

Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ?

Jean-Pierre CHAUVEAU (IRD*)
et Philippe LAVIGNE DELVILLE (GRET**)

La situation foncière en Afrique de l'Ouest francophone rurale se caractérise par la coexistence de différents systèmes de normes : aux règles foncières locales, issues d'hybridations successives, se superpose un système juridique et réglementaire étatique, lui-même hétérogène, fondé sur des principes radicalement opposés¹. Depuis la conquête coloniale, les politiques foncières ont été en effet essentiellement pensées comme un combat contre les traditions et pour l'avènement d'un droit moderne, longtemps conçu sur le modèle domanial de l'accession à la propriété privée par immatriculation tel qu'il prévalait durant la colonisation. L'objectif officiel constant a été de lutter contre le pluralisme des normes (on parle aussi de dualisme juridique et de pluralisme légal), en imposant une législation écrite officielle et unifiée aux diverses pratiques locales². Toutefois, loin de disparaître, celles-ci ont continué d'évoluer.

* IRD, UR « Régulations foncières », unité associée à l'UMR MOISA (Montpellier) et partenaire du programme UE-INCO CLAIMS.

** GRET, partenaire du programme UE-INCO CLAIMS.

1. Cette contribution s'appuie sur un travail précédent d'expertise collective sur la question foncière en Afrique subsaharienne rurale, coordonné par Ph. Lavigne Delville (Lavigne Delville [dir.], 1998) pour le compte du ministère des Affaires étrangères. Elle reprend en particulier des textes de synthèse issus de ce travail : Lavigne Delville et Chauveau (1998) et Lavigne Delville (1999) et développe des aspects nouveaux. Le matériel utilisé concerne essentiellement l'Afrique de l'Ouest francophone, mais il inclut aussi des références aux situations des pays anglophones d'Afrique de l'Ouest et de l'Est.
2. Sur les notions de normes et de pluralité de normes, voir Chauveau, Olivier de Sardan et Le Pape (2001). Sur la notion de pluralisme légal, voir Griffiths (1986). Nous adhérons

L'inadaptation évidente des législations foncières a ainsi amené les États africains à s'engager, depuis les années 1980, dans des réformes juridiques visant à sortir de ce clivage entre une législation officielle inappliquée et des droits et des pratiques locales qui prévalent de fait, y compris souvent dans l'action des agents locaux de l'État. Les démarches choisies pour conduire ces réformes ont été diverses. Elles ont d'abord appuyé un dispositif de privatisation. Plus récemment, elles ont tenté d'intégrer les droits fonciers locaux dans un cadre juridique national. Mais les volontés réformatrices ont dû composer avec les rapports de force à l'échelle nationale ou, plus simplement, avec la faiblesse des marges de manœuvre de l'État lui-même dans les arènes politiques locales. Dans une première partie, nous montrerons comment l'intervention législative et réglementaire publique a finalement abouti à l'inverse du résultat recherché, faute, précisément, de prendre en compte les formes de coordination et leurs dynamiques qui se nouent autour de l'enjeu foncier, dans leurs dimensions tant sociales que politiques et économiques. Tendues vers l'objectif de combattre le pluralisme des normes, ces politiques publiques ont, en effet, davantage contribué à complexifier l'éventail des systèmes de normes foncières qu'à l'organiser et à donner aux autorités publiques un levier efficace pour conduire l'évolution des droits sur la terre et les ressources naturelles.

Dans un tel contexte, quels pourraient être les fondements de politiques intermédiaires qui seraient en mesure de s'exercer effectivement « au point de rencontre entre les interactions des dynamiques sociales et leur prise en compte dans des décisions politiques nationales » (Lévy, 2001) ? S'appuyant sur les acquis récents de recherches empiriques, notre analyse se situe entre le cadrage macroscopique (national, mais aussi international puisque les institutions d'aide internationale sont très présentes) et le cadrage local, au niveau des acteurs et groupes d'acteurs concrets et des formes de coordination plus ou moins stabilisées effectivement mises en œuvre.

Nous considérerons dans une deuxième partie le pluralisme des normes, non comme l'expression de dysfonctionnements à combattre systématiquement, mais comme la résultante « normale » de dynamiques

ici à la distinction de cet auteur entre une conception étroite et idéologique de cette notion, selon laquelle la vocation du droit est précisément d'unifier par le système légal étatique la pluralité des autres ordres normatifs considérés comme déviants, et le sens fort de cette notion, qui souligne l'existence dans toute société de mécanismes juridiques différents s'appliquant à une même situation. C'est ce sens de pluralisme légal qui nous intéresse ici. Rappelons que le pluralisme des normes et les stratégies des différents groupes d'acteurs qu'il autorise n'est ni une spécificité africaine ni propre au champ foncier, même si ce domaine est particulièrement propice à des pratiques de droits pluralistes (cf., entre autres, Assier-Andrieu [dir.], 1990, sur le cas français).

sociales et politiques, tant dans la longue durée que du point de vue des acteurs locaux agissant dans des contextes institutionnels instables. Nous insisterons d'abord sur le fait que la pluralité des normes dans le domaine foncier est une construction historique dont les effets sont toujours prégnants, puis sur la dimension politique inhérente à la question foncière, révélatrice des dynamiques sociales et des inégalités structurelles que l'entrée par le pluralisme des normes permet de mieux prendre en compte. Enfin, nous caractériserons les modes effectifs de régulation foncière en insistant sur l'émergence, dans certaines conditions, de « dispositifs collectifs non officiels », articulant le dispositif étatique et les systèmes de règles et de pouvoir locaux, et assurant tant bien que mal l'existence d'un « espace public de proximité », selon l'heureuse expression de A. Cottureau (1992) reprise par C. Vidal (2001).

Dans une troisième partie, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : comment envisager une politique foncière qui puisse articuler droit positif et pratiques locales, sans évacuer la réalité du pluralisme des normes, et, si possible, de manière économiquement efficace, socialement équitable et politiquement acceptable ? Il s'agira bien sûr d'éclairer la discussion et non de fournir des recommandations directement opérationnelles sur cette question difficile qui, bien qu'elle s'apparente à la recherche de la quadrature du cercle, demeure néanmoins à l'horizon de toute réflexion sur les moyens de réconcilier légalité, légitimité et pratiques dans le domaine foncier en Afrique.

Les politiques foncières contre le pluralisme des normes

La multiplicité des normes, des conventions et des pratiques en matière foncière est aussi ancienne que l'exercice des différenciations et des hiérarchies sociales et politiques sur l'accès à la terre et sur son contrôle. À l'époque précoloniale, il existait des systèmes complexes de prérogatives, de privilèges et de prééminences foncières ou, dans les sociétés soumises à des organisations étatiques et impériales, des règles qui organisaient le partage des prérogatives foncières entre ces organisations politiques, les chefferies locales et les groupes d'usagers. Même dans le cas, le plus fréquent, où la terre est considérée comme un bien communautaire, sa gestion commune était – et demeure – en réalité le résultat de rapports de force entre divers groupes d'acteurs et de

compromis entre des règles de niveaux différents (au sein et entre des groupes domestiques, lignagers, villageois et communautaires).

Le poids du précédent colonial et du mode de gouvernementalité postcolonial

La colonisation a ajouté à cet édifice institutionnel un étage radicalement nouveau. La législation domaniale a en quelque sorte combiné le principe de conquête, en référence explicite à la vision que les colonisateurs s'étaient forgée des principes africains de gouvernance, et le principe de codification selon une vision universaliste de la propriété privée, en référence à sa mission civilisatrice.

Les législations coloniales sur la terre et les ressources étaient fondées sur les conceptions du droit et du foncier en cours dans les pays colonisateurs, nuancées en fonction de leur compréhension des systèmes locaux (largement influencée par la version intéressée que leur en donnaient les notables et les auxiliaires indigènes de la colonisation) et des intérêts coloniaux. 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. Il en est résulté une approche domaniale de la législation foncière, inspirée du système d'immatriculation élaboré par Torrens pour donner un fondement juridique à l'occupation par les colons de... l'Australie (Comby, 1998).

Selon cette approche, l'État est le propriétaire éminent des terres. Il lui revient le devoir et le privilège d'organiser l'attribution de la propriété foncière dans le sens d'une mise en valeur rationnelle du patrimoine foncier colonial. 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 – et de transformation des sujets coloniaux en citoyens – n'est pas achevé. Mais l'immatriculation est restée l'exception et le transitoire est devenu la règle générale.

Après les indépendances, les États ont maintenu l'essentiel des dispositions juridiques coloniales sur la terre et les ressources, au nom du développement et de la consolidation de l'unité nationale, mais aussi au service plus ou moins direct des nouvelles élites. Le principe de la réaffectation de la terre de manière administrative et discrétionnaire par immatriculation, le monopole étatique des ressources stratégiques comme les bois ou la faune sauvage, la logique de gestion étatique des ressources

renouvelables (forestières et halieutiques) ont été repris, voire renforcés, revenant en arrière par rapport aux assouplissements de la fin de la période coloniale. Lourdes et coûteuses, les procédures officielles d'accès aux titres fonciers nécessitent une information complexe et sont hors de portée de l'écrasante majorité des ruraux. Dans bien des cas, l'administration locale elle-même est allée à l'encontre d'une législation peu applicable.

Les nombreuses réformes ou adaptations des textes qui se sont succédé jusqu'aux années 1980 n'ont pas remis en cause ces logiques. Loin d'être résolu, le divorce entre légalité (le droit positif officiel) et légitimité locale (les pratiques foncières métisses, fondées sur les normes coutumières néotraditionnelles, les conventions locales particulières et le recours sélectif au dispositif administratif) s'est trouvé encore aggravé par les aménagements successifs des législations. Les aménagements de la législation foncière de nature domaniale par les États indépendants ont en fin de compte contribué à rendre permanent le flou juridique du domaine coutumier que les colonisateurs considéraient comme provisoire, et à rendre le droit positif encore plus obscur du point de vue des utilisateurs et des populations. En outre, les interventions étatiques postcoloniales ont ajouté à ce dispositif dénué de normes claires tout un secteur foncier purgé de droits coutumiers au profit de l'État pour mettre en œuvre des projets de développement aux fortunes diverses (Offices en régie, sociétés d'État, blocs de culture villageois...). Enfin, les interventions gouvernementales formelles ou informelles pour susciter l'établissement de colons agricoles ont donné la touche finale à cet édifice hétéroclite de normes d'occupation et de droits fonciers.

En effet, la lutte pour imposer les conceptions de l'État en matière d'affectation des droits fonciers ne s'est pas limitée aux politiques explicites et formelles, par le seul moyen de la loi et des règlements. Les États ont aussi largement utilisé leurs moyens de pression et de contrainte pour mettre en œuvre, parallèlement aux législations, des politiques foncières informelles fondées sur des bases clientélistes, qui ont ignoré et souvent contredit les principes du droit officiel, par exemple en facilitant ou en organisant des mouvements de colonisation agricole vers des zones à faible pression foncière et en privilégiant certaines catégories d'agents plutôt que d'autres. À la différence des interventions par la législation, ces politiques foncières informelles se sont inscrites dans des codes politiques analogues à ceux qui prévalent dans les arènes foncières locales, selon notamment trois dimensions fortes des cultures politiques africaines : la force et la crainte du pouvoir, le clientélisme et la négociation. Les politiques foncières informelles ont donc bien mieux

réussi que les législations, si on les rapporte aux objectifs poursuivis. Elles le doivent au fait que, tout en transformant les règles du jeu, l'État et ses services décentralisés utilisent les mêmes cartes que les acteurs locaux. Ils s'appuient simultanément sur la contrainte, sur les réseaux de clientèle et, faute souvent d'un ancrage incontesté dans les arènes politiques locales, sur la négociation avec les pouvoirs locaux et avec les différentes fractions sociales concernés par le contrôle de l'accès à la terre et aux ressources : notables, cadres, politiciens, et de plus en plus ressortissants urbains des régions rurales.

L'action de l'État a donc aussi contribué à maintenir, voire à amplifier, le pluralisme des normes. En définitive, les interventions publiques, juridiques ou informelles, qui se sont succédé jusqu'aux années 1980 ont laissé l'essentiel des populations rurales (y compris les populations que les autorités ont contribué à établir) dans une situation de flou juridique, sinon de précarité, voire d'illégalité.

L'option de la maîtrise étatique de la terre au nom du développement ayant clairement échoué, et le principe même d'une gestion étatique par une législation imposée d'en haut paraissant disqualifié, les États, sous la pression des institutions et des bailleurs de fonds internationaux, ont cherché à mettre en œuvre de nouvelles politiques foncières. Celles-ci ont précisément visé à combattre les effets présumés pernicioeux du pluralisme juridique, soit en tentant d'imposer la privatisation des terres (lors d'une première vague de réformes dans les années 1980), soit en réduisant de manière plus progressive la fracture entre le droit officiel national et les pratiques locales par la mise en œuvre d'une gestion locale des ressources et la reconnaissance partielle des principes coutumiers locaux d'affectation de la terre (lors des réformes lancées dans les années 1990).

Les politiques de privatisation ambiguës des années 1980

Sous la pression des programmes d'ajustement structurel, des réformes prônant la privatisation des terres, ou du moins accordant une place croissante à l'acquisition de titres individuels de propriété, ont été engagées dans la seconde moitié des années 1980 dans plusieurs pays (Mauritanie, Burkina Faso, Guinée). Bien que la privatisation puisse apparaître comme une façon de résoudre la question de la pluralité des normes, ces réformes n'ont pas réussi à transformer significativement les données du problème. En effet, elles n'ont pas vraiment rompu avec le poids du passé (procédures lourdes de concession et d'immatriculation ; logique répressive des législations sur les ressources renouvelables,

excluant les acteurs locaux). Elles n'ont pas résolu les contradictions entre textes législatifs et politiques sectorielles (droit de la famille, droit des contrats, projets de développement à fortes implications foncières).

Mais surtout, les politiques de privatisation des terres se sont révélées ambiguës : elles ont servi à renforcer les logiques clientélistes d'affectation des terres, parfois sans aucun impact sur la production. Le plus souvent, elles n'ont été décidées que sous la pression des institutions internationales qui en faisaient une condition pour débloquer les fonds de l'ajustement structurel. Dans ce cas, l'engagement apparent des États est allé de pair avec une résistance passive, couplant effets d'annonce à destination des bailleurs et enlisement de la mise en œuvre concrète des textes. À l'échelle locale, la demande de titres traduit davantage des logiques clientélistes de groupes (notables, citadins, politiciens, migrants protégés par l'administration) capables de faire face aux conditions sélectives d'accès à la propriété privée, que des logiques entrepreneuriales. Elle se heurte de plus à la résistance de la majorité des autres groupes sociaux, pour qui une privatisation complète de la terre signifierait une précarisation accrue.

De plus, de nombreuses recherches empiriques récentes, en socio-anthropologie comme en économie (Shipton, 1988 ; Bruce et Migot-Adholla, 1994 ; Platteau, 1996), doutent de l'opportunité économique d'une politique systématique de privatisation. Elles montrent que les systèmes fonciers locaux ne sont pas, sauf exception, le principal obstacle à l'intensification, que le titre ne suffit pas à garantir l'accès au crédit, et que des systèmes cadastraux non actualisés aggravent le flou sur les droits. Au mieux, la législation privatiste encourage la demande de sécurisation des limites des parcelles appropriées par les exploitants et la prise en compte par les agents de l'État des pratiques locales d'appropriation (Firmin-Sellers K. et P. Sellers, 2000, dans le cas du Cameroun).

Ambitions et limites des réformes des années 1990

De ce fait, dès le début des années 1990, on note chez les bailleurs de fonds un infléchissement sensible des thèses propriétairentaristes, et le passage d'une problématique de modernisation imposée à une perspective de transition, plus soucieuse des rigidités institutionnelles et culturelles. S'inspirant en partie de thèses développées par ailleurs, qui valorisent le local, la communauté et le coutumier (avec souvent de fortes ambiguïtés sur le contenu de ces notions), les bailleurs de fonds semblent se rallier à

l'option d'une gestion locale et participative des ressources, en articulation avec la décentralisation administrative.

C'est à cette question que tentent de répondre, avec plus ou moins de succès, les réformes des années 1990. Toutes tentent d'associer droits locaux et droit officiel, sur la base d'une reconnaissance des droits et des usages locaux. Outre les démarches d'observatoire du foncier, qui visent à informer le débat sur les politiques, Étienne Le Roy (1998b) identifie, pour les pays francophones, trois principales variantes opérationnelles :

- la *logique de codification* vise, à partir d'un recueil des règles foncières coutumières, à en donner une transcription juridique, à les intégrer au sein du droit positif officiel, et, par conséquent, à les sécuriser par la garantie de l'État ;
- les *démarches pragmatiques* partent également des pratiques de droit locales, mais mettent la dimension législative en second plan. Les plans fonciers ruraux (Gastaldi, 1998) ont pour objectif d'identifier, recenser et cartographier les droits existants faisant consensus à l'échelle locale, une nouvelle loi foncière devant ensuite préciser la portée juridique des droits recensés ;
- les *démarches patrimoniales*, expérimentées à Madagascar, se fondent sur la reconnaissance des systèmes locaux et de leurs modes d'arbitrage, cherchant l'articulation des régimes juridiques dans les instances et les procédures d'affectation et d'arbitrage plus que dans les droits concrets (sans que cela exclue une propriété privée ou un enregistrement à la demande) sur la base de règles définies et partagées.

Mais, au-delà du consensus apparent sur l'association entre pratiques locales de droit et droit officiel, le flou sur le contenu et les modalités d'une telle gestion locale voile des divergences fondamentales sur les objectifs politiques d'une telle option. Pour les institutions internationales, décentralisation administrative et gestion décentralisée des ressources visent à faciliter le désengagement de l'État et le fonctionnement du marché ; à l'inverse, et sous le couvert de démarches participatives, l'État et la classe politico-administrative cherchent souvent à garder le contrôle de l'affectation des droits sur la terre et les ressources naturelles, et les avantages qu'ils en tirent. De fait, on constate fréquemment un manque certain de conviction pour appliquer les consignes de décentralisation dans la gestion des ressources naturelles. Les instances locales sont placées sous une tutelle forte de l'administration, ou bien les décrets d'application précisant leurs compétences ne sont pas publiés. Dans l'état actuel des textes, le patrimoine effectif géré par les collectivités territoriales en cours de création n'est jamais précisé, de même que le contenu pratique des droits qui leur sont

reconnus, ce qui constitue une arme essentielle de l'État pour contrecarrer l'émergence de contre-pouvoirs. Bref, il semble bien que partout, l'État tente de garder le contrôle de la terre en conservant la référence au domaine national et en dissociant les lois sur l'organisation administrative et les lois sur la gestion de la terre et des ressources (Rochegude, 1998 ; 2000). La décentralisation de la gestion des ressources se réduit alors à une simple déconcentration, avec le double risque de favoriser les interférences des agents locaux de l'État et l'utilisation politicienne ou factionnaire de la question foncière.

Un premier bilan de la mise en œuvre concrète des politiques de codification des règles coutumières, de plans fonciers ruraux et des démarches patrimoniales laisse penser qu'elles posent autant de problèmes qu'elles semblent en résoudre.

- La volonté de codifier les pratiques se heurte à leur diversité, à l'existence de droits superposés, à la multiplicité des ayants droit. La transcription codifiée sur des bases individualistes et universalistes dénature nécessairement le contenu des droits locaux dès lors qu'elle tente de le fixer et les extrait du dispositif institutionnel local qui en assure l'effectivité. Elle débouche de toute manière sur des choix politiques qui échappent aux populations locales. Même au sein d'unités homogènes du point de vue agroécologique et/ou socioculturel, recueillir et formaliser les coutumes ou les usages conduisent à une simplification abusive et à 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 aux yeux des usagers, même s'ils sont allégés par rapport aux législations de type domanial.
- Fondés sur un souci de prudence réformatrice, les plans fonciers ruraux pourraient permettre une meilleure lisibilité des rapports fonciers et une meilleure communication entre les acteurs locaux et l'État. Mais ils se heurtent aux mêmes problèmes de transcription que l'approche codificatrice et à un système d'information foncière systématique, donc lourd³. 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, dont ils ne sont en réalité qu'une étape préalable : l'incertitude sur la portée juridique des droits identifiés et retenus pèse sur les stratégies des acteurs, et la

3. Quels que soient les progrès indiscutables des techniques de cartographie, réalisés notamment par le Plan foncier rural de Côte d'Ivoire, ou envisageables du fait des évolutions techniques.

neutralité politique que revendique cette approche autorise en réalité des comportements opportunistes et clientélistes.

- 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. 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. C'est sans nul doute une des principales difficultés de leur mise en œuvre concrète, en particulier là où les tensions sont fortes et propices à une ingérence des agents et structures étatiques et des acteurs influents.
- Toutes ces variantes des politiques foncières récentes ont exacerbé les stratégies d'anticipation des différents groupes d'acteurs, pour tirer parti ou pour réduire les risques de la nouvelle configuration de règles et d'institutions imposée ou proposée par l'État.

Au total, les effets de ces réformes se sont révélés ambigus ou très limités. Tout en ayant produit des acquis et contribué à clarifier certains aspects du problème, les expériences récentes ne semblent pas avoir apporté de véritables réponses à la question d'associer droits locaux et droit positif officiel, selon des modalités légitimes et efficaces. Aujourd'hui comme durant la période coloniale, les différents systèmes de normes et de pratiques d'affectation de droits fonciers se surimposent les uns aux autres, sans que l'un puisse complètement s'imposer. Toute nouvelle disposition s'ajoute aux normes et pratiques préexistantes, sans les faire disparaître mais en les recomposant. Les récentes politiques foncières ont, en définitive, davantage contribué à complexifier l'éventail des systèmes de normes foncières qu'à l'organiser et à donner aux autorités publiques un levier efficace pour conduire l'évolution des droits sur la terre et les ressources naturelles.

Le pluralisme des normes foncières comme phénomène « normal »

Les limites des tentatives pour réduire la fracture entre législations officielles et pratiques locales résident en définitive dans la non-prise en compte par les décisions politiques nationales des formes et des dynamiques de coordination intermédiaires entre les différents acteurs et

institutions impliqués localement dans l'enjeu foncier. Tendues vers l'objectif de combattre le pluralisme des normes (par la privatisation) ou de le réduire en le contrôlant (par un dispositif transitoire de reconnaissance des droits locaux de gestion), ces politiques publiques continuent d'agir par en haut, même lorsqu'il s'agit de reconnaître les pratiques locales de droit et de gestion. Ce faisant, elles court-circuitent les formes et les dynamiques de coordination concrètes qu'imposent localement l'insécurité de l'environnement institutionnel et la compétition foncière.

L'argument défendu ici consiste à envisager sous un autre angle la question du pluralisme des normes, à le considérer non comme un élément pathologique dont il s'agirait de se débarrasser, mais comme la résultante normale de dynamiques sociales et politiques.

Le pluralisme des normes est une construction historique

Le pluralisme des normes dans le domaine foncier est le résultat d'un long processus historique. Outre la diversité des systèmes fonciers précoloniaux, nous avons évoqué le poids de la colonisation et des pratiques de gouvernementalité postcoloniales et contemporaines des États africains. Le dispositif étatique lui-même a géré cette situation en faisant prévaloir non pas ses propres principes juridiques, qu'il n'avait pas les moyens d'imposer, mais ses intérêts politiques et économiques, par une politique opportuniste et clientéliste d'octroi de privilèges fonciers à des notables ou des dignitaires qui lui servaient à ancrer son autorité dans le champ politique local ou à des migrants qui soutenaient son objectif de mise en valeur.

En définitive, trois ou quatre générations d'hommes et de femmes, ont dû, consciemment ou non, évoluer dans ce contexte confus. Dans ces conditions, toute nouvelle disposition législative ou politique foncière est condamnée, soit à apparaître comme une mesure *ad hoc* supplémentaire et à se perdre dans la confusion ambiante, soit, si elle est prise au sérieux par l'administration chargée de l'appliquer comme par les ruraux concernés, à apparaître comme révolutionnaire ou déstabilisatrice et à susciter des stratégies locales d'opposition et de récupération par les divers groupes d'acteurs dont elle attaque, ou au contraire promeut, les intérêts. Dans tous les cas, l'effectivité de l'outil juridique reste subordonnée à l'importante marge de manœuvre que possèdent les groupes d'acteurs les plus influents (y compris les agents centraux et locaux de l'État) pour en négocier la portée, en jouant sur les rapports de force, sur

la pluralité des normes, des règles et des instances de régulation, ou en négociant les règles elles-mêmes.

Ce principe de négociation informelle généralisée est en grande partie le produit « sociologiquement normal » de dynamiques sociales et politiques dans la longue durée. Il est le résultat de la trajectoire historique de constitution de l'enjeu foncier, au travers d'un empilement de normes, de règles et d'institutions. Les trajectoires historiques et socio-politiques particulières aux différents pays constituent un « sentier de dépendance » auquel sont soumises les réformes actuelles ou à venir des politiques publiques dans le domaine foncier, dont elles conditionnent la faisabilité, l'acceptabilité sociale et politique et l'effectivité.

Dimension politique de la question foncière et inégalités structurelles

Une autre dimension doit être explicitement prise en compte dans les tentatives de réforme. Le foncier est par définition une question politique révélatrice des dynamiques sociales et des inégalités structurelles. D'une part, 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). D'autre part, les règles foncières déterminent qui a légitimement et/ou légalement accès à quelle ressource et dans quelles conditions, et donc la distribution des ressources entre des acteurs hétérogènes. Elles expriment nécessairement des rapports de force entre État, 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.

Dans le contexte africain, ces enjeux politiques sont directement liés à la construction de l'État et aux modes de gouvernance des États issus des indépendances : les États indépendants se sont construits sur l'élite urbaine éduquée, inscrite dans l'appareil d'État, dans des rapports variés avec les élites traditionnelles. En zone francophone, notamment, persiste une forte ambivalence dans l'attitude des autorités politiques et des cadres de l'administration envers les droits locaux et, plus encore, les autorités locales. Loin de supprimer la dimension politique du foncier et l'enjeu des réseaux sociaux dans l'accès à la terre et aux ressources naturelles, les États ont restructuré autour de cette dimension et de ces enjeux les réseaux clientélistes. Les élites urbaines, les cadres ou fonctionnaires de l'administration, les commerçants, les politiciens et les notables locaux (ces différentes positions pouvant se chevaucher) sont actuellement les

mieux armés pour se servir des dispositions légales ou des rapports de force locaux.

Les micro-dynamiques politiques locales n'échappent pas à la politisation de la question foncière : inégalités d'accès aux ressources traduisant des inégalités statutaires, différenciations économiques et concentration foncière au profit de certaines catégories d'acteurs (aînés et notables, dans certains cas les migrants ruraux soutenus par le parti au pouvoir ou l'administration), capacité des pratiques coutumières à produire de l'exclusion lorsque la pression sur les ressources s'accroît, etc. Mais c'est bien dans le rapport aux sources de revenu et de pouvoir extra-agricoles (en particulier du commerce ou de la fonction publique) et à l'appareil d'État que se jouent les clivages majeurs. L'intrusion des politiciens locaux dans la gestion des conflits fonciers complique encore la situation et aggrave le risque de dérive clientéliste et régionaliste⁴.

Pour toutes ces raisons, on ne peut pas imputer l'inadaptation chronique des législations et les dysfonctionnements récurrents des instances de gestion foncières à un simple manque de compétence ou à l'incurie de l'État. Ces constats témoignent autant, sinon plus, d'une situation de fait, utilisée à leur profit par la coalition d'intérêts divers (élites politico-administratives, notabilités locales, fonctionnaires locaux, commerçants...). Plus que d'un désordre, ils témoignent, pour reprendre l'expression de P. Mathieu (1996), d'une « gestion de la confusion », partie intégrante des trajectoires des États africains et de leur économie politique depuis les indépendances.

Le traitement de la question foncière s'inscrit donc dans un contexte lourd d'implications politiques et l'on ne peut faire abstraction des caractères propres à l'État africain contemporain : télescopage de pratiques gouvernementales autoritaires et néopatrimoniales et, en même temps, une relative incapacité à contrôler l'espace national laissant une certaine autonomie de fait aux logiques sociopolitiques locales. Tant dans l'analyse de la situation actuelle que dans les réflexions prospectives, il est impossible d'occulter ces enjeux politiques, au profit d'une lecture strictement économique ou juridique.

4. N'oublions pas dans cette analyse des enjeux politiques du foncier, que les conflits les plus violents et les plus graves trouvent leur source dans l'instrumentalisation politique de la compétition foncière, pouvant conduire au factionnalisme ethnique. Dans la mesure où l'accès à la terre est associé aux identités sociales, les compétitions foncières peuvent facilement prendre la forme d'une remise en cause des identités (nationales et ethniques), pour contester le droit à la terre de certains groupes sociaux. L'exploitation politicienne de telles situations aboutit à radicaliser les tensions. Sur la rive mauritanienne du fleuve Sénégal, comme au Kenya ou au Kivu, on retrouve le même cocktail explosif, qui menace aussi la Côte d'Ivoire (Chauveau, 2000).

Les modes effectifs de régulation foncière : arrangements institutionnels, dispositifs collectifs non officiels et médiations entre État et systèmes de pouvoirs locaux

La complexité de la question foncière ne se résume pas à la simple opposition dualiste entre les droits coutumiers et les législations étatiques (les droits positifs officiels). Les premiers peuvent eux-mêmes combiner des principes différents : droits des premiers occupants, prééminences lignagères, privilèges accordés par les anciens pouvoirs précoloniaux, droit islamique, sans oublier les emprunts aux législations ou mots d'ordre politiques contemporains ; droits différents selon l'usage et les types de culture ; droits dits communautaires, droits acquis individuellement ou par des groupes restreints, conventions nouvelles entre les « étrangers » et les communautés locales portant sur la délégation de droits (faire-valoir indirect mais aussi cession marchande) ; multiplicité des instances locales liée à la polycéphalie des pouvoirs locaux (chefs de lignage, maître de la terre, chef de village et de canton, notables-politiciens, etc.).

Du côté des autorités publiques, les pratiques sont tout aussi hétérogènes. La mise en œuvre du droit positif cohabite avec des pratiques étatiques spécifiques et *ad hoc* suscitées par le privilège de l'État de conduire la mise en valeur du domaine national rural (expropriation de détenteurs de droits coutumiers pour conduire des projets de développement) ou d'accorder sa protection administrative ou politique à des groupes d'acteurs particuliers (colons agricoles, clientèle politique, etc.).

De plus, les conditions d'application du droit positif ne sont généralement pas remplies : soit d'un point de vue strictement juridique (par exemple, les juges ne peuvent intervenir dans des différends portant sur des droits qui ne sont pas reconnus par des titres officiels) ; soit d'un point de vue sociologique (les décisions « en équité » des sous-préfets ne sont pas forcément suivies d'effets durables) ; soit parce que le dispositif étatique est insuffisant, ou sa mise en œuvre lourde et coûteuse, ou encore tout simplement non légitime aux yeux des usagers locaux.

Enfin, les agents des instances déconcentrées de l'État (agents de l'Agriculture et des Eaux et Forêts, de l'administration territoriale, de la justice) sont amenés, dans ce contexte, à mettre en œuvre des stratégies parallèles aux dispositions officielles, pour tirer un bénéfice personnel de cette gestion de la confusion, mais aussi pour essayer d'assurer malgré tout leur fonction de maintien de la paix sociale et de représentant de l'autorité publique (cas des sous-préfets, par exemple).

Face à cette complexité, il est d'usage de souligner les incohérences et les sources de différends et de 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 concrètes d'accès aux ressources foncières et à leur contrôle semblent fonctionner sans désordre majeur. En dépit de la prolifération de normes, de règles et d'institutions, les conflits ne se généralisent et ne dégénèrent finalement que dans certaines circonstances.

Nous disposons maintenant d'un bon nombre d'études empiriques, socio-anthropologiques en particulier, qui permettent d'expliquer ce paradoxe. On peut souligner les principaux points qui se dégagent de ces descriptions fines.

Le caractère « procédural » des logiques d'acteurs dans le domaine de l'accès au foncier et de son contrôle

Comme dans bien d'autres domaines, les droits locaux concrets ne sont tant pas le résultat de l'application systématique d'un ensemble cohérent de normes abstraites que le fruit de négociations, sur la base de quelques principes généraux dont l'application dépend de conditions et de rapports de force toujours particuliers. Pour cette raison, fixer les droits en les enregistrant et les codifiant, indépendamment des procédures et des instances qui les mettent en œuvre, n'est pas renforcer les systèmes fonciers locaux. C'est au contraire transformer profondément leur logique propre.

Le caractère procédural des logiques d'acteurs est encore plus évident lorsque ces derniers sont amenés à combiner, plus qu'à opposer, des systèmes de normes différents, par exemple locales et étatiques. C'est vrai, on l'a vu, autant des agents de l'État que des usagers locaux de la terre. La gestion de la confusion et de la complexité suscite alors des phénomènes de confrontation et de négociation, de coopération et de rivalité, d'antagonisme et de coalition d'intérêts qui ne doivent rien au hasard et structurent d'une certaine manière le champ des interactions des acteurs.

Le principe de « négociabilité informelle » qui semble régir l'affectation des droits fonciers ne doit pas, par conséquent, être interprété simplement comme l'expression d'une absence de régulation, mais comme la résultante normale de dynamiques sociopolitiques 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. Entre autres : par l'histoire des relations entre État et paysaneries locales, par la force et les modalités d'ancrage local du dispositif étatique, par les organisations et les réseaux qui permettent aux différents systèmes de pouvoir locaux et aux différents groupes d'acteurs de se faire entendre des politiques, par les rapports de force entre les notables, les agriculteurs « ordinaires » et les catégories d'agriculteurs qui ne disposent pas de droits d'appropriation mais de droits d'usage concédés ou « délégués » (jeunes, femmes, étrangers aux communautés locales), par les rapports de force entre agriculteurs et éleveurs non seulement au niveau local mais aussi vis-à-vis des autorités et des politiciens au niveau national, etc.

Certaines caractéristiques des dynamiques sociales et politiques propres aux États africains contemporains structurent de façon importante ces régulations foncières informelles (sans pour autant jouer toujours dans le même sens) même lorsqu'elles ne concernent pas directement la gestion des ressources foncières⁵ :

- l'interdépendance des pouvoirs locaux et du dispositif étatique. Dans un contexte d'hégémonie molle et de faible ancrage local des États, les premiers dépendent des seconds pour l'accès aux ressources institutionnelles, et les seconds des premiers pour la gouvernance et le contrôle des arènes politiques locales ;
- la semi-autonomisation des dispositifs locaux des États vis-à-vis de l'État central, dans la gestion politique des affaires foncières locales, comme dans d'autres domaines ;
- l'intervention de plus en plus forte dans les affaires foncières villageoises de nouveaux acteurs, comme les cadres, intellectuels et politiciens urbains, ou les ressortissants urbains frappés par la détérioration de leurs conditions de vie (salariés urbains chômeurs ou licenciés des entreprises ou des administrations, retraités, déscolarisés et diplômés au chômage) ;
- la nouvelle donne que constituent les politiques de retrait des États, de renforcement institutionnel local et de raccourcissement des circuits de l'aide, politiques appuyées par les bailleurs de fonds (codification des

5. Ils ont un rapport avec la notion de capital social, maintenant à la mode dans les institutions internationales. Toutefois, son usage semble conduire à des simplifications abusives, à des propositions tautologiques et à des positions normatives coupées des processus concrets.

droits coutumiers, nouvelles instances de gestion locale, dimension foncière des politiques de décentralisation).

Ces caractéristiques suscitent des stratégies spécifiques de confrontation/négociation entre acteurs, dont les effets induits sur les régulations foncières sont importants :

- importance des stratégies clientélistes entre les agents locaux de l'État, les acteurs éminents des systèmes de pouvoir locaux (y compris les « intellectuels » et « cadres » citadins ressortissant des communautés rurales) et les diasporas organisées des migrants ruraux ;
- position particulièrement forte des acteurs appartenant à la fois au système de pouvoir local et au dispositif étatique national ;
- importance des stratégies de contrôle des instances locales de gestion, de la part des agents locaux de l'État ou des notables locaux, mais aussi de plus en plus des nouveaux acteurs « intermédiaires » (scolarisés dans les comités villageois de gestion foncière, courtiers locaux de l'aide internationale décentralisée dans les projets à incidence foncière) ;
- régularité de certaines configurations de coalition/compétition entre groupes stratégiques, par exemple la coalition tendancielle, au niveau des arènes villageoises, entre les ressortissants urbains et les jeunes contre les notables et les vieux ;
- forte politisation de la question foncière, issue de ces stratégies et coalitions, tant au niveau local que national, en particulier autour de l'enjeu des droits fonciers des migrants ;
- forte tendance des autorités publiques à recourir à une régulation politique clientéliste, plus efficace car en prise directe avec les enjeux immédiats des différents groupes d'acteurs. Ces politiques redoublent, quelquefois, de façon contradictoire comme on l'a vu, les politiques foncières officielles.

Ces différents facteurs se combinent de façon contingente au sein des arènes politiques locales. En fonction de la configuration de ces arènes (du détail des acteurs influents et de leurs rapports de force), les acteurs locaux suivent des procédures *ad hoc*, mais en fin de compte relativement stabilisées, pour négocier ou consolider leur accès à la terre et aux ressources. Cette régularité des procédures produit finalement une certaine régulation effective du jeu foncier qui, quoique informelle, n'en est pas moins fortement structurée, par les rapports de force et les conditions locales du jeu foncier.

Pour comprendre la nature et les formes des modes effectifs de régulation foncière, il est donc nécessaire de dépasser le seul registre des règles et des normes pour prendre en compte les comportements des différents groupes d'acteurs vis-à-vis des différents systèmes de normes,

et la manière dont ces différents systèmes sont « agis » et mis en relation par les acteurs eux-mêmes. Il faut d'ailleurs intégrer dans cette analyse les normes des bailleurs de fonds et leurs effets locaux sur la recomposition des rapports entre les différents groupes d'acteurs (par exemple avec la multiplication des instances de régulation foncière locales, promues de façon souvent non coordonnée par différents projets, publics ou d'ONG).

L'émergence et la dynamique « d'arrangements institutionnels » locaux

Les relations entre acteurs concernant le foncier ne relèvent pas seulement d'une somme d'arrangements *ad hoc*. Un certain nombre de modalités et de conventions existent, définissant les modes d'accès à la terre et les termes des contrats bilatéraux que les acteurs passent entre eux. En particulier, les différentes formes de délégation et de transferts de droits, qu'ils soient temporaires ou définitifs (prêt sans limitation de durée, prêt de courte durée, location, accès à la terre contre un partage du produit, ventes coutumières, etc.) relèvent d'une série de conventions et de contrats qui, pour être le plus souvent informels et oraux, ne renvoient pas moins à des clauses et procédures relativement stabilisées. Ils assurent une certaine publicité (témoins, recours au chef de village ou au délégué administratif) et une certaine garantie. Face à des changements de contextes (économique, socio-démographique, technique, etc.), de nouveaux arrangements apparaissent qui s'imposent comme des références pour les accords que les acteurs passent entre eux. La plupart de ces contrats fonciers (de faire-valoir indirect, de cession de droits de gestion et d'exclusion) se rencontrent au niveau national et dans beaucoup de pays dont les systèmes de culture et de production sont analogues.

Ces différents arrangements institutionnels locaux sont certes imparfaits (du point de vue de la localisation et de la délimitation des parcelles, de la complétude des clauses et de la superposition aux clauses contractuelles de clauses sociales non foncières implicites, en matière de publicité, etc.), en particulier pour les formes émergentes, et pas toujours encore légitimées, comme les cessions par achat, les locations et les mises en gage. Mais ces arrangements institutionnels n'en contribuent pas moins à renforcer la sécurité foncière. Certains de ces contrats sont écrits, en particulier dans les régions où les transactions monétaires sur l'accès à la terre sont fréquentes. L'usage croissant de l'écrit, la recherche et l'accumulation de « petits papiers », même informels et sans valeur juridique, témoignent ainsi d'innovations institutionnelles visant à mieux

répondre aux enjeux contemporains et à consolider par l'écrit et par la validation externe des arrangements passés entre acteurs.

L'émergence de « dispositifs collectifs non officiels » et « d'espaces publics de proximité »

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 à une double dynamique d'innovation, par laquelle les acteurs tentent :

- de créer de nouvelles règles ou arrangements institutionnels ;
- de stabiliser, tant bien que mal, 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'État) que des acteurs privés investis d'une légitimité locale, réalisant ainsi finalement une certaine sécurisation foncière combinant, sur le mode de la proximité locale, les deux types de légitimité, étatique et locale.

Dans un certain nombre de cas, de tels dispositifs informels permettent effectivement une plus grande stabilité des arrangements institutionnels (conventions et contrats fonciers). C'est par exemple le cas des dispositifs locaux d'enregistrement des transactions foncières entre autochtones et allochtones dans certaines régions d'agriculture de plantation en Côte d'Ivoire. 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) (Koné *et al.*, 1999). Dans d'autres cas, comme au Niger ou au Sénégal, ces dispositifs font intervenir, dans le cadre formel de structures officielles, des agents reconnus par l'État sur une base ouvertement politicienne (partis politiques au Niger : Lund, 1998 ; factions du parti dominant au Sénégal : Blundo, 1996). Dans la zone cotonnière du Burkina Faso, les procédures de validation et d'arbitrage effectives associent le plus souvent représentants des autorités traditionnelles et agents de l'État (Paré, 2000).

On peut qualifier ces dispositifs informels de dispositifs collectifs non officiels, définis comme des organisations parallèles tant au dispositif de l'intervention étatique qu'aux instances coutumières, mais qui en mobilisent les représentants éminents en vue de permettre et de structurer une coordination stabilisée entre les acteurs. Ils émergent ou se développent en marge de la loi, mais mobilisent des agents investis d'une légitimité nationale, ils combinent la légitimité publique et la légitimité locale dans des espaces publics de proximité (Vidal, 2001, reprenant Cottureau, 1992). Ils ne peuvent donc être simplement interprétés comme le résultat de l'organisation de la « société civile » locale contre l'État ou pour pallier l'absence de l'État. Ils manifestent plutôt un brouillage de la frontière entre État et groupements locaux afin d'assurer par tous les moyens disponibles une prédictibilité et une sécurisation foncière minimales. Ces stratégies de « bricolage » à la frontière du public et du privé sont d'ailleurs parfaitement en phase avec des processus de recomposition institutionnelle beaucoup plus larges, comme le processus d'assimilation des élites locales et politico-administratives, celui du renforcement de la position stratégique des acteurs appartenant à la fois au système de pouvoir local et au dispositif étatique national, ou comme l'intervention de plus en plus prononcée des cadres et des ressortissants urbains dans les affaires rurales.

L'influence des inégalités structurelles dans ces nouveaux espaces publics de proximité

Ces espaces publics de proximité ont le mérite d'assurer une médiation entre des formes de coordination, des organisations, des normes et des légitimités de natures différentes, dans un contexte d'instabilité de l'environnement institutionnel. S'ils autorisent une participation effective d'un plus grand nombre d'acteurs, ils ne garantissent pas pour autant la prise d'intérêt de la part de l'ensemble des groupes d'acteurs concernés. Dans la mesure où leur constitution relève de la recherche d'une légitimité partagée, de nature politique, le résultat dépend des contextes locaux et nationaux toujours particuliers, et des dotations initiales en pouvoir et en ressources des groupes d'acteurs en confrontation. Si, de manière générale, les femmes sont les grandes absentes des arènes de négociation, les positions des détenteurs ordinaires de droits coutumiers, des jeunes, des usagers de la terre non autochtones, des notables, des cadres ou des politiciens locaux peuvent cependant varier sensiblement selon les trajectoires nationales, les régimes politiques, la capacité des systèmes de production locaux à générer de la richesse, etc.

Par exemple, les rapports de force entre les aînés détenteurs de droits fonciers coutumiers, les ayants droit plus jeunes et les usagers non autochtones sont très différents dans le sud du Bénin et dans le Sud ivoirien, notamment à cause des effets politiques locaux rémanents de la période du régime marxiste au Bénin. De même, les rapports de force entre autochtones et colons agricoles sont traités politiquement de manière différente au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, à cause de la forte proportion de migrants non ivoiriens dans ce dernier pays.

Il est donc facile d'imaginer que les dispositifs collectifs privés qui organisent ces espaces publics de proximité conforteront à terme la participation des catégories d'acteurs qui bénéficient déjà d'un capital social, politique et économique important, et en excluront davantage d'autres. En outre, ces dispositifs peuvent constituer eux-mêmes des arènes de confrontation et de compétition, par exemple entre les notables traditionnels et les « nouveaux acteurs » issus des couches sociales économiquement ascendantes.

Éléments pour des politiques intermédiaires : reconnaître les modes locaux de régulation foncière et façonner les institutions de médiation

Caractéristique historique et structurelle du jeu foncier, la pluralité des normes et des instances intervenant sur la régulation foncière contribue à accroître l'ambiguïté sur les droits, à favoriser les stratégies opportunistes et les conflits non réglés. Tous les observateurs s'accordent sur le rôle que jouent le flou actuel et les contradictions des législations, et sur la nécessité de clarifier le jeu foncier. Mais une telle clarification ne peut résulter d'une seule action juridique ou réglementaire. En effet, loin de réduire ou de maîtriser le pluralisme des normes, les politiques récentes l'ont perpétué, voire renforcé, de deux manières : en ajoutant au pluralisme qui prévalait de nouvelles strates de consignes, de règles et d'organisations censées accélérer le processus de privatisation ou promouvoir la gestion locale de la terre et des ressources ; et en suscitant l'émergence de dispositifs collectifs non officiels, en l'absence d'un ancrage légitime suffisant des règles étatiques. En outre, l'ingérence des institutions internationales et des bailleurs de fonds internationaux dans les affaires foncières nationales a encore complexifié les groupes d'acteurs directement en prise avec la question foncière et suscité autant « d'agendas cachés » et de double discours.

De fait, tant la compréhension des dynamiques foncières locales que la réévaluation des politiques d'enregistrement des terres conduisent à souligner les enjeux sociopolitiques de la question foncière, et la nature sociopolitique des processus de régulation foncière à l'échelle locale. Mais, alors même que les dimensions politiques de la question foncière transparaissent fortement, au point d'apparaître comme un déterminant majeur des pratiques des acteurs (locaux comme étatiques), elles sont régulièrement occultées dans les débats de politique foncière. En dépolitisant la question foncière, les politiques foncières encouragées par les bailleurs de fonds ignorent par conséquent (ou font mine d'oublier) les véritables enjeux et les organisations informelles par lesquelles s'effectuent les médiations, les confrontations et les négociations. Ce faisant, elles laissent libre cours aux négociations cachées entre les principaux groupes d'acteurs pour « approprier » les nouvelles mesures aux dynamiques sociales et aux rapports de force préexistants. Loin de clarifier les règles du jeu, l'évitement du politique renforce la « négociabilité informelle » qui caractérise la situation foncière en Afrique.

De plus, les solutions juridiques, institutionnelles et instrumentales ne fondent pas à elles seules des choix politiques. Ce sont au contraire ces choix qui devraient définir le cadre au sein duquel il est possible de réfléchir sur la conception d'un dispositif adapté de gestion foncière. Cette dimension fondamentale mais délicate pèse fortement sur la faisabilité politique d'une réelle gestion décentralisée de la terre et des ressources, qui implique une rupture importante avec la façon dont la question foncière a été traitée par les États depuis les indépendances. De fait, une des ambiguïtés majeures des politiques récentes est que les choix ne sont pas explicites, ou parfois même ne semblent pas faits, d'où des flous sur les prérogatives attribuées aux instances mises en place, les réticences à préciser leur cadre juridique, etc.

Prenant acte de la complexité du jeu foncier et de ses caractéristiques structurelles, il semble au contraire nécessaire de prendre au sérieux cette dimension sociopolitique, ainsi que les dispositifs locaux qui, bien qu'informels, constituent, à l'heure actuelle, les modes effectifs de régulation foncière. En fait, le caractère composite des systèmes fonciers, qui les rend difficilement lisibles pour un regard extérieur, n'est pas nécessairement un problème à l'échelle locale, comme le montrent les arrangements institutionnels locaux et l'émergence de dispositifs collectifs non officiels et d'espaces publics de proximité évoqués plus haut. Les acteurs savent jouer des aspects positifs et des dynamiques du pluralisme légal, en suscitant des formes de coordination et des organisations « intermédiaires » qui permettent une médiation entre des normes et des

légitimités de natures différentes, et entre les échelles locales, régionales et nationales.

Plus que la coexistence de normes en elle-même, c'est la pluralité non régulée des instances d'arbitrage et de médiation qui pose problème. Elle favorise la surenchère, les revendications contradictoires, empêche tout règlement durable des conflits puisqu'un arbitrage en un sens peut être remis en cause auprès d'une autre instance ou à l'occasion d'un changement des personnes composant ces instances. Plutôt que prétendre supprimer la pluralité juridique et des normes, il s'agit plutôt de la prendre en compte pleinement en consolidant les arrangements institutionnels locaux par lesquels les acteurs gèrent leurs relations foncières (notamment par le recours à l'écrit), et en réduisant les effets négatifs de la pluralité des instances d'arbitrage à l'échelle locale (en précisant par exemple leurs mandats et leurs rôles respectifs).

Dans cette perspective, quelques principes pourraient servir de guides pour l'action :

- un principe de subsidiarité, fondé sur le partage des responsabilités entre les différents acteurs impliqués dans la gestion foncière, au sein de dispositifs locaux d'administration foncière, et sur la reconnaissance des procédures locales d'arbitrage ;
- la reconnaissance du droit des populations à définir leurs propres règles, dès lors qu'elles ne remettent pas en cause l'intérêt général et/ou les principes fondamentaux définis par l'État, et qu'elles permettent une meilleure adéquation entre règles et pratiques, avec un mandat clair donné par l'État aux autorités administratives locales pour valider ces règles et garantir leur mise en pratique ;
- une reconnaissance de principe des droits constatés, mettant en avant les droits d'exploitation, avec un principe de prescription après une génération d'exploitation, en cas de revendications multiples ;
- la possibilité pour les acteurs de sécuriser, *via* l'État, des droits reconnus et légitimes localement, ce qui peut se faire par une procédure d'enregistrement ou d'inscription à la demande, assurant une sécurité juridique relative, sans nécessairement passer par la procédure d'immatriculation (qui reste possible pour les acteurs qui en ressentent le besoin). Mettre au point des procédures de validation à la fois intrinsèque (du point de vue local) et extrinsèque (du point de vue de l'État) des transactions foncières semble également être une voie souple et efficace de sécuriser la transmission des droits tout en facilitant leur circulation.

Un certain nombre de démarches, actuellement en réflexion ou en expérimentation dans différents pays, vont dans ce sens, qu'il s'agisse d'offrir un cadre de validation administrative des transactions foncières

qui se pratiquent localement, pour autant que soient clarifiés certains éléments clés du contrat (Lavigne Delville *et al.*, 2000 ; Lavigne Delville *et al.*, 2001), ou d'encourager les conventions locales qui précisent les règles d'accès et d'exploitation aux ressources naturelles renouvelables (Hilhorst et Coulibaly, 1998).

L'adoption de ces principes laisse une large place pour des innovations juridiques et institutionnelles variées, répondant à des dynamiques foncières spécifiques, à la diversité des rapports État/élites locales/populations, à des choix politiques en faveur de tel ou tel groupe d'acteur (détenteurs coutumiers, nouveaux acteurs d'origine urbaine, migrants, etc.), de tel ou tel mode d'accès à la terre. Il revient alors à l'État de donner des directives claires à ses agents pour valider administrativement les arrangements et les arbitrages respectant ces principes, tout en accordant une large autonomie aux autorités administratives locales pour apprécier, 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 « façonnage⁶ » progressif des règles et des procédures.

Dans cette optique, la clarification du jeu foncier ne viendrait pas uniquement ni même principalement du sommet, sans pour autant tomber dans la rhétorique de la promotion des autorités et des procédures coutumières ou communautaires. 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'État, 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'État de ses responsabilités régaliennes :

« Une telle subsidiarité implique au contraire que l'État 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'État », les politiques de gestion locale des ressources n'impliquent pas moins d'État mais mieux d'État » (Bertrand, 1996).

6. Selon l'expression d'E. Ostrom (1994) qui parle de « façonnage » (*crafting*) des systèmes de règles d'action collective.

En effet, une volonté explicite de l'État et un important travail de clarification 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 reconnaisse et leur donne une valeur juridique (sur 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 inévitables rapports de force, sans pouvoir peser sur eux. Sans surestimer la capacité de l'État à peser sur les 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 est possible d'en clarifier les règles et de les orienter.

Reste la question des choix politiques, de la capacité de l'État à les expliciter et à leur donner réalité. Ou plus exactement de la volonté et de la capacité de l'État 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 État, et dans les pratiques de gestion foncière. La faisabilité politique d'une telle gestion locale semble en suspens devant les réticences de l'État et de ses agents à renoncer à une situation qui les favorise objectivement.

Il y a pourtant, semble-t-il, une opportunité pour l'État, en cette phase de profonde crise des modes de gouvernance issus des indépendances, de se reconstruire une légitimité et une base sociale plus larges, 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 (et probablement dans l'ensemble des pays en développement).

Bibliographie

- ASSIER-ANDRIEU L. (dir.), 1990, *Une France coutumière. Enquête sur les « usages locaux et leurs codification » (XIX^e-XX^e siècles)*, Éditions du CNRS, Paris.
- BERRY S., 1993, *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Subsaharian Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- BERTRAND A., 1996, « Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs », in É. Le Roy *et al.* (dir.), pp. 342-347.
- BLUNDO G., 1996, *Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier*, in P. Mathieu, P.-J. Laurent et J.-C. Willame (dir.).
- BRUCE J.W. et S.E. MIGOT-ADHOLLA (eds), 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Company.
- CHAUVEAU J.-P., 1997, « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource », in B. Contamin et H. Memel-Fotê (dir.), *Le modèle ivoirien en crise*, GIDIS/Karthala, Paris/Abidjan, pp. 325-360.
- 1998, « La logique des systèmes coutumiers », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 66-75.
- 2000, « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique africaine*, n° 78, pp. 94-125.
- CHAUVEAU J.-P. et P. MATHIEU, 1998, « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 243-257.
- CHAUVEAU J.-P., J.-P. OLIVIER DE SARDAN et M. LE PAPE, 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in G. Winter (coord.), pp. 145-162.
- CHÉNEAU-LOQUAY A., 1998, « La situation foncière en Guinée-Bissau : le poids des grands domaines », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 668-682.
- COMBY J., 1998, « La gestation de la propriété », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 692-706.
- COTTEREAU A., 1992, « Esprit public et capacité de juger », *Raisons pratiques*, n° 3 (*Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*), pp. 239-274.
- FIRMIN-SELLERS, K. et P. Sellers, 2000, « Expected failures and unexpected successes of land titling in Africa », *World Development*, 27, 7, pp. 1115-1128.

- GASTALDI J., 1998, « Les plans fonciers ruraux », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 449-460.
- GRIFFITHS J., 1986, « What is legal pluralism », *Journal of Legal Pluralism*, n° 24, pp. 1-55.
- HILHORST T. et A. COULIBALY, 1998, *Une convention locale pour la gestion participative de la brousse*, Dossier Zones arides n° 78, Londres, IIED, 26 p.
- KONE M., V. BASSERIE et J.-P. CHAUVEAU, 1999, « “Petits reçus” et “conventions” : les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de “papiers” », Étude de cas dans le Centre-Ouest ivoirien, in Ph. Lavigne Delville et P. Mathieu (coord.).
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 1998, *La Sécurisation de l'accès aux ressources, par le titre ou l'inscription dans la communauté ?*, in Ph. Lavigne Delville (dir.).
- 1999, *Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'Ouest francophone*, Dossier Zones arides n° 86, Londres, IIED.
- (dir.), 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. et J.-P. CHAUVEAU, 1998, *Conclusion*, in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 721-736.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. et A. KARSENTY, 1988, « Des dynamiques plurielles », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 215-242.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. et P. MATHIEU (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/IIED.
- LE MEUR P.Y., 1997, « La politique du foncier », synthèse de l'atelier « Tenure foncière et droits de propriété », in Bierschenk, Le Meur et von Oppen (dir.), *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Werkersheim, Margraf Verlag.
- LE ROY É., 1984, *Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980)*, *Annuaire du Tiers-Monde* n° 8.
- 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires », in É. Le Roy et al. (dir.), pp. 239-249.
- 1998a, « Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt-dix », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 383-389.

- 1998b, « Faire-valoirs indirects et droits délégués, premier état des lieux », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 87-100.
- LE ROY É., A. KARSENTY et A. BERTRAND (dir.), 1996, *La Sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris.
- LÉVY M., 2001, « Conclusion », in G. Winter (coord.), pp. 415-425.
- LUND Ch., 1996, « Compétition pour les juridictions et manœuvres politiques », in P. Mathieu et al. (dir.), pp. 135-150.
- 1998, *Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code*, APAD-Lit Verlag, Hamburg.
- 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in G. Winter (coord.), pp. 195-208.
- MATHIEU P., 1996, « La sécurisation foncière, entre compromis et conflits : un processus politique ? », in P. Mathieu et al. (dir.), pp. 26-44.
- 1999, *Les Paysans, la terre, l'État et le marché : sécurisation et formalisation endogène des transactions foncières en Afrique*, in Ph. Lavigne Delville et P. Mathieu (coord.).
- MATHIEU P., P.-J. LAURENT et J.-C. WILLAME (dir.), 1996, « Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique ; conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale », *Cahiers africains* n° 23-24, CEDAF/L'Harmattan, Paris.
- MATHIEU P. et M. FREUDENBERGER, 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 101-113.
- MOORE S.F., 1978, *Law as a Process, an Anthropological Approach*, Routledge et Kegan Paul, Londres.
- 1986, *Social Facts and Fabrication : « Customary » Law on Kilimanjaro, 1880-1980*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MORTIMORE M., 1998, « Évolution des régimes fonciers dans les pays anglophones d'Afrique occidentale », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 612-652.
- MUROMBEDZI J., 1998, « Systèmes fonciers ruraux, ressources renouvelables et développement : le cas du Zimbabwe », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 653-667.
- OSTROM E., 1994, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, ICS Press, Institute for Contemporary Studies.
- PARÉ L., 2000, *Droits délégués d'accès à la terre dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, GRET/IIED/MAE.

- PIERMAY P.L., 1986, « L'espace, un enjeu nouveau », in B. Crousse *et al.* (dir.), *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Karthala, Paris, pp. 133-144.
- PLATTEAU J.-Ph., 1996, *The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa : a Critical Assesmen, Development and Change*, vol. 27, n° 1.
- ROBERTS S., 1994, « Law and dispute processes », in T. Ingold (dir.), *Companion Encyclopedia of Anthropology*, Routledge, Londres, pp. 962-982.
- ROCHEGUDE A., 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 403-421.
— 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*. Tome 1 : *Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre* ; tome 2 : *Fiches pays* ; PDM/Coopération française.
- SCHLAGER E. et E. OSTRUM, 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 et S.P. Reyna (eds), *Land and Society in Contemporary Africa*, Hanover & London, University Press of New Hampshire.
- TALLET B., 1998, « Au Burkina Faso, les CVGT ont-ils été des instances locales de gestion foncière ? », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 390-402.
- VIDAL C., 2001, « Sphère "publique" et sphère "privée" : juridictions coutumières, juridictions d'État », in G. Winter (coord.), pp. 181-194.
- WEBER, 1998, « Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 20-22.
- WINTER G. (coord.), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, IRD-Karthala, Paris.