a, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.

Lavigne Delville Ph., 1998b, "La sécurisation de l'accès aux ressources : par le titre ou l'inscription dans la communauté ?" in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp. 76-86.

Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.Ph., Chauveau J.P., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux* ; rapport final de la recherche « droits délégués d'accès à la terre et aux ressources, GRET/IRD/IIED, 207 p.

Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest, interventions publiques et dynamiques locales*, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED, 357 p.

Lavigne Delville, Ph., 1988, "Sécurité foncière et intensification", in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp.264-292.

Le Bris E, Le Roy, E. et Leimdorfer F. éds, 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Orstom-Karthala.

Le Meur P.Y. (1997), « La politique du foncier », synthèse de l'atelier « Tenure foncière et droits de propriété », in Bierschenk, Le Meur and von Oppen (dir.) *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Werkersheim, Margraf Verlag.

Le Meur P.-Y., Bierschenk T. et Floquet A., 1999, *Paysans, État et ONG au Bénin*. Working Papers on African Societies 33, Berlin: Das Arabische Buch.

Le Roy E., 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires » in Le Roy et al dir *La sécurisation foncière en Afrique*, Karthala, pp.239-250.

Le Roy E., 1997, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in Blanc-Pamard et Cambrézy coord. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom, pp. 455-472.

Le Roy E., 1998, "Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt dix." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Lund C., 1996, « Compétition pour les juridictions et manoeuvres politiques au Niger » in Mathieu, Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 135-150.

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

Mathieu P., Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Pare L. et Zongo M, 2000, *Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso, rapport de synthèse de l'étude sur l'évolution des transactions foncières*, GRET/Ministère de l'Agriculture/Ambassade de France au Burkina Faso.

Mathieu P. et Freudenberg M. (1998), « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Lavigne Delville (dir.).

Mathieu P. et Freudenberg M., 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Mathieu P., 1996, « La sécurisation foncière, entre compromis et conflits : un processus politique » in Mathieu, Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 26-44.

Mathieu, P. (1999), « Les paysans, la terre, l'Etat et le marché : sécurisation et formalisation endogène des transactions foncières en Afrique », in Lavigne Delville et Mathieu (coord.).

Migot-Adholla S.E., Hazell P., Blarel B. and Place F., 1991, « Indigenous land rights systems in sub-Saharan Africa: A constraint on policy? » *World Bank Economic Review* vol. 5 (1): 155-175. Ministère de l'Agriculture, 2000, *Présentation et discussion des résultats de l'étude sur l'évolution des transactions foncières au Burkina Faso*, Compte-rendu de l'atelier, Ouagadougou.

Moore S.F. (1978), *Law as a process, an anthropological approach*, Routledge et Kegan Paul, Londres.

Moore S.F. (1986), *Social facts and fabrication: "customary" law on Kilimanjaro, 1880-1980*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mortimore M, 1998, « Evolution des régimes fonciers dans les pays anglophones d'Afrique occidentale » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Olivier de Sardan, J.P., 1984, *Les sociétés songhay-zarma (Niger, Mali), Chefs, guerriers, esclaves, paysans*, Paris, Karthala.

Ostrom E. (1994), *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary Studies.Ostrom E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 220 p.

Platteau J.-Ph., 1996, « The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa : a critical assesment », *Development and change*, vol. 27, n° 1 : 29-86.

Raynaut C., 1997, « Transformation des rapports sociaux et dynamique d'usage des ressources: (1) naissance de la question foncière. » In C. Raynaut (ed). *Sahels, diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Karthala, Paris, pp. 285-313.

Ribot J.C., 1999, « Rebellion, Representation and Enfranchisement in the Forest Villages of Makacoulibantang, Eastern Senegal » Communication to the Conference Land Tenure Models for 21st Africa, African Studies Centre/World Resources Institute, Leyden, sept. 99, 25 p.

Riddell J.C., 1997, « Emerging trends in land tenure reform : progress toward a unified theory », Colloque *Politique des structures et action foncière au service du développement agricole et rural*, Cnasea/Fnasafer/Afdi, La Réunion, 24-26 novembre 1997, 11 p.

Rochegude A., 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Rochegude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays.

Schlager E. et Ostrom E. (1992), « Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis », *Land economics*, 68 (3).

Shipton, P., 1988, « The Kenyan Land tenure Reform : Misunderstandings in the Public Creation of Private Property », in R E Downs & S P Reyna eds, *Land and Society in Contemporary Africa*, Hanover & London, University Press of New Hampshire.Toulmin C. et Quan J.(eds), 2000, *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, DFID/IIED/NRI, 324 p.

Thebaud B., Grell H. et Miehe J., 1995, *Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le nord du Sénégal*, Dossier Zones Arides n°55, Londres, IIED

Traoré S., 1997, "Les législations et les pratiques locales en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal." In Tersiguel and Becker (eds). *Développement durable au Sahel*, Karthala/Sociétés, espaces, temps, Paris/Dakar, pp 89-102.

Traore S., 2000, « De la 'divagation des champs' : difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo (Sénégal) » in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 249-270.

Vedeld T., 1994, *L'Etat et la gestion des pâturages : la création et l'érosion d'institutions pastorales au Mali*, Dossiers Zones Arides n°46, IIED, 55 p.