HAL
open science

Conceptions des droits fonciers, récits de politique publiques et controverses

Philippe Lavigne Delville

To cite this version:

Philippe Lavigne Delville. Conceptions des droits fonciers, récits de politique publiques et controverses . Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre legal aux pratiques locales, Karthala, pp.69-103, 2009. ⟨ird-01464974⟩

HAL Id: ird-01464974

https://ird.hal.science/ird-01464974v1

Submitted on 10 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

Lavigne Delville P., 2009, "Conceptions des droits fonciers, recits de politique publique et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest", in *Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard É., ed.,* Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre legal aux pratiques locales, *Paris, Karthala, pp. 69-103.*

Conceptions des droits fonciers, récits de politique publiques et controverses

Les Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'ouest

Ph.Lavigne Delville[1]

INTRODUCTION[2]

La thématique de la reconnaissance des droits locaux « coutumiers »[3] (Toulmin et Quand eds, 1999) et celle de la sécurisation foncière (Bruce et Mighot-Adholla, 1994 ; Le Roy, Karsenty, Bertrand, 1996 ; Lavigne Delville, 2006b et 2007a), sont au cœur des débats contemporains sur les réformes de la politique foncière, dans de nombreux pays d'Afrique de l'ouest (Lavigne Delville, 2006a). Différentes visions de la sécurisation foncière se confrontent, aboutissant à des stratégies divergentes, de la généralisation de l'immatriculation à la reconnaissance des institutions locales de gestion foncière.

Dans plusieurs de ces pays, en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Burkina Faso, ces débats se cristallisent autour des « Plans Fonciers Ruraux » (PFR), démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers locaux, qui souhaite « clarifier » la situation foncière par une « photo-

---

[1] Anthropologue, Gret, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris. E-mail : lavignedelville@gret.org. Ce texte s'appuie sur les travaux menés dans le cadre du projet de recherche INCO-CLAIMS, financé par l'Union européenne (cf. Chauveau et al, 2006).

[2] Je remercie très sincèrement Vincent Basserie, Jean-Pierre Jacob, et les éditeurs de cet ouvrage pour leurs commentaires et critiques pertinentes sur les premières versions de ce texte. Je reste seul responsable des analyses proposées ici.

[3] L'ambivalence du terme « coutumier » amène un certain nombre d'auteurs à préférer le terme « locaux » pour éviter – à juste titre - une connotation essentialiste de droits ancrés dans une tradition immémoriale. Le terme « droits locaux » a aussi ses ambiguïtés, celles du terme « local ». J'utilise ici le terme de « coutumier », en pleine connaissance de ses limites (Chauveau, 1998 ; Lavigne Delville, 1998a : 19; Le Roy, 2003) pour qualifier les situations où les régulations sont de nature coutumière, c'est-à-dire fondées sur les normes sociales locales, ancrées dans les réseaux sociaux, et mises en œuvre par les pouvoirs locaux. Ceci ne présage en rien de la nature des droits, individualisés ou non, faisant l'objet de transferts marchands ou non. Ni de « l'authenticité » de ces régulations, qui peuvent être le fruit des politiques publiques, coloniales et indépendantes.

graphie » des droits existants et faisant consensus à l'échelle locale[4]. Là où la loi le permet, ce recensement aboutit à la délivrance de documents juridiques (souvent appelés « certificats fonciers »), attestant de la validité des droits recensés (Gastaldi, 1998 ; Hounkpodote, 2000), et leur offrant ainsi une existence juridique. Cette démarche « instrumentale » (Le Roy, 1998) se veut ainsi une réponse pragmatique et opératoire à la question de la reconnaissance des droits locaux « coutumiers ».

Mon propos ici n'est pas de revenir sur la question de la pertinence des PFR par rapport aux dynamiques foncières rurales, ni sur celle de l'impact des PFR sur le terrain[5]. Me plaçant en amont des opérations de terrain, je voudrais mobiliser certains outils de l'approche cognitive des politiques publiques pour analyser les différentes conceptions de l'outil PFR parmi les acteurs (membres de l'administration, chercheurs, consultants, bailleurs, agents de terrain, etc.) impliqués à un titre ou un autre dans les processus de définition ou de mise en œuvre des réformes foncières.

En effet, la question de la sécurisation foncière et du titrage est l'objet de nombreux débats, et de conceptions contrastées. Les PFR eux-mêmes sont l'objet de représentations diverses et en partie contradictoires, en concurrence entre elles : les différents acteurs des politiques foncières en ont des conceptions variées, plus ou moins formalisées et articulées, renvoyant à leur profession, à leur position institutionnelle, à leur rapport aux réalités rurales, à leur vision politique.

A partir de nombreuses observations et entretiens avec des acteurs des politiques foncières impliqués à un titre ou un autre dans les PFR, en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Bénin, je voudrais ici tenter de caractériser ces différentes conceptions, implicites ou explicites. Et ensuite illustrer, à partir du cas du Bénin, les implications de ces conceptions dans les stratégies opérationnelles et les méthodologies des PFR (avec des effets induits, *in fine*, sur leurs résultats concrets)[6].

---

[4] Les PFR ont été expérimentés, à une échelle variable, dans ces trois pays (ainsi que, dans une moindre mesure, en Guinée), sous forme de projet pilote. En Côte d'Ivoire (loi de 1998), la législation en a repris certains aspects tout en vidant la démarche de son sens ; (cf. Chauveau, 2002). Au Bénin, ils sont intégrés dans la nouvelle loi portant régime foncier rural, sans que tous les choix aient été arbitrés (Lavigne Delville, 2007b). Leur mise en œuvre en tant que dispositif légal aboutissant la délivrance de certificats fonciers aux détenteurs de droits n'a pas encore commencé.

[5] Les nombreuses études et recherches menées sur les PFR (cf. Bassett, 1995 ; Chauveau et al, 1998 ; Chauveau, 2003 ; Ouedraogo et al, 2005 ; Le Meur, 2006 ; Lavigne Delville, 2005a ; Le Meur & Edja, cet ouvrage; Jacob, cet ouvrage) montrent à la fois l'intérêt et les problèmes théoriques et pratiques de cette démarche.

[6] Ce texte s'inspire des approches cognitives des politiques publiques. Ce n'est évidemment qu'une des entrées possibles, qui n'épuise pas la réalité des processus. Pallier et Surel (2005) argumentent de façon convaincante sur la pertinence d'une approche par les trois « i » (les idées, les intérêts, les institutions) croisant ces trois clés d'interprétation. Pour une première lecture d'ensemble du processus de réforme de la politique foncière rurale au Bénin, cf. Lavigne Delville, 2007b.

I. LES « PFR » DANS LES « RECITS » DE LA SECURISATION FONCIERE

1. La sécurisation foncière : deux grands « récits », et une variante

Différentes analyses se confrontent sur la question de la reconnaissance et de la sécurisation des droits fonciers. J'utiliserai ici le concept de « récit », emprunté à l'analyse des politiques publiques. Les « récits de politique publique » (*policy narratives*) prennent la forme d'histoires causales. Ils expliquent comment telle action est susceptible de produire tel effet. *« Moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politique publique reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire que ce qui devrait arriver que ce qui va arriver – selon leurs narrateurs – si les événements surviennent ou les situations évoluent comme prévu »* (Roe, 1994 : 51, cité par Radaëlli, 2004 :365, traduit par moi).

Les débats sur la reconnaissance des droits peuvent se lire sous cet angle, en distinguant deux grands « récits ». Le récit classique, celui de l'enregistrement des terres et de la délivrance de titres de propriété, est directement inspiré de la théorie standard des droits de propriété. Selon ce récit, la délivrance de titres de propriété sécurise les ayants droit et permet l'accès au crédit, induisant ainsi des investissements et des gains de productivité. Le tout favorise un marché foncier fluide, qui permet une allocation de la terre aux agents les plus productifs. Le titre de propriété est ainsi le déterminant principal de la productivité. La politique qui en découle est une politique de délivrance de titres de propriété privée et de stimulation du marché foncier, cohérent avec une vision individuelle et marchande de la société, dans laquelle l'Etat doit produire les institutions nécessaires au marché.

A ce récit, s'oppose le récit de la gestion communautaire, selon lequel c'est l'Etat – colonial puis indépendant – qui, en imposant des modèles normatifs inadaptés, et en particulier une conception importée du foncier en termes de propriété privée, et en niant les droits locaux et les régulations locales, est la source des problèmes et des conflits fonciers, conflits aggravés par les pressions à la marchandisation de la terre. Dès lors, tout enregistrement des droits (surtout individuels) ne peut que prolonger ces interventions publiques inadéquates et déstructurer encore plus les sociétés locales. C'est au contraire l'autonomie reconnue ou redonnée aux communautés locales qui peut assurer une gestion foncière paisible et équitable. Dès lors, c'est en réhabilitant les institutions traditionnelles et l'autorité des pouvoirs locaux, et en reconnaissant une large autonomie aux sociétés locales dans la gestion de leurs terres et de leurs ressources, que la question foncière peut se traiter, et les conflits être résolus.

Ces deux récits sont l'objet de nombreuses critiques. Bien que reposant sur les développements de la théorie économique des droits de propriété (en tous cas, les travaux des années 70), le récit de l'enregistrement est largement mis en question par de nombreuses études empiriques (sociologiques comme économiques), tant dans son volet rétrospectif (l'informalité comme cause d'insécurité, les conflits sur les droits coutumiers comme symptômes de la faillite des régulations coutumières et de la demande de titre) que dans son volet prospectif (les effets attendus de la titrisation, l'accès au crédit, les gains de productivité), tant en milieu rural (cf. Platteau, 1996 ; 1998 a et b; Bouquet dans cet ouvrage) qu'urbain (Durand-Lasserve et Selod, 2007). Une raison essentielle en est la relation univoque supposée entre titre et investissement. Or, de bonnes performances économiques découlent d'une combinaison optimale des facteurs de production, dépendant à la fois de l'accès à la terre, de débouchés, des rapports de prix et de l'accès aux autres facteurs de production (main-d'œuvre et capital) (Lavigne Del-

ville, 1998c) : "s*i les problèmes d'incitations et de risque ne sont pas résolus de façon satisfaisante sur un des marchés, ils ont des répercussions qui débordent sur les autres marchés. De même, les enjeux de pouvoir, les collusions d'intérêt et les distorsions dans les marchés du travail, du crédit et des produits agricoles se traduisent par un manque de compétition et des anomalies dans les marchés de ventes et de location de terres. Bon nombre des limites des analyses existantes sur les marchés fonciers découlent d'une attention insuffisante à ces deux ensembles de relations entre les marchés"* (Binswanger et al, 1993). Autrement dit, « *si l'accès au crédit ou à la force de travail est malaisé, ou si les débouchés ne sont pas assurés, un bon fonctionnement du marché foncier aura peu d'effets positifs, et risque même d'avoir des effets pervers* » (id.). A l'issue d'une étude comparative, Bruce et Mighot-Adholla (1994 : 261) concluent même : *« Peut-on identifier des circonstances dans lesquelles l'enregistrement et la délivrance de titres, à la demande ou systématique, restent appropriés et rentables ? »* (traduit par moi). Ce récit n'en demeure pas moins explicite ou latent dans les positions de nombreux acteurs, bailleurs de fonds institutionnels et responsables nationaux des politiques agricoles, géomètres, économistes. Dans les débats internationaux, il reprend vigueur au début des années 2000 à travers le succès des thèses de De Soto (2005), qui affirme – avec une démonstration discutable[7] - que l'enregistrement des droits fonciers locaux permettra de faire rentrer les pauvres dans le capitalisme et de réduire la pauvreté.

Fondé sur une lecture communautaire, voire communautariste, de la gestion foncière, le second récit cherche à mieux rendre compte des pratiques foncières locales. De fait, une partie importante du monde rural continue à faire l'objet de régulations de nature coutumière (Lavigne Delville, 2007c). Mais il tend à sous-estimer les changements vécus par les sociétés rurales du fait de l'intervention de l'Etat, du marché, de la démographie. Il surestime fréquemment la cohérence des modes de gestion locaux, et parfois leur légitimité aux yeux des acteurs locaux. Il néglige le fait que l'enchâssement social du foncier va de pair avec un accès différencié à la terre en fonction des identités sociales, avec des effets d'exclusions, envers les cadets sociaux et les « étrangers ». Dans ses versions les plus « douces », on propose des instances locales démocratiques et élues, censées dépasser ces enjeux pour l'intérêt général. Dans ses versions les plus « dures », on est dans un néo-traditionnalisme fondé sur une vision romantique des « communautés locales », faisant fi des évolutions et de l'histoire, et pouvant justifier les exclusions sur base ethnique. Ces versions « dures » sont prégnantes chez un certain nombre d'auteurs et d'experts prônant la décentralisation et la reconnaissance des modes locaux de gestion foncière, en particulier sur la question des ressources renouvelables. Il est fortement contesté par ceux qui voient dans les systèmes fonciers locaux un frein à la productivité, discutent l'équité ou l'efficacité des régulations locales, ou prônent une gestion publique du foncier dépassant les particularismes.

Ces deux récits se fondent ainsi sur des prémisses différents et proposent des réponses radicalement différentes : pour le premier, le titre de propriété et la sécurisation par le titre, pour le second, l'autonomie retrouvée des communautés locales dans leur gestion foncière[8]. Dans les deux cas, il s'agit de résoudre la contradiction entre normes publiques et normes locales, au profit de l'une ou de l'autre.

Une troisième lecture émerge des résultats actuels de la recherche en sciences sociales, mais n'a pas encore vraiment fait l'objet d'une « mise en récit » de politique publique : dès lors que

[7] Cf. Lavigne Delville, 2005b.

[8] Cf. Lavigne Delville, 1998b, pour une présentation synthétique.

l'on reconnaît le caractère structurel de la coexistence de normes sociales d'origine différente (résultant de la relative autonomie conservée par les sociétés locales par rapport à l'Etat) et de la dimension socio-politique centrale des enjeux fonciers, le problème essentiel posé par le foncier est une question de régulation, c'est-à-dire de processus de définition et de mise en œuvre des règles répondant aux enjeux contemporains, assurant une pleine citoyenneté aux acteurs ruraux et une évolution pacifique des rapports fonciers. Prenant acte de la nature hybride du foncier contemporain et de la grande diversité des situations, cette troisième lecture propose de construire des articulations dynamiques entre normes locales et droit positif, de réconcilier légitimité, légalité et pratiques. Ces analyses (Le Roy et al, 1996 ; Lavigne Delville, 1998b ; Chauveau et Lavigne Delville, 2002 ; Chauveau et al, 2006) se traduisent par une approche en termes de sécurisation foncière, qui ne présage pas de la nature des droits en question, et par un accent sur les institutions de gestion foncière, sur la construction d'une gouvernance locale du foncier, dans un cadre défini et régulé par l'Etat. Avec un équilibre varié, selon les auteurs, entre régulation locale et régulation publique, il s'agit de promouvoir 1/ un cadre légal clarifié, qui reconnaisse la légitimité des droits et arrangements locaux pour autant qu'ils ne soient pas contradictoires avec les principes fondamentaux de l'Etat, 2/ un cadre institutionnel décentralisé de la gestion foncière favorisant « des autorités légitimées, autonomes et gestionnaires » (Le Roy, 1996) aptes à réguler la pluralité des normes, et 3/ des outils simples matérialisant les droits faisant consensus. De telles analyses ne sont cependant pas portées par des réseaux d'acteurs suffisants pour être encore sorties du discours scientifique et pouvoir jouer le rôle de « récit de politique publique ».

Même si ces récits sont plus ou moins justes et pertinents, selon les contextes, la question ici n'est cependant pas celle de la véracité. L'intérêt des approches en termes de « récits » est qu'elles suspendent cette question – temporairement au moins. Un récit est toujours une lecture simplifiée, orientée et sélective de réalités nécessairement plus diverses et complexes. Sa 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 »* (idem)[9].

Ce caractère sélectif du récit (qui mobilise certains éléments plutôt que d'autres, des exemples plutôt que d'autres) est même un élément fondamental pour une analyse des politiques publiques : on ne peut agir qu'à partir de représentations simplifiées du réel, couplant un décodage qui *« diminue l'opacité du monde en définissant de nouveaux points d'appui pour agir »* et un recodage, à travers *« un ensemble de normes prescriptives qui donnent sens à un programme politique.* […] *C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action »* (Muller, 1990 : 42-44). Identifier les récits permet d'identifier les raisonnements qui structurent les positions en présence et d'éclairer la structure des arènes et des forums (Jobert, 1999) où se négocient les politiques foncières, sur la nature des controverses qui les animent, sur les logiques des alliances.

[9] 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 (Leach et Mearns, 1996 ; Marcussen, 2000 pour le Mali).

2. Les Plans fonciers ruraux (PFR) : une réponse hybride. Une solution consensuelle ?

Les Plans Fonciers Ruraux ne sont qu'une des approches de reconnaissance des droits fonciers et de sécurisation foncière en Afrique francophone (Le Roy, 1998)[10]. C'est cependant eux qui ont été expérimentés sur de larges échelles, en Côte d'Ivoire et au Bénin et dans une moindre mesure au Burkina Faso, et une de celles qui fait le plus débat. Une des raisons de l'intérêt que suscitent les Plans Fonciers Ruraux tient à ce qu'ils semblent pouvoir s'intégrer dans ces deux récits (et même dans le troisième en émergence), et apparaissent donc comme une réponse potentiellement consensuelle.

D'un côté, la démarche renvoie très clairement à une logique d'enregistrement, et au premier récit : il s'agit d'une démarche systématique d'identification et de cartographie des droits, aboutissant à un registre des ayants droit et à une carte parcellaire. Le PFR permet de sortir de l'oralité et d'entrer dans la sphère du Droit écrit : *« au Bénin, les caractéristiques du régime foncier coutumier (oralité des transferts, absence de preuves valables, de publicité des droits sur la terre) posent problème »* (Hounkpodote, 2000 : 229). Le PFR est censé clarifier la situation foncière, matérialiser clairement les limites, et ainsi réduire les conflits et constituer une incitation à l'investissement. Les certificats fonciers issus de la procédure doivent pouvoir servir de garantie pour le crédit. Ils sont gérés par un dispositif public (au niveau sous-préfectoral en Côte d'Ivoire -Bini, 1999-, au niveau communal au Bénin- , l'échelon villageois n'ayant qu'un rôle technique d'enregistrement des mutations.

Une fois le consensus obtenu par les enquêtes et la phase de publicité, les droits identifiés sortent ainsi des régulations locales/coutumières pour entrer dans une procédure technique d'enregistrement des mutations (héritages, cessions, etc.). Dans cette optique, les PFR sont bien des démarches d'enregistrement, visant à sortir les droits fonciers de leur enchâssement dans les rapports sociaux, pour en faire des droits juridiquement reconnus, objets d'une gestion publique. On retrouve ici, assez clairement, le raisonnement la théorie des droits de propriété, dans sa version qualifiée d'évolutionniste par Platteau (1996), dans la ligne de la théorie de de l'innovation institutionnelle induite : les régulations coutumières fonctionnent à peu près tant que les densités de population sont faibles et que l'insertion dans les marchés est réduite. Dès que les enjeux s'accroissent, l'oralité ne suffit plus, le flou sur les droits suscite des conflits, il y a une demande pour une intervention publique, visant à définir les droits de propriété et à mettre en place un enregistrement des droits ; clarifiant et sécurisant les droits, donnant accès au crédit, cet enregistrement stimule la productivité.

Pour autant, les PFR sont aussi présentés comme une démarche de reconnaissance des droits coutumiers, alternative à l'immatriculation et au titre foncier, qui est dans la plupart des pays le seul statut légal de la propriété foncière. L'ambition est d'identifier et d'enregistrer les droits qui font consensus à l'échelle locale, d'« identifier tous les droits », y compris – en théorie au moins - ceux portant sur les ressources naturelles ou les droits délégués à des tiers ; les droits recensés peuvent être individuels ou collectifs, et dans ce dernier cas, c'est le « ges-

[10] Les démarches de Code Rural visent à intégrer dans la loi des éléments des normes coutumières. La gestion patrimoniale met l'accent sur la constitution de certaines ressources en « patrimoine », la négociation d'accords sur la vision du moyen terme, et la mise en place de règles négociées (Weber, 1998). Plus récemment, la thématique de la formalisation des transactions foncières (Mathieu et al, 2003 ; Lavigne Delville et al, 2001) a émergé, ainsi que celle des conventions locales (Djiré, 2003 ; Lavigne Delville et Hochet, 2005 ; Djiré et Dicko, 2007) sur le thème des ressources renouvelables.

tionnaire » de la parcelle au nom du groupe familial propriétaire, qui est identifié et recensé. Il s'agit de permettre une reconnaissance et une validation publique locale des droits, tels qu'ils existent, et d'en faire le fondement d'une reconnaissance juridique. La démarche se veut neutre, reflet des situations locales. Fondée sur des enquêtes locales, parcelle par parcelle, s'appuyant sur les déclarations des ayants droit sur les droits qu'ils détiennent et la validation des voisins, la démarche est conçue pour rendre possible cette « photographie » des situations locales. Le choix du niveau de droits à enregistrer (individuels, ou collectifs) est laissé aux acteurs locaux, au cas par cas. De fait, selon les zones, la taille moyenne des parcelles varie de quelques hectares à plusieurs dizaines d'hectares, selon que les droits sont individualisés ou que ce sont les patrimoines des familles élargies ou des segments de lignage qui sont enregistrés, la répartition interne des droits entre les ayants droit restant dans ce dernier cas gérée au sein du collectif. Les opérations PFR sont censées déboucher sur une validation et une sécurisation juridiques des droits recensés, dans leur diversité, les certificats représentant une nouvelle forme de titre de propriété, se suffisant à lui-même même si des passerelles vers l'immatriculation sont prévues..

Enfin, la gestion foncière au quotidien est assurée par des comités villageois, formalisant une instance locale de régulation foncière au statut administratif reconnu tout en étant clairement « enchâssée » dans les institutions locales.

On est donc loin de l'application uniforme d'un modèle de propriété privée. Création de droits fonciers légaux « par le bas », à partir de la reconnaissance des droits existants, tels qu'ils se sont forgés au fil de l'histoire, et non pas « par le haut », à partir d'affectation de droits par l'Etat[11], principe de reconnaissance des droits locaux coutumiers dans leur diversité : on est effectivement dans une rupture majeure par rapport aux politiques foncières coloniales et post-coloniales des pays « francophones », fondées sur la négation des droits locaux, ou leur reconnaissance partielle, précaire, à titre de droits d'usage personnels. Il ne s'agit certes pas d'une reconnaissance de la gestion foncière coutumière (la sortie de l'oralité et la délivrance de titres sur les patrimoines familiaux est en soi une transformation significative de la gestion foncière), mais le fondement de la démarche est bien une reconnaissance et une consécration de la légitimité des droits fonciers coutumiers, dans leur diversité. Dans ce sens, les PFR se rattachent en partie récit de la gestion communautaire, en tous cas dans sa version « douce ».

Les argumentaires en faveur des PFR s'appuient ainsi clairement sur les récits de l'enregistrement, tout en mettant en avant les droits locaux, éventuellement collectifs. La formalisation des droits de propriété et la mise en place d'un dispositif de gestion foncière renvoient à la logique de l'enregistrement. Mais la reconnaissance des droits locaux dans leur diversité, l'objectif de réduction des conflits et le principe d'une gestion foncière villageoise répondent à la logique d'une gestion décentralisée, fondée sur la diversité des situations et la légitimité des instances locales. Dès lors que les PFR « photographient » les droits locaux et qu'une autonomie est reconnue aux instances locales (les comités de gestion pouvant difficilement ne pas intégrer les pouvoirs locaux), l'enregistrement peut être un moindre mal pour les tenants du second récit. Cette logique hybride peut être également cohérente avec la troisième lecture, celle de la régulation du pluralisme des normes : le certificat foncier est dans cette perspective l'enveloppe juridique offrant une protection vis-à-vis des tiers tout en laissant une forte marge d'autonomie dans la gestion locale. Articulant reconnaissance des droits

[11] Cf. Comby, 1998 et 2007, pour une mise en perspective de ces deux modes de création de la propriété.

locaux et enregistrement, les PFR peuvent ainsi être légitimés par rapport aux trois récits de la sécurisation.

Les PFR constituent-ils pour autant des dispositifs capables de concilier ces différents points de vue, ces différents récits, et de favoriser ainsi un consensus ? Les recherches de terrain (voir en particulier les chapitres de cet ouvrage) montrent que ce n'est pas le cas, en tous cas pas totalement. Au-delà des sentiers de dépendance institutionnelles, et des intérêts en jeu, une des raisons est que, selon que l'on ancre les PFR dans un récit ou un autre, on ne met pas l'accent sur les mêmes aspects, et ceci a des implications importantes en termes de choix opérationnels et de dispositif institutionnel, avec des conséquences significatives sur les pratiques effectives et à plus long terme sur les trajectoires d'évolution foncière. Autrement dit, si, en termes de concept, les PFR peuvent s'inscrire dans les deux récits (et même le troisième), les choix concrets de mise en œuvre traduisent nécessairement une priorité ou une autre, ou des compromis plus ou moins cohérents.

II. CADRES COGNITIFS ET VISIONS POLITIQUES : DES CONCEPTIONS CONCURRENTES DES FINALITES DE L'OUTIL PFR

A suivre les débats autour des PFR dans les pays qui l'expérimentent, on constate en effet assez vite que le consensus sur l'outil n'est que partiel, au sein du large ensemble des acteurs parties prenantes des forums et des lieux de débats, dans les processus d'arbitrage politique et de décision, mais même aussi au sein du noyau plus restreint de ses promoteurs (responsables nationaux des projets PFR, bailleurs, consultants, agents impliqués dans la mise en œuvre de terrain) qui partagent pourtant une même conviction sur la pertinence et l'intérêt de la démarche. Parfois explicites, souvent implicites, ces divergences révèlent des conceptions différentes des droits locaux et du type de régulation foncière à promouvoir, et donc finalement des visions politiques différentes de ce que doit être la gestion foncière locale et de la finalité de l'outil PFR. Les clivages renvoient pour une part aux cultures professionnelles, pour une part aux positions institutionnelles, pour une part à l'expérience de terrain, et enfin à des positionnements politiques. Ils ne recoupent mécaniquement aucun de ces critères : ils travers les juristes, les agronomes, les économistes, même si des tendances majoritaires peuvent se dessiner.

Je voudrais ici essayer d'expliciter la diversité des conceptions qui se confrontent dans ces débats, autour de deux entrées : la question de la nature des droits à reconnaître, et celle du type de régulation foncière à promouvoir. Il s'agit de proposer des idéaux-types aidant à identifier les conceptions, explicites ou latentes des acteurs, et donc à mieux comprendre la logique de leur argumentation dans les débats sur la définition des politiques de sécurisation foncière ou dans la mise en œuvre des PFR.

1. Quelle est la nature des droits recensés par les PFR et reconnus par les certificats fonciers ?

1.1 Les droits fonciers locaux : « propriété foncière d'origine coutumière » ou maîtrises foncières/faisceaux de droits ?

Quels types de droits peuvent bénéficier d'une validation juridique à l'issue d'une opération PFR ? La réponse à cette question est variable, et dépend à la fois du cadre juridique et de ce qu'il permet, de la conception que l'on a des droits fonciers locaux, et de la méthode d'enquête et d'identification des droits, qui amène nécessairement à une simplification plus ou moins forte, et à des distorsions plus ou moins grandes (d'Aquino, 1998). Le contenu juridique des droits formalisés est ainsi à l'interface d'une vision du souhaitable (ou du possible juridique) et de la finalité de l'enregistrement des droits, d'une part, et des représentations des droits fonciers locaux d'autre part. Il renvoie donc, sur ce dernier plan, aux cadres cognitifs des différents acteurs impliqués concernant ces droits, aux grilles de lecture de la réalité qui structurent leurs représentations.

A l'origine, les PFR ont été promus par des géomètres topographes et des juristes. Ils reposent sur une vision « topographique » du foncier : l'accent est mis sur la délimitation des parcelles sur le terrain. L'enjeu est de faire une « photographie des droits », de les « clarifier » (pour les acteurs extérieurs) en les explicitant. Ce qui, pour ses concepteurs, ne doit pas poser de problème particulier, chacun sachant quels sont ses droits. On relève donc les limites de la parcelle, et on identifie le « propriétaire » - éventuellement le « gestionnaire » si la parcelle est propriété familiale - de la parcelle, avec le témoignage des voisins. Implicitement, on considère qu'il existe une « propriété foncière coutumière », individuelle ou collective, et qu'il suffit de l'identifier, pour lui donner une existence légale.

Les démarches d'identification des droits fondées sur cette vision se heurtent en pratique à la complexité des modes d'accès et de contrôle de la terre tels qu'ils existent en milieu rural. Au-delà des différences significatives de démarche et de méthode d'une expérience à l'autre,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, 2006, ma traduction). Loin de l'ambition affichée d'identifier tous les droits, de faire une « photographie » du foncier, les opérations PFR sélectionnent dans les droits, en favorisent certains, en transforment d'autres. *« Les cartographes s'appliquent à tracer très précisément les limites des parcelles des agriculteurs, tout en omettant en même temps les droits des éleveurs, bûcherons, chasseurs, cueilleurs et autres utilisateurs du même terrain »* (Bassett, 1995 : 397). *« Au lieu de refléter l'ensemble du système de droit foncier indigène, les cartes n'en donnent qu'une vue tronquée, en se concentrant exclusivement sur certains droits d'une certaine partie de la population, tels que ceux des agriculteurs et des chefs de lignage. Elles présentent par conséquent des informations à la fois partielles et partiales, c'est-à-dire incomplètes et préconçues* » (idem : 396).

Au-delà de leur diversité, les droits fonciers locaux en Afrique rurale partagent en effet quelques grandes caractéristiques, qui interrogent sur la faisabilité, et en tous cas les conditions et les impacts, d'une telle « ethnographie appliquée » :

- il n'y a pas de distinction de fond entre droits sur les terres agricoles et droits sur les ressources naturelles. Il est plus pertinent de raisonner en termes « d'accès et de contrôle de la terre et des ressources naturelles » ;
- les droits sur les terres et les ressources naturelles forment un ensemble complexe de prérogatives individuelles et de régulations collectives, à différents niveaux, les droits détenus dépendant de l'identité sociale de la personne et de sa position dans les systèmes d'inégalités et de domination. Il y a une différence de nature entre les droits des ayants droits familiaux et les « étrangers » au collectif familial ;
- les droits découlent de normes sociales, mises en œuvre par des autorités, à différentes échelles de l'organisation familiale (en fonction des règles d'héritage et d'installation des jeunes) et sociale, et peuvent être en partie renégociables.

Les droits fonciers sont ainsi fortement « enchâssés » dans les rapports sociaux, ils ont une dimension fondamentalement socio-politique, et mettent en jeu les appartenances sociales. Ils n'existent pas en tant que tels, mais seulement en rapport avec les normes qui les légitiment et les autorités qui les gouvernent. Par ailleurs, la pluralité des normes (celle interne aux systèmes coutumiers, Jacob, 2001 ; et surtout celle qui résulte de la coexistence de normes publiques et de normes locales, Lavigne Delville, 1998a; Lund, 2001) et les évolutions sociales, économiques, démographiques, font que les droits peuvent être légitimés et contestés sur différents registres et favorisent une politisation du foncier, posant des questions de régulation ou de gouvernance locale (Le Meur, 2006b). Il peut exister des terres en propriété privée (celles qui ont été défrichées par leur détenteur, celles qu'il a achetées), mais ce n'est qu'un cas particulier et le modèle global doit être plus large. Enfin, la marchandisation de la terre ne signifie pas nécessairement un total « désenchâssement » des droits (Colin et Chauveau, à paraître).

Pour décrire les droits fonciers, la recherche foncière contemporaine met ainsi l'accent sur une approche en termes de « faisceaux de droits » (Colin, 2004, 2008) ou de « maîtrises foncières » (Le Roy, 1995, 1997)[12], permettant d'identifier les « droits élémentaires », les « droits opérationnels » (ceux qui portent sur les usages de la terre et des ressources ou leur transformation), et « droits d'administration » (ceux qui portent sur la répartition et la gestion des droits opérationnels), et la façon dont ils sont distribués au sein des collectifs familiaux, des autorités foncières locales, et des autres utilisateurs. L'image des droits fonciers telle qu'ils ressortent de la recherche foncière est très différente d'une vision en termes de propriété (cf. figure 1).

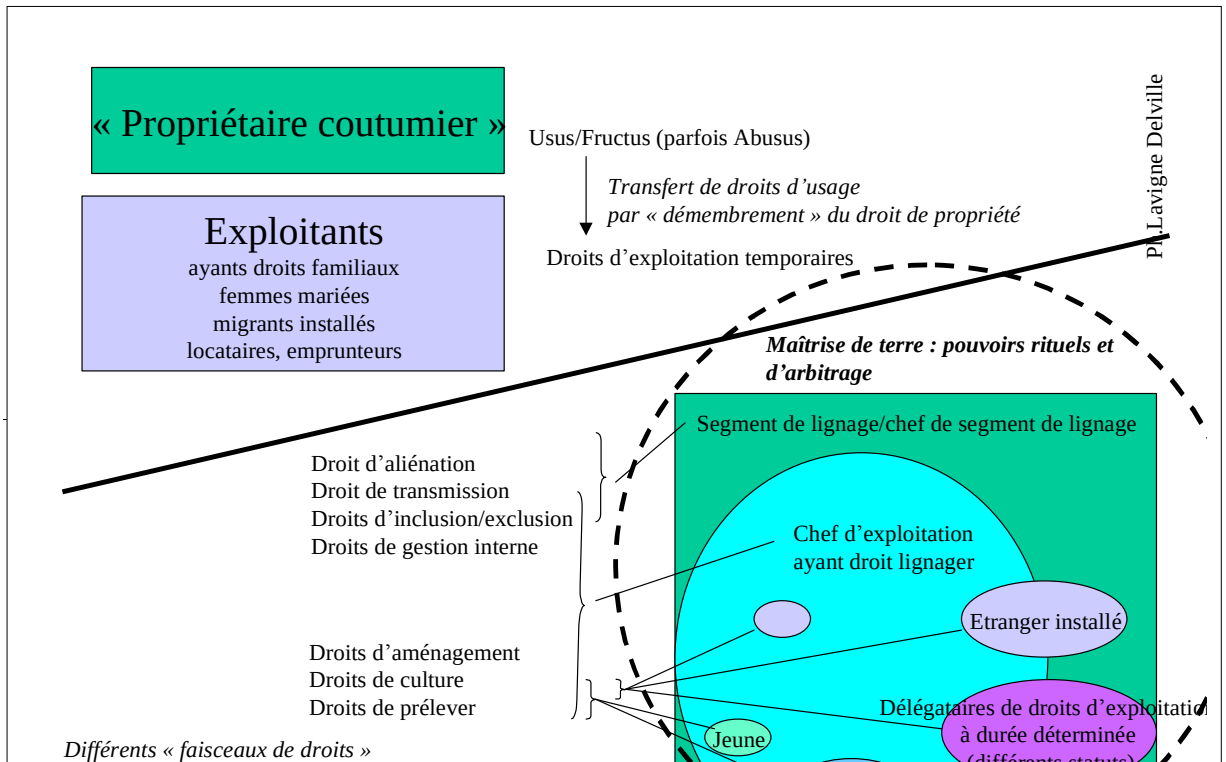


Fig.1. « Propriété d'origine coutumière » versus « faisceaux de droits »

Ces approches sont cependant récentes, et encore très peu diffusées dans l'espace des politiques foncières. Elles se confrontent de plus, en pays francophone, à une culture juridique fondée sur le droit romain, qui voit une juxtaposition de propriétaires, indépendants les uns des autres, et d'espaces publics, et a beaucoup de mal à penser les droits emboîtés, les interdépendances, et les ressources communes, beaucoup plus facilement conceptualisables dans une culture de *common law*[13]. Cette culture juridique structure très largement les cadres cognitifs de l'ensemble des acteurs en milieu francophone. Pour ces deux raisons, même les acteurs connaissant bien le milieu rural ont souvent du mal à conceptualiser les droits fonciers en échappant à une lecture marquée par une conception en termes de propriété. Ce qui n'a pas empêché différentes tentatives, plus ou moins abouties, pour faire évoluer la méthodologie des PFR, et mieux prendre en compte la dimension collective des patrimoines familiaux (Côte d'Ivoire, Bénin), le pastoralisme (Burkina Faso), les droits délégués, ou les droits intra-familiaux (Bénin), sans jamais échapper totalement, bien sûr, aux inévitables effets de distorsion et de sélection

1.2 Quatre conceptions en concurrence

Selon qu'ils raisonnent en termes de propriété ou de faisceaux de droits, que leur objectif est de développer une propriété privée ou de formaliser les droits existants sans (trop) les transformer, qu'ils intègrent dans leur réflexion les ressources naturelles ou se qu'ils limitent aux patrimoines familiaux et aux terres agricoles (incluant les jachères et les réserves), les conceptions des acteurs des politiques foncières peuvent se regrouper en quatre grands types :

- Pour les uns, les PFR identifient ce qu'on peut appeler une **« propriété privée d'origine coutumière »**. Pour eux, le foncier rural agricole (les ressources naturelles sont exclues) s'organise naturellement en termes de propriété privée, qu'elle soit indi-

[13] Cf. la démonstration très convaincante de Galey (2008).

viduelle ou collective. Les PFR identifient ces propriétés, et permettent de leur donner une existence juridique sous la forme de « certificats fonciers », individuels ou collectifs. Au sein de ce groupe, certains considèrent qu'il faut favoriser la transformation de ces « propriétés coutumières » en propriétés individuelles par l'immatriculation. Il s'agit là de la vision classique de l'enregistrement et de la généralisation de l'immatriculation, utilisant ici les PFR et les certificats fonciers comme **étape transitoire** (A). Pour d'autres, les certificats fonciers sont une fin en soi. Un passage à l'immatriculation est possible sur demande, mais les certificats représentent un nouveau **statut juridique de la propriété, co-existant durablement avec l'immatriculation**, et censé répondre aux besoins de sécurisation de l'immense majorité des ruraux (B) ;

- Pour les autres, les droits fonciers locaux ne relèvent pas du modèle de la propriété, mais de faisceaux de droits ou de maîtrises foncières. Les démarches d'enquête, le contenu juridique des certificats doit s'adapter de façon à restituer ces différents « faisceaux de droits » détenus par les individus ou les collectifs familiaux détenteurs de droits. Dans une première variante, on s'intéresse aux seules terres agricoles et patrimoines familiaux. Les certificats sont donc aussi un nouveau statut juridique, **durablement complémentaire à l'immatriculation,** mais plus souple, permettant de sécuriser une **gamme de maîtrises foncières,**, rendant compte de la distribution des droits au sein des collectifs familiaux en question (C). Un seconde variante met en avant l'absence de distinction entre terre et ressources renouvelables, et considère que les certificats fonciers doivent reconnaître l'ensemble des maîtrises foncières, portant sur les terres comme sur les ressources naturelles. Dans cette optique, un certificat peut donner existence juridique à des patrimoines familiaux, mais aussi à des pâturages communs, à des droits de pêche, etc., et donc pouvoir recouvrir une **très large gamme de maîtrises foncières sur les terres et les ressources naturelles** (D).

Les acteurs raisonnant à partir du « récit » de l'enregistrement des terres se retrouvent pour l'essentiel dans les conceptions A et B, les notions de faisceaux de droits ou de maîtrise foncières étant difficilement intelligibles pour eux, et relevant au mieux de caractéristiques devant disparaître pour entre dans le droit écrit. Ceux qui portent le « récit » communautaire de la sécurisation foncière se répartissent entre les conceptions B, C ou D, en fonction de leur lecture de ces droits : en effet, même pour eux, les analyses en termes de maîtrises foncières ou de faisceaux de droits, restent souvent complexes ou pas connues. En pratique, rares sont les acteurs qui portent la conception D, plutôt mise en avant par les spécialistes de la gestion des ressources naturelles et les partisans d'une gestion décentralisée des terres et des ressources, qui mettent en avant les questions de gouvernance avant celle des outils de formalisation des droits.

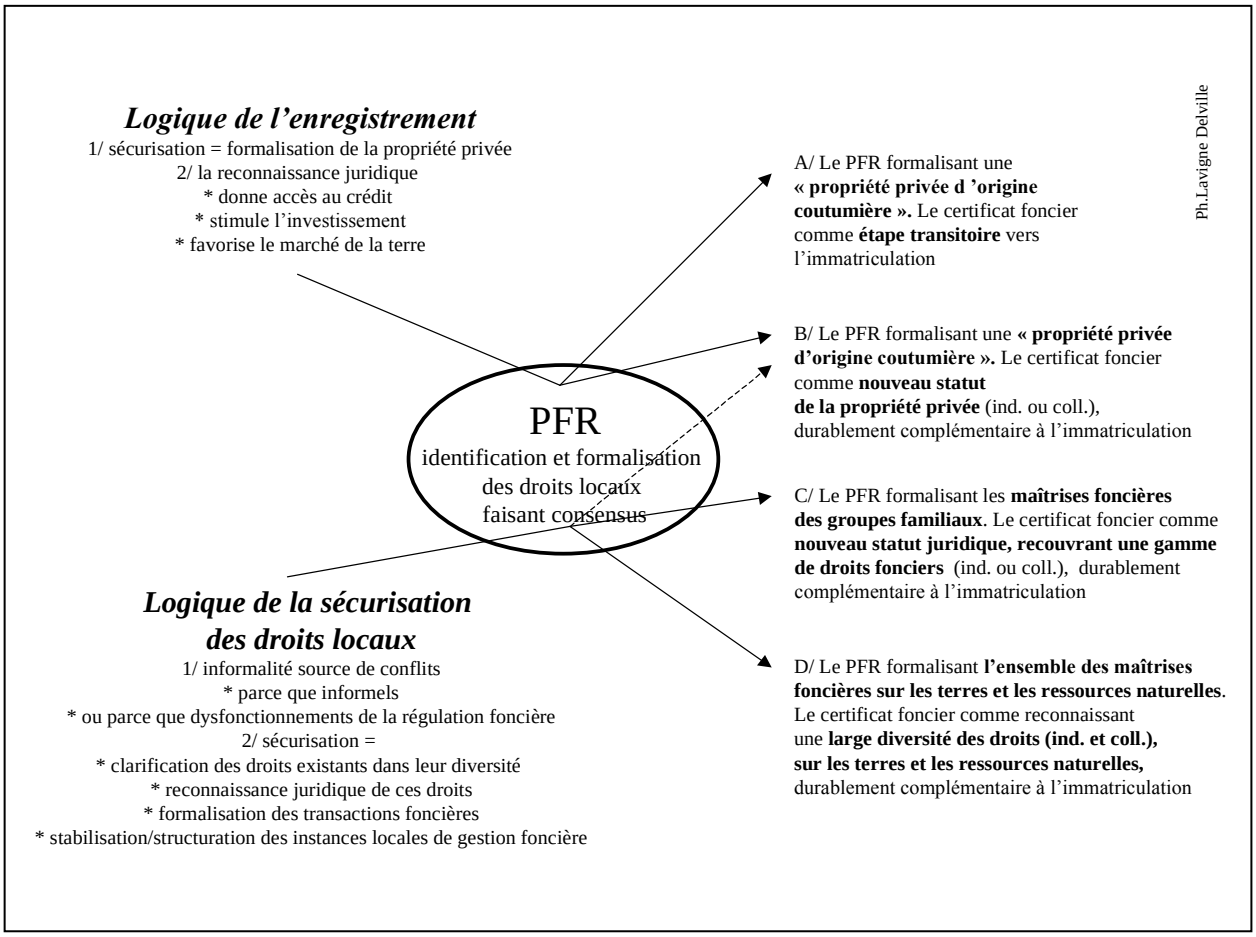


Fig.2 : Quatre conceptions des droits recensés dans les PFR

Il y a donc des liens, mais qui ne sont pas mécaniques, entre le récit de la sécurisation foncière dans lequel se reconnaissent les acteurs, et leur conception des droits fonciers (fig.2).

Ces quatre conceptions sont cependant assez différentes, et appellent des méthodologies différentes d'enquête foncière :

- ▹ hiérarchie entre la phase topographique des levés de parcelle et la phase des enquêtes socio-foncières visant à identifier les ayants droits et les droits dont ils disposent,
- ▹ contenu des enquêtes socio-foncières, qui intègrent dans les cas C et D des grilles d'enquête socio-anthropologiques plus sophistiquées, cherchant avec plus ou moins de succès à restituer une image plus complète et plus juste de réalités socio-foncières variées.

2. Administration ou régulation ? Les conceptions de la « gestion » foncière

Cette diversité de conceptions des droits se double d'une diversité de conceptions de la « gestion » foncière. La formalisation des droits n'a en effet de sens que si l'information est à jour, si les changements, les mutations, sont enregistrés et donnent lieu à la délivrance de nouveaux

certificats, bref, si le juridique se superpose durablement au réel[14]. C'est l'objet de la « gestion » foncière. Mais ce terme de « gestion » est très polysémique. Il rassemble des dimensions différentes, mieux identifiées séparées en langue anglaise : celle de la définition des règles, celle du management, ou du pilotage du dispositif de gestion, celle de la mise en œuvre (operating) (Ostrom, 1994 ; Lavigne Delville et Hochet, 2005 : 34) ou, pour dire plus simplement, celle de la gouvernance et de l'administration (FAO, 2007).

2.1 Absorber les droits dans un dispositif public ou articuler les modes de régulation foncière ?

Dans une conception en termes de « propriété privée d'origine coutumière », l'opération PFR permet d'extraire les droits de propriété de leur enchâssement dans les rapports sociaux locaux, pour les faire basculer dans une régulation publique : *« la spécificité de l'outil PFR est de vouloir saisir et « externaliser » les procédures de validation des droits constatés, c'est-à-dire, une fois la constatation et l'enregistrement des droits effectués, de les extraire des procédures locales de validation pour leur substituer une procédure légale, qui n'est pas du ressort du PFR »* (Chauveau, 2003 : 39). Ni d'ailleurs des autorités coutumières. Une fois le certificat émis, les actes juridiques sur la parcelle relèvent de procédures administratives, se traduisant par l'émission de nouveaux certificats par le maire ou le comité sous-préfectoral. Il n'y a ni utilité ni place pour des régulations coutumières, sauf éventuellement pour la résolution de certains conflits, ceux qui ne sont pas prévenus par la procédure PFR (conflits intrafamiliaux, sur les contrats agraires, etc.). Le rôle des Comités villageois de gestion foncière est censé être strictement technique : ils constituent un premier niveau de formalisation et d'enregistrement des contrats et des mutations, pour transmission au niveau supérieur. Il s'agit donc de construire un dispositif public de gestion des certificats fonciers, qui « absorbe » les droits locaux, les fait basculer dans une logique publique où seuls les actes juridiques classiques sont – en théorie - possibles (achat, vente, mise en gage, etc.).

Dans une conception en termes de maîtrises foncières, au contraire, la légitimité des normes locales est reconnue. L'Etat ne prétend pas faire basculer les droits fonciers coutumiers dans une propriété privée. La reconnaissance juridique offerte aux patrimoines familiaux laisse aux collectifs familiaux la libre gestion de leurs patrimoines (de même pour les espaces et ressources communes si elles sont concernées). Le certificat atteste des prérogatives et obligations qui ont été énoncées lors des enquêtes, qui ont été transcrites dans les procès-verbaux d'enquête, et ont été confirmées par la procédure de validation[15]. Les mutations sont enregistrées, à partir du moment où elles ont suivi la procédure et sont validées localement, sans les enfermer dans la gamme étroite des mutations de propriété privée : il peut y avoir transmission partielle des droits d'administration lors d'un héritage ; on peut céder au vivant les droits d'exploitation sur une parcelle, sans la « vendre » au sens strict. Le basculement vers l'individualisation, l'immatriculation, la vente est bien sûr possible et les procédures pour cela prévues légalement, mais il n'est pas imposé. Il se réalise, éventuellement, au fur et à mesure des évolutions économiques et sociales, et par le choix explicite des ayants droit. Pour rendre

[14] La capacité des systèmes d'information foncière a être effectivement tenus à jour de façon durable est un des enjeux clés de la réussite d'opérations d'enregistrement… et souvent la principale cause de leur échec.

[15] Le certificat peut en contenir le détail (ce qui en rend la production et la gestion plus lourde), ou préciser pour les parcelles qui ne sont pas en propriété privée, que les droits attestés par le document sont ceux qui ont été enregistrés au procès-verbal d'enquête et confirmés par la phase de publicité, et que seuls les actes cohérents ave eux sont juridiquement possibles, sauf accord explicite des ayants droit.

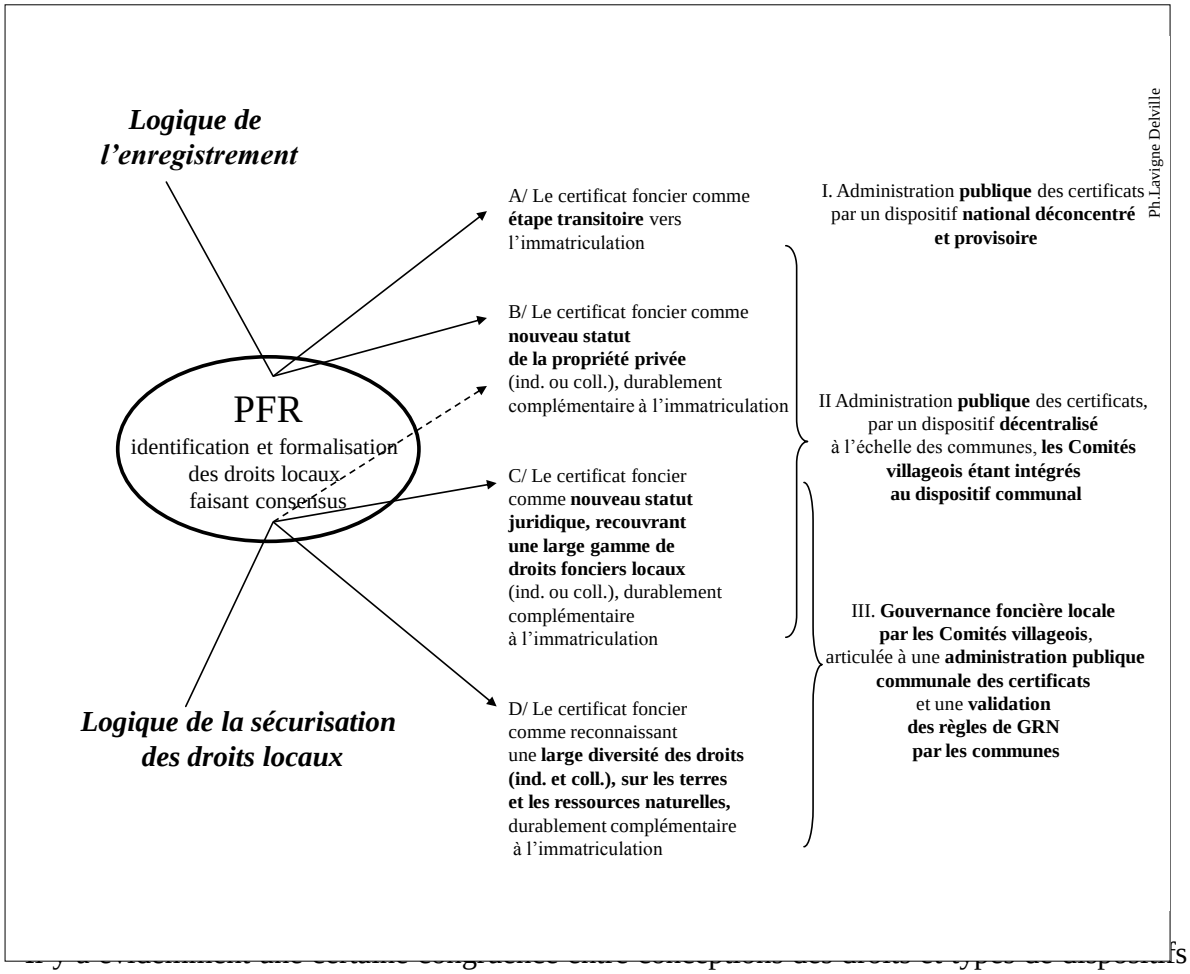
cela possible, les Comités villageois de gestion foncière ont à vérifier l'adéquation des mutations ou contrats qu'on leur demande de formaliser et d'enregistrer, à la fois aux normes locales et aux contenus des certificats. Dès lors, ces comités jouent un rôle sur l'explicitation et l'évolution des normes, et sont donc investis d'une fonction de *régulation foncière*, et pas seulement d'administration des droits, et de premier niveau de gestion de conflits résiduels. La logique est donc de gérer le pluralisme des normes par une *articulation* durable et dynamique entre régulations locales et publiques. Dans une telle perspective d'articulation des modes de régulation, la part relative des normes sociales locales, d'une part, de l'écrit et du formel, d'autre part, sont à la fois variables (en fonction des contextes locaux) et évolutives.

2.2 Trois types de dispositifs institutionnels

Dans tous les cas, les PFR sont donc un moyen pour faire entrer les droits fonciers locaux dans le droit écrit et mettre en place un dispositif de gestion foncière, couvrant l'ensemble du parcellaire villageois. Pour des questions de proximité et d'efficacité, les dispositifs intègrent un échelon villageois, souvent des « comités villageois de gestion foncière », aidant aux opérations PFR et jouant un rôle d'instance de 1er niveau pour l'enregistrement des mutations. La conception de ce dispositif varie cependant, en fonction de son degré de décentralisation, et de la reconnaissance ou non d'une fonction de définition de règles ou d'arbitrage aux instances de gestion foncière. Ces conceptions se recoupent, plus ou moins directement, aux conceptions des droits :

- dans un premier cas, les certificats sont un outil transitoire, avant immatriculation (A). Si la transition est pensée comme devant être rapide, comme en Côté d'Ivoire où les parcelles bénéficiant d'un certificat foncier sont censées passer à l'immatriculation dans les trois ans, les choix s'orientent vers un **dispositif public déconcentré transitoire d'administration foncière (I),** lié à l'administration territoriale, et censé disparaître lorsque l'ensemble des terres sont immatriculées et sont gérés par le service des Domaines.
- dans un second cas, la gestion foncière porte également essentiellement sur la gestion technique des mutations. **Un dispositif décentralisé permanent d'administration foncière (II)** est mis en place à l'échelle communale, qui apparaît comme le compromis adéquat entre proximité et capacités administratives. Confier cette fonction aux communes évite la mise en place d'une administration spécifique d'envergure nationale et rend possible une future fiscalité locale. Dans un tel schéma, les instances villageoises sont, comme au Bénin, des « sections villageoises » du dispositif communal, instruisant par délégation les demandes de mutations.
- dans le dernier cas, on est dans une perspective de **gouvernance foncière locale**, intégrant la question de la régulation. Dans cette perspective, les **Comités villageois de gestion foncière**, instances hybrides représentant les pouvoirs locaux et les catégories sociales et socio-professionnelles (femmes, jeunes, agriculteurs, éleveurs) jouent un rôle (enregistrer les mutations) mais aussi politique (définir les règles locales qui gouvernent la gestion des terres et des ressources naturelles et en assurer, négocier les compromis entre normes locales et normes publiques), la gestion administrative des certificats fonciers restant de la responsabilité d'un **dispositif communal d'administration foncière** (III). La commune valide de plus par arrêté les règles locales de gestion des ressources naturelles, pour les rendre opposables aux tiers.

Fig. 3 : Trois conceptions du dispositif de gestion des certificats fonciers



Il y a évidemment une certaine congruence entre conceptions des droits et types de dispositifs de gestion foncière préconisés (cf. fig. 3). Pour autant, il n'y a pas de lien mécanique : on peut voir les certificats comme option transitoire et appuyer un dispositif communal, pour peu que la transition soit perçue comme devant être progressive. Une conception en termes de propriété d'origine coutumière peut fonctionner avec un dispositif déconcentré ou décentralisé. On peut imaginer une gestion communale de maîtrises foncières sur les ressources naturelles (même si cela est sans doute techniquement plus complexe).

Notons que le troisième type, qui affirme une décentralisation forte de la gestion des terres et des ressources naturelles au niveau villageois, n'est guère exploré en pratique[16].

La forme du dispositif institutionnel promu a évidemment des enjeux fonctionnels : comment gérer le dilemme entre proximité et économie d'échelles et assurer une viabilité économique du dispositif de gestion foncière ? Quelles instances publiques sont à même de délivrer les certificats ? Mais elle renvoie aussi, évidemment, à des enjeux institutionnels (le dispositif relève-t-il du Ministère de l'Agriculture, du Service des Domaines ? du Ministère chargé de l'administration territoriale ou de la décentralisation ? Plus fondamentalement encore, il renvoie à une conception de l'Etat et du traitement de la pluralité des normes, selon que l'on re-

[16] La démarche de gestion patrimoniale expérimentée à Madagascar dans les années 90 avec la « gestion locale sécurisée » et la « sécurisation foncière relative » est sans doute la plus proche de cette option.

connaît ou non cette pluralité, que l'on cherche à la faire entrer dans un cadre juridique et institutionnel « standard » ou au contraire à construire un dispositif légal et institutionnel gérant une articulation dynamique entre normes locales et normes publiques. Et donc, *in fine*, à une conception de l'Etat.

3. Des choix différents d'un pays à l'autre

Les différentes conceptions des droits ont des implications sur les choix institutionnels qui fondent le dispositif, les instances mobilisées, leurs prérogatives. A titre illustratif, on peut tenter de schématiser la façon dont les différentes expériences de PFR se situent dans cette diversité de conceptions. J'élargis ici le questionnement à Madagascar, qui a mené des expériences voisines, sur la gestion patrimoniale des ressources naturelles (approche GELOSE, qui intégrait une identification des droits fonciers sans formalisation juridique), et sur la formalisation des droits locaux dans le cadre du Programme National Foncier, en cours de mise en œuvre.

Pays/expérience	Conception des droits	Conception de la régulation foncière
Côte d'Ivoire		
- opération pilote	B	I ? (dispositif centralisé pendant la phase pilote, aurait pu être permanent)
- loi foncière de 1998	A	I
Burkina Faso	B (tentatives d'intégrer le pastoralisme)	Pas clarifié
Bénin (loi portant régime foncier rural, 2007)	Hésite entre B et C	II
Madagascar		
- Gelose	D	III (sans reconnaissance juridique des patrimoines fonciers individuels ou familiaux)
- Programme National Foncier	B	II

Tab. 1 Choix institutionnels des pays ayant des PFR

III. CADRES COGNITIFS ET CONTROVERSES DANS LA PRODUCTION DES POLITIQUES FONCIERES : ILLUSTRATIONS A PARTIR DU CAS DU BENIN

Focaliser comme je l'ai fait le propos sur les cadres cognitifs et les conceptions peut sembler un exercice théorique. Cela contribue pourtant à rendre plus lisibles les débats et les contro-

verses[17] dans les processus de production des politiques foncières. Dans ces débats, des acteurs divers (dans leur position institutionnelle, leur profession, leur expérience, leurs enjeux propres) sont en effet en interaction pour définir les finalités et les modalités de l'intervention publique en matière de sécurisation foncière, et se confrontent autour d'enjeux de visions politiques, de sens, de pouvoir, d'intérêts. Ils se confrontent aussi à partir des cadres cognitifs qui sont les leurs et à partir desquels ils lisent la question foncière et ses enjeux, ils cherchent à argumenter à partir de points de vue légitimes, puisque les logiques d'intérêts (individuels ou institutionnels) peuvent difficilement s'exprimer directement. Au fil des débats, des expériences, des argumentations, les positions peuvent évoluer. L'approche cognitive des politiques publiques permet ainsi de dépasser les lectures mécanistes, qui voient dans les débats une simple traduction des enjeux politiques, institutionnels, corporatistes (qui existent incontestablement), et de mettre l'accent sur les représentations du problème et des stratégies pour y répondre.

Ces visions contradictoires ne sont pas forcément explicitées. Tous les acteurs n'ont pas nécessairement formalisé leurs représentations. L'avancée des expérimentations de terrain amène à déplacer les questionnements, à révéler de nouveaux enjeux. Par contre, ces contradictions ressortent chaque fois qu'il faut avancer sur des choix pratiques, opérationnels.

Dans les phases d'expérimentation des PFR, ces controverses sont le plus souvent voilées, ou euphémisées :

- parce que les promoteurs ont une vision assez fonctionnaliste de l'outil et mettent l'accent sur la réalisation des PFR plus que sur la gestion de l'information foncière issue de leur mise en œuvre, et que leurs efforts se concentrent sur l'expérimentation des méthodes et des outils pour faire la preuve que c'est opératoire, induisant des adaptations pragmatiques des méthodes sans que leurs enjeux socio-politiques soient toujours explicitement perçus[18] ;
- parce que, à un moment où la légitimité et la possibilité pratique de la reconnaissance des droits coutumiers ne sont pas assurées dans l'arène des politiques foncières, euphémiser les questions centrales de ces politiques (quels droits ? quelle régulation ? quelle conception du rapport Etat/sociétés locales dans la gestion foncière) peut aussi être une stratégie pour faciliter un consensus apparent et reporter le débat à une étape ultérieure, lorsque le principe de la reconnaissance des droits locaux sera acquis.

C'est lors des débats sur l'institutionnalisation de la démarche que ces controverses émergent le plus clairement. D'abord parce que ces débats mettent en jeu un ensemble plus large d'acteurs et d'institutions, au-delà du noyau de personnes convaincues. Ensuite parce que passer d'une démarche pratique mise en œuvre par un noyau d'acteurs à des procédures validées par décret oblige à une mise en débat élargi et à sortir des flous.

1. La politique foncière rurale au Bénin, un processus en cours

Je voudrais illustrer la façon dont se structurent ces controverses à partir du cas de la politique foncière du Bénin (Hounkpodote, 2000 ; Le Meur, 2006 ; Lavigne Delville, 2007b). Les expé-

[17] Je prends ici le terme de controverse au sens de « temps d'exploration et de stabilisation des enjeux durant lesquels la diversité des dimensions, la pluralité des acteurs engagés et des voies d'action possibles sont envisagées avant la clôture politique » (Lascoumes, 2004 :124).

[18] Cf. Le Meur 2006 sur ce point.

rimentations des PFR y ont commencé en 1993, sous l'égide du Ministère de l'Agriculture, dans le cadre du Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN). Inspirée de l'approche ivoirienne lancée peu avant, la démarche béninoise part d'une logique topo-cartographique mettant l'accent sur l'informalité comme source d'insécurité. Diverses évolutions amènent à centrer la démarche sur les détenteurs coutumiers, et à tenter de mieux prendre en compte la diversité des droits, même si l'évaluation de 1998 et une étude de terrain en 2003 montrent que des problèmes demeurent[19]. La gestion foncière post-PFR est conçue au niveau de Comités villageois. On est donc dans une conception des droits qui hésite entre B et C, et une conception de la gestion foncière de type III (à une période où la décentralisation administrative n'est pas encore en place).

Dès 1999, un processus d'élaboration d'un avant-projet de loi portant régime foncier rural est lancé, dont le texte est finalisé en 2003. La loi portant régime foncier rural a été votée début 2007, après un processus lent, un peu chaotique, et encore en cours, mais qui a malgré tout, sur une quinzaine d'années, posé les bases d'une petite révolution : avec le Code Rural du Niger en 1993 (qui a intégré la décentralisation de 2004), c'est la première législation d'Afrique de l'ouest à proposer ainsi une claire reconnaissance des droits locaux, couplée à une décentralisation de la gestion foncière rurale[20]. La loi marque une rupture fondamentale avec la présomption de domanialité sur les terres coutumières et bascule dans les terres privées les terres *« objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales »*[21]. Celles-ci sont gérés par un dispositif décentralisé, articulant niveau communal (service des affaires domaniales, environnementales et foncières, Comité communal de gestion foncière) et villageois (section villageoise de gestion foncière). Tous les contrats de vente doivent être enregistrés auprès du Comité villageois de gestion foncière. Les villages peuvent définir des règles de gestion des ressources renouvelables, validées par arrêté communal. A la demande des villages, les Communes peuvent lancer des Opérations PFR aboutissant à la délivrance par le maire de certificats fonciers, constituant *« une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge »*. Les droits fonciers sont dès lors gérés par la Commune et ses sections villageoises de gestion foncière.

La loi définit ainsi un dispositif décentralisé à l'échelle des communes (régulation de type II), mais laisse au village l'initiative de demander un PFR et reconnaît à ce dernier le droit de définir des règles de gestion des ressources naturelles : là où l'enregistrement ne paraît pas utile aux acteurs locaux, l'autonomie de gestion foncière locale est donc maintenue, sauf pour les ventes qui doivent être enregistrées (on se rapproche alors en pratique de la gestion décentralisée III). C'est donc un équilibre politique et institutionnel très subtil qui est proposé par la loi, un peu durci par la décision de l'Assemblée nationale de transformer les Comités villageois en « Section » du Comité communale de gestion foncière.

[19] Cf. Le Meur 2006, et Edja et Le Meur dans ce ouvrage.

[20] Dans l'Océan Indien, Madagascar a fait le même choix, en reconnaissant la « propriété privée non titrée » et en lui accordant le bénéfice de certificats fonciers, gérés par un Guichet foncier communal.

[21] Cette formulation prudente intègre les évolutions et évite les risques de « retraditionnalisation » : ainsi, dès lors que les ventes sont légitimes localement, une parcelle achetée est reconnue au nom de son propriétaire actuel. Elle ne définit pas non plus les types de droits pouvant faire l'objet de certificats, laissant la question ouverte.

La vision portée par les promoteurs des PFR semble donc intégrée. Mais pendant le temps de maturation du projet de loi, l'arrivée du Millenium Challenge Account (MCA)[22] et la création d'un Ministère chargé de l'urbanisme et de la réforme foncière, élargit brutalement le réseau d'acteurs en jeu et ré-ouvre des débats qui étaient plus ou moins stabilisés, laissant une incertitude sur les modalités opérationnelles de mise en œuvre de la loi, et donc finalement sur le sens de la politique foncière. Par ailleurs, certains choix opérationnels n'étaient pas encore tranchés. On peut ainsi identifier trois grandes controverses, latentes ou explicites, et traduisent des clivages différents au sein des réseaux d'acteurs impliqués.

2. Le certificat foncier, fin en soi ou étape vers l'immatriculation ?

Une première controverse, essentielle pour la finalité des PFR, est explicite et vive. Pour leurs promoteurs (équipes projets, bailleurs), les PFR au Bénin sont clairement perçus comme un complément, voire un substitut, à l'immatriculation. *« Tout en admettant que le PFR pourrait permettre une ouverture vers l'immatriculation foncière, nous pensons que la portée juridique des droits coutumiers confirmés et consolidés par le PFR devrait assurer aux paysans une sécurité foncière suffisante dans leurs rapports à la terre pour leur éviter de devoir recourir à un titre foncier »* (Hounkpodote, 2000 : 232). La conscience des blocages de l'immatriculation étant assez largement partagée, cette conception a progressivement fait un quasi-consensus au sein des acteurs travaillant dans le milieu rural, malgré une série de tentatives du Ministère de l'urbanisme pour réintégrer une vision en termes d'immatriculation.

En effet, l'option de base des PFR, offrir une alternative à l'immatriculation, ne fait que partiellement consensus, au delà du réseau d'acteurs qui le soutient. L'immatriculation et le Titre Foncier garanti par l'Etat sont perçus par de nombreux acteurs comme la seule référence de droit « réel ». Malgré toutes les démonstrations théoriques et pratiques des limites de l'immatriculation, clair produit de la colonisation[23], la culture juridique en Afrique francophone demeure imprégnée de cette logique, en vertu de laquelle les biens fonciers doivent faire l'objet d'une procédure rigoureuse et inattaquable[24]. Toute autre procédure, en particulier celles qui reposent sur des droits de propriété non garantis par l'Etat comme les certificats fonciers[25], est perçue comme une procédure de second niveau. De plus, les acteurs qui soutiennent une extension de l'immatriculation argumentent (de façon apparemment discutable) que l'OHADA (traité régional sur l'organisation du droit des affaires) ne reconnaît que le Titre foncier comme garantie pour le crédit. Dès lors, les certificats ne peuvent être conçus comme fin en soi, et l'immatriculation demeure la référence ultime.

Au Bénin, le débat, qui semblait clos en 2003, a été ré-ouvert avec la préparation du projet MCA-Bénin, en 2005. Ayant pour objectif de lutter contre la pauvreté par la croissance économique et la levée de contraintes à l'investissement, le projet MCA intègre un volet « fon-

[22] Soutenu par le Millenium Challenge Corporation, nouvelle agence d'aide des Etats-Unis.

[23] Dans le cas des Comores et de Madagascar, Garron (1994) cite un administrateur colonial, faisant le constat de l'impasse… en 1925. Cf. Comby, 2007.

[24] Lors d'un séminaire sur le foncier, en 1999, après une longue discussion sur ce point, un juriste responsable de la politique foncière rurale d'un pays de la sous-région prenait conscience que l'achat d'une Mercedes faisait l'objet d'un simple contrat de droit privé, alors même que sa valeur est bien plus élevée qu'une parcelle de terre en milieu rural et donc que l'argumentaire sur la nécessaire sécurité juridique parfaite de la transaction foncière était peut-être discutable.

[25] Ce qui est la règle dans la majorité des pays, où le cadastre est fiscal et non juridique.

cier » dont l'objectif (« assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace en vue de faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété comme actif monnayable »[26]) renvoie clairement au récit de l'enregistrement des terres et de la délivrance des titres. Pour cela, le projet veut financer 300 PFR en milieu rural[27]. Dans les premières versions du projet, 40 % à 60 % des certificats fonciers issus des 300 PFR financés par le projet devaient être immatriculés durant la durée du projet (conception A). Les négociations avec les concepteurs des PFR ont amené à supprimer tout objectif quantitatif, mais la finalité de création d'un marché foncier reste présente dans les discours des responsables du MCA, même si l'équipe du volet foncier est beaucoup plus nuancée. Et si ces objectifs quantitatifs ont disparu, la volonté d'inciter à passer à l'immatriculation demeure, comme le montrent les pressions des géomètres et du Ministère de l'Urbanisme et de la Réforme Foncière pour modifier les procédures de levé de parcelle dans la méthodologie PFR afin qu'elles correspondent aux exigences du « pré-bornage »[28], et pour mettre des bornes en ciment aux limites des parcelles : c'est alourdir la procédure et accroître significativement son coût, pour chacune des parcelles, dans l'objectif de réduire les frais des seuls individus intéressés à passer à l'immatriculation, en leur évitant une étape. Plus récemment, l'Ordre des géomètres tente d'imposer son leadership sur les enquêtes foncières, faisant peser un nouveau risque sur la cohérence de la démarche.

3. Quels droits sont attestés par les certificats fonciers ?

Un second débat, porté par certains experts portant une vision en termes de maîtrises foncières, est interne au groupe des acteurs partageant une conception des PFR en tant qu'outils durablement complémentaires à l'immatriculation (B, C, D). Comme on l'a vu, la loi portant régime foncier rural crée les certificats fonciers, sans en préciser le contenu juridique, laissant donc ouverte la question de la conception sous-jacente. Ce choix, sans doute pertinent du point de vue de l'acceptabilité politique de la réforme, reporte sur le cadre réglementaire la responsabilité de trancher, à travers les choix concrets sur le format et le contenu du certificat, et sur les actes juridiques possibles avec un certificat foncier.

La question du contenu des droits validés par le certificat ne se pose guère pour les tenants d'une conception en termes de « propriété d'origine coutumière » (A et B) : les certificats attestent d'une propriété, individuelle ou collective. Elle est plus cruciale dès lors que l'on part d'une conception plus complexe des droits locaux (C ou D). Or, partant d'une conception topographique, les promoteurs des PFR au Bénin ont progressivement intégré une lecture plus complexe des droits (Edja et Le Meur, 2003), qui s'est traduite dans une demande d'appui socio-anthropologique à l'amélioration des démarches d'enquête socio-foncière (PGTRN, 2005) et à la formation des opérateurs chargés des enquêtes socio-foncières (Codjia et al, 2008). D'une conception en termes de propriété coutumière (B), les méthodologies évoluent donc clairement (même si c'est de façon incomplète) vers une conception en termes de faisceaux de droits (conception C), beaucoup plus pertinente par rapport aux droits fonciers locaux (la question des ressources renouvelables restant toujours en marge de la démarche).

---

[26] Introduction du Coordonateur national du MCA à l'atelier de renforcement des capacités des maîtres d'œuvre pour la réalisation des enquêtes socio-foncières, Ouidah, mai 2008.

[27] Et favoriser la transformation des permis d'habiter en titre foncier en milieu urbain.

[28] Une des étapes de l'immatriculation : avant que les services du cadastre viennent achever la procédure du bornage, un géomètre agréé doit faire le plan de la parcelle et poser des bornes en ciment à ses limites.

Mais la question de la transcription de ces droits dans les certificats fonciers reste latente. Le débat sur le format et le contenu des certificats est traité de façon relativement indépendante de celui sur les méthodes d'enquête, et mobilise des acteurs peu au fait de ces questions, avec de forts risques de découplage. Or, dans une conception en termes de faisceaux de droits, les droits recensés ne relèvent pas nécessairement d'une propriété, fut-elle collective. Mais si le format du certificat ne fait aucune référence aux faisceaux de droits identifiés, le risque est grand que tous les acteurs externes à l'espace local (maire, agents du dispositif de gestion foncière, juges, etc.) considèrent que le certificat atteste d'une propriété (vision A ou B), reproduisant à ce niveau les distorsions que l'évolution des démarches d'enquête a tenté d'éviter : exclusion d'ayants droits familiaux, ventes sans l'accord des ayants-droits familiaux, etc.

4. Quelles règles d'administration foncière pour les certificats ?

Un troisième débat, très lié au précédent, touche aux actes juridiques possibles portant sur le certificat foncier, et aux procédures qui y correspondent. Dans une conception en termes de « propriété privée d'origine coutumière » (cas A et B, figure 2), la question est simple : les parcelles objets de certificats (individuels ou collectifs) peuvent être louées, vendues, mises en gage, etc. par leur propriétaire (ce qui pose tout de même la question des modalités de décision en cas de propriété commune, et de la capacité juridique du « gestionnaire »). Le comité villageois enregistre la transaction et transmet les pièces au comité sous-préfectoral ou à la commune pour émission du nouveau certificat. Il a ainsi un rôle exclusivement technique.

La question est plus complexe dès lors qu'il n'y a pas de propriété privée, mais des maîtrises foncières d'un collectif familial (cas C), le conseil de famille étant alors en général décisionnaire sur toute affectation de long terme d'une partie du patrimoine. Et plus encore, évidemment, si les certificats peuvent concerner une mare ou un pâturage communs, qui ne peuvent être vendus et sur lesquelles les droits d'administration portent sur l'accès et la définition des règles d'exploitation et non la vente ou la location (cas D).

La différence entre une conception des droits locaux en termes de « propriété privée d'origine coutumière » et en termes de maîtrises foncières ou de faisceaux de droits, importante du point de vue des enquêtes et du contenu du certificat foncier, se prolonge ici dans la question des prérogatives légalement reconnues au « propriétaire » ou au « gestionnaire » et à la façon dont il peut les utiliser dans la durée.

En effet, dès lors que la nature des droits légalement reconnus par le certificat peut être variée, les procédures d'administration des certificats fonciers ne peuvent logiquement être les mêmes dans tous les cas, sous peine une fois encore de recréer distorsions et risques de conflits. Le tableau 2 illustre ces enjeux, dans l'hypothèse où l'approche en termes de maîtrises foncières est poussée jusqu'au bout.

Dans une conception en termes de « propriété privée d'origine coutumière », le « propriétaire coutumier » détient au regard des institutions externes l'ensemble des droits. Dès lors, il peut légalement agir librement, céder, vendre, demander l'immatriculation en son nom de la parcelle. Dans une conception en termes de maîtrises foncières, les normes sociales locales, d'un côté, les règles internes au groupe familial limitent, plus ou moins, l'étendue des prérogatives confiées au « gestionnaire ». En particulier, il ne peut le plus souvent décider seul de vendre une parcelle, ni de l'immatriculer.

Tableau 2. « Propriété privée d'origine coutumière » versus « maîtrises foncières » dans la gestion des PFR

	« Propriété privée d'origine coutumière » familiale/lignagère (B)	**Maîtrises foncières (C)**
Nature des droits	Tous les droits (opérationnels et d'administration) sont détenus par le même individu ou collectif familial L'enregistrement se fait au nom du propriétaire individuel, ou sinon du chef du collectif familial, si la propriété est « collective » (ou sinon, il faut que le groupe se dote d'une personnalité morale, ce qui pose la question des frontières du collectif et des règles de décision)	Des droits superposés, avec - des droits opérationnels affectés aux individus au sein du groupe (et parfois délégués à des tiers) - et des droits d'administration exercés par le chef du collectif ou le collectif des ayants droit lui-même (conseil de famille pour certaines décisions) Régulations et ajustements possibles au sein du collectif (accord de l'ensemble des ayants droit sur certaines décisions) ou à un niveau supérieur (réajustements entre collectifs familiaux apparentés, accueil d'étrangers, affectation de terres à un usage collectif, etc.). L'enregistrement se fait au nom du propriétaire individuel, ou du collectif détenant le patrimoine foncier en question (le nom du gestionnaire actuel étant recensé). Les principaux faisceaux de droits sont identifiés dans l'enquête, en particulier les limites aux prérogatives du gestionnaire.
Administration des droits	Une fois les certificats émis, la gestion foncière est indépendante des normes sociales et se fait par un dispositif technique public. - Les comités villageois de gestion foncière ont avant tout un rôle technique. - Les certificats attestent tous d'une propriété, individuelle ou collective, et sont émis au nom du propriétaire ou du gestionnaire familial. - Le détenteur du certificat foncier (propriétaire individuel ou gestionnaire au nom de son groupe familial) agit *de facto* comme le propriétaire.	Même avec les certificats fonciers, la gestion foncière s'inscrit dans des normes locales, définissant ce qui est légitime ou non de faire (désenchâssement partiel des droits). - Les Comités villageois ont un rôle technique et juridique. - La nature des droits et leur distribution doivent être explicites (soit dans le certificat, soit dans les PV d'enquête) et servir de référence. - Les décisions engageant le patrimoine (ventes, héritage, modification des droits, etc.) relèvent du collectif familial en fonction de la distribution des droits identifiés lors de l'enquête.

	- Les transferts de droits se font par ventes, location, métayages, en fonction du choix autonome du détenteur du certificat. . - Chaque parcelle ayant fait l'objet d'un certificat peut être librement vendue, immatriculée, etc.	- En particulier, les actes engagent le patrimoine (ventes ou immatriculations) ne peuvent avoir lieu que si les normes locales l'autorisent, dans la mesure où elles sont compatibles avec les droits recensés, et sur décision explicite du collectif des ayants droit, donnant mandat à son représentant pour engager la procédure.

Si les procédures légales sont fondées sur une logique de propriété alors que les certificats sont issus d'une enquête en termes de maîtrise foncière, ou si les textes ne précisent rien sur la question, les acteurs externes (agents du dispositif de gestion des certificats fonciers, administration, justice, etc.) auront toutes chances d'interpréter les procédures à partir d'une conception en termes de « propriété privée d'origine coutumière » (B). Tout détenteur d'un certificat (y compris un « gestionnaire », supposé agir toujours au nom des ayants droits) sera, aux yeux des institutions publiques, considéré de fait comme un « propriétaire », ayant capacité à réaliser l'ensemble des actes légalement possibles (y compris vendre ou immatriculer la parcelle à son nom). La délivrance du certificat donnera donc au « gestionnaire » des pouvoirs qui ne sont pas les siens dans l'espace social local, et il pourra le cas échéant en profiter pour réaliser légalement des actes non légitimes, spoliant les autres ayants droit et provoquant des conflits. Alors même que, par la formalisation des droits locaux (logique de la sécurisation), les PFR visent à résoudre ces problèmes de pluralisme des normes et d'opportunisme, cela recréerait des contradictions ouvrant place à nouveau pour des stratégies opportunistes, des conflits, de l'insécurité foncière.

Certes, comme le souligne J.P.Jacob (comm.pers.), de telles contradictions n'ont pas forcément de conséquences pratiques graves : *« au PFR Ganzourgou* [Burkina Faso], *il y a eu établissement de limites et production de certificats pour des propriétés lignagères, avec des chefs de lignage désignés comme propriétaires de facto sans que cela compromette la soumission aux normes locales de la gestion foncière »*. Autrement dit, des PFR conçus et/ou mis en œuvre dans une logique de « propriété privée d'origine coutumière » n'empêchent pas les normes locales de perdurer *« tant que le recours à des institutions externes en cas de conflit portant sur le respect des normes locales continuera d'être considéré comme immoral, comme une brèche dans le contrat familial »* (idem). Il y a là néanmoins un enjeu de cohérence de la politique foncière, et aussi d'efficacité des PFR comme outil de réduction des conflits, partout où la pluralité des normes et le jeu opportuniste se développent, cas fréquemment relevés par les études foncières : un tel décalage ouvre inévitablement la voie à des pratiques opportunistes, à court ou moyen terme.

Dès lors, comme certains experts contribuant au processus tentent de l'argumenter, si l'enquête se fait selon une conception en termes de maîtrises foncières, il serait cohérent que les procédures d'administration des certificats prennent en compte l'ensemble des prérogatives et des restrictions attachées au statut de « gestionnaire » ou « d'ayant droit », et que les actes légalement possibles sur une parcelle dépendent du contenu des droits enregistrés. Par exemple, si le droit de vente relève du conseil de famille, aucune vente ne devrait pouvoir être engagée sans un accord explicite du-dit conseil, donnant mandat à son représentant pour agir en son nom. La Section Villageoise de Gestion Foncière devrait avoir la responsabilité de le

vérifier avant d'accepter d'enregistrer une vente. De même, pour une procédure d'immatriculation ou de mise en gage : seules les parcelles relevant effectivement d'une propriété privée (car défrichée, achetée, reçue en don personnel par le propriétaire) devraient pouvoir bénéficier directement de ces procédures. Pour les autres, une procédure actant la transformation des droits devrait être un préalable et une condition : un accord des ayants droit, la création d'une association d'intérêt foncier constituant le collectif familial en personne morale ou un morcellement isolant une partie du patrimoine comme propriété individuelle, etc.

L'administration du système d'information foncière devient un peu plus complexe qu'un simple enregistrement des ventes et héritages sur des parcelles en propriété privée. Un rôle plus important, technique, mais aussi juridique, revient ainsi à la Section Villageoise de Gestion Foncière, qui n'a pas seulement à préparer les documents pour l'émission d'un nouveau certificat, mais aussi à valider socialement la légitimité de l'acte à enregistrer. Bien sûr, de telles mesures ne suffisent pas à garantir l'absence de manipulation ou de conflits, aussi bien au niveau intra-familial qu'en externe. Mais elles réduiraient significativement les décalages entre normes et les espaces de jeu propice aux pratiques opportunistes, qui sont à la source de la plupart des conflits fonciers, et en tous cas permettraient plus aisément d'arbitrer, entre ce qui relève d'un conflit privé (par exemple, des ayants droits non consultés contestent une vente, mais celle-ci a eu lieu selon les normes, c'est donc un conflit privé entre ayants-droits) et d'une contestation de procédure (la vente a eu lieu sans l'accord des ayants-droits, le SVGF est en faute et la vente peut éventuellement être contestée devant un tribunal pour vice de procédure).

Mais une telle vision découle d'une conception en termes de maîtrises foncières encore peu diffusée et intégrée, y compris au sein du noyau de personnes portant la démarche PFR, et elle se heurte aux conceptions classiques de ce qu'est l'administration foncière, dans des instances d'élaboration des décrets d'application de la loi, où ils ne sont de plus pas majoritaires. Et ce débat ne peut être légitime que si la question du contenu des droits attestés par le certificat a été tranchée en termes de maîtrises foncières. Il y a donc là un risque que les décrets d'application choisissent une conception standard de l'administration foncière et une conception des droits de type B, contradictoire avec une démarche d'enquête socio-foncière qui évolue vers une conception C.

5. Une lecture stylisée des débats et du cheminement de la réforme

Ces analyses permettent de résumer, de façon stylisée, le cheminement de la réforme dans les années 2003-2007 (cf. Lavigne Delville, 2007b pour une analyse plus détaillée du processus). On peut dire que le cœur de la démarche PFR se structure autour d'une conception des droits de type B ou C. Partis d'une conception des droits de type B, les promoteurs des PFR ont progressivement, mais incomplètement, évolué vers une conception de type C, au fil de l'expérience, des études de terrain, d'apports conceptuels en anthropologie du foncier leur permettant de donner sens à leur expérience de terrain[29]. Elaborée sur la base de difficiles compromis en 2001, alors que cette lecture en termes de faisceaux de droits n'était pas formu-

[29] Une lecture de type D est difficilement concevable dans la culture francophone du droit romain, qui sépare les propriétés des ressources communes relevant du domaine public (Galey, 2008). De fait, le PGTRN traite de façon séparée la question des patrimoines individuels et familiaux (par les PFR), et la question de la gestion des ressources naturelles (par des conventions locales).

lée, la loi portant régime foncier rural autorise des lectures variées, autour d'une approche B ou C, mais pouvant être étendue vers les conceptions A et D. Elle met en place des outils, mais ne tranche pas sur leur finalité (c'est le rôle d'une politique foncière, non formulée), ni sur les procédures (c'est le rôle des décrets). Dès lors, c'est plus tard, au niveau du débat sur les procédures, que les choix se jouent. On assiste alors à deux processus contradictoires : d'une part, les promoteurs historiques des PFR s'orientent progressivement vers une approche de type C, avec en particulier la refonte des démarches d'enquête socio-foncière, la version actuelle diffusée auprès des opérateurs réalisant les PFR intégrant une logique de faisceaux de droits. Mais ses enjeux en termes de gestion foncière ne sont pas toujours totalement perçus. Et surtout, l'élargissement des réseaux d'acteurs concernés, les enjeux stratégiques et institutionnels de la mise en œuvre de la loi, l'ouverture d'espaces de débat sur les procédures concrètes et les décrets d'application amènent les porteurs d'une vision A à rouvrir le débat sur l'immatriculation et à faire évoluer les techniques de levé vers les normes de l'immatriculation, au risque de vider la démarche PFR de son sens (les promoteurs de la démarche n'étant pas forcément en position de force pour contrer ces glissements). Parallèlement, la question des règles d'administration des droits est débattue, avec là aussi des risques que des conceptions de type A l'emportent, ou en tous cas de stabiliser une conception de type B et de recréer une contradiction avec la démarche d'enquête et les réalités foncières locales. Le sens de la réforme est donc encore ouvert, même si les rapports de force ne semblent actuellement pas en faveur d'une approche en termes de maîtrises foncières. La façon dont va se clore le débat sur les décrets d'application sera déterminante dans la trajectoire future de la politique foncière rurale.

IV. CONCLUSIONS

Les Plans Fonciers Ruraux sont un outil, une technique, un « instrument de politique publique » (Lascoumes et Le Galès dir., 2004), visant à permettre de reconnaître et formaliser les droits fonciers locaux, et sortir ainsi du dualisme juridique qui, depuis la colonisation, exclue les droits fonciers locaux de l'accès à l'existence juridique. En termes généraux, ils peuvent faire sens du point de vue des deux grands récits de la reconnaissance des droits locaux, ce qui favorise la cristallisation d'un réseau d'acteurs supportant la démarche suffisamment large pour permettre de dépasser la focalisation sur l'immatriculation, et permettre l'émergence du débat sur la reconnaissance et la formalisation des droits locaux dans les débats de politique foncière. Mais au-delà de leur objectif général « reconnaître et formaliser les droits locaux », les PFR peuvent recouvrir une large gamme de pratiques, reposant sur des conceptions variées des droits fonciers locaux, de la régulation foncière, et finalement être au service de choix politiques différents quant au traitement de la pluralité des normes inhérente au foncier (et à travers cela quant aux rapports entre individus et communautés, entre Etat et sociétés locales).

Cette diversité est visible entre les dispositifs mis en place dans les pays qui les ont expérimentés, confirmant ainsi que « les transferts de technologie institutionnelle » (Edja et Le Meur, dans cet ouvrage) et les transferts de politiques publiques (Russeil, 2004) ne se font pas sans réinvention et réinterprétation. Mais elle est également forte au sein de l'ensemble des acteurs participant à la définition et la mise en œuvre des PFR dans un même pays, ce qui structure une partie des controverses et conflits qui scandent ces processus.

Le pari de ce chapitre était que l'explicitation de la diversité de ces conceptions, stylisées sous une forme d'idéaux-types, pouvait contribuer à préciser les positions en présence et donc la structure et la dynamique des débats de politique foncière, aidant à rendre intelligibles les choix et certains enjeux, tant pour les observateurs que pour les acteurs directement impliqués dans les forums et les arènes des politiques foncières[30].

Quatre conceptions des droits fonciers, trois conceptions de la gestion foncière ont été identifiées, qui sont corrélées mais pas mécaniquement liées aux deux grands récits de la sécurisation foncière, ouvrant un espace de jeu et de négociation, et produisant des alliances et clivages entre acteurs qui ne se superposent pas exactement au clivage entre « récits » de référence. Identifier ces conceptions permet de lire, de façon stylisée, les évolutions et tâtonnements de la réforme foncière béninoise.

Cette analyse montre également l'importance des cadres cognitifs et de la production de « récits » diffusés au sein des acteurs impliqués dans les politiques foncières : au-delà des logiques d'intérêts en jeu, une des raisons de la faiblesse des positions en termes de maîtrises foncières est que cette approche n'a pas fait l'objet d'une « mise en récit », et que les grilles conceptuelles qui la sous-tendent sont encore peu diffusées au-delà du milieu scientifique, rendant plus difficile de les mobiliser dans les arènes où se débattent les choix de politique et de construire des alliances autour d'elles. Et, plus fondamentalement, le fait que peu d'acteurs soutiennent une vision en termes de maîtrises foncières sur les terres et les ressources naturelles (D) et que les évolutions des démarches d'enquête peinent toujours sur la question des ressources naturelles ne découle-t-elle pas nettement d'une culture francophone fondée sur une conception du droit romain (Galey, 2008) ?

Bibliographie

Alchian A. & Demsetz H., 1973. "The Property Right Paradigm". *Journal of Economic History*, 33(1): 16-27.

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

Bassett T., 1995, « L'introduction de la propriété de la terre », in Blanc-Pamard et Cambrézy (Coord.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris : ORSTOM. Coll. Dynamique des systèmes agraires.

Benjaminsen T.A., 1997. « Is there a fuelwood crisis in rural Mali? » in *Geojournal*, Vol. 43, n°2: 163-174.

Bini K.K., 1999, « Gestion publique du foncier rural », communication à l'atelier *Reconnaissance et formalisation des droits fonciers en Afrique rurale*, GRET/APREFA/MAE.

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

Bosc, P.M., J.-P. Chauveau, Y. S. Affou, A. Fian et P. d' Aquino 1996. *Évaluation de l'opération pilote de plan foncier rural*, Abidjan- Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des ressources animales - CIRAD/SAR, 401 p. plus annexes.

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

[30] Etant bien entendu que cette entrée ne suffit pas à décrire cette structure des débats, et qu'il faut y ajouter les acteurs, les intérêts, etc. Cf. Pallier et Surel, 2005.

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

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

Chauveau J.P. et Lavigne Delville Ph., 2002, « Politiques foncières intermédiaires en Afrique de l'Ouest francophone », in Lévy M. dir, 2002, *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*. IRD/Karthala, pp. 211-239.

Chauveau J.P., 2003, « 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., 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., Bosc P.M. and Pescay M., 1998, "Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Chauveau J.P. Colin J.Ph., Jacob J.P., Lavigne Delville Ph et 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 Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), Londres, IIED, 91 p.

Colin J-Ph., 2004-. *Droits fonciers et dimension intra-familiale de la gestion foncière. Note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique*. Document de travail de l'Unité de Recherche 095 n°8.

Colin J.-Ph., 2008. "Disentangling Intra-Kinship Property Rights in Land: A Contribution of Economic Ethnography to Land Economics in Africa", *Journal of Institutional Economics* 4(2): 231-254.

Comby J., 1998, « La gestation de la propriété », in : Lavigne Delville, Philippe (dir.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 692-707.

Comby J., 2007, *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*. s.l., 20p., http://www.adef.org/RESSOURCES/propriete_sans_cadastre.pdf

D'Aquino, Patrick 1998. « Le traitement et la gestion de l'information foncière ». In : Lavigne Delville, Philippe (dir.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 479-488.

Durand-Lasserve A. et Selod H., 2007, *The formalisation of urban land tenure in developing countries*, communication au World Bank's Urban Research Symposium, Washington, Mai 2007, 47 p.

De Soto H., 2005, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Flammarion.

Djiré M., 2003, *Les conventions locales, un outil de gestion durable des ressources naturelles ? Acquis et interrogations à partir d'exemples maliens,* Communication à l'atelier « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural ? » , Forum Praïa+9, Bamako, 17-21 novembre 2003.

Djiré M., 2007, *Les paysans maliens exclus de la propriété foncière ? Les avatars de l'appropriation par le titre foncier*. Dryland issue paper n°144, 100 p.

Djiré M. et Dicko A.K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala.

Dufumier M., 2004, *Agricultures et paysanneries des Tiers mondes*, Paris, Karthala.

Durand-Lasserve A. et Selod H., 2007, *The formalisation of urban land tenure in developing countries*, communication to the World Bank's 2007 Urban Research Symposium, May 14-16, Washington DC

Edja H., Le Meur P.Y., avec la collab. de Lavigne Delville Ph., 2003, *Les enquêtes socio-foncières dans la perspectives de la future loi foncière rurale au Bénin, Schéma d'Actions pour la mise en œuvre de la nou-*

velle politique foncière rurale en République du Bénin, second rapport d'étape, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, mars 2003, 111 p.

Edja H., Le Meur P.Y., 2004, *Le Plan foncier rural au Bénin, production de savoir, gouvernance et participation,* Document de travail de l'UR REFO n°9, IRD/GRET, 32 p.

Fitzpatrick D., 2005, « 'Best Practice' Options for the Legal recognition of Customary Tenure », *Development and Change* 36(3) : 449-475.

Galey M., 2008, « La typologie des systèmes de propriété de C.R.Noyes : un instrument de contextualisation de l'évaluation comparée des régimes de propriété publique, privée et commune en vue de l'organisation d'une gestion foncière durable des ressources naturelles rares », in Eberhard C. ed., *Law, Land Use and the Environment: Afro-Indian dialogues. Enjeux fonciers et environnementaux : Dialogues afro-indiens.* Collection Sciences Sociales n° 13, Institut Français de Pondichéry.

Garron, R. 1994 *Les aspects juridiques du problème foncier,* République fédérale des Comores/Banque Mondiale (draft), 2 tomes.

Gastaldi J., 1998, « Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée », », In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Hounkpodoté, R. M., 2000. « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives ». In : Lavigne Delville, Philippe, Toulmin, Camilla & Samba Traoré (eds.) *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED : 225-238.

Jacob, J.-P., Oudréaogo S., Paré L., 2002. *Etude des systèmes locaux de gestion foncière dans la zone d'intervention du Plan Foncier Rural/Ganzourgou,* Rapport définitif, Ouagadougou, Ministère de l'Agriculture, avril 2002, 53 p. + annexe.

Jacob, J-P 2007, *Terres communes, terres privées. Gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso),* Paris, collection A travers champs, IRD éditions, 281 p.

Jobert B., 1999, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille J. et Jobert B. dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Coll. Droit et société n°24, LGDJ, pp.119-144.

Lascoumes P., 2004, « Controverse », in Boussaguet L et al, dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. Gouvernances, Paris, Presses de sciences po, pp.123-131.

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

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

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

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 Praïa+9, CILSS, Bamako, 17-21 novembre 2003, 26 p.

Lavigne Delville Ph., 2005a, « 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., 2005b, « Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto », *L'Economie Politique* n°28, pp.92-105.

Lavigne Delville Ph., 2006a, « Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles », in Chauveau J.P. et al, *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, pp.54-68.

Lavigne Delville Ph., 2006b, "Sécurité, insécurités, et sécurisation foncières: un cadre conceptuel", *Réforme agraire et coopératives* 2006/2, FAO, pp.18-25.

Lavigne Delville Ph., 2007a, "Insécurités foncières et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest-africaines", *Réforme agraire et coopératives* 2007/1, FAO, pp.7-17.

Lavigne Delville Ph., 2007b, *Pour une anthropologie de la production des politiques publiques Une première lecture de la réforme foncière rurale au Bénin*. Communication au Colloque international de l'APAD « Développement, libéralisme et modernité: Trajectoires d'une anthropologie du changement social », Louvain la Neuve, 13-15 décembre 2007.

Lavigne Delville Ph., 2007c, « Changes in "Customary" Land Management Institutions: Evidence from West Africa », in Cotula L. ed., *Changes in "Customary" Land Tenure Systems in Africa*, IIED/FAO, pp. 35-50.

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

Lavigne Delville Ph. 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. , 2006a, « Governing Land, Translating Rights. The Rural Land Plan in Benin ». In : Mosse, D. & D. Lewis (eds.) *Development Brokers & Translators. Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomsfield, Kumarian Press : 75-99.

Le Meur, P.-Y., 2006b., "Gouvernance foncière : acteurs, arènes, gouvernementalité", in Chauveau J.P. Colin J.Ph., Jacob J.P., Lavigne Delville Ph et 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 Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), Londres, IIED, pp.42-53.

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

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

Le Roy E., 1998. « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala. 383-389.

Le Roy E., 2003, « Actualité des droits dits « coutumiers » dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'Océan Indien à l'orée du XXI° siècle », in Cahiers d'Anthropologie du Droit 2002, *Retour au foncier*, LAJP/Karthala, pp.237-263.

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., 1996. *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris : Karthala.

Leach M. et Mearns R., 1996. *The Lie of the Land*. The International African Institute/James Currey.

Lund C., 2001, "Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger", in Winter G. ed, *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD.

McAuslan P., 2000, « Only the Name of the Country Changes : The Diaspora of 'European' Land Law in Commonwealth Africa », in Toulmin C. and Quand J. eds. *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, IIED/DFID/NRI, pp. 75-95

Marcussen H.S., 2000, « Burkina Faso : systèmes de(mé)connaissance et politiques environnementales », in Jacob J.P. dir, *Sciences sociales et coopération, les rendez-vous manqués, Nouveaux cahiers de l'IUED* n°10, pp.147-165.

Mathieu P., Lavigne Delville Ph. et al, 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, Dossier n°117, Drylands programm, IIED/GRET/IED/UERD, 36 p.

Mathieu P., 2001, « Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique », in Benjaminsen T. et Lund C. eds. *Politics, property and Production in the West African Sahel : Understanding Natural Resources Management*, Uppsala : Nordic Africa Institute, pp.22-39.

Mathieu P., Paré L. et Zongo M., 2003, « Monetary Land Transactions in Western Burkina Faso : Commoditisation, Papers and Ambiguites », in Benjaminsen T.A. and Lund Ch., eds, *Securing Land Rights in Africa*, London/Bonn, Franck Cass/EADI, pp. 109-128.

Muller P, 1990, *Les politiques publiques*, Que sais-je, PUF.

Ouedraogo H. et al, 2005, Etude comparative de la mise en oeuvre des Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Etudes juridiques en ligne, FAO, 41 p.

Pallier, B. et Surel, Y., 2005, « Les « trois i » et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, pp.7-32.

PGTRN 2005 (Le Meur, P.-Y. 2005 Amélioration des outils d'enquête socio-foncière du Plan foncier rural au Bénin. AFD-GRET-PROCGRN)

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

Platteau J.Ph., 1988 a, « Une analyse des théories évolutionnistes des droits sur la terre », in Lavigne Delville, Philippe (dir.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française, pp. 123-130.

Platteau J.Ph., 1998 b, « Droits fonciers, enregistrement des terres et accès au crédit », in Lavigne Delville, Philippe (dir.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 293-201.

Schlager E. et Ostrom E., 1992. "Property Rights Regimes and Natural Resources: a Conceptual Analysis" in *Land economics*, vol. 68, n°3: 249-262.

Soro D., J.-Ph. Colin, 2004. *Droits et gestion intra-familiale de la terre chez les migrants sénoufo en zone forestière de Côte d'Ivoire. Le cas de Kongodjan (sous-préfecture d'Adiaké).* Document de travail de l'Unité de Recherche 095 n°11, IRD, UR-REFO.

Radaelli C.M., 2004, « Récits (policy narratives) » in Boussaguet L. et al, *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. Gouvernances, Paris, Presses de Sc Po, pp.364-370.

Roe E.M., 1994, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press.

Russeil S., 2004, « Transfert de politiques publiques », in Boussaguet L et al, dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. Gouvernances, Paris, Presses de sciences po, pp.444-452.