

# Chapitre 5

## Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles<sup>1</sup>

In Chauveau J.P., Colin J.P., Jacob J.P., Lavigne Delville Ph., Le Meur P.Y., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche CLAIMS, London, IIED/CLAIMS.

### 1. Introduction

La recherche foncière contemporaine, en Afrique de l'ouest tout au moins, a mis l'accent sur les dynamiques foncières locales et les processus d'évolution des droits et modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles. Moins nombreux sont les travaux qui s'intéressent aux politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles pour elles-mêmes, en tant qu'objets d'étude. Quels sont les processus concrets de formulation des politiques et interventions foncières ? comment les choix sont-ils opérés ? à partir de quelles représentations des enjeux à traiter ? comment se passe la mise en œuvre concrète des opérations foncières ou des projets d'appui à la gestion des ressources naturelles ? en quoi les conditions pratiques de cette mise en œuvre influe-t-elle sur leurs impacts effectifs ? comment expliquer que le décalage récurrent entre normes publiques et réalités locales persiste malgré les constats – eux aussi récurrents - de cette inadaptation et de ses effets pervers ? les interventions d'Ong échappent-elles à ces contradictions ?

Ce texte tente de synthétiser les principaux acquis du projet sur ce thème, à la lumière de la littérature sur les politiques publiques.

### 2. Les politiques foncières contemporaines dans les trajectoires politiques nationales

#### 2.1 De nombreuses réformes depuis les années 90

*Une constante historique : organisation du peuplement et rapports aux pouvoirs locaux*

Formelles ou informelles, les interventions publiques sur le foncier ont historiquement été, et demeurent, au service de politiques de peuplement, comme en Côte d'Ivoire où les autochto-

---

<sup>1</sup> Synthèse réalisée par Philippe Lavigne Delville, à partir des documents produits dans le cadre du programme CLAIMS cités en fin de texte, et de contributions de J.P.Chauveau, Ibo Jonas, M.Djiré.

nes ont été forcés à accueillir des migrants pour favoriser le développement des plantations, ou dans la vieille zone de colonisation, qui est aussi le bassin cotonnier, au Burkina Faso. L'organisation du peuplement et l'affectation de terres, le contrôle et l'intégration des migrants, les rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs politiques englobants, sont ainsi au cœur de la question foncière, dans des liens étroits entre « gouvernement des hommes et gouvernement de la nature », dans l'histoire longue des politiques foncières, au niveau des territoires politiques coutumiers (Jacob, 2004) comme des Etats (Chauveau et al, 2004).

#### *Le rapport global/sectoriel et les réformes des années 90*

Dans les quatre pays étudiés, les législations sur la terre et les ressources naturelles ont été revues, de façon plus ou moins profonde, depuis le début des années 90, du fait des nécessaires mises en cohérence par rapport à des politiques économiques plus libérales dans la suite des plans d'ajustement structurel (introduction de la propriété privée dans la RAF au Burkina Faso en 1991), parfois aussi suite à des événements politiques et aux transitions démocratiques (suspension du Code forestier après la Révolution de mars 1991 au Mali). Ces événements politiques peuvent avoir des impacts majeurs (la promulgation de la RAF en 1984, un an après la révolution sankariste) ou non (la Révolution de 1991 et la transition démocratique au Mali).

Les évolutions des politiques foncières sont ainsi liées aux changements politiques et aux évolutions des politiques économiques globales, ce que Muller (1990) appelle le « rapport global/sectoriel ».

#### *La persistance du modèle de l'immatriculation et de la concession*

Au delà des épisodes d'abolition de la propriété privée au Burkina Faso et au Bénin, les politiques foncières demeurent fondées sur le modèle domanial d'origine coloniale, et l'immatriculation comme seule forme de propriété privée : les terres non immatriculées font partie du domaine privé de l'Etat, les droits locaux sont plus ou moins reconnus, parfois seulement tolérés ; l'immatriculation au nom de l'Etat puis au nom du particulier, selon une procédure longue et coûteuse, est censée garantir une fiabilité parfaite des droits reconnus et justifier l'attribution d'un titre inattaquable.

L'analyse des limites de l'immatriculation et de l'impossibilité de la généraliser sur le territoire, des opportunités qu'elle offre aux classes urbaines et à l'Etat pour s'approprier aisément les terres rurales sans guère de respect des droits locaux, a été faite depuis longtemps. Dans la commune de Sanankoroba, à une trentaine de km de Bamako, Djiré (2005) montre qu'elle reste totalement valable aujourd'hui, alors même que les demandes de titres explosent dans la zone étudiée : les agents de l'Etat représentent 41% des détenteurs de titres, l'Etat 36 %, les paysans 1 % ! 99 % des détenteurs n'habitent pas dans la commune. Par ailleurs, les procédures complexes, censées garantir une fiabilité parfaite, sont très souvent contournées, de nombreuses irrégularités sont constatées, des « courtiers fonciers » se spécialisent dans le suivi et l'accompagnement des dossiers, « intéressant » les agents du service des domaines pour faire avancer leurs dossiers.

A cet égard, le projet de loi portant régime foncier rural en République du Bénin, qui a été préparé depuis 1999 et est actuellement en attente de débat à l'Assemblée, porte une rupture majeure avec le principe de domanialité : les terres « objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques locales » sont considérées comme faisant partie des terres privées au même titre que les terres immatriculées ; ces droits sont reconnus et protégés, sont transmissibles et cessibles ; ils peuvent bénéficier de certificats fonciers, nouveau statut juridique, suite à des opérations de plan foncier rural (Lavigne Delville et al, 2003). Néanmoins, parallèlement à

ces dispositions, le principe de concessions rurales, affectées par le maire (ou par le préfet au dessus de 100 ha), perdue, sur des domaines privés de l'Etat et des collectivités territoriales pourtant théoriquement réduits à peau de chagrin par le projet de loi.

La permanence de telles procédures de concession pouvant aboutir à l'immatriculation témoigne ainsi d'une étonnante continuité historique, tant avec les conceptions politiques traditionnelles qu'avec les politiques coloniales, où le pouvoir politique affecte (et retire) les terres.

#### *Le débat sur les droits locaux/coutumiers : innovation ou renouveau ?*

Une part importante du débat contemporain sur les politiques foncières porte sur la question des droits locaux/coutumiers et leur statut juridique : tant pour des questions de développement économique, que de paix sociale et de citoyenneté, il est considéré comme important de reconnaître et sécuriser ces droits. L'analyse historique des textes légaux, proposée par Djiré (2004 ; 2005) pour le Mali, montre que cette question n'est pas si nouvelle. A différents moments de l'histoire coloniale, et en particulier à partir des décrets de 1955 et 1956<sup>2</sup>, des modalités de constatation et de sécurisation juridique des droits locaux ont été mis en place. Le décret de 1955, en particulier, a inversé la charge de la preuve de l'existence de droits locaux lors d'une demande d'immatriculation. C'est aux Indépendances, que la volonté de maîtrise du développement et de la construction nationale par les nouvelles élites indépendantes a induit un retour en arrière et la réaffirmation du pouvoir de l'Etat à disposer des terres non immatriculées.

La thématique de la reconnaissance des droits locaux est ainsi une réémergence autant qu'une émergence, et il existe ainsi des proximités, qui mériteraient une étude plus systématique, entre ces procédures coloniales et les propositions des réformes actuelles : dans un contexte politique et économique très différent, alors que les densités de population et la compétition sur la terre ont sensiblement crû, et avec des outils techniques qui ont radicalement changé (GPS, SIG, etc.), les débats actuels peuvent être vus comme une reprise des tendances vers une reconnaissance des droits locaux, amorcée à la fin de la période coloniale et suspendue par les régimes post-indépendance.

Le consensus politique sur cette option n'est cependant pas général : il subsiste de fortes divergences au sein de l'Etat ; de nouvelles tentatives de généraliser l'immatriculation se font jour en parallèle ; enfin, des dispositions comme celle de la loi ivoirienne, qui oblige les détenteurs de certificats fonciers à immatriculer leurs terres dans les trois ans, annule la portée des certificats fonciers comme outil pour sécuriser les droits coutumiers, individuels ou collectifs. Par ailleurs, cette thématique des droits coutumiers ré-émerge dans un contexte marqué certes par la volonté de sécuriser les droits des acteurs ruraux, mais aussi par la résurgence de l'autochtonie, et par des tendances à remettre en cause les droits cédés aux migrants, voire une résurgence de la chefferie, ce qui interroge sur le type de droits coutumiers reconnus et sécurisés : la thématique en elle-même ne dit rien sur cela, et donc sur les gagnants et les perdants d'une telle approche ; les discours et politiques en la matière sont souvent assez muets sur ces enjeux.

---

<sup>2</sup> Qui prévoient de créer un cadastre général à travers le recensement de l'ensemble des droits coutumiers, pour le premier, et précise la procédure de constatation des droits coutumiers pour le second (Djiré, 2005 : 18).

## 2.2 La production des politiques foncières : mise en perspective de quelques législations récentes

Intéressons-nous maintenant aux processus de concrets de définition des politiques et opérations foncières : dans quel contexte ces projets émergent-ils ? par qui sont-ils portés, quels réseaux d'acteurs sont impliqués ? autour de quelles questions les enjeux se cristallisent-ils ? Nous distinguerons ici les politiques et les interventions, non qu'elles relèvent par nature de processus différents, mais parce que, du fait de l'exigence opérationnelle et des contraintes qu'elle pose, les modes de définition des projets ne suivent pas exactement les mêmes logiques. De plus, du fait de la dépendance des Etats aux financements externes, et du rôle effectif des bailleurs dans la conception des projets, les projets de développement publics ne peuvent pas, *a priori*, être nécessairement perçus comme la mise en œuvre de la politique nationale.

### *La RAF au Burkina Faso et ses relectures : une politique « instituante » à travers les évolutions de politique économique*

La Réorganisation Agraire et Foncière de 1984 est le produit de la Révolution Sankariste, avec deux grands objectifs, la sécurité alimentaire et l'accès aux logements (Kieffer, 2004). Pour ces deux objectifs, il s'agit d'annuler les logiques coutumières et de leur substituer une gestion publique, rationnelle, avec un accent sur l'aménagement.

Rédigée en quarante jours par un petit noyau de jeunes cadres de l'administration sankariste sensibles aux analyses marxistes et tiers-mondistes, promulguée le jour même de l'anniversaire de la Révolution et du changement de nom du pays, la RAF relève de ce que Jobert (1990) appelle une « politique instituante », c'est-à-dire qui fonde de nouveaux compromis entre acteurs et rompt ainsi avec les orientations antérieures. L'objectif est de faire des classes moyennes urbaines et de la paysannerie la base sociale du régime.

Bien que régulièrement critiquée, en particulier en ce qui concerne le monde rural, la RAF reste le cadre de référence du débat sur le foncier au Burkina Faso. Elle a permis de répondre aux blocages des lotissements en milieu urbain et ainsi répondu aux aspirations des jeunes classes moyennes urbaines. Les deux relectures (en 1991 et 1996) répondent à des enjeux d'ajustements, pilotés par le même noyau d'acteurs qui avait rédigé la RAF en 1984. En 1991, il s'agissait à la fois de mettre en cohérence avec la nouvelle politique de la « rectification » en gommant certains aspects les plus « révolutionnaires » de la RAF, et d'introduire une notion de propriété privée, exigée par la Banque Mondiale dans le cadre de la signature du PAS. En 1996, la raison de la relecture est plus technique, il s'agit à la fois de répondre à une conditionnalité sur le nouveau projet urbain sur la vente de parcelles nues, et de renforcer la cohérence du texte (Kieffer, 2004).

### *La « fenêtre d'opportunité » manquée de la transition démocratique et la relecture du Code domanial et foncier au Mali*

La transition démocratique amorcée au Mali avec la Révolution du 26 Mars 1991 constitue le point de départ d'importantes réformes politiques, économiques et sociales. Suite à la révolte des paysans contre l'appareil d'Etat – et en particulier les services des Eaux et Forêts- lors de la Révolution, des Etats généraux du Monde rural sont organisés en décembre 1991, suivis par une Conférence nationale sur le foncier rural début 1993. L'ensemble de ces travaux aboutit à la mise en place d'un Observatoire du foncier au Mali, sous l'égide d'un Comité du Ministère du développement rural chargé de proposer une charte foncière.

Mais la disparition de personnes clé au MDRE, et l'absence de pilotage du processus aboutit à l'affaiblissement de cette voie. Parallèlement, le Ministère des Finances lance un processus de révision du Code Domanial et Foncier de 1986. Cette révision aboutit à une ordonnance en 2000 (transformée en loi en 2002). Le principe de la domanialité et de l'immatriculation y est réaffirmé, avec une reconnaissance un peu plus claire qu'en 1986 des droits coutumiers (Djiré, 2004 ; 2005). Mais le décret devant en préciser les modalités est le seul qui n'ait pas été promulgué.

Il semble que la transition démocratique et la forte mobilisation des ruraux ait été une « fenêtre d'opportunité » pour une politique alternative, mais que l'affaiblissement de la volonté réformatrice de l'Etat et la faiblesse de la capacité de pilotage du MDRE sur ce thème aient entraîné l'échec de la tentative, laissant la voie pour un simple ajustement du CDF.

### *La législation ivoirienne de 1998, dans un contexte de crise politique et sociale profonde<sup>3</sup>*

En Côte d'Ivoire, les politiques de libéralisation des années 90 n'ont pas véritablement comporté une dimension foncière contraignante. En dépit de sa composante « libérale », la législation foncière de 1998 a été d'abord le résultat de négociations internes au sein de la classe politique ivoirienne pour faire face à la crise du modèle de mise en valeur agricole antérieur et, plus généralement, à la crise du modèle socio-politique qui frappait plus particulièrement les jeunes citadins.

La loi sur le Domaine foncier rural (Loi N° 98-750 du 23 décembre 1998) semble ainsi relever surtout d'une logique de régulation politique interne. Un premier projet est présenté par le MINAGRA en 1996, alors qu'est diffusée la thèse de « l'ivoirité ». Il est dans l'esprit de la domanialité, et de la recherche de terres pour les jeunes<sup>4</sup>. C'est la version de 1997 qui, prenant le contre-pied, et établit sur la coutume, et donc sur les valeurs de « l'autochtonie », la légitimité originelle des droits constatés et certifiés, et qui exclut les non-Ivoiriens et les personnes morales du bénéfice de la propriété.

La préparation de la loi se poursuit dans un contexte politique national troublé par la préparation des élections présidentielles et législatives de 2000, dans le plus grand tumulte politique et les pires campagnes de presse. Le vote de la loi intervient finalement, à l'unanimité moins une abstention, en décembre 1998, alors que le FMI suspend son aide à la Côte d'Ivoire.

La loi reconnaît les droits coutumiers et leur offre la possibilité de bénéficier de « certificats fonciers ». Cependant, dans un contexte de promotion de « l'ivoirité », elle se fonde sur une vision « essentialiste » de ces droits, ignorant les multiples changements et en particulier tous les droits obtenus par les migrants, et favorisant ainsi les interprétations « autochtonisantes » de la référence aux coutumes. D'autre part, obligation est faite d'immatriculer les terres objets de certificats dans les trois ans, ce qui fait de la loi un mécanisme visant à généraliser l'immatriculation individuelle via un détour par le certificat foncier, et non plus un dispositif de reconnaissance des droits locaux.

### *La nouvelle législation foncière rurale au Bénin : une politique instituante sans débat public ?*

La future législation foncière rurale au Bénin suit un tout autre processus (Lavigne Delville et al, 2003). Les expérimentations de reconnaissance des droits fonciers locaux, sous l'égide

---

<sup>3</sup> Chauveau, 2002 ; 2003. GIDIS-CI, 2005.

<sup>4</sup> Question qui était à l'origine du PFR en Côte d'Ivoire.

d'un projet, le PGRN<sup>5</sup>, à partir de 1993, dans la foulée de la transition démocratique de 1991. Le projet de loi est directement inspiré des projets (PGRN puis PGTRN) visant à expérimenter les Plans Fonciers Ruraux. Le projet a obtenu la création d'un Comité inter-ministériel et d'un Comité des experts, chargé de faire une analyse de la situation et de proposer des solutions. Suite à de nombreux débats internes, ce Comité propose un avant-projet de loi, qui a fait l'objet d'un atelier national de validation en 2001, puis est présenté aux organisations paysannes dans différents séminaires régionaux. Pour permettre une mise en œuvre rapide de la loi dès sa promulgation, le PGTRN fait appel à une expertise internationale pour définir un schéma d'action pour la mise en œuvre de la loi. Suite aux observations mineures de la Cour Suprême, l'avant-projet est adopté par le gouvernement et transmis à l'Assemblée au 1<sup>er</sup> semestre 2005, pour être inscrite à la session parlementaire de début 2006.

Les tentatives d'autres Ministères pour contester la justification d'une loi spécifiquement rurale et mettre en avant l'immatriculation comme objectif ultime ont pu être contenues. La reconnaissance des spécificités du foncier rural est à peu près acquise. Bien qu'issue du travail d'un groupe d'experts béninois, et n'ayant pas fait l'objet d'un large débat public, le projet de loi a suivi son chemin jusqu'à l'Assemblée. C'est d'autant plus paradoxal, en apparence, que le projet de loi marque une rupture majeure avec le principe de domanialité et relève ainsi elle aussi d'une politique instituant : si la loi est votée sans modification majeure, elle marquera une rupture importante, et sera la première législation d'Afrique de l'ouest à faire une claire reconnaissance des droits locaux.

### **2.3 Eléments d'analyse**

#### *Des processus spécifiques, contingents*

Les enjeux auxquels sont censées répondre les réformes foncières sont donc très différents, confirmant les spécificités des trajectoires nationales, les sentiers de dépendance par rapport aux situations antérieures, et les liens entre réforme de la politique foncière et enjeux globaux. Les processus de définition le sont également, tant dans leur durée, dans les types d'acteurs mobilisés, que dans le rapport entre expertise interne (au niveau des hauts cadres de l'administration), débat public et injonctions externes, ou le leadership de tel ou tel Ministère. Il est frappant que les processus alternatifs à l'immatriculation relèvent des Ministères de l'Agriculture et du développement rural, matérialisant la reconnaissance explicite que le foncier rural et les droits autres que l'immatriculation ne relèvent pas du Service des Domaines.

La prise en compte du caractère inter-sectoriel du foncier est également traité différemment : au Burkina Faso, la RAF est dès le départ plurisectorielle ; au Bénin, la stratégie choisie est très ancrée dans le Ministère de l'Agriculture, avec des alliances avec le Ministère de la Justice : il n'y a pas d'instance inter-ministérielle dédiée à ces questions, la coordination ne s'est pas toujours faite et des tensions régulières se font jour avec en particulier le Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Urbanisme.

Le rôle des bailleurs apparaît également très varié (même si les stratégies d'influence ne se limitent pas aux conditionnalités explicites). Pour la relecture de la RAF en 1991, la conditionnalité de la Banque Mondiale est avérée, par contre, en Côte d'Ivoire, il ne semble pas y avoir eu de pression explicite des bailleurs en faveur de la privatisation. Au Bénin, la Banque Mondiale ne s'imisce pas dans le processus, et l'AFD, tout en contribuant à mettre la prépa-

---

<sup>5</sup> Projet de gestion des ressources naturelles, devenu en seconde phase le PGTRN, projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles.

ration d'une loi à l'ordre du jour et en soutenant le travail du PGTRN dans ce sens, ne fait pas de pressions sur le contenu.

### *Plus des arènes que des forums*

Sauf au Mali dans les débats qui ont suivi la Conférence nationale, les paysans paraissent remarquablement absents des processus, sinon sous forme de participation à des démarches de concertation qui leur sont proposées. Globalement, les processus de réforme relèvent plus de logiques d'expertise et d'arbitrages politiques au sein de réseaux restreints que de larges processus de débat public. Suivant la distinction de Jobert, c'est au Mali en 1992-93 que l'on peut repérer de tels « forums » au sens de « lieux où prédominent les débats et controverses autour du sens des politiques » (Jobert, 1999 : 135), et en partie dans les séminaires préparatoires aux relectures de la RAF. En Côte d'Ivoire, le débat et les tournées des parlementaires visent plus à « expliquer la loi », de même que les séminaires de restitution aux organisations paysannes au Bénin. Dès lors, on est davantage dans des logiques « d'arènes », « où se négocient les compromis institutionnels d'un système politique » (idem).

Dans les cas burkinabé et béninois, on peut aussi identifier un petit nombre de personnes-clé, d'entrepreneurs politiques, acteurs du débat foncier dans la longue durée, et jouant un rôle essentiel, passant parfois d'une position institutionnelle à une autre dans une logique de « straddling ».

### *Des politiques incomplètes ?*

Un autre élément important est le caractère fréquemment inachevé voire contradictoire des textes, souligné par de nombreux observateurs. On a ainsi :

- ▷ des cadres légaux sans politique explicite, comme au Bénin ;
- ▷ des contradictions internes ou des dispositions posant des problèmes de mise en œuvre quasi-insolubles ;
- ▷ des dispositifs réglementaires incomplets, où tout ou partie des décrets ne sont pas promulgués.

De contradictions découlent d'un ensemble de facteurs : des contraintes de timing pour des processus de définition qui doivent aboutir à un moment donné, des compromis instables ou peu stabilisés entre visions aboutissant à des incohérences internes ; une division du travail amenant à confier la rédaction des textes à des juristes peu au fait des situations de terrain, des relectures juridiques reproduisant les normes de procédures sans s'interroger suffisamment sur leur réalisme, des volontés stratégiques de rendre impossible telle disposition en introduisant des flous et des procédures complexes, etc. Si l'on comprend bien que, ici comme ailleurs, des jeux d'acteurs complexes autour d'enjeux économiques et politiques forts, sur un sujet pluri-sectoriel, aient beaucoup de chances d'aboutir à des contradictions, cela pose néanmoins question sur la volonté politique sous-jacente, sur la capacité de l'Etat à assumer les arbitrages et garantir une cohérence et une faisabilité des textes, et, au delà, au rôle de la législation dans les politiques (Darbon, 1997).

### *Effectivité et « travail social de la loi »*

Une politique ou une loi n'ont pas d'effectivité propre. Elles ne modifient la réalité qu'elle veulent structurer ou modifier qu'à travers la façon dont elles modifient les pratiques des acteurs concernés, sous un double filtre : d'abord la façon dont elles sont lues et interprétées par les acteurs chargés de leur mise en œuvre concrète, dans le contexte où ils sont et avec leurs

propres capacités à agir ; ensuite par la façon dont les acteurs concernés y réagissent pour s'en emparer ou au contraire essayer de se protéger de ses effets.

Dès lors que l'on est dans une situation de pluralisme normatif, et de « champs sociaux semi-autonome » (c'est-à-dire dotés d'une certaine autonomie dans la production de normes) (cf. chapitre 4), la question de l'effectivité de la loi est problématique et l'action publique hésite, en fonction des contextes, entre coercition et négociation avec les pouvoirs locaux, dans des jeux complexes au sein du « dispositif local de régulation foncière » défini comme l'ensemble des acteurs qui, de droit ou de fait, prennent des décisions sur le foncier (Lavigne Delville et Hochet, 2005).

Ainsi, au Burkina Faso, divers témoignages confirment que les préfets ne disposent pas toujours de la bonne version de la RAF et que, même lorsqu'ils l'ont, ils ne savent pas nécessairement l'utiliser. Face à des nombreux problèmes concrets sur lesquels le texte ne donne pas de réponse par lui-même (aux retraits de terre, dans le vieux bassin cotonnier, par exemple), ils sont livrés à eux-mêmes, sans orientation ni politique, ni en termes de procédures, et agissent selon leur sensibilité, avec des choix qui peuvent être divergents d'un département à l'autre. Pour autant, l'effectivité de la loi ne tient pas qu'à son application stricte.

En Côte d'Ivoire, la loi de 1998 n'est pas appliquée du fait de la crise politique. Il n'en demeure pas moins que certaines de ses dispositions sont largement connues et sont d'ores et déjà mobilisées dans les argumentations locales. Le fait que les non-ivoiriens ne puissent accéder à la propriété est largement utilisé pour justifier les stratégies de retrait de terre, quand bien même la loi garantit la jouissance des terres aux exploitants étrangers actuels (Chauveau, 2002b ; 2003 ; GIDIS-CI, 2005). La loi est donc intégrée par les acteurs dans la compétition foncière, et mobilisée de façon stratégique en fonction des enjeux. Elle contribue à modifier les rapports entre acteurs en légitimant certaines pratiques et certains argumentaires, en en fragilisant d'autres.

### **3. Production et impacts des opérations foncières : les plans fonciers ruraux (PFR)**

Les plans fonciers ruraux sont une démarche d'identification et d'enregistrement des droits locaux (Gastaldi, 1998 b; Chauveau, 2003a), à partir d'une approche parcellaire. Couplant enquêtes socio-foncières et levés de parcelles, les enquêtes de terrain aboutissent à des procès-verbaux, constatant les droits localement et faisant consensus. Les PV signés par les détenteurs de droits et leurs voisins permettent, après une phase de publicité et de recueil d'éventuelles contestations, d'élaborer une carte parcellaire et un registre des ayants droit. Ces droits peuvent ensuite, si la législation le permet, bénéficier d'une reconnaissance juridique.

#### **3.1 Un transfert de technologie institutionnelle<sup>6</sup>**

Financé par l'Agence française de développement, la Banque Mondiale, et la GTZ, le PGRN visait à répondre aux enjeux environnementaux, comme partie intégrante d'une démarche d'aménagement de bassins versants, et aux conflits fonciers en milieu rural. La composante PFR, comme stratégie de réponse sur les conflits et l'insécurité foncière, a été proposée par l'AFD et la Banque, qui finançaient une telle approche en Côte d'Ivoire depuis 1990. Le même concept, créé au départ en Côte d'Ivoire dans une logique d'identification des terres

---

<sup>6</sup> Cf. Le Meur, à paraître.

libres pour installer les jeunes puis reconfiguré dans une logique de sécurisation foncière, a été importé également par l'AFD au Burkina Faso, dans une logique plus réduite et une configuration spécifique : les tensions entre autochtones et migrants installés par l'Etat dans le cadre des opérations de l'AVV dans les années 70-80 (Jacob, à paraître).

Cette diversité d'objectifs auquel le même outil (ou à peu près le même) veut servir renvoie certes au fait que la sécurisation foncière touche à de multiples aspects, mais aussi à la tendance à considérer que l'outil est une réponse par lui-même et à « trouver des problèmes aux solutions » (Naudet, 1999), formulant les diagnostics et les problèmes à résoudre en fonction de l'offre possible. Pour autant, même relevant d'un « concept » initial commun, les opérations PFR dans ces différents pays sont mis en place dans des configurations institutionnelles différentes, font face à des problèmes de mise en œuvre qui les obligent à adapter et faire évoluer leur démarche, dessinant des trajectoires spécifiques au delà des liens établis entre elles, via des voyages d'études, la mobilisation des mêmes experts, la circulation d'informations.

### **3.2 « L'amnésie structurelle » et ses conséquences**

Les projets de développement interviennent souvent dans une « amnésie structurelle » vis-à-vis des interventions antérieures, comme si l'espace local était vierge de l'histoire des interventions antérieures. Les conséquences en sont particulièrement fortes dans le cas d'opérations foncières, comme le PFR Ganzourgou au Burkina Faso (Jacob, à paraître). En effet, la justification du projet est de stabiliser la situation des migrants installés quelques décennies auparavant par l'Etat dans le cadre de l'AVV (Aménagement des Vallées des Voltas), dans un contexte où, pour les migrants, la possibilité de pouvoir rester grâce à la « force » de l'Etat semble incertaine.

Mais la démarche repart de zéro dans l'identification des droits. Elle ne prend pas en compte l'histoire de l'implantation des migrants, et pas plus que l'histoire des arrangements successifs qui ont, jusqu'ici, assuré la co-existence. Elle recrée des comités de gestion foncière, sans s'appuyer sur les instances mises en place auparavant. Dès lors, elle ouvre de larges marges de manœuvre pour la renégociation d'accords antérieurs, puisque l'Etat, censé être garant de cette histoire, montre, en les ignorant, qu'il ne les considère pas.

### **3.3 Négocier son ancrage local et sa capacité à agir**

Même avec des moyens financiers conséquent, un projet ne peut s'imposer seul dans l'arène locale. Il doit composer avec les pouvoirs locaux, avec l'administration locale si celle-ci ne le soutient pas, avec les réactions des populations, etc., et donc négocier son acceptation, sa capacité à agir. Au Bénin, les réactions initiales des paysans, échaudés par les interventions foncières autoritaires du régime Kérékou, et inquiets d'une démarche qui met en avant les droits d'exploitation dans les enquêtes foncières (et donc ceux des migrants), amènent le PGRN à faire évoluer la démarche, et à mettre en avant les droits de « propriété », au risque de sécuriser ces derniers au détriment des droits d'exploitation, pourtant objectif initial dans une optique productive.

Au Burkina Faso, dans un contexte plus tendu et où l'intervention, mise en œuvre par un bureau privé, n'a pas le soutien de l'administration locale, l'équipe doit négocier sa capacité à agir auprès des différents acteurs, sollicitant les chefs politiques locaux, les imams, mobilisant d'anciens agents AVV pour intervenir dans des médiations foncières, etc.

La production des opérations foncières ne relève donc pas que de la phase de définition (décision sur l'idée de projet, lancement de l'étude de faisabilité, décision de financement, montage institutionnel, etc.), mais aussi d'une production permanente : la formulation des objectifs, les modes opérationnels, les stratégies d'ancrage institutionnel se renégocient en permanence, à des degrés variables, au cours même de l'action. L'importance de ces processus d'ajustement et de négociation, la capacité d'influence des acteurs locaux sur les modes d'action eux-mêmes, tranchent avec des lectures un peu déterministes, surestimant l'autonomie des projets et leur capacité à s'imposer.

La capacité d'évolution d'une action dépend ainsi des rapports de force entre acteurs (capacité du projet à s'imposer, capacité des acteurs locaux à négocier leur contribution à la réalisation des actions prévues voire à peser sur leurs modalités), mais aussi de la logique même du projet (qui peut être précisément déterminé ou intégrer une flexibilité voulue) et des mécanismes de feed-back existants ou non (en termes de suivi-évaluation, d'instances de mise en débat des orientations, de mobilisation d'expertise faisant remonter des éléments des enquêtes terrain et proposant des modifications). Elle dépend enfin, on le verra ci-dessous, de la flexibilité des cadres cognitifs qui structurent le projet.

### **3.4 Sécurisation et insécurisation via les PFR**

Les PFR reposent sur une démarche d'enquêtes contradictoires et de levé de parcelles, fondée sur l'ambition de « clarifier » les droits. Ils veulent identifier tous les droits, quelque soit leur origine, mais se concentrent en pratique sur les droits d'appropriation et les droits de culture des unités familiales. L'hypothèse implicite (on y reviendra ci-dessous) est que « clarifier » les droits et les limites contribue à la sécurité foncière. Ceci se confronte à la nature socio-politique des régulations foncières, où les droits peuvent être ajustés ou renégociés, et à la fréquente superpositions de droits, détenus par des acteurs différents, sur une même parcelle. L'ambition de recenser tous les droits se traduit par une méthodologie qui, *volens nolens*, sélectionne en pratique les droits recensés et favorise la sécurisation de certains des droits au détriment d'autres. Bien plus, dans un contexte où les choix politiques sous-jacents ne sont pas explicites et où les équipes ignorent l'histoire foncière locale, cela ouvre des espaces d'opportunité pour la remise en cause de droits auparavant reconnus, ou pour des manipulations de ces droits. Ainsi en Côte d'Ivoire, certains villages dioula, installés depuis des siècles, ont vu leur assise foncière contestée par les villages sénoufos voisins (Chauveau et al, 1996). Au Bénin, dans une zone, des chefs de lignage, n'ayant qu'un rôle politique et non de gestion foncière, se sont vus reconnaître comme « gestionnaires » de patrimoines fonciers de plus de 1000 ha. Une telle dérive n'aurait cependant pas été possible dans d'autres zones, où les enquêteurs avaient une meilleure connaissance des situations.

C'est en particulier dans les zones où les rapports autochtones/migrants sont tendues que les effets sociaux des PFR sont les plus incertains. Au Ganzourgou, Jacob montre que *“la technique particulière d'enregistrement des droits introduite par le PFR [...] est facteur d'insécurité pour les lieux ou pour les problèmes pour lesquels les institutions locales n'ont aucune capacité de régulation”*. C'est-à-dire en l'occurrence, aux espaces pastoraux et aux bas-fonds entre les villages AVV (où les terres affectées par l'Etat ne sont pas revendiquées) et les villages autochtones.

Pour autant, ces effets d'insécurisation et d'opportunisme ne sont pas systématiques. Dans la région de Sinendé, au Nord du Bénin, Edja montre ainsi que, entre l'annonce des opérations PFR et la phase de levé, des négociations locales ont eu lieu pour clarifier le statut de certains

espaces. Il n'y a donc pas d'effet mécanique ni dans un sens ni dans l'autre. La résultante dépend des contextes locaux, des configurations d'acteurs, et de l'acuité des tensions foncières, en fonction aussi du mode d'action du projet : légitimité et soutien politique ; compétences propre des équipes et capacités à gérer les articulations entre réalités locales et cadre méthodologique, etc.

Paradoxalement, en effet, la démarche d'enquête PFR « marche » aisément là où les capacités locales de régulation fonctionnent, mais c'est aussi là que son utilité est la moins évidente (les problèmes réels d'insécurité étant limités et les procédures d'arbitrage étant effectives). Inversement, là où les droits sont individualisés, où le marché foncier (location et achat-vente) est développé, où les autorités coutumières ne contrôlent plus le jeu foncier (ou sont partie prenante de la spéculation), le PFR peut avoir un effet certain, mais à condition que les dispositifs de gestion soient effectifs et performants, ce qui reste en effet en suspens tant que l'on n'est pas sorti de la phase expérimentale.

#### 4. Cadres cognitifs et récits

Actions de développement et politiques publiques répondent à des façons de définir les problèmes et de définir des solutions cohérentes avec ces derniers. Elles sont dans des rapports complexes avec les réalités sur lesquelles elles prétendent agir, et aussi en décalage structurel : pour tenter d'avoir prise sur elle, la complexité du monde doit être réduite à des paramètres intelligibles et traitables.

L'approche cognitive des politiques publiques montre que celles-ci ne résultent pas seulement d'une démarche « rationnelle », ni même d'une simple lutte entre des intérêts différents. Elles s'inscrivent dans un cadre cognitif qui définit ce qui est pensable, à un moment donné, elles mobilisent des représentations, des croyances. Dès lors, ce qui est en jeu dans les débats de politique publique, ce ne sont pas seulement des intérêts, mais aussi des représentations, des valeurs. Les « récits de politique publique » (policy narratives) prennent la forme d'histoires causales, expliquant comment telle action est susceptible de produire tel effet. Leur fonction est de « *certifier et de stabiliser les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe. En tant que tels, les récits de politiques publiques peuvent bien être de fausses représentations de la réalité – et reconnues comme telles – mais elles survivent tout de même et parviennent à s'imposer* » (Roe, 1994 : 51, cité par Radaëlli, 2004 :365).

Il est intéressant d'analyser sous cet angle les représentations sous-jacentes aux politiques et interventions foncières<sup>7</sup>.

##### 4.1 Le cadre cognitif de l'approche PFR

*Les « récits » sur la sécurisation foncière par l'enregistrement des droits*

Le récit « standard », de logique économique, selon lequel la délivrance de titres de propriété sécurise et permet l'accès au crédit, induisant ainsi des investissements et des gains de pro-

---

<sup>7</sup> Divers travaux ont discuté les politiques environnementales ouest-africaines en ces termes, montrant que le discours sur la dégradation généralisée de l'environnement n'était parfois que faiblement démontré (Marcussen, 2000 pour le Mali).

ductivité est largement discuté<sup>8</sup>, il n'en demeure pas moins latent dans les positions de nombreux acteurs. Il reprend vigueur à travers le succès des thèses de De Soto (2005), qui affirme que l'enregistrement des droits fonciers locaux permettra de faire rentrer les pauvres dans le capitalisme et de réduire la pauvreté. A ce récit, s'oppose le récit « néo-coutumier » selon lequel c'est l'autonomie sauvegardée ou redonnée aux communautés locales qui assure une gestion foncière paisible et équitable : dès lors tout enregistrement des droits (surtout individuels) ne peut que déstructurer les sociétés locales.

Ces deux récits s'appuient sur des lectures différentes de la réalité. Ils renvoient à des représentations du social et du rôle de l'Etat, recoupant (mais pas de façon mécaniste) les clivages entre « techniciens » (géomètres, juristes) et sciences sociales. Ils renvoient aussi à des points de vue divergent sur l'état actuel des régulations coutumières : au delà d'une vision normative sur le rôle de l'Etat, une partie de la justification d'une gestion publique du foncier par l'enregistrement repose sur le constat d'un affaiblissement ou d'une disparition des régulations coutumières, constat qui est avéré dans certains cas, mais relève dans d'autres de prophéties auto-réalisatrices.

Ces deux récits se retrouvent en compétition sur le type de solutions à apporter aux problèmes de conflits et d'insécurité: pour les tenants de l'enregistrement, celui-ci permet justement de clarifier les droits, et donc d'éviter les conflits, qu'ils imputent à un « flou » sur les droits et à une insuffisante définition des limites ; les autres mettent l'accent sur les questions de régulation des droits et les effets du pluralisme normatif et considèrent que c'est là qu'est l'enjeu majeur de réduction des conflits, l'enregistrement n'aboutissant qu'à briser les régulations locales et à exclure, aggravant la situation.

#### *Les PFR, une vision topo-juridique des droits ?*

Dans son acception originelle, la vision des PFR relève de l'argumentaire économique classique sur l'effet de la reconnaissance juridique sur la sécurité foncière, d'une part, et d'une sécurisation des droits sur l'investissement et la réduction des conflits, d'autre part. Elle l'applique à une vision moins standardisée des droits : dans un contexte marqué par la référence à l'immatriculation, elle introduit le fait que les droits découlent d'un consensus social, et n'ont pas besoin d'être inattaquables pour être suffisamment fiables et sécurisants.

Cependant, l'accent sur les problèmes de limite dans les conflits, l'approche parcellaire et la sophistication relative des démarches de levé par rapport aux démarches d'enquête socio-foncière, témoignent d'une vision géométrique et positive du foncier : une parcelle, un détenteur de droits principal ; l'enquête permet d'identifier sans difficultés ce détenteur (qu'il le soit à titre individuel ou en tant que « gestionnaire » de terres). La question même des droits en jeu ne se pose pas : il existe une « propriété foncière coutumière », fût-elle collective ; on peut raisonner les droits de culture en termes de « démembrement » du droit de propriété. L'insistance sur la « clarification » des droits permise par les PFR est significative : elle suppose qu'ils ne sont pas clairs pour les acteurs locaux (et pas seulement pour les observateurs extérieurs, qui n'ont pas les bons cadres d'analyse pour les lire), et que cette clarification, cette mise à plat, produit par elle-même une amélioration de la situation.

Or, les recherches en ethnographie des droits et les enquêtes sur les sites d'intervention des PFR (Bosc et al, 1996 pour la Côte d'Ivoire ; Jacob, à paraître pour le Burkina Faso ; Edja et Le Meur, 2003 pour le Bénin) montrent que ceci relève d'une conception discutable des droits

---

<sup>8</sup> Cf. Platteau, 1996 pour une lecture critique détaillée.

fonciers locaux et des régulations locales, faisant l'impasse sur ce qui en constitue les fondements. L'apparente simplicité de la démarche PFR recouvre en fait, par sa conception même, une série d'opérations de sélection, et de traduction des droits, qui les dénature de façon plus ou moins massive. Dès lors, la méthodologie PFR *« peut se lire comme une « ethnographie appliquée des droits » qui veut prendre en compte de façon exhaustive la complexité des droits fonciers, mais qui génère des imperfections et des biais dans et à travers le mode de description des droits et la chaîne de traduction, aboutissant à effacer la diversité et homogénéiser les catégories »* (Le Meur, à paraître). Une certaine simplification est inévitable dans toute opération d'enregistrement, et tous les droits n'ont pas besoin d'être enregistrés. Il n'en demeure pas moins que, telle que la démarche est mise en œuvre, ces simplifications sont le produit non maîtrisés d'une lecture topo-juridique et non le résultat d'une méthode raisonnée, fondée sur la nature des droits en questions.

Plus fondamentalement, dans des lieux comme Ganzourgou burkinabé, où la coexistence des migrants installés par l'Etat et les autochtones repose sur un compromis fragile, et sur un certain flou, la démarche *« empêche d'espérer pouvoir continuer à construire la paix sociale sur le flou, l'approximatif, l'absence d'explicitation des intérêts divergents mais qui n'apparaissent pas comme tels tant qu'ils n'ont pas été exprimés »* (Jacob, à paraître).

*L'outil PFR peut-il dépasser l'approche positiviste des droits qui lui a donné naissance ?*

La démarche PFR standard repose ainsi sur des postulats discutables, qui questionnent son impact supposé et expliquent une partie des effets d'insécurisation identifiés. Pour autant, l'accès au droit et la reconnaissance juridique des droits fonciers locaux est un enjeu important, dès lors que les acteurs externes (Etat, urbains, migrants s'installant en dehors des normes coutumières) deviennent fortement présents dans l'arène foncière locale. Là où la mémoire de l'histoire foncière incorporée par les autorités coutumières ne suffit plus, là où les dispositifs locaux de régulation foncière sont hétérogènes, les acteurs locaux sont demandeurs de « papiers ». Dès lors, dans un certain nombre de régions au moins, une démarche d'identification et de reconnaissance juridique des droits fonciers, avec un support cartographique, et de formalisation des transactions fait sens. Est-il possible que la « technologie » PFR puisse effectivement jouer ce rôle de sécurisation foncière, en réduisant les décalages observés ?

C'est un des enjeux de la collaboration au Bénin entre l'équipe du PGTRN et plusieurs chercheurs engagés dans le programme Claims (Lavigne Delville et al, 2003). Une enquête de terrain sur les effets des PFR, d'identifier les points clés posant problème du point de vue de l'identification des droits, et de proposer des évolutions dans la méthodologie (Edja, Le Meur, 2003), pour mieux identifier les « domaines de validité de l'approche d'une part ; et revoir la méthodologie d'identification et de transcription des droits d'autre part. L'ensemble vise, au sein de la logique d'ensemble des PFR en tant qu'outil de sécurisation des droits faisant consensus à l'échelle locale, à réintroduire la question des droits et des normes qui les justifient, et pour cela à introduire des « espaces de jeu » dans la démarche topo-juridique, pour rendre moins problématique son adéquation aux situations de terrain, et ainsi favoriser une meilleure articulation des droits et régulations locales au sein de cadre normatif proposé par l'Etat (Lavigne Delville, 2005).

Au delà des questions pratiques de méthode, il s'agit là de justifier les PFR par un « récit » un peu différent, qui reprend les attendus de réduction des conflits et de promotion de

l'investissement mais sur une base plus cohérente par rapport aux dynamiques foncières. Tant que cette façon de voir ne sera pas matérialisée dans les faits<sup>9</sup>, l'évolution effective de la démarche, et donc la capacité de la technologie institutionnelle des PFR à sortir des sentiers de dépendance de son origine positiviste sera en suspens. En tous cas, l'élargissement du réseau d'acteurs concernés aux sciences sociales, la production simultanée d'un « récit » et de pratiques cohérentes avec lui, répondant à des problèmes pratiques identifiés par les praticiens, la diffusion de ce récit au sein de l'ensemble des acteurs concernés, en semblent des conditions de possibilité.

#### **4.2 Une gestion locale des ressources naturelles, oui, mais que signifie « gérer » ?<sup>10</sup>**

##### *Un consensus ambigu sur la gestion locale*

Les politiques publiques sur les ressources naturelles sont historiquement fondées sur une volonté de contrôle étatique, justifiée par une rationalité technique, opposée à des pratiques locales censées dégrader les ressources. Les limites pratiques de cette vision, les abus auxquels elle a donné lieu, des recherches montrant les logiques des pratiques locales d'exploitation du milieu, ont abouti à un nouveau récit, fondé sur les effets pervers de l'action étatique et à réhabiliter les régulations locales. Les multiples travaux sur les ressources communes (common property resources) alimentent ces analyses.

Visions libérales visant à réduire le rôle de l'Etat et visions populistes idéalisant les communautés locales se rejoignent dans un discours sur la gestion locale des ressources naturelles, auquel les services techniques de l'Etat ont du mal à s'opposer frontalement, même s'il remet en cause une partie de leur identité professionnelle et de leurs positions de pouvoir. C'est dès lors sur le contenu de cette « gestion locale » que se jouent les débats, entre une gestion participative, où l'Etat délègue à des organisations locales des fonctions de mise en œuvre des règles de gestion, et une gestion décentralisée, accordant aux acteurs locaux un pouvoir de définition des règles. La décentralisation administrative ajoute un nouvel acteur au débat.

Si le thème de la « gestion locale » fait aujourd'hui consensus, c'est donc un consensus ambigu, qui regroupe des visions différentes des enjeux environnementaux, mais surtout des rapports entre acteurs (Etat, organisations locales, pouvoirs coutumiers, conseils communaux) dans cette gestion et cache des luttes pour la répartition concrète des pouvoirs.

##### *Une gestion rationnelle à l'échelle villageoise : une conception technicienne et a-sociologique*

Pour les promoteurs d'une gestion décentralisée, plutôt que d'imposer l'application des codes pastoraux ou forestiers, l'accent est mis sur la négociation locale de règles, qui soient légitimes aux yeux des populations, et reconnues par les services techniques. Cette mise en avant de la négociation des règles, à travers les thèmes des codes locaux, conventions locales, etc. fait sens par rapport au constat d'un pluralisme normatif, et au fait que des règles ne peuvent être respectées que si elles sont légitimes. Pour autant, l'analyse des discours des opérateurs en la matière, et des modalités de mise en œuvre de ces démarches, montre que cet enjeu de légitimité et d'effectivité des règles est en fait posée à travers un prisme qui reste fondamentalement techniciste et a-sociologique.

---

<sup>9</sup> Dans l'attente du vote de la loi, les opérations PFR sont suspendues au Bénin.

<sup>10</sup> Cette section s'appuie en particulier sur Lavigne Delville et Hochet, 2005.

Implicitement ou explicitement, la lecture des régulations locales sur les ressources est fondée sur une vision technicienne du terroir et des ressources : des communautés locales, à l'échelle villageoise, gèrent leurs ressources. On retrouve dans les débats sur la gestion des ressources naturelles les mêmes postulats que pour la gestion de terroir, malgré les nombreuses critiques argumentées (Painter et al, 1994). : le village n'est pas nécessairement une unité foncière ; les espaces d'action ne se superposent pas nécessairement aux limites territoriales, par ailleurs pas toujours définies. S'y ajoutent une profonde méconnaissance des logiques locales de la gestion des ressources naturelles, dont la nature socio-politique, où les appartenances sociales plus que la résidence sont les critères d'inclusion, est niée.

Sur cette base, il s'agit de promouvoir la mise en place d'une gestion « rationnelle », fondée sur un diagnostic ou un inventaire des ressources, et mise en œuvre par des comités villageois. Le terme même de « gestion » est peu travaillé et renvoie plus à une fonction technique de mise en œuvre de règles techniques (quand ce n'est pas seulement des aménagements, types cordons pierreux), sans que les questions de légitimité, de capacité à définir les règles, de normes sociales fondant l'accès et le contrôle des ressources soient posées.

Vision technicienne et vision politique de l'Etat, qui cherche à imposer le village comme unité au détriment des espaces politiques coutumiers, se rejoignent ici. Du fait de ce cadre global d'analyse, la littérature sur les common property resources n'est mobilisée qu'en partie, aboutissant à sur-estimer le nombre de cas où les conditions d'émergence et de maintien des ressources communes sont réunies : en particulier, les enjeux environnementaux se posent de façon la plus vive là où les interférences avec l'Etat sont les plus fortes, là où les enjeux économiques sont forts, là où des acteurs externes sont partie prenante de l'exploitation, c'est-à-dire précisément dans les cas identifiés par la littérature comme les moins propices à l'émergence et au maintien d'une gestion commune... Par ailleurs, cette littérature, essentiellement d'inspiration d'économie institutionnelle, tend à donner une vision un peu fonctionnaliste des régulations coutumières, sous-estimant leur inscription dans les rapports sociaux locaux et les enjeux socio-politiques (Agrawal, 2003).

Le même référentiel sous-tend la majorité des actions menées sous le thème des conventions locales. Alors même que la thématique de la négociation est mise en avant, les cadres sociaux de l'accès et du contrôle des ressources ne sont pas posés, les cadres sociaux de la négociation non plus. Des séries d'ateliers sont organisés, des comités sont organisés, rassemblant des représentants villageois sans s'interroger sur leur légitimité, mettant sur un pied d'égalité théorique des villages qui sont liés par des liens historiques de dépendance, et où tous les acteurs n'ont, en pratique, pas la même capacité à formuler des propositions, et en tous cas pas à édicter des règles légitimes. Ces impasses posent question sur l'effectivité des processus, qui ont dès lors de grands risques d'être des processus exogènes, sans ancrage local, et sans guère d'effectivité.

De la même façon que pour les PFR, les décalages entre les cadres cognitifs des intervenants en GRN et les réalités locales ne pourront être surmontés, en tous cas en partie, qu'à travers de nouveaux récits, fondés sur une appréhension plus juste de ce que signifie la régulation de l'accès aux ressources naturelles, et définissant sur cette base des repères méthodologiques cohérents (c'est l'objet de Lavigne Delville et Hochet, 2005).

## 5. Conclusions

Cet essai de synthèse sur les politiques et interventions foncières met en avant les contextes socio-politiques de production des politiques, et la façon dont les cadres cognitifs des techniciens rejoignent les stratégies de long terme de l'Etat, autour d'un référentiel global fondé sur une acception positiviste et finalement dé-sociologisée des droits, tant sur les terres que sur les ressources. Ce ne sont pas seulement la nature de l'Etat et des logiques de classes des élites urbaines qui produisent et reproduisent une vision des questions foncières fondées sur l'immatriculation comme référence du droit de propriété, et sur des représentations positivistes, technicisées, des réalités foncières locales. C'est aussi le produit de cadres cognitifs, largement partagés quoique avec des variantes, et qui structurent de façon forte ce qui est pensable ou non. Dès lors, l'évolution de ces « référentiels », la construction et la diffusion de référentiels différents, est une condition d'évolution des politiques, ce qui questionne la recherche en sciences sociales et sa contribution à l'élaboration de tels référentiels, en dialogue avec les acteurs sociaux, et à l'élaboration des méthodes opérationnelles cohérents avec eux<sup>11</sup>.

Cela pose aussi la question des conditions de rupture avec des configurations antérieures. Dès lors qu'une politique « instituée » résulte à la fois d'un référentiel stabilisé (d'une façon de poser les problèmes et de justifier les solutions) et d'une configuration stable d'acteurs et d'institutions qui l'incarnent, dès lors que les sentiers de dépendance sont forts, quelles sont les conditions pour que de nouvelles politiques, fondées sur des bases différentes, soient possibles, instituant une nouvelle configuration ? Les évolutions économiques, politiques et sociales qu'ont connu les pays d'Afrique de l'ouest sont-elles suffisamment fortes pour rendre légitime un nouveau compromis social entre acteurs, fondé sur un volonté explicite de sécurisation foncière des ruraux ?

Dans le cadre de ce programme, l'étude des processus de production des politiques foncières n'a pu être qu'abordée, sur quelques « segments » de politiques. Ces résultats montrent tout l'intérêt de tels travaux, et incitent à développer une sociologie politique de la production des politiques et interventions foncières, décrivant de façon ethnographique les étapes de production d'une législation ou d'une opération, pour en identifier les enjeux, les modalités, les réseaux, les influences, tout en les replaçant dans le contexte plus large des évolutions sociales, économiques et politiques des pays.

### ***Textes produits dans le cadre du programme CLAIMS mobilisés pour la rédaction de cette synthèse***

Chauveau J.-P., 2002a, *Une lecture sociologique de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural. Formalisation des « droits coutumiers » et contexte socio-politique en milieu rural ivoirien*, octobre 2001. Montpellier, Documents de travail RÉFO, N°6, IRD- UR REFO, 45 p.

Chauveau J.-P., 2002b, « Une mise en perspective historique et sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le Domaine foncier rural au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation villageoise », *Land Reform and Participation*, Rome, FAO : 62-78.

Chauveau J.P., 2003a, « Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits » in Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Toulmin C. Le Meur P.Y. coord.,

---

<sup>11</sup> Le projet CLAIMS prévoyait une composante de contribution au débat public et aux politiques, qui s'est traduit par des interventions dans des forums non académiques, et des expertises.

- 2003, *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs, GRAF/GRET/IIED, pp.35-48.
- Chauveau J.P., 2003b, *Changement légal et dynamique de l'agriculture de plantation en Côte d'Ivoire*, exposé au séminaire Economie du Développement, UMR MOISA, 12 p.
- Chauveau J.-P., avec la collaboration de S. K. Bobo, 2005. « Crise foncière, crise de la ruralité et relations entre autochtones et migrants sahéliens en Côte d'Ivoire forestière », *Outre Terre. Revue française de géopolitique*, 11 : 247-264.
- Chauveau J.P., Jacob J.P., Le Meur P.Y., 2004, « L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud », in *Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne*, Autrepart n°30, IRD/Armand Colin.
- Djiré M., 2004. *Réformes légales et dynamiques foncières - Quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialakoroba*, Rapport de recherche CLAIMS, Bamako, 106 p.
- Djiré M., 2005. *Immatriculation et appropriation de la terre- Les avatars d'une procédure nécessaire ? Etudes de cas dans la Commune Rurale de Sanankoroba, cercle de Kati*, Rapport de recherche CLAIMS Bamako, 63 p.
- Edja H., Le Meur P.Y., avec la collab. de Lavigne Delville Ph., 2003, *Les enquêtes socio-foncières dans la perspective de la future loi foncière rurale au Bénin, second rapport d'étape*, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, mars 2003, 111 p.
- GIDIS-CI, 2005, *Contribution au rapport de synthèse « politique et interventions foncières*, INCO-CLAIMS, 4 p.
- Héron J., 2002, *Aménagements fonciers et enjeux sociaux ; étude d'un cas d'innovation institutionnelle locale en matière de gestion des ressources naturelles dans un village du Sud-Ouest du Burkina Faso (GombéléDougou)*, mémoire de DEA de géographie, Université Paris I/Gret.
- Hochet P., 2005, *La gestion décentralisée des ressources pastorales dans la commune de Koury ; association agriculture-élevage, organisation paysanne et négociation dans le Minyankala (sud-est du Mali)*, rapport de recherche, Inter-Coopération/Claims/Gret.
- Hochet, P. 2005. « Quand la démocratie participative est importée au Village. Un cas de mise en œuvre de la gestion participative des ressources naturelles au Mali », *Cultures et Pratiques Participatives : une perspective comparative*, Colloque LAIOS/AFSP, Paris, 20-21 janvier 2005.
- Jacob J.P., 2004, « Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Gwendégué (Centre-Ouest Burkina Faso) », *Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne*, Autrepart n°30, IRD/Armand Colin.
- Jacob, J.-P., à paraître, « “ La brousse ne peut pas bouffer un fils de la terre ! ”. Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière. Le Plan foncier rural dans le Ganzourgou (Burkina Faso) ». In : Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y. & E. Léonard (dir.) *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, IRD.
- Kieffer J., 2004, Réorganiser la terre et les hommes : Élaboration et relectures de la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso (1984-1997), rapport d'étape, GRET/CLAIMS.
- Lavigne Delville Ph., 2002, *Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle*, Documents de travail de l'UR REFO n°7, IRD, 22 p.
- Lavigne Delville Ph., 2003, *Sécuriser l'accès des producteurs ruraux aux terres et aux ressources naturelles. Enjeux et options de sécurisation foncière*, Communication introductive de l'atelier « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural ? », Forum Praia+9, CILSS, Bamako, 17-21 novembre 2003, 26 p.

- Lavigne Delville Ph., 2005, « Registering and Administering Customary Land Rights ; Current Innovations and Questions in French-Speaking West Africa », in *Proceedings of the Expert Group Meeting on secure land tenure: 'new legal frameworks and tools'*, UN-Gigiri in Nairobi, Kenya, 10-12 November 2004, FIG/UN-Habitat/CASLE.
- Lavigne Delville Ph., (à paraître), « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre 'community failures', 'market failures' et 'state failures', construire de nouveaux 'communs' », in Bertrand A., Karsenty A. et Montagne R. eds. *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Cirad/L'Harmattan, pp.143-162.
- Lavigne Delville Ph. et Hochet P., 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'ouest*, rapport final de la recherche, GRET/CLAIMS/AFD, 183 p.
- Lavigne Delville Ph., Bernard R., Déguénon L.A., Edja H., Le Meur P.Y., Rochegude A., 2003, *Schéma d'Actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin, Rapport final - Volume I, Schéma d'action*, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, juillet 2003, 137 p.
- Le Meur, P.-Y., 2006. « Statemaking and the Politics of Frontier in Central Benin ». *Development & Change* (à paraître).
- Le Meur, P.-Y. à paraître. « Governing Land, Translating Rights. The Rural Land Plan in Benin ». In : Mosse, D. & D. Lewis (eds.) *Development Brokers & Translators*, New York & Houndmills, Palgrave MacMillan (en préparation).
- Mesnil A., 2002. *Innovation institutionnelle locale en matière de gestion des ressources naturelles : exemple d'intervention sur les berges du Mouhoun à Zongoma (département de Padéma, Burkina Faso)*. Mémoire de DEA de géographie/Université Paris I/Gret.