

**CHANGES IN LAND ACCESS, INSTITUTIONS
& MARKETS IN WEST AFRICA (CLAIMS)**



**FINAL REPORT (2002-2005)
CONTRACT REFERENCE R800**

International Institute for Environment and Development (IIED)
March 2006

SUMMARY

Across West Africa, land lies at the heart of social, political and economic life. Issues of identity, conflict and corruption mean that land is rapidly rising up the agenda of governments and donor agencies. Competition for this asset of growing value and scarcity is asserted through a plurality of institutions, both customary and statutory. Drawing on insights from anthropology, law, political economy, history and institutional economics, this research programme has generated a wide range of written outputs, that are feeding into academic, policy and decision-making circles in Europe, Africa and globally.

DFID-funded activities were part of a larger programme of work, mainly funded by the European Commission (DG Research). Such larger programme has brought together eight organisations working on land rights and tenure in four West African countries: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, and Mali. The partners include organisations based in Europe (IIED, based in the UK; GRET and IRD, based in France; UCL, based in Belgium) and institutions based in West Africa (UMB in Mali, GIDIS in Cote d'Ivoire, LARES in Benin, and UERD in Burkina Faso). IIED ensures overall programme coordination. While the EU funded 100% of the costs of the African partners, it funded 50% of IIED's costs. DFID provided the remaining 50%.

Research activities were organised in four Work Packages:

- To examine and document the changing patterns of rights over farmland in areas of rising competition, the evolution and emergence of institutions by which people gain access to land, and the extent to which land markets are developing;
- To investigate and document the changing status and availability of renewable natural resources - other than land - in areas of rising competition and scarcity, the institutional dynamics regulating access to and control over these resources;
- To examine policies and interventions relating to land rights and tenures, processes of formulation and implementation, and their impacts on local practice, and
- To discuss and communicate findings with policy and decision-makers at national and local levels concerning ways to promote more equitable and appropriate mechanisms for managing and providing more secure access to land and natural resources.

After four years of work, Claims has generated an important amount of high-quality empirical research, engaged with practitioners and policy makers at national and regional level, and strengthened the capacity of young researchers to tackle land tenure issues through the application of rigorous methodologies.

This document includes:

1. the **final narrative report for the Claims programme as a whole**, summarising the main activities for the period 2002-2005;
2. the **final narrative report for the IIED component** within that programme;
3. the **final scientific report (in French)**, summarising the main findings of the research programme (being published in both English and French). The report

was prepared by five Claims researchers (the “rapporteurs”) and reflects the rigour of Claims research activities. IIED is leading on the preparation of a shorter, policy-oriented document, with FAO funding, which is planned to be finalised in June 2006.

1. Final narrative report (2002-2005) for the CLAIMS programme as a whole

1. Introduction

DFID-funded activities were part of a larger programme of work, mainly funded by the European Commission (DG Research). Such larger programme has brought together eight organisations working on land rights and tenure in four West African countries: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, and Mali. IIED ensured overall programme coordination. While the EU funded 100% of the costs of the African partners, it funded 50% of IIED's costs. DFID provided the remaining 50%. This section of the report summarises key activities for the Claims programme as a whole. The next section will specifically focus on IIED activities within that programme.

The Claims research programme brings together eight organisations working on land rights and tenure in four West African countries: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, and Mali. The partners include organisations based in Europe (IIED, based in the UK; GRET and IRD, based in France; UCL, based in Belgium) and institutions based in West Africa (UMB - formerly CUMBU - in Mali, GIDIS in Cote d'Ivoire, LARES in Benin, and UERD in Burkina Faso). IIED ensures overall programme coordination. Roskilde University, based in Denmark, originally was an assistant contractor, with a view to providing methodological support to the other partners; but withdrew from the consortium with effect from January 2005. This is because, due to appointments to more senior positions, Roskilde University staff have not been able to devote to the project as much time as they hoped.

The general objective of the research is to make a significant contribution to more equitable and appropriate policies and institutions for managing and providing more secure access to land and other natural resources in various countries of West Africa. Such policies lie at the heart of strategies to promote more sustainable development and tackle poverty in Africa. The research programme also seeks to strengthen research capacity and methods for engagement in policy debate in West Africa, while improving understanding of the issues internationally.

After four years of work, Claims has generated an important amount of high-quality empirical research, engaged with practitioners and policy makers at national and regional level, and strengthened the capacity of young researchers to tackle land tenure issues through the application of rigorous methodologies.

The strength of this research programme lies in:

- The strong partnership between the different organisations, which builds in many cases on many years of prior collaboration;
- A firm commitment to high quality empirical research, to provide evidence for understanding the diverse arrangements and institutional dynamics underway, and to contest simplistic assertions regarding African land holding systems;
- The multiple activities in the land rights and tenure field being carried out by partners, such that our combined networks represent a major asset for the programme;
- The emphasis on strengthening the capacity of young researchers, particularly African ones, through supporting PhD programs, training, and other capacity building activities.

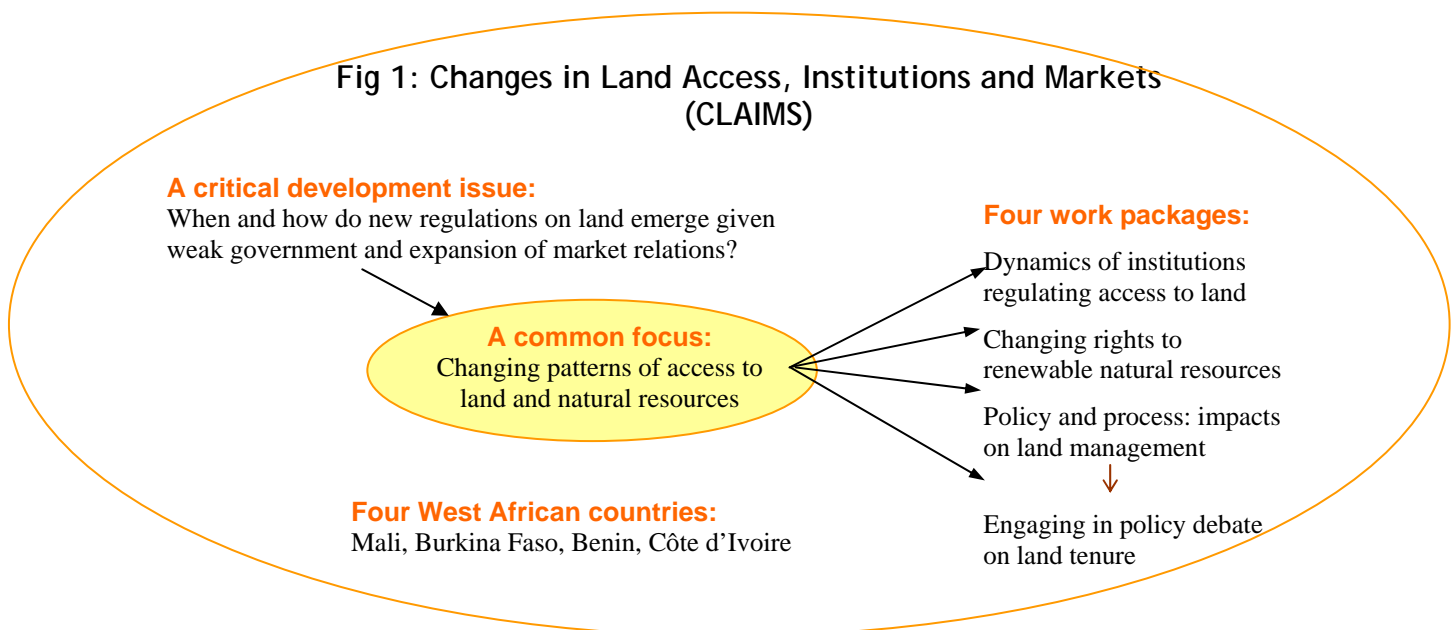
- The close links between research and informing policy, as shown by the many opportunities for influencing decision-makers in national governments, donor agencies and multilateral organisations.

2. Activities

Four Work Packages form the heartland of the Claims programme:

- Work Package 1: To examine and document the changing patterns of rights over farmland in areas of rising competition for such land, the evolution and emergence of institutions by which people gain access to land, the extent to which land markets are developing the socio-economic factors affecting such processes, and their implications;
- Work Package 2: To investigate and document the changing status and availability of renewable natural resources - other than land - in areas of rising competition and scarcity, the institutional dynamics regulating access to and control over these resources, the socio-economic factors affecting such processes, and their implications, in four West African countries;
- Work Package 3: To examine policies and interventions relating to land rights and tenure, processes of formulation and implementation, and their impacts on local practice;
- Work Package 4: To discuss and communicate findings with policy and decision-makers at national and local levels concerning ways to promote more equitable and appropriate mechanisms for managing and providing more secure access to land and natural resources.

Fig 1: Changes in Land Access, Institutions and Markets (CLAIMS)



The next few sections report more in detail on the implementation of these four interlinked work packages.

WP1 to 3: empirical research on six interlinked themes

The partner institutions carried out empirical research in four target countries, combining a range of social science methodologies (from social anthropology to

institutional economics). While the emphasis was on qualitative approaches, the programme entailed a combination of a range of both quantitative and qualitative methods. While each partner undertook fieldwork with a substantial degree of autonomy (as for choice of field sites, of research methods, etc), exchanges and dialogue among partners ensured coordination and shared research questions. This happened through regular annual partner workshops (see below), through the development of a shared methodology to analyse land rights in a West African context (led by GRET), through formal and informal bilateral exchanges between partners (e.g. between GRET and IRD, both based in France and collaborating on several research activities; between partners doing fieldwork in the same country - e.g. GRET and LARES in Benin, IRD and GIDIS in Cote d'Ivoire, etc), and through the coordination efforts of the programme coordinator (IIED). For a detailed list of field sites and for more information on the specific research methodologies followed in the different field sites, please refer to the individual partners reports below.

In order to analyse and compare preliminary research findings and orient further research activities, we developed a shared conceptual framework, highlighting key crosscutting issues emerging from the different field sites in the four countries. In particular, during our research, the distinction between activities under WP1 and WP2 began to look somewhat "artificial", as it emerged that developments relating to the same institutional arrangement may have implications for access both to agricultural land (WP1) and to the renewable natural resources located on it (forests, grazing, etc; WP2). Five crosscutting themes emerged from the fieldwork and were systematised at the 2004 annual workshop, drawing on activities under both WP1 and WP2. A sixth theme reflects work carried out under WP3. The final scientific report (see annex) is organised around these themes. These themes emerge as key challenges for land policy in West Africa. They are:

1. "Tutorat" and other forms of delegation of land rights. This area of work looks at the evolution in institutional arrangements regulating land relations between migrants and autochthones. In contexts of land scarcity, these arrangements are often at the centre of tensions, with autochthones trying to reclaim their lands and migrants contesting the superiority of autochthones' land rights. In extreme cases, these tensions, coupled with ethnic rivalries and political manipulation, may escalate in violence. Addressing these issues is key to secure and equitable land access. However, "tutorat" relations are extremely complex, as they build on long histories of interaction between different groups and as they are embedded in complex social and political relations.
2. Land transactions and the commoditisation of land relations. As land becomes scarcer as a result of demographic pressures and other socio-economic factors, its economic value increases, and land transactions - whether sales or rentals, formal or informal - mushroom. In many areas, farmers use a range of written documents (from simple receipts to regular contracts) to increase the security of their transactions. On the other hand, these emerging "market" relations remain deeply embedded in local cultural, social and political contexts. These new developments need to be taken into account by policy makers grappling with improving land tenure security in rural areas.
3. Land relations within the family. Dominant thinking assumes a linear process of increasing individualisation of land rights caused by demographic pressures and other socioeconomic factors (the so-called "evolutionary theory of land

rights"). This component of our research shows the much greater complexity of evolutions in land rights systems. For instance, within the same land tenure system, some elements may become increasingly individualised while others may not. Within this context, the issue of intergenerational transfers - whether and to what extent land rights can be inherited, etc - is key.

4. The governance of land relations. The concept of governance refers to the system of rights, rules, institutions and processes regulating land relations. In much of rural West Africa, statutory and customary governance systems, and combinations of both, coexist over the same territory, leading to overlapping land claims, strategic manipulation, "institutional shopping", and tenure insecurity. By establishing new local government bodies responsible for land and resource management responsibilities, decentralisation in several West African countries has further raised the stakes and complicated the picture. Bridging statutory and customary systems (for instance, through legal recognition of customary rights) is one of the key policy challenges across West Africa.
5. The transnational dimension of land relations. Land tenure issues go well beyond the immediate surroundings of the land area. By working both in Cote d'Ivoire and in Burkina Faso, the Claims programme is in a privileged position to study the land tenure repercussions of return migrants moving from Cote d'Ivoire to Burkina Faso in the aftermath of the civil war in the former. This links with regional integration process in the region, and raises the issue of the linkages between land tenure and armed conflict, which is increasingly seen as a priority area for donors and development agencies.
6. The formulation, implementation and impact of land policy and legislation. This theme effectively reflects activities carried out under WP3. Far from being a technical matter, policy formulation and implementation is embedded in power relations. The design of policies and laws, and their operation in practice, are subject to manipulation by elites and other stakeholders. This affects their impacts, which are often different to the ones originally hoped for by policy makers. Understanding these issues is key to improving the effectiveness of government interventions in land relations.

These themes have been pursued, to different degrees, by the different partners in the four countries. Table 1 below provides information as to the ongoing work in relation to each theme within each country. For more details, see the individual partners reports annexed below.

Table 1.

	Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali
Theme 1	LARES ; IRD	UERD ; UCL ; IRD	GIDIS ; IRD	UMB
Theme 2		UERD	GIDIS ; IRD	UMB ; IIED
Theme 3		UERD ; IRD	IRD	UMB
Theme 4	LARES ; IRD ; GRET	UERD ; UCL ; GRET		UMB ; GRET ; IIED
Theme 5		UERD ; UCL ;		UMB

Theme 6	IRD; GRET	UCL	GIDIS ; IRD	UMB; IIED
---------	-----------	-----	-------------	-----------

Overall, fieldwork progressed smoothly, and no major setbacks occurred. However, research activities in Cote d'Ivoire were seriously constrained by the erupting of the civil war. Even in periods of relatively low intensity of violent clashes, the unstable situation made it very difficult to work in the country, particularly for Europeans, who effectively can no longer access large areas of the country. To partly overcome this problem, IRD has continued fieldwork in Cote d'Ivoire through local students doing masters or doctoral dissertations on related topics. These students are supported by IRD through a range of mechanisms, including regular stays in France to attend training events, seminars, etc, and to discuss progress and issues with IRD staff. Nonetheless, delays in the fieldwork have inevitably occurred. On the other hand, the conflict in Cote d'Ivoire and its land tenure repercussions in neighbouring countries have created opportunities for new research to be undertaken, namely to study the linkages between land tenure and conflict situations (see above, Theme 5). Therefore, new fieldwork, not originally planned during project design, has been undertaken in new sites, particularly in Burkina Faso.

Besides fieldwork, research work has also included conceptual work. Examples include: developing a shared methodology for the analysis of land rights, led by GRET; developing a socio-legal analysis of key land rights/tenure concepts, led by IIED; and elaborating concept notes for each of the six crosscutting themes, so as to guide partners in the final stages of fieldwork and during report writing.

WP4: disseminating findings to inform policy processes

The six crosscutting themes emerging from our research represent key challenges for policy makers in West Africa and for donors and development agencies. During programme implementation, we worked to disseminate our preliminary research findings through a variety of channels - targeting both the research community and policy makers.

First, all the partners published widely. These publications range from academic journals to practitioner-oriented publications to policy briefs, both in English and in French. Some of them are essentially distributed in-country, others have an international distribution list. (For a full list of publications, see the individual partners reports).

The final scientific report summarising key findings from the research programme (see annex) is being published in both English and French, and will be distributed to researchers, university libraries, donor agencies and high-level government officials.

The web site (<http://www.inco-claims.org>) is up and running, and features the main fieldwork reports and other documents produced by the programme.

Secondly, staff from the partner institutions attended meetings, workshops, conferences and other events, that offered opportunities to disseminate findings either with other researchers or with practitioners and policy makers. Examples of the latter include: the participation of IRD, GRET and IIED staff at meetings of the

Land Tenure Advisory Committee of the French Ministry for foreign affairs; the participation of IRD, LARES, UCL and IIED staff at the international conference "Land in Africa: Market Asset or Secure Livelihood?", organised by IIED, the Natural Resources Institute and the Royal African Society, held in London in November 2004, and attended by high level policy makers (ministers, African Union Commissioners, etc) and development practitioners (World Bank, African Development Bank, etc).

Finally, several Claims partners are working on the organisation of an international conference on land tenure ("At the frontier of land issues: social embeddedness of rights and public policy"), scheduled for May 2006 in Montpellier. While the conference will not be limited to West Africa, and will include inputs from other research programmes from Asia and Latin America, its timing will be perfect to enable the feeding of Claims findings into broader land policy debates. Several planning meetings were held in 2004 and 2005.

The annual workshops: an opportunity for sharing, discussion and planning

The first and second annual partners workshops were held in Ouagadougou, Burkina Faso (2002) and Possotome, Benin (2003), respectively. The workshops provided an opportunity for discussing key research themes, developing shared research methodologies and planning fieldwork activities. The third annual partners workshop of the Claims programme was held in Bamako, Mali, in 2004. The workshop provided an excellent opportunity to share and discuss preliminary findings, and to plan activities for the following year. It is at this workshop that the conceptual framework around the six priority themes was developed. Workshop discussions were organised along six crosscutting themes - themes 1-5 concerning WP 1 & 2 and theme 6 concerning WP 3. This enabled the fruitful discussion and comparison of research findings, the identification of knowledge gaps, and some thinking on the final outputs of the research project. In particular, it was agreed that the final research reports stemming out of the project would be organised along the six themes.

The final annual partners workshop was held in Ouagadougou, Burkina Faso, in October 2005. It was attended by all the contracting partners, with the only exceptions of LARES and UMB. Following the example of the 2004 workshop, workshop discussions were structured around the six crosscutting themes. This favoured effective presentation and comparison of research findings, and helped in the drafting of the final scientific report. As planned at the 2004 workshop, this report is structured around the six crosscutting themes, each constituting a chapter. The workshop also enabled us to clarify the allocation of tasks for the drafting of the scientific report, and the process through which all the researchers involved in the project could contribute to the report.

Building the capacity of young researchers

An important feature of the Claims project is its effort to build the capacity of young researchers, particularly in Africa but also in Europe. Examples include: the use of supervised masters or PhD students for the fieldwork (e.g., UCL in Burkina Faso, UMB in Mali, IRD in Cote d'Ivoire); the organisation of seminars on land tenure for university students (e.g., the seminar "ethnography of land rights and institutions", organised by IRD at the University of Marseille for postgraduate students - several resource persons presenting at the seminar were from Claims partners, such as IIED's Lorenzo Cotula in 2004); the integration of preliminary research findings into

teaching, through the delivery of lectures on land tenure, as part of masters and PhD programs (e.g., IIED with the University of Edinburgh); the organisation of stays for Ivorian students in France, with a view to participate in/contribute to training events and to discuss progress and issues with IRD staff.

3. Results achieved

After four years of work, Claims has generated an important amount of high-quality empirical research, engaged with practitioners and policy makers at national and regional level, and strengthened the capacity of young researchers to tackle land tenure issues through the application of rigorous methodologies. Research findings have been widely disseminated through a range of publication outlets, including a final scientific report summarising key research findings from the four countries (see annex) and a large number of publications (books, Journal articles, etc) produced by the individual partners (see individual partners reports). Knowledge generated by the programme has also been fed in national and international policy debates - at the national level, with the lead being taken by individual partners; and at the international level, with the lead taken by the European partners (see e.g. the international conference on "Land in Africa", which was organised in London by IIED in November 2004, and which saw the participation of several Claims partners as well as policy makers, practitioners and other researchers from Europe and Africa). IRD, GRET and IIED also participate in the organisation of an international conference on land rights and tenure, which will take place in Montpellier in May 2006. The conference will provide an excellent opportunity to more widely disseminate research findings from Claims - and indeed most Claims partners will attend the conference and present papers. Four years of working together have also consolidated a network of European and African researchers working on land rights. While the Claims programme has come to an end, the network of partnerships it helped consolidate will continue to work together - as evidenced, for instance, by our joint efforts to organise the Montpellier conference.

4. Problems

Overall, programme implementation progressed smoothly. However, problems have been experienced in one of the four target countries. Indeed, research activities in Cote d'Ivoire were seriously constrained by the erupting of the civil war. Even in periods of relatively low intensity of violent clashes, the unstable situation made it very difficult to work in the country, particularly for Europeans, who effectively can no longer access large areas of the country. To partly overcome this problem, IRD has continued fieldwork in Cote d'Ivoire through local students doing masters or doctoral dissertations on related topics. These students are supported by IRD through a range of mechanisms, including regular stays in France to attend training events, seminars, etc, and to discuss progress and issues with IRD staff. Nonetheless, delays in the fieldwork have inevitably occurred.

5. Publications and papers

The programme produced a large number of publications, and a large number of papers presented at academic and policy-oriented conferences. Indeed, dissemination of the knowledge generated by the programme was one of the key activities (work package 4) of the programme. For an overview of the publication activities within the programme, please refer to the section "WP4: disseminating findings to inform policy processes" above.

2. Final narrative report (2002-2005) - IIED individual partner report

Introduction

IIED contributed to the Claims program both through research activities and through overall programme coordination. Several IIED staff took part in the programme. Dr Camilla Toulmin led the design and early implementation of the programme. Following her appointment as the Director of IIED in early 2004, two IIED researchers - Lorenzo Cotula and Su Fei Tan - have been more involved in the project, under the supervision of Dr Toulmin.

Coordination

Throughout the duration of the programme, IIED carried out a range of activities aimed at ensuring overall programme coordination, such as supporting the organisation of the annual workshops (Ouagadougou 2002, Possotome 2003, Bamako 2004 and Ouagadougou 2005 - see overall final narrative report above); preparing the workshop reports; and coordinating partners' reporting activities and managing financial transfers.

In 2005, IIED's coordination work mainly entailed: coordinating the finalisation of fieldwork activities (including by setting up agreed timetables and encouraging partners to work towards them); coordinating the process through which individual partners produced final scientific report and channelled key research findings into the summary final scientific report (see below); coordinating the process for preparing such final scientific report, namely through the designation of six thematic "rapporteurs", each taking the lead on one of the six crosscutting focus research themes (listed in the overall final report, see above); supporting the organisation of the last annual workshop, including through relocating it from Cote d'Ivoire to Burkina Faso due to security concerns; and publishing the English and French versions of the final scientific report.

Research (WP1-3)

As for research activities, these have mainly focused on conceptual development, and on providing backstopping to some of the African partners. IIED staff produced a number of publications and papers (for a full list, see below). For instance, Lorenzo Cotula prepared a paper on the concept of land governance, which aimed to foster reflection and debate among partners on one of the six crosscutting themes (Theme 4). In addition, using complementary funding mobilised autonomously, IIED supported in-country research in Mali, carried out by a Malian researcher (Moussa Djire). Mr Djire's work focused on land market issues and on governance issues, particularly the implications of the ongoing decentralisation process in Mali for land relations; and the design, implementation and outcomes of land registration in a peri-ruban area of Mali. Mr Djire attended the annual partner workshops in Bamako and Ouagadougou.

Efforts have also been put into: feeding research findings from other IIED programs (e.g. "Can land registration work for the poor?", also funded by DFID, implemented in East, West and Southern Africa and completed in December 2005) into Claims activities and debates; and feeding research findings into teaching, e.g. through lectures at the University of Edinburgh (2003, 2004, 2005) and through a contribution to a land tenure seminar organised in Marseilles by another Claims partner - IRD (2004).

Dissemination of research findings

IIED staff attended a range of workshops, conferences and events, which offered opportunities to disseminate research findings from Claims activities. An example is the international conference "Land in Africa: Market Asset or Secure Livelihood?", organised by IIED, the Natural Resources Institute and the Royal African Society and held in London in November 2004. Although the conference itself was outside the scope of the Claims program, it did offer the opportunity for IIED staff and for staff from other Claims partners who attended (IRD and LARES) to share their preliminary research findings at a forum of high-level policy makers (Ministers, African Union Commissioners, etc) and development practitioners (World Bank, African Development Bank, etc).

IIED researchers were also involved in the process to organise a land tenure conference in Montpellier, May 2006. While the conference will not be limited to West Africa, and will include inputs from other research programmes from Asia and Latin America, its timing will be perfect to enable the feeding of Claims findings into broader land policy debates. Dr Camilla Toulmin is member of the scientific committee established for the purposes of the conference, while Lorenzo Cotula is member of the steering committee supervising the organisation of the event. As part of this engagement, IIED staff attended for instance a meeting in Montpellier in 2004, a second meeting in the same town in 2005, and participated in the final preparatory meeting (March 2006).

As for publications, IIED published a range of materials on land rights in West Africa, including several IIED Issues Papers and issues of the IIED Land Tenure and Resource Access in Africa series. In 2003, Claims supported the publication of the paper "Making Land Rights More Secure", based on a key international workshop held in Burkina Faso in 2002, which brought together key researchers, experts and policy makers working on land rights issues in West Africa. In addition, a CD-ROM was produced, including all the papers presented and discussed at the Claims 2003 workshop in Benin. In 2004, Claims supported the publication of the French version of the same paper. In 2005, Claims supported the publication in English and French of the final scientific report, which summarises key research findings (see below). IIED staff themselves also produced a number of publications and papers, including:

Lorenzo Cotula (ed), forthcoming, *Land and Water Rights in the Sahel - Tenure Challenges of Improving Access to Water for Agriculture*, London, IIED, Issue Paper 139. Authored three and co-authored two of the six chapters.

Nazneen Kanji, Lorenzo Cotula, Thea Hilhorst, Camilla Toulmin and Wray Witten, 2005, *Can Land Registration Serve Poor and Marginalised Groups?*, London, IIED.

J. Quan, S.F. Tan and C. Toulmin (Eds), 2005, *Land in Africa: Market Asset or Secure Livelihood?*, London, IIED.

Lorenzo Cotula, 2005, "Securing the Commons in an Era of Privatisation: Policy and Legislative Challenges", in J. Quan, S.F. Tan and C. Toulmin (Eds), *Land in Africa: Market Asset or Secure Livelihood?*, London, IIED.

Lorenzo Cotula, Camilla Toulmin and Ced Hesse, 2004, *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of Experience and Emerging Issues*, London, IIED, Land Tenure and Resource Access in Africa Series.

Lorenzo Cotula and Camilla Toulmin (Eds), 2004, *Till to Tiller: International Migration, Remittances and Land Rights in West Africa*, London, IIED, Issue Paper No. 132.

Camilla Toulmin, Ced Hesse and Lorenzo Cotula, 2004, "Pastoral Commons Sense: Lessons from Recent Developments in Policy, Law and Practice for the Management of Grazing Lands", *Forests, Trees and Livelihoods*, Vol. 14, pp 243-262.

Lorenzo Cotula, 2004, "Quelques Reflexions sur le Concept de Gouvernance Fonciere (avec des Lunettes de Juriste)".

Lorenzo Cotula, 2004, "Making Law Work for the Poor", London, IIED.

Alden Wily, L., 2003, *Governance and Land Relations: A Review of Decentralisation of Land Administration and Management in Africa*. IIED

IIED, GRET, GRAF, 2003, *Making Land Rights More Secure: International workshop for research and policy makers. Ouagadougou, 19-21 March 2002*. IIED

Toulmin, C. and Guèye, B., Dec 2003, *Transformations in West African agriculture and the role of family farms* Issue Paper no. 123, IIED

Papers

Djire, M., 2003 *Les conventions locales-outil de gestion durable des ressources naturelles, de prévention des conflits et de consolidation de la décentralisation* Une revue de la littérature sur les conventions locales au Mali

Djire, M., 2004 *Reformes légales et dynamiques foncières: Quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialadoroba*

Doka, M and Monimart, M., 2003 *Pression foncière et nouvelles normes d'accès à la terre : vers une déféminisation de l'agriculture au sud Niger?*

Keita, A., 2003, *Le phénomène des citadins-paysans au Mali (Stratégie de création d'exploitations agricoles modernes ou de speculation foncière) Etude de cas dans la commune de Baguineda-Camp*.

In addition, all the papers presented at the conference "Land in Africa" (see above), have been made available through dissemination on the web site, and several summaries are being prepared for publication as IIED Opinion Papers (series of policy

briefs). The overall summary of the conference has been published as an IIED Issue Paper.

3. Final scientific report

PREPARED BY:

Jean-Pierre Chauveau (IRD)

Jean-Philippe Colin (IRD)

Jean-Pierre Jacob (IUED)

Philippe Lavigne Delville (GRET)

Pierre-Yves Le Meur (GRET)

Ce document rassemble les résultats du projet de recherche CLAIMS (*Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa*), qui s'est déroulé entre 2002 et 2005, sur financement de l'Union Européenne (DG Recherche) et des contributions de DFID (*Department for International Development*, Grande-Bretagne) et de l'AFD (Agence Française de Développement).

Coordonné par l'IIED, ce projet a porté sur quatre pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Mali) et a mobilisé un réseau de huit institutions de recherche ou de recherche appliquée :

- GIDIS-CI (Groupement Interdisciplinaire en Sciences Sociales - Côte d'Ivoire ; Abidjan, Côte d'Ivoire)
- GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques ; Paris, France)
- IIED (Institut International pour l'Environnement et le Développement, programme Zones Arides ; Londres et Edimbourg, Grande-Bretagne)
- IRD (Institut de Recherche pour le Développement, Unité de recherche REFO Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs, Montpellier, France)
- LARES (Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale ; Cotonou et Parakou, Bénin)
- UCL - IED (Université catholique de Louvain - Institut d'Etudes du Développement ; Louvain la Neuve, Belgique)
- UERD (Unité d'Enseignement et de Recherche en Démographie ; Ouagadougou, Burkina Faso)
- UMB (Université Mande Bukari ; Bamako, Mali).

Outre ce rapport final, les résultats de ce projet sont disponibles dans de nombreuses publications (voir liste en annexe), dont beaucoup sont accessibles sur le site du projet : www.inco-claims.org.

Sommaire

Introduction	21
1. Un projet de recherche en partenariat, pour éclairer le débat sur les politiques foncières	21
2. Le projet de recherche, ses objectifs, les grands thèmes traités	22
Chapitre 1 Transactions foncières et marchés fonciers	25
1. Introduction	25
2. Les ventes de terre : un marché émergent qui reste largement enchâssé socialement	26
3. Le développement des pratiques contractuelles agraires	34
4. Conclusion	37
Chapitre 2 Les transferts coutumiers de droits entre autochtones et "étrangers"	40
1. Introduction : le cadre conceptuel	40
2. Les variations dans la composante foncière du tutorat : des situations de transition vers l'individualisation des transferts ?	43
3. Les facteurs de dissociation des composantes foncière et sociopolitique du tutorat	45
4. La prégnance de la dimension collective et sociopolitique du tutorat	49
5. Conclusions	52
Chapitre 3 Dimensions intra-familiales et inter-générationnelles de la question foncière	56
1. Introduction	56
2. L'exploration empirique de la dimension IFIG des droits fonciers	57
3. Le ménage, une unité foncière non opératoire	58
4. Dimensions IFIG et usage productif de la ressource	59
5. Dimensions IFIG et genre	61
6. Les relations entre accès intra- et extra-familiaux	64
7. IFIG et marché à l'achat-vente	65
8. Les dimensions inter-générationnelles des dynamiques foncières	65
9. Les conflits IFIG	67
10. Conclusion : vers une individualisation des droits IFIG ?	69
Chapitre 4 Gouvernance foncière : acteurs, arènes, gouvernementalité	71
1. Cadre conceptuel	71
2. Acteurs et arènes	72
3. Inter médiations	76
4. Territorialisation de la gouvernance foncière	79
5. Champ foncier et changement social	81
Chapitre 5 Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles	85
1. Introduction	85
2. Les politiques foncières contemporaines dans les trajectoires politiques nationales	85
3. Production et impacts des opérations foncières : les plans fonciers ruraux (PFR)	92
4. Cadres cognitifs et récits	95
5. Conclusions	99
Conclusions	102
1. Les politiques foncières en perspective	102
2. L'enchâssement social des droits : structurel, durable et dynamique	104
3. Gouvernance foncière et régulations : quelles trajectoires de changement institutionnel ?	108
4. Un éclairage sur les effets de la crise ivoirienne	109

5. Implications pour les politiques foncières _____ 111

Bibliographie _____ Error! Bookmark not defined.

Introduction

Un projet de recherche en partenariat, pour éclairer le débat sur les politiques foncières

Les règles d'accès à la terre et de gestion des ressources renouvelables sont au cœur des questions de développement agricole et de gestion durable des écosystèmes. En Afrique de l'Ouest rurale, la question foncière se caractérise par une marchandisation croissante et une compétition accrue entre acteurs (entre ruraux et avec les urbains investissant dans la terre), peu ou mal régulée du fait des évolutions sociales et économiques, des contradictions des politiques publiques et des défaillances des systèmes d'arbitrages sur les conflits. Cette insécurité peut contribuer à réduire les investissements dans la terre et à la dégradation des ressources. Pour autant, les acteurs ne restent pas inactifs, et de nouvelles règles, mobilisant pouvoirs locaux et représentants de l'Etat, émergent parfois, avec une efficacité variable.

Depuis une quinzaine d'années, la question foncière est au cœur des débats. Elle émerge ou réapparaît dans un contexte marqué par l'ajustement structurel et le désengagement de l'Etat, les politiques de privatisation, mais aussi par les processus de démocratisation et les politiques de décentralisation. Elle porte des enjeux d'efficacité économique et de productivité, bien sûr, mais aussi de paix sociale, de citoyenneté (en termes d'accès des citoyens au droit, et de citoyenneté locale pour les migrants), de gouvernance.

Face à ces multiples enjeux, les politiques foncières sont en débat. Quels fondements pour des politiques foncières inclusives, offrant des réponses cohérentes avec les dynamiques foncières locales et capables de faire face aux enjeux contemporains ? Faut-il promouvoir systématiquement la propriété individuelle de la terre et des ressources ? Faut-il reconnaître aux "communautés" locales une autonomie dans la gestion des terres et des ressources, et quel type de "communauté" s'agit-il alors de promouvoir ? Comment résoudre ou du moins réduire le divorce entre légitimité, légalité et pratiques qui caractérise aujourd'hui la question foncière en Afrique ?

Répondre de façon raisonnée à ces questions demande de bien connaître la réalité des dynamiques et des processus. C'est l'objectif du projet de recherche CLAIMS (*Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa*) qui, sous la coordination de l'IIED, a mobilisé entre 2002 et 2005 huit équipes de recherche africaines (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Mali) et européennes (Belgique, France et Grande-Bretagne) grâce à un financement de l'Union Européenne (DG Recherche).¹ Le présent rapport en rassemble les principaux résultats.²

¹ Certains volets ont également bénéficié de contributions de DFID (*Department for International Development*, Grande-Bretagne), de l'AFD (Agence Française de Développement) et du financement propre de l'unité de recherche IRD "Régulations foncières".

² Outre ce rapport final, les résultats de ce projet sont disponibles dans de nombreuses publications (cf. liste en annexe), dont beaucoup sont accessibles sur le site du projet : www.inco-claims.org.

Le projet de recherche, ses objectifs, les grands thèmes traités

Selon une approche empirique approfondie, une orientation économique et socio-anthropologique et une démarche comparative sur quatre pays, ce projet s'est donné pour but d'analyser la dynamique des règles et des négociations sur le foncier et les ressources renouvelables, dans un contexte social, économique, politique et institutionnel en rapide évolution. Son objectif est de mieux comprendre comment les acteurs tentent de stabiliser leurs modes d'accès à la terre dans un environnement institutionnel instable, et d'identifier si et comment de nouvelles régulations se mettent en place, qui permettent de clarifier le jeu foncier et de sécuriser l'accès à la terre et aux ressources. Il espère contribuer à éclairer et renouveler les débats de politique foncière, autour des nouveaux modes de régulation foncière, entre communautés, marché et Etat.

Le projet de recherche CLAIMS s'est ainsi donné pour objectifs spécifiques :

- d'apporter une contribution significative à la connaissance des dynamiques foncières, dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), en termes de modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles et de régulation foncière ;
- de renforcer les capacités de recherche nationales et de développer des méthodes de recherche nouvelles ;
- de contribuer, à travers la restitution des résultats et la participation directe aux forums et aux lieux de réflexions, à l'élaboration de politiques et d'institutions plus adéquates et plus équitables en matière de gestion des terres, assurant aux ruraux un accès plus sécurisé à la terre et aux ressources naturelles.

Pour cela, des chantiers de recherche ont été organisés, avec un petit nombre de sites contrastés de référence (le Centre Bénin, zone actuelle de colonisation agricole ; le Sud-Ouest du Burkina Faso, zone de fortes migrations actuelles ; le Gwendégué, dans le Centre-Ouest burkinabé, encore peu affecté par des migrations, le Centre-Ouest ivoirien, archétype d'un ancien front pionnier d'économie de plantation, le Sud-Est ivoirien, avec un site très spécifique de colonisation d'un *no man's land*), et des travaux complémentaires sur une série de sites secondaires.³

Partant des travaux récents sur la question, nous avons choisi d'approfondir plusieurs thèmes, qui organisent cette synthèse.

- La question des **transactions foncières et du "marché" foncier** est centrale dans les débats sur les politiques foncières. La théorie des droits de propriété, qui fonde les politiques d'enregistrement, postule des processus spontanés d'individualisation des droits et de développement de transactions marchandes, aboutissant à l'émergence d'un marché. Observe-t-on ou non une émergence et une extension de rapports marchands sur la terre et les ressources naturelles ? Si oui, est-ce partout, et selon des trajectoires semblables ? Cela implique-t-il une régression parallèle des dimensions collectives et familiales de l'accès à la terre ? Peut-on en définitive réellement parler de "marché foncier", en achat-vente ou en faire-valoir indirect ? On ne peut répondre à ces questions sans des recherches empiriques approfondies, à partir d'une ethnographie des droits fonciers et des interactions sociales autour de ces droits, et d'une analyse fine des évolutions dans les modes d'accès et les modes de transferts de ces droits.

³ La guerre civile en Côte d'Ivoire a perturbé, sans les empêcher totalement, les travaux de terrain.

- Dans la plupart des régions, et en particulier en Côte d'Ivoire forestière, l'accueil de migrants a pris historiquement la forme du **tutorat**, relation à la fois foncière et clientéliste, par laquelle une communauté autochtone accueille "l'étranger", lui assure un accès à des droits de culture sur les terres d'une des familles, moyennant le respect de règles sociales et des services rendus à son "tuteur" et à la communauté. Quelle est l'actualité de cet arrangement institutionnel ? Quelles en sont l'importance et les formes dans les autres régions ? Comment cette institution évolue-t-elle avec les profondes évolutions (sociales, économiques, politiques) que connaissent les zones rurales ? Régresse-t-elle au profit de contrats agraires où la dimension sociale est moins forte ?
- L'accent mis, dans les travaux récents, sur la question des rapports entre migrants et autochtones d'une part, et sur les transactions foncières d'autre part, a laissé dans l'ombre les **enjeux intra-familiaux et inter-générationnels du foncier**. Pourtant, il existe des liens forts entre ces dimensions "externes" et "internes" de la gestion foncière. En Côte d'Ivoire forestière, dans l'Ouest du Burkina Faso, les tensions entre migrants et autochtones reposent en même temps (et peut-être d'abord) sur des tensions entre aînés et cadets dans un contexte de forte pression foncière. A partir d'une même approche ethnographique des droits, ces enjeux intra-familiaux et inter-générationnels ont été approfondis : comment les droits détenus par un groupe familial sont-ils répartis et gérés entre ses membres ? Quelles sont les évolutions des règles d'accès lorsque le contexte change et que la pression sur la terre s'accroît ? Comment évoluent les modes de transmission des droits ? La volonté des groupes familiaux de garantir à leurs descendants un accès suffisant à la terre, caractéristique des logiques coutumières, perdure-t-elle, et avec quelles implications ?
- La gestion foncière ne se réduit pas à la distribution et à la circulation des droits sur la terre et les ressources. Ces modes de distribution et de circulation renvoient à des normes sociales, elles-mêmes évolutives. Ils mobilisent des autorités, qui définissent les règles, arbitrent les conflits et se situent à l'interface des arènes socio-foncières locales et des règles et institutions nationales. Les formes contemporaines de **la gouvernance foncière** mettent en jeu des acteurs multiples, pouvoirs locaux, nouveaux notables, agents de l'Etat, dans des relations complexes de compétition et d'alliances, étroitement articulées avec les processus locaux de recomposition socio-politique. Elles se caractérisent par un pluralisme juridique, une prolifération institutionnelle, voire une forte politisation de la question foncière. Comment se caractérisent les arènes locales du foncier ? Comment rendre compte et expliquer les fortes variations d'une région à l'autre ? Des formes de régulation locales émergent-elles, et dans quels contextes, qui donnent un peu de prévisibilité au jeu foncier ? Quelles sont les marges de manœuvre des politiques publiques sur cette gouvernance locale ?
- De nombreuses réflexions partent de l'inadaptation des politiques foncières actuelles, pour définir de possibles axes de renouvellement des politiques publiques. Mais si l'impact des politiques publiques et des interventions sur le foncier a fait l'objet de travaux, on connaît beaucoup moins les processus d'élaboration des politiques. Or, comment promouvoir des politiques nouvelles si l'on ne maîtrise pas les conditions de production de celles qui sont en cours ? Par ailleurs, des approches nouvelles sont fréquemment promues sans avoir été véritablement évaluées. Bref, **les politiques et interventions en matière de**

foncier et de gestion des ressources naturelles sont un objet de recherche à part entière pour une socio-anthropologie du foncier, et une meilleure compréhension de leurs processus de production et de leurs effets est utile à la réflexion sur des politiques nouvelles. Comment et sur quelles bases se manifestent les liens entre les politiques foncières passées et actuelles et les évolutions sociales et politiques des pays? Que sait-on des processus de négociation et d'arbitrage, éventuellement des conflits, entre les visions et les intérêts qui préexistent à la définition d'une politique? Quelle est la part respective des enjeux nationaux internes et des pressions externes, notamment celles des bailleurs de fonds et des institutions internationales? Quels sont les fondements des interventions récentes en matière de foncier et de ressources renouvelables? Sur quelles visions des dynamiques foncières se fondent-elles? Quels sont leurs impacts concrets?

Sans être exhaustifs, les chapitres qui suivent donnent accès aux principaux résultats du projet CLAIMS sur ces différents thèmes. Nous essayons en conclusion d'en rassembler les grandes leçons en termes de fondements et d'orientations pour des politiques foncières ancrées dans les réalités foncières, sociales, économiques et politiques d'Afrique de l'Ouest.

Chapitre 1

Transactions foncières et marchés fonciers⁴

Introduction

La question des marchés fonciers est devenue centrale dans la réflexion économique sur le développement. Les marchés de transfert provisoire et définitif de droits sur la terre sont vus comme jouant potentiellement un rôle déterminant dans le processus de développement, en permettant d'améliorer l'allocation des facteurs dans un contexte où les dotations en facteurs de production et en capacités de gestion sont hétérogènes. Les effets négatifs, en termes d'équité et/ou d'efficacité, que l'on a pu imputer au fonctionnement des marchés fonciers (justifiant ainsi des politiques foncières les prohibant ou les restreignant fortement) sont analysés par l'économie contemporaine du développement comme résultant plutôt de la défaillance de l'environnement de marché (marché du crédit, de l'assurance...) (Colin, 2004b). Dans le contexte africain, la question des marchés fonciers est généralement abordée par une analyse de la mutation des systèmes fonciers coutumiers dans le sens d'une appropriation privative. L'approche évolutionniste standard interprète l'émergence en Afrique de droits fonciers individualisés et transférables selon les enseignements de la théorie économique des droits de propriété. L'émergence de droits de propriété privée apparaît comme le résultat d'un arbitrage entre les bénéfices attendus de l'établissement de tels droits et le coût de l'exclusion des autres de l'usage de la ressource. Le jeu combiné de la croissance démographique, du développement des cultures destinées au marché et des changements dans les systèmes de culture (développement de plantations pérennes, disparition des systèmes de culture itinérants, raccourcissement de la durée des jachères), augmenterait la valeur de la terre et conduirait de façon spontanée à l'individualisation des droits fonciers et à une ouverture de l'éventail du faisceau de droits, en particulier du droit d'aliénation, qui se traduirait par une monétarisation croissante de l'accès à la terre à travers la vente et la location. Une évolution séquentielle est établie entre l'ouverture du faisceau de droits et la marchandisation de ces droits : l'apparition des cessions marchandes (droit de transfert) viendrait en aboutissement de l'ouverture du faisceau de droit, une fois fermement établis tous les autres éléments du faisceau (Colin, 2005).

Ce rapport montre que l'émergence des transactions foncières, et tout particulièrement des "ventes" de terre, ne s'est pas opérée, dans tous les contextes étudiés, selon la dynamique suggérée par ce modèle. La première section traite des ventes de terres ; la seconde aborde plus rapidement la question du marché locatif, dans la mesure où le thème de la délégation de droits avait déjà été abordé dans un programme conjoint de recherche antérieur (cf. Lavigne Delville *et al.*, 2003).

⁴ Synthèse rédigée par Jean-Philippe Colin, à partir des documents produits dans le cadre du programme CLAIMS cités en fin de texte.

Les ventes de terre : un marché émergent qui reste largement enchâssé socialement

Le rôle structurant du rapport migrant-autochtone et de l'insertion de l'agriculture dans l'économie marchande dans l'émergence des "ventes" de terre

En Côte d'Ivoire, l'intégration des communautés villageoises à l'économie de marché, à partir du début du 20^e siècle et surtout depuis la fin des années 1940, s'est traduite par l'introduction, dans les systèmes de culture de la zone forestière, de spéculations arbustives (caféier et cacaoyer) qui, à la différence des cultures vivrières, occupent le sol pendant plusieurs décennies. La demande en terre, devenue source de valeurs marchandes, augmente considérablement, demande émanant des villageois autochtones mais également d'allogènes attirés par les perspectives de gains procurés par les plantations. L'économie de plantation s'est en effet développée dans des régions peu peuplées et son essor s'explique en partie par l'arrivée parfois massive de migrants venus de régions écologiquement peu favorables au caféier et au cacaoyer (savanes du centre et du nord de la Côte d'Ivoire, de Haute-Volta, du Mali). L'arrivée d'allogènes, la pérennisation de l'usage du sol par des cultures de cycle long (20 à 40 ans), l'enjeu économique autour de la maîtrise foncière, ont impulsé une mutation des régimes fonciers, avec une évolution vers une individualisation et une monétarisation du rapport à la terre. Pour les nouveaux venus, l'accès à la terre s'est en effet réalisé par attribution d'un droit de culture sur forêt ou sur friche, mais également par "achat" de forêt ou de friche ou achat de plantation à un planteur allogène quittant la région. Le développement des transactions foncières s'est ainsi opéré entre autochtones et migrants, puis entre migrants (en particulier lors des retours vers les villages d'origine), mais non, ou très marginalement, entre autochtones. Le jeu du "marché" foncier ne peut être dissocié du rapport migrant-autochtone (Colin, 2005; Koné *et al.*, 2005).

Au Mali, dans les zones aménagées (Office du Niger, Office des périmètres irrigués de Baguinéda), ainsi que dans les zones péri-urbaines, le rôle joué par la valorisation de la ressource foncière dans le développement de transactions foncières (informelles puisque illégales) apparaît également (Kéita, 2004 ; Diallo, 2005 ; Traoré, 2003 ; Djiré, 2004 et 2005). Très peu de transactions étaient réalisées avant les réhabilitations des périmètres irrigués, ce qui traduit la faiblesse de l'enjeu économique des terres non aménagées et l'absence de compétition pour leur accès. Les transactions se sont développées ultérieurement, sous l'effet de la réhabilitation des périmètres et de l'adoption puis de la généralisation de techniques agricoles plus productives. Le marché (vente mais aussi faire-valoir indirect) est actuellement très dynamique. Dans les zones péri-urbaines étudiées (communes rurales du cercle de Kati situées à proximité du District de Bamako), l'émergence puis le développement des transactions ont été favorisés par l'expansion urbaine et l'augmentation de la demande en terres de cultures et de terrains à usage d'habitation. La pression sur les terres des zones péri-urbaines est également liée d'une part à l'acquisition de concessions rurales à partir des années 1970-80 par des fonctionnaires de l'Etat et des commerçants et, d'autre part, aux opérations de lotissement entamées dans les années 1990-2000 (Djiré, 2004 et 2005 ; Kéita, 2004). L'apparition des ventes s'est opérée, concrètement, de deux façons. D'une part, les citoyens à qui la terre avait été cédée gratuitement ont commencé à accompagner les colas traditionnelles de quelques billets d'argent, offerts soit aux propriétaires des terres, soit aux intermédiaires, aiguissant ainsi les appétits. D'autre part, ces citoyens, dès qu'ils étaient confrontés à des problèmes, vendaient les terrains reçus à de tierces

personnes, ouvrant ainsi la voie au phénomène de commercialisation. Par la suite, les villageois, sous le coup d'une paupérisation croissante et sur incitation des nouveaux courtiers en foncier, ont commencé à exiger de l'argent chaque fois qu'une demande de terre leur était présentée.

Au Burkina, trois modifications structurelles ont transformé le paysage social et agraire de la région du Sud-Ouest entre 1960 et 2000 : au plan démographique, les migrations massives des Mossi depuis le plateau central et le nord du pays vers le sud-ouest ; au plan des techniques agraires, l'extension des terres cultivées pour la culture du coton et la diffusion de la culture attelée ; plus récemment a joué la migration de producteurs de retour de Côte d'Ivoire, du fait de la crise socio-politique que connaît ce pays. Le contexte a ainsi changé. La terre était abondante, elle est aujourd'hui rare. Elle était principalement, jusqu'en 1960, la base de la production des cultures vivrières (mil, sorgho), elle sert aujourd'hui en grande partie à produire du coton, source de revenus monétaires ; les besoins monétaires de tous les acteurs ont eux aussi augmenté significativement durant la même période. La prise de conscience de la rareté et la précarité foncière ont entraîné deux types de stratégies. De plus en plus souvent, les autochtones tentent de récupérer les terres cédées aux migrants 20 ou 30 ans plus tôt (souvent par les parents des possesseurs actuels), en leur retirant ces terres de façon plus ou moins unilatérale. Quant aux migrants qui peuvent se le permettre, ils tentent d'obtenir ou de sécuriser leur maîtrise foncière sur les terres par des contreparties monétaires. A l'origine définies comme des cadeaux ou comme des aides faisant partie des bonnes relations inter-familiales, les contreparties monétaires tendent aujourd'hui - de façon très progressive et inégale suivant les zones - à être perçues plus clairement dans leur signification économique (Bologo, 2005; Bonnet-Bontemps, 2005; Mathieu *et al.*, 2004; Mathieu, 2005).

La monétarisation des transferts fonciers est particulièrement notée dans la Province de la Comoé (départements de Niangoloko, Sidéradougou et Mangodara), jusqu'à récemment non touchée par l'immigration. Cette province constitue un nouveau front pionnier, avec une convergence de flux alimentés à la fois par les migrations internes (depuis la vieille zone cotonnière et le nord) que par les "rapatriés" de Côte d'Ivoire qui, de retour au Burkina, s'installent en dehors de leur région d'origine (Dabiré et Zongo, 2005). Cette migration, de caractère massif et brutal (en 2005, les migrants constituaient 89 % de la population du département de Sidéradougou), induit une radicale modification des conditions d'accès à la terre, avec un passage très rapide du mode traditionnel d'intégration des migrants (tutorat) à la monétarisation de l'accès à la terre. Cette monétarisation revêt plusieurs formes, allant du versement "du prix des coutumes" (sommes d'argent comme équivalent des contreparties coutumières) jusqu'aux sommes forfaitaires réclamées par les propriétaires terriens, sur la base de la superficie cédée. Les transactions monétaires sont apparues vers la fin des années 1990 dans la zone de Mangodara, suite à l'arrivée des migrants en provenance de la vieille zone cotonnière ; l'arrivée massive de rapatriés de Côte d'Ivoire a ensuite contribué à accélérer l'évolution des pratiques foncières locales. Dans le département de Sidéradougou, l'introduction du numéraire dans les transferts fonciers s'est faite à l'initiative des rapatriés qui voulaient acquérir de grandes superficies. Le département de Niangoloko a connu cette même évolution rapide : d'abord le remplacement des dons par leur équivalent monétaire, puis la vente facturée à l'hectare, avec une standardisation des prix en fonction de la nature du terrain. L'achat constitue actuellement le mode dominant d'accès à la terre pour les migrants. Outre le facteur migratoire en soi, un autre élément expliquant cette

dynamique tient à ce que l'achat affranchit des interdictions traditionnelles de plantations d'arbres - l'essor de l'arboriculture étant étroitement lié à l'arrivée des migrants "rapatriés" et des "nouveaux acteurs" (migrants et entrepreneurs d'origine urbaine, suivant la terminologie consacrée au Burkina Faso) (Dabiré et Zongo, 2005).

Des "ventes" de terre ?

Qu'il y ait eu, dans certaines régions de la zone forestière ivoirienne, une monétarisation de l'accès à la terre sous forme de "ventes" ne permet pas de considérer comme acquise l'émergence d'un véritable marché foncier. En premier lieu, le contenu même des droits transférés peut donner lieu à des interprétations contradictoires : s'agissait-il d'un achat de la terre ou d'un achat du droit de planter, avec une échéance déterminée implicitement par la durée de vie de la culture mise en place ? Le bénéfice du transfert de droit est-il personnel, ou peut-il être cédé ? Ces questions se posent tout particulièrement au renouvellement des générations, avec la propension des héritiers des cédants à remettre en cause le contenu des droits acquis par les acheteurs ou leurs héritiers (voir ci-dessous). En second lieu, l'enchâssement social des transactions à travers l'institution du tutorat fait que fréquemment, la vente ne peut pas être considérée comme complète, comme libérant totalement l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du vendeur. L'accès des étrangers (au sens local de "non-autochtones") à la terre s'opérait traditionnellement dans le cadre d'un système pérennisé d'obligations liant le migrant à son tuteur, impliquant un "devoir de reconnaissance" du migrant. La référence aux ventes peut en fait traduire un alourdissement et la monétarisation du devoir de reconnaissance du migrant, le transfert foncier conservant, du moins dans l'esprit des cédants, une dimension relationnelle forte. Le paiement ne clôt pas alors la relation, il l'instaure ou la perpétue. La complétude de la transaction est antinomique d'une telle conception du rapport foncier. En d'autres termes, l'existence d'un flux monétaire ne permet pas de conclure à une vente ferme, définitive, incontestable. La pratique, pour le vendeur, de solliciter l'acquéreur longtemps après la transaction reste très vivace : demandes de prêts (dont le remboursement reste incertain), "d'attentions", ou de contributions lors de dépenses importantes (funérailles, soins médicaux) (Colin, 2005).

Une différence de perception de la nature de la transaction, selon les acteurs, est une source majeure de conflits autour des "ventes". Alors que pour les "vendeurs" autochtones, la transaction n'est qu'exceptionnellement reconnue comme une vente, l'attitude des acquéreurs diffère en fonction de leur origine, date d'arrivée et des liens qui existent entre eux et les tuteurs autochtones. Ainsi, dans le Sud-Ouest ivoirien, les Baoulé considèrent la cession onéreuse comme un achat, en d'autres termes ils disent que les autochtones Bakoué leur ont vendu la terre et qu'à ce titre, ils peuvent en jouir comme ils veulent. Les obligations morales et financières ne sont pas observées par ce groupe de migrants. Les Malinké et Burkinabé (surtout Mossi) restent par contre plus facilement dans un rapport interpersonnel inscrit dans la relation de tutorat (Koné *et al.*, 2005).

L'analyse du cas atypique d'un ancien *no man's land* localisé en Basse-Côte permet, dans une perspective comparative, de tester cette interprétation des conditions de marchandisation "imparfaite" de la terre induite par la relation de tutorat ou de néo-tutorat. Dans la situation étudiée (village de Djimini-Koffikro, sous-préfecture d'Adiaké), parce qu'il s'agit d'un véritable ancien *no man's land*, il n'y a pas enchâssement social des transactions foncières induit par le rapport entre autochtones et migrants ; une contrainte majeure à la marchandisation "parfaite" de

la terre se trouve ainsi neutralisée. Les ventes (qui ont touché le tiers de la superficie totale du terroir villageois, entre les années 1950 et 2004) portent sur des droits biens établis et peuvent être qualifiées de complètes. L'acquéreur est délié de toute obligation vis-à-vis du vendeur, une fois la transaction effectuée, et la transaction correspond à un transfert de l'ensemble du faisceau de droits sur la terre ; ce transfert est pensé et nommé en tant que tel (contrairement donc à la situation décrite ci-dessous au Burkina Faso) (Colin et Ayouz, 2005).

Au Burkina, on constate depuis une quinzaine d'années que des terres rurales se "vendent" et s'échangent contre argent, dans les provinces du Houet et des Banwas, alors que l'idée même de la terre comme marchandise est encore très peu visible socialement. Dans les provinces de la Comoé et du Kéné Dougou, les mêmes phénomènes sont apparus plus récemment (premières observations vers 1998-2000), et de façon encore plus souvent dissimulée. Les acquéreurs sont souvent étrangers aux communautés locales : migrants récents ou néo-entrepreneurs agricoles d'origine urbaine (Mathieu *et al.*, 2004 ; Mathieu, 2005). De façon générale, les transactions peuvent être qualifiées d'"ambiguës" : d'une part, les significations du "bien" échangé sont loin d'être claires, univoques et partagées par tous les acteurs ; d'autre part, les transactions restent dans de nombreux cas cachées et ne sont que rarement accompagnées d'une preuve légale de transaction et de propriété de l'acquéreur. En d'autres termes, selon la vision du monde coutumière et socialement prédominante, les terres sont encore très rarement pensées et publiquement dites comme des marchandises. Si ces transactions apparaissent aujourd'hui de plus en plus fréquentes et visibles, elles sont encore loin d'être considérées comme publiquement acceptables et légitimes. On peut parler d'un marché "émergent" mais encore innommable au moins de façon publique, car les pratiques qui le constituent sont en rupture aussi bien avec les principes fonciers coutumiers qu'avec les textes fonciers légaux compris et accessibles localement (Mathieu *et al.*, 2004 ; Mathieu, 2005). Dabiré et Zongo (2005) soulignent combien, dans la province de la Comoé où les transactions foncières sont apparues très récemment et connaissent un dynamisme marqué, la notion de vente reste polysémique, avec des interprétations différentielles des faisceaux de droits transférés. Ils anticipent de ce fait des remises en cause futures de ces transactions. L'étude de cas réalisée au Burkina par C. Bonnet (2005) illustre tout particulièrement l'aspect hybride des pratiques en cours. Clairement affichée comme une transaction marchande par les acquéreurs mossi, qui tentent de poursuivre les démarches administratives nécessaires à son officialisation, la transaction étudiée va d'emblée se trouver projetée dans un réseaux de relations interpersonnelles complexe. De fait, ceux qui s'y adonnent doivent mettre en œuvre une stratégie de "communication ambiguë et rusée" pour présenter une image publique de la transaction conforme à la coutume.

Au Mali également, les transactions se déroulent dans un contexte ambigu, même si le désenchantement social des ventes et la place laissée à la stricte logique marchande semblent de plus en plus marqués dans les zones enquêtées (Cercle de Kati, Zones de l'Office du Niger et de l'Office des périmètres irrigués de Baguinéda). Généralement, le cédant n'exerce que des droits coutumiers qui ne peuvent être cédés à des tiers qu'à certaines conditions fixées par le Code domanial et foncier, notamment leur constatation selon une procédure dont les modalités devraient être fixées par un décret non encore adopté. De ce fait, les ventes de terres détenues en vertu de droits coutumiers apparaissent comme non conformes à la loi ; cependant, la plupart des ventes ainsi réalisées sont par la suite formalisées à travers un acte de

vente dont l'authenticité est attestée par la signature d'une autorité administrative (Sous-Préfet ou Maire) (Djiré, 2004 et 2005).

Le simple jeu du marché ?

En Côte d'Ivoire, une dynamique d'introduction de redevances foncières annuelles explicites par les autochtones était nettement perceptible dès les années 1950-60, dans le Sanwi comme dans le Centre-Ouest, mais après l'Indépendance, la tendance à favoriser les migrants face aux revendications autochtones s'est confirmée. Les migrants se trouvent alors favorisés non seulement par la délivrance de certificats d'occupation sans concertation avec les villages concernés ou par le déclassement de forêt à leur profit, mais également par l'interdiction des redevances. Le slogan "la terre appartient à celui qui la met en valeur" et la position de l'administration préfectorale confortent de façon radicale, durant ces décennies, la position des immigrants (baoulé en particulier, mais également voltaïques) face aux tentatives autochtones de perception de redevances foncières. Dans certains contextes, le fait que les autochtones aient été totalement submergés par la vague migratoire est allé dans le même sens. Le risque de perte de tout contrôle foncier autochtone sans contrepartie s'est traduit par une multiplication des cessions dans le Centre-Ouest et le Sud-Ouest - conserver des réserves de forêt pour les besoins futurs devenait risqué. Les terres alors cédées en priorité sont celles sur lesquelles les droits sont les moins bien établis : terres éloignées du village, zones conflictuelles entre villages ou entre lignages, limites d'anciens terrains de chasse, forêts classées. En cédant à des migrants de telles zones (sous forme de ventes ou de dons), les autochtones pouvaient tenter de faire reconnaître leur statut de tuteur, avec les avantages attendus. Dans ce contexte, la marchandisation ne saurait être analysée comme un processus endogène résultant du simple jeu de la raréfaction de la ressource foncière. Le "jeu du marché" résulte, fondamentalement, du jeu de pouvoir exercé par l'administration coloniale, puis nationale, vis-à-vis des communautés autochtones de la zone forestière (Colin, 2005). Toutes les "ventes" ne s'expliquent toutefois pas par cette seule logique. Dans le cas du village de Djimini-Koffikro (Basse-Côte), les ventes ont été essentiellement impulsées par le départ de planteurs pionniers, rentrant dans leur village d'origine sur leurs vieux jours - le marché foncier, largement ouvert à la fin de la phase pionnière, se referme d'ailleurs une fois disparue la génération des pionniers (Colin et Ayouz, 2005).

Transactions foncières, ouverture du faisceau de droits et pression foncière

Du fait de ces conditions d'émergence des transactions foncières en zone forestière ivoirienne, on n'y retrouve pas deux éléments généralement postulés dans la littérature sur l'évolution des systèmes fonciers coutumiers africains : la relation séquentielle entre l'ouverture du faisceau de droits et la marchandisation de ces droits, et la relation entre l'émergence des ventes et la pression démographique : (i) La situation ivoirienne infirme l'idée selon laquelle l'apparition des cessions marchandes (droit de transfert) supposerait que soient fermement établis tous les autres éléments du faisceau de droit. Du fait à la fois du jeu politique et du poids démographique des immigrants dans leur rapport aux autochtones, la "vente" de terre, dans les conditions idéales-typiques du Centre-Ouest ou du Sud-Ouest, ne correspond pas à un transfert définitif et complet de droits de propriété établis fermement, mais permet au contraire d'assurer et de voir reconnaître un droit sur la terre cédée, à travers l'établissement d'une relation de néo-tutorat. (ii) Pour les mêmes raisons, les cessions de terre ont été beaucoup plus courantes dans des

régions de faible ou de très faible densité démographique (Centre-Ouest ou Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire) (Colin, 2005).

Par contre, dans les expériences maliennes, la relation séquentielle entre l'ouverture du faisceau de droits et la marchandisation de ces droits est avérée, de même que la relation entre la pression démographique (due surtout aux migrations) et l'émergence des ventes. La libéralisation économique amorcée dans le pays à la suite du coup d'Etat de 1968 et qui a entraîné la monétarisation croissante des rapports sociaux constitue également un facteur majeur de l'apparition et du développement de la marchandisation de la terre dans les zones péri-urbaines (Djiré, 2004). Dans le contexte burkinabé également, la relation entre la pression démographique (induite par l'afflux migratoire) et la marchandisation, est bien vérifiée (Dabiré et Zongo, 2005).

Les dimensions intra-familiales des cessions

Le cas de Djimini-Koffikro, en Basse Côte d'Ivoire (Colin et Ayouz, 2005), fait apparaître un processus d'involution du marché foncier : ce dernier a été actif, mais n'a eu toutefois qu'une existence limitée dans le temps. Avec la succession des générations, la maîtrise foncière individuelle et privative du pionnier (se traduisant par la possibilité de vendre ou d'effectuer des donations) se transforme souvent, à travers l'héritage, en une appropriation familiale. Il en va de même des parcelles acquises sur le marché, la propriété individuelle de l'acheteur tendant à se transformer en propriété familiale à son décès. Cette "patrimonialisation" de la terre, à l'occasion de la succession des générations, contribue à expliquer la fermeture presque totale du marché foncier ces dernières décennies, alors que les transactions avaient été nombreuses entre 1965 et 1975 - près d'une vente sur deux ayant été conclue durant cette décennie, correspondant approximativement à l'époque du retour dans le village d'origine de planteurs arrivés entre 1930 et la seconde guerre mondiale. Pour un pionnier, la décision de vendre une terre acquise par son propre travail, dans une région sans contrôle foncier coutumier, relevait de son libre arbitre. Une fois la terre héritée, toute décision de vente relève par contre d'une décision du conseil de famille. La perception de plus en plus forte de la raréfaction des terres dans la zone forestière de Côte d'Ivoire, l'introduction à Djimini de nouvelles cultures économiquement intéressantes (palmier à huile, hévéa et ananas), venues en substitution de plantations caféières et cacaoyères vieillissantes, et la restriction des opportunités d'emploi hors agriculture pour les membres de la famille ayant un droit d'usage sur le patrimoine, constituent des freins très réels à la vente de terre. On retrouve là la fonction d'assurance sociale que peut jouer la possession foncière dans des environnements incertains, dans une logique de sécurisation familiale. Le fait qu'une perception accrue de la pression foncière conduise à freiner les ventes de terre est évidemment contradictoire avec le postulat de la théorie des droits de propriété selon lequel cette pression impulse au contraire le marché foncier.

La dimension intra-familiale des cessions de terre apparaît sous un tout autre jour à travers les travaux relatifs au Sud-Ouest ivoirien (Koné *et al.*, 2005) ou à travers la description donnée de la situation dans le Sud-Ouest du Burkina Faso (Dabiré et Zongo, 2005 ; Mathieu, 2005). Alors qu'à Djimini, cette dimension conduit à restreindre les ventes dans une logique de sécurisation du groupe familial, dans ces derniers cas, cette dimension se traduit par la vente (souvent cachée) de terre par de jeunes citadins de retour au village, des jeunes ruraux, ou des gestionnaires de terre, au détriment des patrimoines familiaux.

Conflits intra- et extra-familiaux autour des cessions, remise en cause des transactions passées

En Côte d'Ivoire forestière, les conflits autour des transactions passées (et plus largement des cessions aux immigrants) s'exacerbent actuellement, dans un contexte d'épuisement des réserves foncières et de crise économique, avec en particulier le retour des autochtones "urbains" (chômeurs, déscolarisés) dans leurs villages d'origine et les doléances des jeunes autochtones qui se retrouvent sous forte contrainte pour l'accès à la terre et reprochent à leurs aînés d'avoir dilapidé le patrimoine familial (Colin, 2005 ; Koné *et al.*, 2005). Dans la mesure où les transactions ont souvent mis en rapport des "acheteurs" étrangers (nationaux ou non) et des "vendeurs" autochtones, ces conflits prennent une forte dimension politique, tout particulièrement dans le contexte socio-politique de ces dernières années. Ces conflits peuvent intervenir longtemps après la transaction initiale, en particulier lors du renouvellement de génération dans les groupes familiaux des vendeurs, les jeunes remettant en cause les transferts passés et ne voulant pas être liés par les arrangements conclus par la génération antérieure. Les transactions foncières peuvent en effet conduire à de fortes tensions intra-familiales et inter-générationnelles lorsque sont contestées la légitimité de la cession en tant que telle, ou la légitimité du "vendeur" (avec tout l'enjeu du contrôle ou du partage de la rente). Certains litiges post-héritage apparaissent ainsi entre les jeunes arrivés à maturité et les "surveillants" de terre (oncle ou frère du père défunt) qui avaient la garde de l'héritage, lorsque l'héritier devenu majeur ou rentré de migration estime que le surveillant a vendu abusivement de la terre.

Le risque de conflit est d'autant plus fort que les transactions ont le plus souvent été entourées d'un certain flou, renforcé par le caractère caché (y compris vis-à-vis du groupe familial) des transactions : flou relativement à la légitimité du cédant, à l'interprétation de la nature de la transaction par les différents acteurs et donc au contenu des droits transférés et aux obligations de l'acheteur vis-à-vis du cédant. Des situations foncières qui semblaient stabilisées sont ainsi susceptibles d'être largement remises en cause, avec un "arrachage" brutal des terres cédées ou une réinterprétation des ventes comme des mises en garantie ou comme des cessions à bail. Dans cette dynamique, le présent contexte socio-politique joue évidemment un rôle majeur (Colin, 2005). Ainsi, dans le Sud-Ouest, les Baoulé, considérés comme ingrats par les autochtones, sont aujourd'hui tout particulièrement confrontés au phénomène de l'arrachage de parcelles non mises en valeur. Le fait que depuis la fin des années 1980, les "retournés au village" et les déscolarisés contestent tous les actes de vente établis par leurs parents n'exclut pas que simultanément, ils réclament un "petit quelque chose" aux étrangers (Koné *et al.*, 2005).

Alors que la presse nationale reporte fréquemment, ces dernières années, des expulsions de planteurs étrangers (au sens de non ivoiriens) et allogènes ivoiriens par les jeunes autochtones, tout particulièrement dans le Centre-Ouest et le Sud-Ouest, on retrouve le cas de Djimini-Koffikro comme l'exception qui confirme la règle (Colin et Ayouz, 2005). L'absence de conflictivité autour des droits sur la terre, et en particulier des droits acquis par transferts marchands, même dans le présent contexte socio-politique et légal, tranche avec le cas général de la zone forestière. Djimini se différencie de la situation générale décrite pour la zone forestière par l'absence d'enjeu foncier autochtone et de relation autochtones-migrants. Il est maintenant admis que lorsque les transferts fonciers sont socialement reconnus, le caractère informel des transactions ne pose pas de problème majeur pour leur sécurisation ; le problème est par contre bien réel lorsque le cadre informel ne

légitime pas ces pratiques. La différence entre la situation générale de la zone forestière et Djimini tient justement à cette perception de la légitimité des transferts passés, variable selon qu'il y a ou non une population autochtone pouvant revendiquer un droit éminent sur la terre. La question demeure de savoir si la présente situation socio-politique, qui se traduit par une tension très forte entre Ivoiriens et étrangers au niveau national, n'est pas susceptible de conduire, à terme, à de telles contestations même dans le contexte de Djimini, en les légitimant non pas sur le registre autochtone/migrant, localement non opératoire, mais sur le registre ivoirien/étranger.

Au Burkina, les opportunités économiques qu'offrent l'accueil et l'installation des migrants provoquent des conflits entre les lignages et familles autochtones dont les causes portent soit sur le non-respect des limites, soit sur l'émergence des cadets comme acteurs fonciers. Par le passé, le terroir était divisé entre les lignages autochtones et seuls les chefs de ces lignages pouvaient donner la terre à un migrant. Aujourd'hui, certains vendent des terres familiales à l'insu des aînés, voire cèdent des terres n'appartenant pas à leur famille, ou vendent la même parcelle à plusieurs acheteurs. L'émergence des cadets sociaux, qui constitue une remise en cause du droits d'aînesse et la revendication d'une reconnaissance sociale, se manifeste soit par l'installation de migrants par des personnes non autorisées, soit surtout par la manifestation de plus en plus ouverte d'une opposition à la vente de terre. Les conflits consécutifs à l'installation des migrants au delà des limites des terroirs villageois expriment des tentatives de redéfinition de la maîtrise territoriale ancestrale qui ne sont pas nécessairement prises en compte lors des découpages administratifs. Enfin la monétarisation provoque des conflits entre anciens et nouveaux migrants qui offrent des conditions plus avantageuses à leurs logeurs, ce qui conduit ces derniers à les installer sur des terres déjà octroyées aux premiers selon les modalités traditionnelles (Dabiré et Zongo, 2005). Au Burkina, "l'arrachage" de terre semble en effet intervenir moins comme une contestation de transactions passées (comme en Côte d'Ivoire), qu'être impulsé par la perspective de transactions à venir (Bologo, 2005 ; Mathieu, 2005). Les terrains sont "vendus" par les propriétaires autochtones après avoir été retirés brutalement aux migrants anciens, accueillis et installés sur ces terres 20 ou 30 ans plus tôt. Ces retraits de terre sont un phénomène d'apparition récente : dans la province du Houet, les premiers retraits signalés apparaissent dans la seconde moitié des années 1970. Selon une étude réalisée par Bologo (2005), les terres retirées ont été ensuite affectées, dans 35 % des cas, à de nouveaux venus dans la zone ; dans 30 % des cas, elles ont été réintégrées dans le patrimoine familial ; dans 28 % des cas enfin, elles ont été recédées, dans des conditions nouvelles, à d'anciens usagers.

Le développement des "ventes" s'accompagne de leur formalisation à travers la production de papiers qui n'ont théoriquement pas de valeur juridique mais qui constituent un instrument de plus en plus incontournable dans les transactions foncières locales : (i) des reçus locaux sommaires, signés avec des témoins, qui portent les noms et les références des cartes d'identité des personnes impliquées dans la transaction, la superficie du terrain vendu et le montant de la vente ; l'acquéreur peut faire des investissements durables sur la terre acquise ; (ii) des procès verbaux de palabre, privilégiés par les nouveaux acteurs. L'acte de transfert est alors établi par l'autorité administrative (préfet) sur l'accord des parties. En plus des éléments mentionnés dans le cadre de vente avec les reçus locaux, le procès verbal de palabre précise les droits et les obligations des parties. La localisation, la délimitation et la détermination du nombre d'hectares sont consignées par des

agents technique de l'agriculture. L'acquéreur peut procéder dans ce cas à l'accomplissement de toute activité qu'il souhaite sur sa terre. L'expérience des incertitudes et de l'insécurité socio-foncière dont ils ont été victimes dans les plantations ivoiriennes font des migrants de retour de la Côte d'Ivoire les principaux animateurs de ces nouvelles formes de validation tout comme les nouveaux modes d'accès à la terres (achat-vente) qu'elles accompagnent (Dabiré et Zongo, 2005).

En matière de gestion des conflits, les instances de régulation comptent désormais, en plus des chefs de terre et de village, des délégués administratifs, des responsables religieux (imam surtout) et les représentants des migrants ; une recomposition qui symbolise en même temps qu'elle déprécie et banalise les fonctions de chef de terre. Dans les rares villages où le chef de terre a conservé son autorité, l'arrivée des migrants et surtout des rapatriés a provoqué des compétitions entre lui et le chef du village. Unique interlocuteur des migrants pour l'accès à la terre, le chef de terre tend à convertir cette position en capital politique, ce qui comporte une confusion de champs d'exercice de pouvoirs fonciers-religieux et politico-administratifs qui décline le chef de village dans les villages où les deux champs de pouvoirs sont distincts (Dabiré et Zongo, 2005).

Une transition institutionnelle

En définitive, on observe, sur les différents sites étudiés dans le cadre du programme CLAIMS, un processus de transition foncière structurelle où les institutions existantes sont en décalage, inaptés à traiter les problèmes de rareté, de coordination et d'arbitrage entre des intérêts divergents dans un contexte où la terre est devenue un bien rare et a une valeur économique. Dans cet entre-deux des normes, le vide institutionnel est rempli par l'invention des acteurs. Opportunisme, coup de force, simulation, jeu sur le pluralisme des normes sont la seule règle (implicite elle-aussi), puisque ni les institutions traditionnelles ni celles de l'Etat ne sont en mesure actuellement de légitimer, coordonner et contrôler ces échanges monétaires. L'émergence de pratiques foncières unilatérales et ne se conformant plus aux normes anciennes est sans doute inévitable lorsque la rareté nouvelle d'une ressource vitale et valorisée n'est soudainement plus régulée par aucune institution efficace. Aucune institution nouvelle n'a encore émergé pour arbitrer et réguler la nouvelle rareté de la terre, dans des conditions matérielles, économiques et démographiques nouvelles. En l'absence des repères et significations communes permettant un "débat" par rapport à des normes partagées, il ne reste que le "combat", le coup de force et la violence sociale du retrait unilatéral (Mathieu *et al.*, 2004 ; Mathieu, 2005).

Pour des projets et politiques rurales visant à promouvoir la sécurité réelle des droits fonciers pour tous et à minimiser les conflits, une porte d'entrée essentielle des actions de sécurisation serait de travailler sur la signification des transactions et sur l'accessibilité de l'information relative à la sécurisation légale des droits et transactions : rendre accessible pour la majorité (i) l'information légale sur les droits fonciers, et (ii) la possibilité réelle d'utiliser cette information, c'est-à-dire des procédures accessibles et légales pour la clarification des droits tout d'abord, pour la reconnaissance et la formalisation des transactions ensuite (Mathieu *et al.*, 2003).

Le développement des pratiques contractuelles agraires

Les conditions d'émergence et d'évolution des arrangements institutionnels

L'émergence, le développement et le fonctionnement du marché locatif ont été tout particulièrement étudiés dans le cas de la Basse Côte d'Ivoire, à travers le village de

Djimini-Koffikro (Colin, 2004a). Le développement du marché locatif à Djimini s'explique par la conjonction (i) d'une reconversion productive de l'économie de plantation villageoise induite par le développement de la production d'ananas, et (ii) par l'arrivée de "paysans sans terre" attirés par la possibilité de pratiquer cette culture. La location a en effet été initiée à Djimini vers le milieu des années 1960, avec l'introduction par un complexe agro-industriel (la SALCI) de la culture de l'ananas en plantations villageoises. Cette introduction conduisit à une augmentation de la demande en terre, la culture étant pratiquée pour partie par des migrants sans terre, et donna la possibilité matérielle au preneur d'acquiescer un fermage, l'ananas étant une culture de rapport et non d'autoconsommation. A l'origine, l'apparition d'une rente foncière a été induite plus par la nature de la culture de l'ananas ("*il y avait de l'argent dedans, il fallait qu'on en profite*") que par la raréfaction des terres - dans un premier temps, les parcelles destinées aux cultures vivrières ont continué à être provisoirement cédées à titre de prêt. La monétarisation du rapport foncier a concerné ultérieurement ces parcelles, lorsque la demande a encore augmenté avec l'afflux de migrants. L'introduction de la culture de l'ananas a ainsi impulsé une évolution d'un accès temporaire à la terre à travers les prêts, opérés sur la base du principe d'économie morale, à un accès à la terre relevant d'une relation foncière utilitariste.

Le marché du faire-valoir indirect comme alternative aux ventes

A Djimini-Koffikro, le développement du marché locatif, depuis les années 1970 et surtout 1980, influe sur la réduction de l'offre sur le marché de l'achat-vente à travers d'une part, l'intérêt affirmé des acteurs de ne pas se déposséder d'une telle source de rente et d'autre part, le fait que la cession en location pallie l'absence de marché du crédit et évite ainsi les ventes de détresse ou la mise en gage, totalement absente à Djimini-Koffikro (Colin, 2004a). Dans le Sud-Ouest et le Centre-Ouest également la location, autrefois inexistante, constitue aujourd'hui le mode dominant d'accès "marchand" à la terre (Koné *et al.*, 2005). Ici également, elle est désormais privilégiée au détriment de la vente, perçue comme hypothéquant le patrimoine foncier de la communauté autochtone.

Les dimensions intra-familiales du rapport aux contrats agraires

Dans le cas des propriétaires de Djimini, le choix du contrat est contraint par le type de droits qu'ils détiennent sur la terre : la cession en location est exclue pour de nombreux ayants droit familiaux, qui ne peuvent céder en faire-valoir indirect (FVI) que sous la forme d'un contrat d'abougnon (forme de métayage). Cette différence de traitement peut être interprétée au regard de la perception des contrats de location et de métayage par les acteurs. La cession en location sans de bonnes raisons est stigmatisée : elle est vue comme une marque de paresse (lorsque le bailleur est un homme en bonne santé), comme un moyen peu efficace de valoriser le capital foncier, comme une source de revenus vite dilapidés et comme une pratique qui ouvre la porte à un risque d'engrenage conduisant à une cession structurelle en FVI, le besoin de numéraire conduisant à une location anticipée sur plusieurs cycles de culture. La cession en métayage ne souffre pas d'une telle perception, car d'une part, même si le cédant reste passif, il dispose d'un droit sur une partie de la récolte et se perçoit donc comme "planteur", et d'autre part, le gain attendu est tel (dans le cas du contrat d'abougnon pour la culture de l'ananas) que cette cession est vue comme correspondant à une utilisation "raisonnable" du patrimoine familial.

Au sein des groupes familiaux, la cession en FVI n'est pas seulement source de gain, elle peut être également une source ou un catalyseur de tensions. Certaines tensions naissent lorsque des membres de la famille tendent à céder "exagérément" en faire-valoir indirect. D'autres témoignent de tensions entre fratries, dans le cas des ménages polygames. D'autres conflits enfin font apparaître, de fait, des contestations d'héritage. Le plus souvent, l'enjeu intra-familial que constitue le contrôle de la rente foncière apparaît clairement. De façon générale, les tensions intra-familiales à Djimini n'ont pas de répercussions perceptibles sur le jeu du marché du FVI ; il en va différemment dans la région proche de Bonoua (voir ci-dessous).

Tutorat versus location

Dans la situation étudiée en Basse Côte d'Ivoire, le rapport contractuel peut s'analyser très largement en tant que tel, en dehors de toute relation de tutorat. Par contre, au centre du Bénin, zone de frontière caractérisée par l'abondance relative de terres et une forte immigration en provenance d'autres régions du pays, la majorité des délégations de droits fonciers fonctionnent selon une logique de tutorat enchâssée dans les principes locaux d'économie morale (Le Meur, 2006). On observe toutefois dans la zone de Ouessè l'émergence de formes de marchandisation des transactions foncières dont le poids relatif semble encore faible.

- Des parcelles situées à la frange du noyau villageois bâties sont loties de manière informelle, avec parcellisation et vente, ce qui n'est pas allé sans générer des disputes intra-familiales concernant l'opportunité et la légitimité de ces pratiques.
- Dans les zones de front pionnier éloignées des villages, la délégation de droits sous le régime du tutorat peut côtoyer (du point de vue du cédant) des locations annuelles ou pluriannuelles (de 3 à 5 ans). Les bénéficiaires de la délégation de droits sont eux différents et les cas recensés montrent que les locataires sont plutôt en situation de faiblesse économique et sociale, par rapport à des migrants bien insérés dans la logique du tutorat.
- La contrainte productive joue un rôle dans l'évolution vers des contrats agraires. Le développement des plantations d'anacardières depuis quelques années s'accompagne de contrats (avec paiement d'une rente annuelle) dont la durée est déterminée par l'arrivée à maturité de la plantation interdisant de continuer les cultures annuelles (Le Meur, 2005). On peut faire l'hypothèse que l'organisation sociale du tutorat exerce un effet sur les évolutions vers les contrats agraires. Dans les zones à tutorat très bilatéral (comme chez les Mahi dans la commune de Ouessè), un propriétaire peut être engagé dans des relations parallèles de tutorat et de location avec des personnes différentes. Nous n'avons pas encore observé de passage d'un régime à l'autre pour un bénéficiaire donné. En revanche, les régions de tutorat centralisé au niveau du lignage ou de la chefferie (les Tchabé dans les communes de Ouessè et de Savè) voient des basculements allant du tutorat vers des formes de rente foncière pour un même groupe d'étrangers (cf. Edja, 1999 ; Le Meur, 2002).

Conflits

Dans certains contextes, la délégation temporaire du droit d'usage à travers une location, un contrat de métayage ou un prêt induit un risque, pour le cédant, de voir à terme contester son droit sur la terre par le bénéficiaire du transfert. Ce risque est totalement absent à Djimini, où la délégation du droit d'usage intervient dans un

rapport contractuel explicite. Par contre, des producteurs burkinabé résidant à Djimini mais louant des parcelles sur des terroirs localisés dans la sous-préfecture de Bonoua, en pays abouré, ont été directement affectés par les troubles survenus dans cette région en début d'année 2001. Dans un contexte de fortes tensions entre les autochtones abouré et les étrangers (essentiellement burkinabè), une assemblée générale des jeunes de Bonoua prétend alors instaurer un couvre-feu pour la communauté étrangère, déclare un monopole des Abouré sur toutes les activités commerciales et de transport, interdit les mariages mixtes, etc., et prohibe les locations de terre aux étrangers. Cette situation trouve ses racines dans un ressentiment général vis-à-vis des étrangers dont le dynamisme économique est visible, mais aussi dans les tensions particulièrement fortes, au sein de la société abouré, autour de l'héritage et de la gestion des terres. L'enjeu intra-familial de l'accès à la terre et du contrôle de la rente foncière est ici exacerbé et le conflit entre Abouré et tenanciers burkinabè reflète dans une large mesure ce conflit inter-générationnel au sein de la société autochtone. Tout le début de 2001 est ainsi marqué par des troubles autour des parcelles louées par les planteurs burkinabé d'ananas, lorsque les jeunes Abouré arrachent les rejets et plantent des drapeaux rouges dans les parcelles en préparation qu'ils suspectent d'être louées à des Burkinabé. Le message est clair : ne pas planter sous peine de destruction de la plantation. La situation s'est toutefois calmée au bout de quelques mois et la production a pu reprendre pour la majorité des planteurs, même si dorénavant, nombreux sont les PST qui évitent de prendre en location des parcelles en pays abouré. De façon générale, les pratiques contractuelles agraires en Côte d'Ivoire forestière apparaissent comme nettement moins conflictuelles que les transferts de droits d'appropriation à travers la "vente".

Conclusion

Les transferts fonciers monétarisés sous forme de "ventes" ne répondent que de fort loin au concept de marché mobilisé dans les analyses économiques. Le "marché" tel qu'il apparaît à travers les analyses empiriques traitant du Centre-Ouest et du Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire, ou du Sud-Ouest du Burkina Faso, apparaît comme étant fortement enchâssé socialement à travers la relation de néo-tutorat. La relation foncière entre autochtones et migrants est alors certes de nature clairement économique, mais relève d'une vente "incomplète" qui s'accompagne d'un devoir de reconnaissance pérennisé du migrant à l'égard du cédant, avec des droits et des obligations souvent implicites et renégociables - au moins dans l'esprit de certains acteurs. Si le même constat est valable dans les zones intrinsèquement rurales du Mali, la tendance est par contre à l'établissement de marchés fonciers relativement "purs" dans les zones péri-urbaines.

Les cessions ont été fréquemment impulsées par une stratégie de maintien d'un contrôle foncier minimal (à travers une relation de néo-tutorat) ou de gain minimal que l'on pouvait tirer de la ressource foncière, dans un contexte où la puissance publique ne reconnaissait pas les droits des autochtones sur les terres non cultivées et prohibait la mise en place d'un système de redevances ; en ce sens, on peut dire qu'en termes de changement institutionnel induit endogène, la dynamique allait beaucoup plus dans le sens d'une émergence d'un marché locatif que d'un marché de l'achat-vente. Ces transactions portaient moins sur des terres clairement appropriées par le vendeur, que sur des zones de réserve relevant du village ou du lignage, sans maîtrise foncière individuelle nettement reconnue. Dès lors que l'analyse dépasse le

seul constat de l'accès à la terre contre une certaine somme d'argent, la question "Est-ce bien un marché ? " ne peut recevoir qu'une réponse négative si l'on retient une perspective économique standard. On peut certes considérer qu'il s'agit là d'un constat banal dans une situation de transition foncière, mais le problème est ici que cette transition dure depuis l'époque coloniale et que l'on ne voit guère d'indices d'une évolution en la matière. Le cas ivoirien souligne, en définitive, le risque qu'il y aurait à interpréter en termes marchands "purs" des pratiques économiques fortement enchâssées socialement et politiquement.

S'agissant du développement du marché du FVI, le cas de Djimini vient illustrer l'intuition fondamentale de la théorie du changement institutionnel appliquée au champ foncier, selon laquelle le jeu combiné de la pression démographique, du développement des cultures destinées au marché et des changements dans les systèmes de production, en augmentant la valeur de la terre, conduit à une ouverture de l'éventail du faisceau de droits, en particulier des droits de transfert, qui se traduit par une monétarisation croissante de l'accès à la terre - ici, à travers le FVI, avec le transfert contractuel informel de droits d'usage. Cette dynamique a été notée ailleurs en zone forestière de Côte d'Ivoire pour les cultures vivrières, surtout à partir des années 1980-90, mais elle a été particulièrement précoce à Djimini et y atteint une intensité inégalée. Dynamique migratoire et changement technique (introduction d'une nouvelle culture marchande, non pérenne) ont impulsé ici l'émergence d'une régulation foncière marchande et l'évolution des arrangements institutionnels organisant l'accès à la terre. Le cas de Djimini témoigne également de l'intérêt de coupler une analyse des marchés fonciers et une analyse intra-familiale des droits et de la gestion de la terre.

L'étude a montré en outre que les pratiques contractuelles informelles ne posent pas de problème majeur, en particulier du fait du filtrage opéré par les acteurs dans le choix des partenaires et, dans certains cas, de l'innovation que représente une formalisation très sommaire de la relation à travers la production d'un simple reçu. En d'autres termes, une véritable formalisation des contrats ne s'impose pas comme une mesure qui serait systématiquement nécessaire et demanderait une intervention publique à cette fin. La position que suggère le cas de Djimini relativement à la régulation des pratiques contractuelles agraires dans le contexte africain est que, sauf situations conflictuelles, l'intervention publique pourrait s'en tenir aux lignes d'action suivantes : (i) reconnaître l'existence de ces pratiques ; (ii) ne pas codifier le contenu des arrangements, afin de leur conserver leur souplesse ; (iii) aider à négocier localement, sur la base de principes discutés et partagés, des normes contractuelles jugées légitimes ; (iv) sur cette base, favoriser la production de contrats écrits explicitant les engagements des parties ; (v) favoriser la validation de ces contrats sous seings privés par les autorités locales et leur donner une existence juridique ; (vi) aider à négocier localement et à rendre explicites les principes et les règles qui seront mobilisés pour arbitrer les différends, ainsi que les autorités compétentes en la matière.

Textes produits dans le cadre du programme CLAIMS utilisés pour la rédaction de cette synthèse :

Bologo E., 2005. Situation des retraits de terre dans six villages des départements de Bama et de Padéma : Bama, Séguéré, Padéma, Sioma, Zongoma et Kimini. Note non datée.

Bonnet-Bontemps C., 2005. Rapport CLAIMS 2005.

Colin J.-P. & Ayouz M., 2005. Emergence, enchâssement social et involution du marché foncier. Perspectives ivoiriennes. Document de travail de l'Unité de Recherche 095 n°12.

- Colin J.-P., 2004a. Le marché du faire-valoir indirect dans un contexte africain. *Eléments d'analyse, Economie rurale*, 282 : 19-39.
- Colin J.-P., 2004b. Transactions et marchés fonciers en Afrique de l'Ouest (Note conceptuelle). Cours d'enseignement par visioconférence "Politiques foncières et réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest", World Bank Institute, 22-25 mars 2004 (repris sur CDROM du WBI).
- Colin J.P., 2005. Le développement d'un marché foncier ? Une perspective ivoirienne, *Afrique contemporaine*, 213 : 179-196.
- Dabiré B. & Zongo M., 2005. L'impact de la crise ivoirienne sur l'accès à la terre dans la province de la Comoé. Note de synthèse CLAIMS, UERD, Ouagadougou.
- Diallo S., 2005. Les résultats de l'année 2003 et du 1^{er} semestre 2004. Rapport CLAIMS.
- Djiré M., 2004. Réformes légales et dynamiques foncières - Quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialakoroba. Rapport de recherche CLAIMS, Bamako.
- Djiré M., 2005. Immatriculation et appropriation de la terre - Les avatars d'une procédure nécessaire ? Etudes de cas dans la Commune Rurale de Sanankoroba, cercle de Kati. Rapport de recherche CLAIMS, Bamako.
- Keita A., 2003. Le phénomène des citadins-paysans au Mali (stratégie de création d'exploitations agricoles modernes ou de spéculation foncière?). Etude de cas dans la commune de Baguineda-Camp. Rapport de recherche CLAIMS, 2003.
- Koné M., Ibo J. & Kouamé N., 2005. Marchés Fonciers et Intra-familial/intergénérationnel. Quelques données empiriques pour une approche des processus. Rapport CLAIMS.
- Le Meur P.-Y., 2002. "Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin". In: Juul K. & Lund C. (eds.). *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth, Heinemann: 135-155.
- Le Meur P.-Y., 2005. Access to land, the production of "strangers", and governmentality in central Benin. Panel "Land governance in Africa and the social embeddedness of property", European Conference on African Studies, AEGIS, Londres, 30 juin-2 juillet 2005.
- Le Meur P.-Y., 2006. "Statemaking and the Politics of Frontier in Central Benin". *Development & Change* (à paraître).
- Mathieu P., 2005. Résumé des principaux résultats de recherche de l'équipe FEED/ UCL - contributions pour le rapport scientifique de synthèse du programme. Rapport CLAIMS.
- Mathieu P., avec E. Bologo et M. Zongo, 2004. Des transactions foncières ambiguës et conflictuelles : les retraits de terre dans le sud-ouest du Burkina Faso. Document de travail.

Chapitre 2

Les transferts coutumiers de droits entre autochtones et "étrangers"

Evolutions et enjeux actuels de la relation de "tutorat"⁵

Introduction : le cadre conceptuel

L'enjeu actuel des transferts de droits dans le cadre du tutorat

Les transferts de droits fonciers effectués dans le cadre de la relation coutumière de "tutorat" correspondent à une institution agraire générale aux sociétés paysannes ouest-africaines. Traditionnellement, ces transferts de droits sont enchâssés dans des relations clientélistes et sociopolitiques, redoublées par une dimension religieuse, dans un contexte où l'abondance de la terre et la faiblesse démographique des communautés paysannes a longtemps fait prévaloir l'attrance et le contrôle des hommes sur l'appropriation exclusive des ressources foncières.

Présente dans la plupart des transferts non marchands pratiqués sous forme de "prêts" à durée illimitée et de "dons" à des individus ou des groupes étrangers aux communautés locales, l'institution du tutorat continue d'occuper une place beaucoup plus importante que l'achat-vente parmi les dispositifs de transfert de droits à durée non limitée. L'institution du tutorat fournit, en tant qu'institution économique, les "règles du jeu" en matière de transferts durables de droits fonciers dans un cadre coutumier. Elle est un élément incontournable de l'environnement institutionnel "informel" qui régit les droits et leurs dynamiques (North, 1993 ; Ensminger, 1997).

Mais l'institution du tutorat est soumise à de nombreuses pressions, comme la raréfaction relative des ressources foncières, les flux massifs de migrations rurales, la monétarisation des transferts fonciers, l'individualisation des droits ou l'intervention des Etats. Les relations de tutorat et la remise en cause de ses principes coutumiers sont de plus en plus souvent associées à des situations de conflits violents entre communautés. Enfin, bien qu'ignorées des dispositions légales officielles, vis-à-vis desquelles elles sont le plus souvent en contradiction, les relations de tutorat et leur fort enchâssement social constituent un véritable défi pour les politiques publiques qui cherchent à sécuriser les droits fonciers existants en les enregistrant.

L'institution du tutorat : dimension foncière et dimension sociopolitique des droits et obligations

Le terme de "tutorat"⁶ désigne les relations sociales réciproques qui naissent de l'accueil d'un étranger (ou d'un groupe étranger) et de sa famille dans une

⁵ Synthèse rédigée par J.-P. Chauveau sur la base des documents cités en bibliographie, des discussions d'une première version lors de l'atelier final et de notes complémentaires de C. Bonnet-Bontemps, M. Djiré, J.-P. Jacob et P.-Y. Le Meur. La référence aux documents CLAIMS est limitée au strict minimum dans le texte.

⁶ Le terme français de "tuteur" est souvent utilisé localement pour désigner le détenteur de droits coutumiers qui a concédé des droits à un étranger à la communauté. Lorsqu'il n'existe pas dans les langues locales un terme spécifique pour désigner la relation entre tuteurs et étrangers accueillis (Côte d'Ivoire forestière, Centre-Bénin), c'est le terme utilisé pour désigner l'étranger accueilli qui spécifie la relation de tutorat.

communauté villageoise locale pour une durée indéterminée, incluant une dimension transgénérationnelle (la relation de tutorat se transmet d'une génération à une autre). Le transfert se manifeste par la délégation de droits fonciers entre un "propriétaire coutumier" (désigné par la suite par le terme de "tuteur"), qui agit en tant qu'autochtone ou détenteur d'une maîtrise territoriale antérieure, et son "hôte" étranger (désigné par la suite par "étranger" - dans ce sens spécifique, et non dans le sens général d'étranger, puisqu'il acquiert du coup un statut durable au sein de celle-ci).

La dimension foncière du tutorat est indissociablement liée à une dimension sociopolitique. Les droits et les obligations impliqués dans la relation de tutorat sont enchâssés dans une "économie morale" selon laquelle : l'accueil d'étrangers est utile à la reproduction élargie de la communauté ; l'accès à la terre leur est ouvert pour subvenir à leur subsistance ; mais leur insertion est soumise au maintien de l'ordre social de la communauté (Chauveau *et al.*, 2004 ; Chauveau, 2005 et 2006 ; Jacob, 2003, 2004 et 2005b). En tant qu'institution sociale, le tutorat régule autant l'insertion des "étrangers" dans la communauté d'accueil que le transfert des droits fonciers.

Le caractère transgénérationnel de l'accueil implique que le faisceau des droits fonciers transférés ne se limite pas à des droits d'usage. Ce faisceau englobe des droits de gestion et, assez souvent, d'administration (droit de définir le droit des autres) afin que l'étranger (individu ou groupe) puisse faire face aux aléas du cycle de reproduction de son propre groupe domestique (délégation de droits d'usage et transmission au sein de sa famille ; délégation de droits à d'autres étrangers sous réserve de l'autorisation du tuteur). L'interdiction pour l'étranger de transférer à titre définitif la portion de terre concédée et, *a fortiori*, de la vendre est un principe clairement affiché.

La relation de tutorat implique de la part du tuteur l'obligation de sécuriser les droits transférés à l'étranger vis-à-vis des autres ayants droit familiaux ou villageois, et une obligation de socialisation vis-à-vis de l'étranger, y compris celle de le rappeler à l'ordre en cas de manquement à ses devoirs. L'étranger acquiert ainsi un statut au sein de la communauté. La relation de tutorat implique de la part de l'étranger et de ses successeurs une obligation de reconnaissance morale à l'égard du tuteur et, plus généralement, à l'égard de la communauté d'appartenance du tuteur, notamment l'obligation d'investir ses efforts sur place et de participer à sa prospérité (Jacob, 2004 et 2005b). Cette obligation est réactualisée régulièrement par des prestations, de nature variable, qui rappellent la subordination des droits transférés aux droits de propriété coutumiers et le statut subordonné de l'étranger.

La dimension trans-générationnelle et sociopolitique affecte à la relation de tutorat une position spécifique au sein des dispositifs de transfert extra familiaux et extra-communautaires.⁷ Le tutorat n'inclut pas les transferts de droits qui incorporent aussi des relations interpersonnelles et clientélistes, mais qui portent sur des durées limitées dans le temps (par exemple sur un cycle agricole) et sur un faisceau limité de droits (par exemple, les seuls droits de prélèvement ou d'usage). Les relations de tutorat n'incluent pas non plus les contrats agraires marchands, même s'ils possèdent une dimension interpersonnelle (location, métayage, mise en gage). Enfin, bien qu'elles puissent comporter une composante monétaire, les relations de tutorat s'opposent aux transferts marchands de type achat-vente qui closent définitivement les relations interpersonnelles et collectives entre les partenaires.

⁷ La notion de "transfert" se distingue ici de la notion de "transmission" intra communautaire et intra familiale.

La problématique générale du thème : droits d'accès à la terre, ordre social paysan, citoyenneté locale et changement institutionnel

On peut distinguer deux composantes dans le faisceau des droits et obligations impliqués dans la relation de tutorat : les droits et obligations relatifs à l'accès à la terre et les droits et obligations associés aux premiers et relatifs à l'appartenance à une collectivité. Dans les sociétés régulées par le marché, ces faisceaux sont indépendants : les droits d'accès à la terre sont déterminés par les droits de propriété, et l'appartenance à des collectivités est déterminée par les définitions de la citoyenneté. Il en va différemment dans la plupart des sociétés rurales africaines contemporaines, où la force de l'économie morale de la terre demeure forte et où la propriété et l'identité ne sont pas facilement dissociables. L'accès transgénérationnel à la terre est médiatisé par l'appartenance à la communauté ou, pour les étrangers, par des obligations d'intégration à une "citoyenneté locale" statutaire. Réciproquement, le mode de constitution des collectivités rurales en Afrique repose très largement sur l'accès statutaire à la terre. Cela s'explique en partie parce que les autres façons d'acquérir la citoyenneté locale sont socialement peu reconnues (par exemple, l'exercice effectif par les résidents des droits garantis par la citoyenneté formelle) (Richards in : Chauveau et Richards, 2005).

La relation de tutorat est symptomatique d'un ordre social "paysan" qui combine deux aspects de la condition paysanne en Afrique. Le premier aspect est relatif à la prépondérance de la dimension agraire des institutions sociales et politiques locales, qui confère à la terre une fonction non seulement productive, mais aussi de lien social attachant tous ceux qui en vivent à une même communauté morale. Ce premier aspect s'explique par un second, relatif à la forme particulière de la domination exercée sur les sociétés paysannes par la société englobante : bien que les sociétés locales paysannes soient marginalisées, notamment en termes de citoyenneté réelle au niveau national, l'hégémonie de l'Etat, des élites et des activités économiques urbaines demeure fragile. Leur ancrage rural dépend en grande partie d'intermédiaires politiques issus des sociétés rurales et d'arrangements institutionnels locaux, relativement autonomes vis-à-vis des institutions formelles et des règles bureaucratiques de l'Etat (Chauveau, 2000 ; Mamdani, 1996 ; Spittler, 1983). Cela explique que les définitions des droits de propriété et de la citoyenneté locale restent essentiellement (et indissociablement) gérées au niveau des collectivités et des pouvoirs villageois.⁸

La problématique centrale du thème de recherche sur le tutorat est de confronter ses caractéristiques structurelles (sa double dimension foncière et sociopolitique ou identitaire) aux changements de son environnement institutionnel : monétarisation des systèmes de production, individualisation des rapports fonciers et des dispositifs de transfert, politiques étatiques à l'égard des droits coutumiers et des droits des migrants. Nous examinerons successivement :

- les variations dans la composante foncière du tutorat, qui évoquent des situations de transition du tutorat à forte composante collective vers des formes individualisées ;
- les principaux facteurs de dissociation des composantes foncière et sociopolitique du tutorat, qui expliquent l'individualisation du tutorat ;
- les indicateurs qui témoignent néanmoins de la prégnance et de la réactivation de la composante sociopolitique du tutorat.

⁸ Un autre aspect de la condition paysanne, sensible sur la plupart des sites d'enquête, est la forte mobilité entre villes et campagnes, sans dissolution radicale du lien avec les communautés rurales d'origine.

Nous concluons sur la spécificité du processus de changement institutionnel dont témoignent ces observations apparemment contradictoires.

Les variations dans la composante foncière du tutorat : des situations de transition vers l'individualisation des transferts ?

Les types de tutorat : tutorat collectif de niveau villageois, tutorat collectif inter villageois, tutorat individualisé

On peut distinguer trois types de tutorat (Jacob, 2005b ; Koné *et al.*, 2005), qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et peuvent se combiner :

- (I) Un type de *tutorat collectif de niveau villageois* où les relations bilatérales entre tuteurs et étrangers sont entièrement médiatisées par l'organisation sociale et politique de la société locale.
- (II) Un type de *tutorat collectif inter villageois* où les règles coutumières qui déterminent les relations des communautés installées sur les terres d'un village plus ancien sont les mêmes que celles qui définissent les rapports entre un nouveau venu et son tuteur au niveau d'un village.
- (III) Un type de *tutorat individualisé*,⁹ où les relations bilatérales entre tuteurs et étrangers sont très fortes et apparaissent relativement autonomes par rapport à l'organisation sociale et politique de la société locale.

Situations où les tutorats collectifs de niveau villageois et inter villageois sont les plus structurants

Le cas du Gwendégué (Burkina Faso) est typique de la combinaison des types (I) et (II). On la retrouve généralement dans les régions du Burkina Faso et du Mali les moins concernées par l'installation massive d'immigrants en quête de terre pour exercer une activité marchande.

La relation bilatérale entre tuteur et étranger est médiatisée par la société. Elle est sanctionnée socialement et mise en œuvre concrètement par les autorités villageoises. Même si la délégation de droits au profit de l'étranger accueilli se fait sur le domaine familial d'un groupe de descendance, son tuteur (responsable de ce groupe de descendance) ne peut remettre en cause le faisceau de droits octroyé à son logé ni l'assortir de nouvelles obligations (contre-prestations en argent par exemple), sans l'accord des autorités villageoises (chef de terre, chef politique). En contrepartie, le logé se doit de respecter les interdits de son logeur et a le devoir de résider au village et d'adopter des attitudes socialement et économiquement acceptables. Les relations des communautés installées sur les terres d'un "village mère" et ce dernier sont de même nature que les relations entre un étranger et son tuteur au niveau d'un village.

Situations où le tutorat individualisé (avec ou sans tutorat collectif inter villageois) est le plus structurant

Le site de Zahia est typique de la combinaison des types (II) et (III). Le tutorat collectif inter villageois demeure symbolique et devient conflictuel si le village d'accueil revendique un droit d'administration sur les terres concédées au village accueilli. Mais l'enjeu des conflits inter villageois est en réalité le contrôle du tutorat interindividuel avec les étrangers.

⁹ Nous parlons bien de tutorat individualisé, et non de tutorat individuel, pour tenir compte du fait que, même lorsque la relation bilatérale entre tuteur et étranger est la plus manifeste, cette relation demeure enchâssée dans les relations lignagères ou familiales.

Le village bété de Zahia a été établi par les autorités coloniales sur le terroir de Gbékoukoghé, dont le droit de premier occupant est reconnu pour l'accomplissement de certains actes magico religieux. Mais sa tutelle foncière et politique sur Zahia n'est pas reconnue. Les habitants de Zahia se considèrent comme autochtones au même titre que Gbékoukoghé. Ils ont installé depuis les années 1930 des étrangers sans se référer aux autorités de Gbékoukoghé, par des relations interindividuelles de tutorat. Les autorités socio foncières de Gbékoukoghé revendiquent en vain un droit de regard sur ces installations et une participation à la rente foncière qui en découle.

Des tensions existent également entre Zahia et Loboguiguia, un village voisin de l'ancien site de Zahia. Zahia reproche à Loboguiguia de s'être accaparé une partie de son ancien terroir. Le chef de village de Loboguiguia aurait vendu à des étrangers une importante forêt. Pour se justifier, le chef de ce village avance l'argument que *"le président Houphouët a dit que la terre appartient à celui qui la met en valeur. Et comme il a vu une forêt vacante, il l'a fait mettre en valeur en plaçant des étrangers"*.

On retrouve ce processus d'individualisation des patrimoines fonciers et d'individualisation des relations de tutorat entre autochtones et étrangers dans le village bakwé de Gnamagui (sous-préfecture de Méagui) et dans le village gban de Bodiba (sous-préfecture d'Oumé). Le cas du Centre-Bénin relève d'une configuration semblable. L'individualisation du tutorat est telle que des jeunes gens peuvent "installer" des étrangers en contournant les autorités familiales. Cette tendance existe aussi dans le Centre-Ouest ivoirien mais, contrairement au cas béninois, elle reste clandestine.

Délégation de tutorat : des situations de transitions ?

On constate logiquement que, dans les situations où les tutorats collectifs de niveau villageois et inter villageois sont les plus structurants, la mise en œuvre des relations de tutorat est centralisée. Dans le Gwendégué, le chef de terre ou le chef politique est même en mesure de demander, voire d'imposer à un membre de la communauté le transfert de droits fonciers à un étranger. Ce dernier ne peut intervenir sur le faisceau de droits octroyé à son logé ni l'assortir de nouvelles obligations sans l'accord des autorités villageoises. Toutefois, sur les sites maliens où le tutorat collectif de niveau villageois est également structurant, on constate une délégation du droit d'engager des relations de tutorat aux familles élargies. Mais cette délégation s'accompagne toujours de l'obligation par les tuteurs "familiaux" d'informer les autorités villageoises.

À l'inverse, et tout aussi logiquement, la mise en œuvre des relations de tutorat est d'emblée décentralisée au niveau des familles dans les situations où les relations individualisées de tutorat sont les plus structurantes. C'est le cas général dans le Centre-Ouest et le Sud-Ouest ivoirien et dans le Centre-Bénin.

Mais il existe de nombreuses situations intermédiaires où le droit d'engager des relations de tutorat se décentralise et tend vers une relation individualisée entre des autorités familiales de plus en plus restreintes et des étrangers. C'est le cas dans le village de Dégué-Dégué (département de Sidéradougou), caractéristique de la situation dans le Sud-ouest du Burkina, où l'immigration est massive et l'agriculture très orientée vers la production marchande. Depuis ces dernières années, on observe une évolution très nette vers des transferts de plus en plus exclusivement monétarisés indépendants des autorités socio foncières villageoises.

La généralisation du tutorat individualisé sur les sites ivoiriens du Centre-Ouest et du Sud-Ouest et dans le Centre-Bénin, son émergence sur le site du Sud-Ouest burkinabé, ainsi que le processus de décentralisation du droit d'instaurer une relation de tutorat, latent dans la plupart des sites, suggèrent que l'institution coutumière du tutorat est dans une phase de transition, sous l'effet de facteurs démographiques et économiques, d'une situation où les tutorats collectifs de niveau villageois et inter villageois sont les plus structurants à une situation où les relations individualisées de tutorat sont en passe de le devenir.

Cette transition se caractérise par la dissociation entre la dimension foncière du tutorat et sa dimension sociopolitique. La section suivante précise les facteurs qui influencent cette dissociation.

Les facteurs de dissociation des composantes foncière et sociopolitique du tutorat

Les observations sur les différents sites d'enquête permettent d'identifier trois principaux facteurs : la monétarisation des systèmes de production, les changements dans les structures familiales et les rapports fonciers intra-familiaux, et les interventions de l'Etat.

La monétarisation des systèmes de production

a) **La commercialisation**, déjà acquise ou croissante, de la production agricole (café et surtout cacao dans le Centre-Ouest et l'Ouest ivoiriens, coton au Mali et au Burkina Faso, cultures vivrières commercialisées au Bénin, anacardier au Burkina) est associée à l'individualisation et à la délégation du tutorat sur tous les sites.

- Les systèmes de production basés sur les cultures pérennes commerciales d'exportation (caféier, cacaoyer) favorisent le plus l'individualisation du tutorat. Ils impliquent le transfert du droit de planter dès l'instauration de la relation de tutorat et le cycle biologique long des arbres favorise le transfert de droits de transmettre et, le plus souvent, de transférer. En Côte d'Ivoire, l'instauration d'une relation de tutorat ou son renouvellement à l'occasion du décès d'un partenaire donne parfois lieu à une convention écrite.
- L'installation d'étrangers dans les zones périphériques des terroirs villageois, où les droits d'appropriation sont faiblement établis, renforce les droits individuels des tuteurs et l'individualisation du tutorat (Ouest forestier ivoirien, zones de colonisation du Centre-Bénin).
- Le classement de forêts par l'Etat sur des terres coutumières favorise le "bradage" individuel des droits par les tuteurs auprès d'étrangers, afin de ne pas tout perdre des avantages de leur ancienne maîtrise territoriale.

b) **L'individualisation du tutorat** dans un contexte monétarisé s'accompagne :

(i) d'une augmentation et d'une monétarisation du "devoir de reconnaissance" des étrangers sous la pression des tuteurs. En Côte d'Ivoire forestière et au Bénin, on peut parler d'une véritable "rente du tutorat" ;

(ii) de la recherche de la part des partenaires d'avantages tirés de la relation de tutorat : accès au travail des étrangers contre accès à la terre (Centre-Bénin et Côte d'Ivoire forestière) ; accès au crédit auprès des étrangers. Dans les cas de forte pression foncière, les relations de tutorat peuvent être redoublées par des contrats agraires de courte durée (Côte d'Ivoire forestière où les étrangers ayant planté leurs réserves foncières font appel aux tuteurs pour accéder à des locations de terres à vivriers) ;

(iii) d'une évolution dans le sens d'une plus grande incertitude quant à la durée de la relation instaurée par le transfert. Un indicateur paraît décisif : la transmission des droits issus du transfert original n'est plus automatique (droit de l'étranger de transmettre "entre vifs" à un membre de la famille ou à un héritier) ; en Côte d'Ivoire forestière, en particulier, le décès de l'étranger ou du tuteur originels est souvent l'occasion de renégocier les conditions originelles du transfert. En outre, les "retraits de terre" à des étrangers anciens ne sont plus exceptionnels et ne répondent pas seulement au non respect par l'étranger de ses devoirs de reconnaissance ou au besoin en terre des ayants droit familiaux du tuteur ; dans l'Ouest du Burkina, une partie notable des terres retirées sont transférées sous forme de "ventes" déguisées à de nouveaux exploitants disposant de capacités financières ;

(iv) d'une différenciation croissante entre "anciens" et "nouveaux" étrangers en termes de protection des droits de l'étranger. Contrairement à un principe moral essentiel du tutorat, cette différenciation ne joue pas systématiquement en faveur des plus anciens, qui peuvent être perçus comme ayant profité de conditions avantageuses de transfert (par exemple par le versement de prestations purement symboliques), mais elle peut avantager les étrangers récents qui sont en mesure de verser des prestations monétaires lors du transfert ou, par la suite, de venir en aide au tuteur. Au Burkina Faso, on accordera plus facilement le droit de planter des arbres à ces derniers ;

(v) de l'émergence de véritables courtiers entre migrants et propriétaires coutumiers, notamment au Bénin, où le tutorat est individualisé, mais aussi au Mali, où il ne l'est pas.

c) Dans un contexte très fortement monétarisé, comme en Côte d'Ivoire forestière, la **crise des filières de production ne freine pas, mais amplifie au contraire l'individualisation et la monétarisation du tutorat**. Les tuteurs cherchent à compenser la baisse de leurs revenus par une plus forte pression sur les étrangers (monétarisation du devoir de reconnaissance, pression sur les obligations des étrangers, mise en place de redevances systématiques) et par des ventes de détresse dissimulées sous le couvert du tutorat.

d) Enfin, **la marchandisation et l'individualisation des relations de tutorat peuvent être encouragées par les étrangers eux-mêmes**. Par exemple, au Burkina, les nouveaux acteurs disposant de capital cherchent à se dégager des obligations sociales à l'égard des tuteurs en proposant en contrepartie des prestations monétaires forfaitaires.

L'individualisation de la gestion intracommunautaire et intra-familiale des droits

L'augmentation de la pression foncière et la monétarisation des productions favorisent la segmentation des maîtrises foncières collectives et la revendication par des groupes familiaux restreints d'une autonomie de gestion de leur patrimoine foncier. Cette autonomisation se répercute sur leurs stratégies de gestion des droits de transfert hors du cercle familial ou communautaire. Les individus ou les collectifs familiaux restreints ont tendance à dissocier les avantages directs tirés des transferts de droits aux étrangers et les avantages collectifs de ces transferts pour la communauté en tant que telle. C'est particulièrement vrai des détenteurs autochtones de droits d'administration, qui peuvent tirer profit de leur position statutaire pour s'arroger une part plus grande et l'allouer contre compensation à des étrangers accueillis.

En retour, l'individualisation des transferts de droits aux étrangers pose des problèmes récurrents au sein des collectifs familiaux détenteurs de droits indivis (cf. la synthèse "Dimensions intra-familiales et inter-générationnelles de la question

foncière"). Qui, au sein de la communauté ou de la famille, a le droit de transférer des droits aux étrangers ? Qui, au sein de la communauté ou de la famille, a le droit de gérer ou de s'appropriier les avantages (en nature, en force de travail et, de plus en plus, en argent) que confère la position de tuteur ?

Ainsi, les tensions qui peuvent survenir entre les tuteurs et leurs étrangers peuvent être aggravées ou même suscitées par les tensions au sein des familles et des communautés autochtones à propos de ces transferts de droits (tensions entre les tuteurs et les autres ayants droit familiaux, entre ces ayants droit et les étrangers, entre ayants droit familiaux autochtones et étrangers lors des transmissions et héritages). C'est particulièrement le cas en Côte d'Ivoire forestière avec le retour au village de citadins en échec (principalement des jeunes gens) qui revendiquent des terres familiales concédées aux étrangers, mais aussi l'accès à la rente sur les étrangers monopolisée par leurs aînés. Le décalage et le déroulement des générations entre tuteurs et étrangers favorisent la renégociation des relations foncières, surtout si c'est le tuteur "originel" qui décède avant l'étranger (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire).

Les interventions de l'Etat et le renforcement de la dichotomie autochtones-étrangers

On ne peut dissocier l'évolution du tutorat des effets, directs ou indirects, provenant des interventions passées et récentes de l'Etat sur les conditions de transfert de droits entre communautés autochtones et migrants. En encourageant les migrations rurales ou en affaiblissant par des mesures juridiques les maîtrises foncières coutumières, ces interventions ont joué dans le sens d'une dissociation de la composante foncière et de la composante sociopolitique du tutorat, en affaiblissant cette dernière. Ces interventions ont en outre accentué la dichotomie entre autochtones et étrangers en protégeant généralement les droits de ces derniers vis-à-vis de leurs tuteurs.

Les interventions de l'Etat et l'individualisation des relations de tutorat

Depuis l'époque coloniale et les législations foncières qui affectaient à l'Etat la propriété éminente des terres présumées sans maître ou non mises en valeur,¹⁰ l'Etat a affaibli les prérogatives foncières des sociétés locales et a favorisé les flux migratoires vers les zones qui possédaient de meilleures potentialités agricoles (cas de la zone forestière ivoirienne) ou qui permettaient de désengorger des régions plus déshéritées à forte densité démographique (cas du plateau mossi au Burkina Faso). L'état colonial puis postcolonial a ainsi pesé sur les conditions coutumières d'accueil des étrangers. Il a utilisé, pour le compte de sa politique de mise en valeur ou de rééquilibrage de la population, deux arguments d'ailleurs contradictoires : l'argument d'autorité "la terre appartient à l'Etat qui peut l'attribuer à celui qui la met en valeur" ; et l'argument moral du tutorat : l'obligation morale d'accueillir des migrants dans le besoin. Cet argument a été largement utilisé par les responsables politiques ivoiriens, dans les années 1960 et 1970, pour appuyer sa politique de mise en valeur de l'Ouest forestier auprès des populations locales. Ces arguments ont été largement avancés au Burkina et en Côte d'Ivoire. L'argument moral l'a été ces dernières années par le gouvernement burkinabé pour justifier ses consignes d'accueil des compatriotes rapatriés de Côte d'Ivoire dans le Sud-Ouest. Ce faisant, les Etats ont contribué à renforcer la position des étrangers vis-à-vis de leurs tuteurs, à élargir et sécuriser sous son autorité le faisceau des droits transférés, mais aussi à

¹⁰ Selon la doctrine juridique coloniale française qui prévalait dans les pays couverts par les enquêtes ; la situation est différente dans les pays voisins, de colonisation britannique.

individualiser les transferts entre autochtones et migrants. En quelque sorte, l'Etat apparaissait comme le "tuteur éminent" des étrangers, ouvrant une large marge de manœuvre aux acteurs locaux dans leurs arrangements concrets vis-à-vis des principes du tutorat.

Les législations et réformes foncières ont également encouragé l'individualisation du tutorat. Au Burkina, la RAF, en renforçant les droits des occupants vis-à-vis des maîtrises coutumières, a contribué à l'individualisation des relations de tutorat en décentralisant le contrôle des étrangers au niveau des unités foncières familiales et en suscitant à ce niveau des "ventes" de précaution aux étrangers sous couvert de tutorat. En Côte d'Ivoire, une conséquence de la pression administrative pour "installer" les étrangers, en particulier baoulé, malgré les réticences des populations autochtones, est d'avoir suscité un effet multiplicateur des transferts individualisés. Face à cette pression, les familles autochtones se sont efforcées de maintenir un minimum de maîtrise foncière en installant "leurs étrangers" à la périphérie des terroirs et des patrimoines familiaux, non précisément délimités, pour marquer leur maîtrise foncière vis-à-vis des villages et des groupes familiaux voisins, entraînés eux aussi dans la spirale des transferts sous contrainte. Certains aînés de lignage ont incontestablement profité de leurs maîtrises foncières pour se constituer une véritable rente par le transfert systématique de terres familiales sous couvert du tutorat (rente en travail auprès des migrants du Nord, rente monétaire auprès des Baoulé).

Les interventions de l'Etat et la dichotomie autochtones-étrangers

En promouvant les migrations rurales, en affirmant la propriété éminente de l'Etat sur la terre, et en suscitant un "tutorat sous contrainte extérieure", les interventions de l'Etat ont consacré la dissociation entre la dimension foncière du tutorat de sa dimension sociopolitique d'intégration des étrangers dans les communautés autochtones. Cela a favorisé la perception, par les groupes d'étrangers les plus nombreux et les mieux protégés par l'administration, d'un projet collectif et politique spécifique. Ce fut en particulier le cas des Mossi dans les zones de colonisation du Burkina, et des Baoulé dans la zone de colonisation de l'Ouest forestier ivoirien. En Côte d'Ivoire forestière, la monétarisation et l'augmentation du "devoir de reconnaissance" a contribué à diffuser la perception, chez les étrangers protégés par l'administration, que les transferts pouvaient être assimilés à une "vente à tempérament" qui les dispensait progressivement de leurs obligations morales vis-à-vis de leurs tuteurs et des communautés autochtones. Les pressions exercées par l'administration ont ainsi contribué à l'accumulation de frustrations de la part des populations autochtones vis-à-vis des étrangers. Différents facteurs, comme les différences entre le type d'organisation culturelle, sociale et politique, les différences de religion ou d'affiliation politique ont contribué à creuser le fossé entre, d'une part, les tuteurs autochtones, qui n'étaient pas en mesure de contrôler, ni collectivement ni individuellement, le flux de migrants, et d'autre part les étrangers, de plus en plus nombreux et beaucoup plus solidaires.

Les fluctuations des législations et réformes foncières contribuent à brouiller les cartes et à renforcer la dichotomie et les tensions entre tuteurs autochtones et étrangers. Au Burkina, la RAF a d'abord affirmé la reconnaissance des droits des occupants vis-à-vis des tuteurs coutumiers. Actuellement, les promoteurs de la législation se font plus conciliants vis-à-vis des autorités coutumières et des chefferies, probablement pour des raisons de politique locale et nationale. Mais les projets visant à réguler les conflits entre autochtones et éleveurs étrangers (zones

agro-pastorales) ou les redécoupages des circonscriptions administratives (exemple de la création du département de Tiéfora) contribuent à alimenter les tensions. De plus, lorsque les projets de sécurisation foncière font expressément référence aux relations de tutorat pour prendre en compte les réalités coutumières, leur mise en œuvre se heurte à la méconnaissance des situations historiques locales (exemple du PFR Ganzourgou et de l'invention de tutorats "officiels").

En Côte d'Ivoire, la forte pression administrative et politique pour encourager l'accueil des étrangers jusqu'aux années 1980 (selon la consigne du président Houphouët-Boigny, "*la terre appartient à celui qui la met en valeur*") a fait place à une révision critique de la politique d'immigration massive. Depuis le début des années 1990, les responsables politiques cherchent à juguler les tensions entre autochtones et étrangers dans la zone forestière, et particulièrement dans les régions étudiées de l'Ouest et du Centre-Ouest, où le changement de générations, chez les tuteurs comme chez les migrants, et l'augmentation de la pression foncière ont contribué à remettre en cause les conditions libérales d'accueil imposées auparavant par les autorités. Les héritiers des anciens tuteurs revendiquent désormais ouvertement le droit d'imposer des redevances. Les migrants, quant à eux, mettent en avant plusieurs arguments : l'affaiblissement de leurs obligations morales à l'égard des tuteurs, voire leur disparition avec le temps, eu égard à l'accumulation des prestations passées vis-à-vis des tuteurs ; leur bon droit garanti par le principe de mise en valeur, qui a longtemps prévalu dans le règlement des conflits par les agents de l'Etat ; et, s'ils sont ivoiriens, le principe, toujours rappelé par les agents de l'Etat, que la terre appartient à l'Etat, et donc à tous les Ivoiriens.

Au Bénin, un projet similaire de PFR a suscité également une recomposition des relations entre tuteurs autochtones et étrangers, mais dans un contexte où l'accueil des étrangers est peu politisé et selon des variantes régionales et ethniques.

La prégnance de la dimension collective et sociopolitique du tutorat

La monétarisation des systèmes de production, les changements dans les rapports fonciers intra familiaux et les interventions de l'Etat ont ainsi contribué à dissocier les composantes foncière et sociopolitique du tutorat et à favoriser l'individualisation de la composante foncière. Les observations le confirment sur l'ensemble des sites d'enquête, avec une intensité variable. Ce processus est certainement la plus marqué dans les régions du Centre-Ouest et de l'Ouest ivoirien où ces différents facteurs se combinent.

Faut-il conclure à la disparition progressive de la dimension collective et sociopolitique du tutorat, voire, au terme du processus, à sa substitution par des transactions marchandes bilatérales désenchantées des rapports interpersonnels ? Les observations effectuées sur les différents sites montrent que ce processus s'accompagne simultanément d'effets contraires qui réactivent les dimensions collectives et sociopolitiques du transfert de droits à des étrangers, ou, à tout le moins, canalisent les enjeux des transferts de droits sur la reproduction de l'ordre social villageois.

Réactivation de la dimension collective du tutorat lorsque le tutorat s'individualise

On peut d'abord noter que l'individualisation des droits de transfert dans un cadre marchand entre autochtones et migrants ne constitue pas une observation nouvelle.¹¹ Cela suggère que, si ce processus est bien présent, il se heurte à des obstacles suffisamment puissants pour tarder à parvenir à son terme. C'est le cas par exemple dans le Sud-Ouest du Burkina Faso (pays tiéfo précédemment évoqué) et de l'Ouest (provinces du Houet, des Banwas, de la Comoé et du Kéné Dougou), où les pratiques de transactions monétaires, bien réelles depuis une quinzaine d'années, restent dissimulées derrière l'apparence du tutorat et demeurent "innommables".

Les cas ivoiriens (Centre-Ouest et Sud-Ouest) et du Centre-Bénin, où l'individualisation du tutorat est le plus manifeste, montrent également que le processus d'individualisation s'accompagne de la réactivation simultanée des dimensions collectives des transferts. Au Bénin, le retour de la chefferie coutumière à la faveur de la transition démocratique dans les années 1990 s'accompagne dans les chefferies de la zone de Ouessè de la mise en place d'un système de redevance sur les migrants, objet hybride entre rente foncière et prélèvement parafiscal. Ce dispositif entre en concurrence avec le système de tutorat individualisé et il s'apparente aux formes de tutorat plus centralisé.

Dans l'Ouest ivoirien, l'individualisation et la monétarisation des relations de tutorat s'accompagnent de réactions de la part des ayants droit familiaux, notamment de la part des jeunes et des ressortissants qui ne résident pas au village ; ils revendiquent autant la récupération de terres concédées par les aînés aux étrangers que la participation à la "rente sur le tutorat" monopolisée par les aînés. Les arguments mobilisés sont centrés sur le non respect par les étrangers de leurs obligations morales et sociopolitiques vis-à-vis des communautés familiales et villageoises, ce qui inspire aux autochtones le sentiment qu'ils "*deviennent étrangers chez eux*" : les étrangers n'investissent pas sur place et ne participent pas au développement de la collectivité ; leur réussite économique visible, alors qu'ils ont été généreusement accueillis, est considérée comme un manquement au respect de l'ordre social autochtone ; ils ne respectent pas les coutumes, notamment lorsqu'ils sont musulmans et qu'ils enterrent leurs morts en brousse ou ne participent pas aux frais de funérailles ; leur pouvoir économique leur permet de corrompre les chefs de village et de familles, au détriment des autorités religieuses et foncières traditionnelles. Selon des perceptions très répandues, le "bon étranger" est celui qui non seulement "regarde" son tuteur, mais participe aussi à la prospérité du village et au maintien de la tradition. Le "mauvais étranger" est un élément d'affaiblissement de la cohésion sociale et de tensions au sein de la communauté, notamment entre jeunes et vieux, entre chefs et villageois.

La résurgence de "l'identité autochtone" et la politisation du tutorat

La réactivation de la dimension collective et sociopolitique des transferts dépasse en outre le cadre villageois et aboutit souvent à la résurgence de l'idéologie collective de l'autochtonie. Ce phénomène associe le sentiment de dépossession foncière face au flux croissant de migrants et la crainte de perdre les prérogatives sociales et politiques locales attachées à l'appartenance au groupe des premiers occupants. Ce

¹¹ Depuis les années 1950, la littérature indique des observations analogues. C'est notamment le cas pour les régions ivoiriennes étudiées.

sentiment et cette crainte sont d'autant plus exacerbés qu'ils entrent en résonance avec des enjeux politiques à l'échelle nationale, au point d'encourager l'ethnisation et la politisation de la question de l'accès des étrangers à la terre, et par conséquent de l'institution du tutorat elle-même.

Ce phénomène est observé sur la plupart des sites d'enquête, et pas seulement là où le tutorat est le plus individualisé et le plus monétarisé. Au Burkina Faso, où la dimension collective du tutorat est forte, on observe un développement de l'organisation collective des chefs traditionnels au niveau national avec, au plan local, des effets d'information et d'anticipation de village en village pour restreindre l'accueil des étrangers (cas du Bwaba dans le Sud-Ouest du Burkina). En Côte d'Ivoire on observe, en particulier en pays wobè du Sud-Ouest, une revitalisation des chefferies traditionnelles là où le tutorat est très individualisé.

L'"autochtonisation" de la question foncière ne concerne pas seulement les pouvoirs coutumiers.¹² Elle est encouragée par les politiciens locaux et les cadres issus des communautés autochtones, soucieux de l'influence de l'électorat "étranger" sur les consultations électorales et sur l'équilibre des pouvoirs "modernes". On le constate aussi bien en Côte d'Ivoire, où la polémique sur l'accueil trop libéral des étrangers est ancienne et tient le devant des débats politiques, qu'au Bénin et au Burkina Faso. Au Mali, où le processus de décentralisation est le plus avancé, celle-ci a été d'abord accueillie comme "le retour du pouvoir au village", sous-entendu dans les mains des politiciens et des pouvoirs autochtones.

La résurgence de l'idéologie de l'autochtonie et la politisation du tutorat a été également favorisée par réaction aux politiques et interventions passées de l'Etat qui ont encouragé les migrations rurales et affaibli les maîtrises foncières coutumières. Le sentiment de dépossession foncière éprouvé par les populations autochtones s'est doublé d'un fort ressentiment à l'égard de la politique de l'Etat, perçu comme l'organisateur de cette dépossession.

La Côte d'Ivoire est certainement le pays où, plus que partout ailleurs, l'Etat a contribué à politiser l'institution du tutorat. En imposant dès les années 1960 la colonisation agricole de l'Ouest forestier, et en laissant aux arrangements locaux le soin de répondre à ses consignes sous couvert du tutorat, il a fait du tutorat une institution multiplexe, régulant non seulement les rapports entre les tuteurs et communautés locales et les étrangers, mais intervenant aussi dans les relations entre les pouvoirs villageois et l'Etat et dans les rapports de force au sein des communautés autochtones (entre groupes familiaux, entre aînés et jeunes, etc.). L'expérience encore récente du projet de Plan Foncier Rural visant à sécuriser tous les droits existants (dont les droits issus de transferts coutumiers) ont ainsi mis en lumière les différents registres de tensions qui se jouent autour du tutorat : foncières ("*si on donne un papier, l'étranger va se détacher du tuteur*"), sociopolitique (méfiance à l'égard des véritables intentions de l'Etat concernant l'autonomisation des étrangers vis-à-vis de la communauté) et intracommunautaires (critique des chefs, notables et aînés, jugés trop conciliants à l'égard des étrangers). La loi de 1998 et sa disposition excluant les non nationaux de la propriété foncière, bien qu'encore non mises en œuvre, a ainsi provoqué des effets d'annonce et d'anticipation dans l'Ouest forestier et libéré une forte idéologie d'autochtonie.

¹² Cependant, les chefferies coutumières sont de plus en plus souvent détenues par d'anciens cadres citadins.

Conclusions

Un changement institutionnel dans lequel le processus d'individualisation des relations de tutorat s'ajoute sans la faire disparaître à leur dimension sociopolitique collective

L'hypothèse d'une transition mécanique de situations où les tutorats collectifs de niveau villageois et inter villageois sont les plus structurants à des situations où le tutorat individualisé (avec ou sans tutorat collectif inter villageois) est le plus structurant ne permet pas de rendre compte des dynamiques de l'institution du tutorat. Les situations où le type de tutorat interindividuel est généralisé montrent que sa généralisation s'accompagne simultanément de la réactivation des dimensions collectives des transferts, par des formes de re-centralisation du contrôle des étrangers ou par une forte résurgence de l'idéologie collective de l'autochtonie. L'individualisation de la dimension foncière du tutorat n'abolit pas la dimension collective et sociopolitique de l'intégration des étrangers accueillis. Elle s'y superpose sans la faire disparaître.

D'un point de vue plus théorique, les conclusions complètent celles de la synthèse "Marchés fonciers" en précisant les raisons pour lesquelles la dynamique des transferts dans le cadre du tutorat, et probablement des transactions hors tutorat (cf. point b) suivant), ne confirme pas le modèle évolutionniste des droits de propriété. Le processus général d'individualisation du "tutorat foncier" confirme en apparence la théorie économique de l'évolution endogène des droits. Mais les observations montrent qu'il ne s'agit que d'un aspect du changement. D'une part, cette évolution n'aboutit jamais, en l'état des connaissances, au terme du processus spontané de privatisation des transferts. D'autre part, l'incomplétude du processus s'explique par la recherche de la sécurité future (transgénérationnelle) des droits acquis par transfert, que ces transferts soient ou non individualisés. Cette sécurité est perçue par les acteurs comme dépendante, *in fine*, des conditions sociopolitiques futures de reconnaissance des droits (Mathieu, 2005). Or ces conditions sont difficilement envisagées par les acteurs en dehors du cadre d'une citoyenneté locale où la terre n'a pas seulement une fonction productive, mais aussi une fonction de cohésion sociale autour d'un ordre social défini par des identités construites localement.

Le tutorat et les dispositifs de transfert dans l'ordre social paysan

La prégnance de la dimension collective et sociopolitique dans les relations de tutorat, en dépit de l'individualisation de sa dimension foncière, manifeste la persistance de l'ordre social "paysan" évoqué dans la problématique de cette synthèse. Cet ordre social confère à la terre une fonction non seulement productive, mais aussi de lien social attachant tous ceux qui en vivent à une même communauté morale. La persistance de cet ordre social est imputable à l'absence de mode de constitution alternatif des collectivités rurales en Afrique, pour des raisons historiques et politiques.

Les cas des sites de Basse Côte d'Ivoire (Djimini-Koffikro et les campements qui en dépendent, Ono 14), où des situations historiques de *no man's land* et d'absence de droits d'autochtonie affirmés n'autorisent pas de relations de tutorat, montrent que l'existence observée de transferts marchands de droits d'appropriation complets n'abolit pas non plus la dimension sociopolitique des transferts et l'exigence de l'intégration sociale des acquéreurs dans la communauté locale. Même dans ces cas, il existe une tendance latente à fonder des prééminences sociales sur l'antériorité d'installation, les premiers arrivants étant reconnus comme les gardiens légitimes de l'ordre sociopolitique qu'ils ont été les premiers à instaurer. Cette hiérarchie

demeure et elle peut influencer sur les conditions d'exercice ultérieur des droits issus de ces transferts (Mathieu, 2005 ; Mathieu *et al.*, 2005).

Le tutorat apparaît dès lors comme le dispositif social de transfert où la relation entre transfert de droits et appartenance à une communauté territorialisée est la plus institutionnalisée, sans que cette relation soit spécifique au tutorat. En présence de droits d'autochtonie non contestés, la dimension sociopolitique et la dimension foncière sont intimement liées dès l'origine du transfert. Dans la plupart des cas hors tutorat de transferts transgénérationnels de droits, c'est au cours de l'exercice des droits transférés qu'intervient la dimension sociopolitique. Mais, dans tous les cas, la sécurité dans le temps de l'exercice des droits transférés dépend *in fine* de la reconnaissance sociale des nouveaux titulaires des droits en tant qu'"étrangers de la communauté", admis à participer à une citoyenneté locale statutaire et hiérarchisée sous condition de répondre à des obligations sociopolitiques vis-à-vis de cette dernière : investir ses efforts sur place, participer à la prospérité de la communauté, ne pas manquer au respect des premiers occupants et des "traditions" - souvent "réinventées". Ces obligations se surimposent aux arrangements fonciers individualisés et les "problématisent" par rapport à l'appartenance à une citoyenneté locale.

Cette problématisation reste implicite et diffuse dans le cas des transferts hors tutorat, mais elle peut être rappelée, dans des contextes particuliers, par les groupes qui se perçoivent comme issus des premiers occupants. Ces contextes sont ceux où les nouvelles différenciations sociales, politiques et économiques estompent la différence de statut fondée entre anciens occupants et nouveaux venus et où l'accès à la terre n'est plus perçu par les premiers comme un facteur d'intégration à l'ordre social préexistant, mais comme un facteur de remise en cause de cet ordre. Ce peut être la conséquence de différenciation économique (par l'accès plus aisé des étrangers à la main d'œuvre ou au capital), démographique (peur d'un "envahissement") ou politique (l'accès privilégié des étrangers aux réseaux de pouvoir et à la protection administrative, poids électoral des étrangers).

Tutorat et conflits : les implications sociopolitiques des politiques de sécurisation foncière

Ignorées des dispositions légales officielles, vis-à-vis desquelles elles sont le plus souvent en contradiction, et véritable analyseur des dynamiques socio foncières locales (Koné *et al.*, 2005), le tutorat est donc souvent impliqué dans les situations de conflit. Les conflits les plus visibles sont ceux qui opposent autochtones et étrangers, mais la question de la "gestion des étrangers" a des répercussions fortes sur les systèmes de pouvoir domestiques et villageois locaux. Elle peut conduire à de fortes tensions au sein des familles et des communautés d'accueil (en ce qui concerne l'affectation et le contrôle du droit de transférer à des étrangers) et aggraver, comme dans le cas ivoirien, les tensions entre les communautés.

La nature du défi que le fort enclassement social des relations de tutorat oppose aux politiques de sécurisation des droits existants est donc double : identifier de manière socialement acceptable les droits issus des transferts entre autochtones et étrangers, tels qu'ils existent à un moment donné ; mais aussi sécuriser les conditions futures de reconnaissance de ces droits, dans un contexte où les droits fonciers sont difficilement dissociables des droits d'accès à une identité ou à une citoyenneté locales. On peut estimer qu'il existe un savoir-faire relativement performant concernant le premier aspect, bien que les outils (par exemple les Plans Fonciers Ruraux, les conventions locales) ne soient pas toujours applicables aux situations

conflictuelles pour lesquelles ils sont les plus nécessaires (cf. Synthèse "gouvernance"). Par contre, il n'existe pas de savoir-faire concernant le second aspect, pour la simple raison que le mode de construction des citoyennetés locales ne se décrète pas.

L'émergence de nouveaux modes d'insertion sociale des étrangers susceptibles, d'un côté, d'assurer la continuité de leur "intéressement" à la reproduction de la communauté et, d'un autre côté, de rassurer les communautés autochtones sur les bénéfices de l'autonomisation de la fonction productive et économique de la terre, ne peut se faire de manière automatique et simple. En outre, les interventions passées de l'Etat sous le couvert de la nationalisation de la terre ont contribué à creuser encore plus le fossé entre autochtones et étrangers et à éloigner les perspectives d'une conception partagée de la citoyenneté locale. De leur côté, ni les politiques de privatisation, censées assurer la transférabilité libre et sûre des droits fonciers, ni l'attente d'une "modernisation" de la coutume, dans le sens d'un libre accès à la citoyenneté locale, ne semblent pouvoir remédier à ces difficultés. Ces deux voies se heurteront pendant encore longtemps au référent normatif, toujours actif, du principe de la prééminence des premiers occupants - comme l'atteste, sur le plan des institutions politiques, la prééminence des "fils du pays" dans les consultations électorales locales.

On est donc tenté de rechercher une voie non conventionnelle, détournée et à effet retardé, pour assurer une légitimité et une reconnaissance sociale durable aux transferts coutumiers. Une condition est de partir de la compréhension des systèmes de sens attachés localement à la "transférabilité limitée" des droits coutumiers et de se départir méthodologiquement de la croyance dans les bienfaits absolus de la "transférabilité généralisée" prônée par la théorie économique des droits de propriété. Un moyen peut être l'appui au "façonnage" des conditions sociales de transfert sur la base de normes discutées non seulement entre tuteurs et étrangers, mais impliquant les autres ayants droit concernés de part et d'autre par les droits fonciers transférés. Enfin, reconnaître aux acteurs ruraux, autochtones et migrants, une citoyenneté complète dans l'accès aux services de l'Etat et aux opportunités économiques pourrait les inciter à concevoir plus facilement une conception ouverte de la citoyenneté locale, et donc de la transférabilité de la terre.

Textes produits dans le cadre du programme CLAIMS utilisés pour la rédaction de cette synthèse :

Bobo S.K., 2005. "Il ne me regarde pas" : Source de conflits inter-communautaires et de l'insécurité des droits dans le Centre-Ouest ivoirien : cas de Bodiba dans la sous-préfecture d'Oumé. Colloque de la SFER, Montpellier, novembre 2005.

Bologo E., 2005. Situation des retraits de terre dans six villages des départements de Bama et de Padéma : Bama, Séguéré, Padéma, Sioma, Zongoma et Kimini.

Bonnet-Bontemps C., 2005a. Rapport CLAIMS 2005. Etudes de cas.

Bonnet-Bontemps C., 2005b. Note complémentaire sur le thème "tutorat".

Chauveau J.-P. & Colin J.-P., 2005. "Land Transfers and Land Conflicts. A Comparative Analysis in Côte d'Ivoire". Paper presented at the International Conference "The Changing Politics of Land in Africa: domestic policies, crisis management and regional norms". Pretoria, 28-29 November 2005.

Chauveau J.-P., 2005. "The *tutorat* relationship as an "internal frontier" institution. Transfers of land rights, migrations and the state in the western forest belt of Côte d'Ivoire". First European Conference of African Studies, School of Oriental and African Studies, Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies (AEGIS), London, 29 June-3 July 2005, Panel "Land governance in Africa and the social embeddedness of property".

Chauveau J.-P., 2006. How does an institution evolve? Land, politics, intra-households relations and the institution of the tutorat between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte

- d'Ivoire). In: Kuba R. & Lentz C. (eds). *Landrights and the politics of belonging in West Africa*. Brill Academic Publishers, Leiden: 213-240.
- Chauveau J.-P., Jacob J.-P. & Le Meur P.-Y., 2004. L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales, *Autrepart*, 30 : 3-23.
- Chauveau, J.-P. & Bobo, K.S., 2003. La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien, *Politique Africaine*, 89 : 12-32.
- Colin J.-P., 2005. Le développement d'un marché foncier ? Une perspective ivoirienne, *Afrique contemporaine*, 213 : 179-196.
- Colin J.-P., avec la contribution de G. Kouamé et D. Soro, 2004. Lorsque le Far East n'était pas le Far West. La dynamique de l'appropriation foncière dans un ancien "no man's land" de basse Côte d'Ivoire, *Autrepart*, 30 : 45-62.
- Colin J.-P., Kouamé G. & Soro D., 2004. Access to land, land conflicts and inter-ethnic relationships in Lower Côte d'Ivoire. Document de travail de l'Unité de Recherche 095 n°10.
- Djiré M., 2004. Réformes législatives et dynamiques foncières - l'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et de Dialakoroba. Rapport de recherche CLAIMS, Bamako, février 2004.
- Djiré M., 2005a. Immatriculation et appropriation de la terre au Mali- Les avatars d'une procédure nécessaire ? Etudes de cas dans la Commune Rurale de Sanankoroba, cercle de Kati.
- Djiré M., 2005b. "Un peuple, un but, une foi... mais plusieurs droits ? Itinéraire d'une recherche sur le pluralisme juridique, la décentralisation et la sécurisation foncière dans trois villages de la Commune rurale de Sanankoroba". In : Hesselting G., Djiré M. & Oomen B.M. *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali*. Paris, Africa-Studiecentrum-Karthala, juin 2005, pp. 29- 74.
- Djiré M., 2005c. Notes complémentaires sur le thème "tutorat".
- Edja H., 2004. How can political control be established on spontaneous settlers in a context of rising unbalanced demographic relationships? The case of Wari-Marô in northern Benin. Paper presented to the CLAIMS project annual workshop, Bamako, 21-25 June 2004.
- Jacob J.-P., 2001. Systèmes locaux de gestion des ressources naturelles et approches développementalistes : le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso), *Autrepart*, 19 : 133-153.
- Jacob J.-P., 2003. Imposer son tutorat foncier. Usages autochtones de l'immigration et tradition pluraliste dans le Gwendégué (centre-ouest Burkina). In : Kuba R., Lentz C. & Somda N. (eds.). *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina Faso*. Paris, Karthala, pp. 77-95.
- Jacob J.-P., 2004. Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Gwendégué (centre-ouest Burkina), *Autrepart*, 30 : 25-43.
- Jacob J.-P., 2005a. Imposer son tutorat foncier en forêt classée de Solobuly (département de Siby, pays winye, Burkina Faso). Usages autochtones de l'immigration et tradition pluraliste dans le Gwendégué.
- Jacob J.-P., 2005b. Note complémentaire sur le thème "tutorat".
- Koné M., Ibo G.J., Kouamé N., 2005. Le tutorat en Côte d'Ivoire, analyseur pertinent des dynamiques socio-foncières locales en milieu rural ivoirien, GIDIS-CI.
- Le Meur P.-Y., 2002a. Locality, land and mobility in central Benin. Atelier "Landrights and the politics of belonging in West Africa", Université de Francfort sur le Main, Institut d'ethnologie historique, 3-5 octobre 2002.
- Le Meur P.-Y., 2002b. "Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin". In: Juul K. & Lund C. (eds.). *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann: 135-155.
- Le Meur P.-Y., 2005a. L'émergence des 'jeunes' comme groupe stratégique et catégorie politique au centre Bénin. *Afrique contemporaine* 214 : 103-122.
- Le Meur P.-Y., 2005b. Access to land, the production of "strangers", and governmentality in central Benin. Panel "Land governance in Africa and the social embeddedness of property", European Conference on African Studies, AEGIS, Londres, 30 June-2 July 2005.
- Le Meur P.-Y., 2005c. Note complémentaire sur le thème "tutorat".
- Le Meur P.-Y., 2006. Statemaking and the Politics of the Frontier in Central Benin. *Development & Change* (sous presse).
- Mathieu P., 2005. Résumé des principaux résultats de recherche de l'équipe FEED/UCL. Contributions pour le rapport scientifique de synthèse du programme.
- Mathieu P., Bologo E. & Zongo M., 2005. Des transactions foncières ambiguës et conflictuelles: les retraits de terre dans le sud-ouest du Burkina Faso.

Chapitre 3

Dimensions intra-familiales et inter-générationnelles de la question foncière¹³

Introduction

Les dimensions intra-familiales et inter-générationnelles (IFIG par la suite) sont pratiquement absentes des travaux développés ces dernières décennies sur la question foncière. L'allocation des ressources au sein des unités économiques de base a certes déjà été étudiée (notamment dans le cadre de l'économie des ménages) mais dans les faits, la question des droits sur la terre n'a guère été abordée, hormis dans les études sur le genre. Cette thématique est toutefois davantage traitée de façon théorique ou par le biais de l'analyse des politiques publiques que sur la base d'investigations empiriques détaillées.

Les relations entre les rapports de parenté et le contrôle des ressources constituent une tradition de l'anthropologie sociale britannique. Elle a longtemps été dominée par une perspective structuro-fonctionnaliste pour laquelle les droits individuels étaient nettement définis et conditionnés par le statut social de la personne et sa position dans la parenté. La recherche anthropologique a récemment questionné ces présupposés en se donnant comme objet d'investigation les rapports entre jeu et règles du jeu, entre acteurs et institutions et en faisant l'hypothèse que les relations de parenté étaient manipulables par les acteurs, que les règles ne s'imposaient pas de manière univoque, que les droits n'étaient pas donnés une fois pour toutes. Autrement dit, la prétention à des droits ne suffit pas à les concrétiser et les droits ne sont pas les seuls moyens d'accéder aux ressources ; et il est probable que le statut acquis par un acteur du fait de son savoir-faire personnel peut avoir une plus forte influence sur ses conditions d'accès à la terre que ses droits. On mettra en garde cependant contre les dangers d'une approche "brownienne", qui partirait de l'idée que les comportements des acteurs en matière de ressources foncières, pour l'ensemble des relations qui peuvent être touchées par ces questions (relations IFIG mais aussi dans certains contextes relations inter-familiales et lignagères, relations inter-villageoises, etc.) pourraient être systématiquement analysés en appliquant la distinction classique entre la norme et le fait. La question de savoir à quel niveau de l'organisation sociale les conflits fonciers surgissent et quel en est le contenu est une question à traiter de manière empirique, au cas par cas.

Les dimensions IFIG sont importantes à étudier, car elles permettent de mieux comprendre l'organisation de base d'un système socio-foncier, ses orientations, le degré de sécurité qu'il offre, les autorités qui la composent, les dynamiques qui traversent la société toute entière.

¹³ Synthèse rédigée par Jean-Pierre Jacob, avec des contributions de Jean-Pierre Chauveau et Jean-Philippe Colin, et sur la base des documents produits dans le cadre du programme CLAIMS cités en fin de texte.

L'exploration empirique de la dimension IFIG des droits fonciers

Dans la tradition des recherches en sciences sociales, on se réfère ici non à un droit sur la terre, mais à des faisceaux de droits. Dans une perspective analytique, on peut ainsi distinguer (de façon non limitative) les droits suivants :

- le droit d'usage (direct) ou d'usufruit (droit d'usage excluant explicitement l'aliénation) ;
- le droit de tirer un revenu de l'usage ;
- le droit d'investir ;
- le droit de déléguer l'usage de la terre à titre provisoire ou sans terme spécifique, à titre marchand (location, métayage, mise en gage, rente en travail) ou non marchand (prêt) ;
- le droit de transfert, au sens d'aliénation marchande (vente) ou non marchande (donation ou legs) ;
- le droit à l'héritage (optique du bénéficiaire) ;
- les droits d'administration, au sens de "droits de définir les droits des autres" : contrôle des droits des autres relativement à l'usage, la délégation, l'investissement, le fait de tirer un profit, d'aliéner, la désignation de l'héritier, etc.

L'étendue des droits s'apprécie au regard des restrictions qui pèsent sur eux :

- restrictions temporelles (ex. : disposition d'un droit d'usage sur une parcelle tant que les palmiers ne sont pas coupés) ;
- restrictions dans l'usage (ex. : usage de la parcelle pour une culture vivrière mais pas pour une culture pérenne) ;
- nécessité de demander un accord *ex ante* ;
- restrictions sur la forme de délégation (ex. : possibilité de cession à un métayer mais non à un locataire) ;
- restrictions sur le bénéficiaire de la délégation (ex. : prêt à un ami mais pas à un étranger).

L'approche par l'ethnographie des droits procède par l'exploration de deux dimensions complémentaires (Colin, 2004) :

- l'exploration descriptive des droits au sein de patrimoines fonciers¹⁴ concrets, ou plus exactement des "portefeuilles de droits", selon quatre grands champs de variables décrivant :
 - le contenu des droits et des obligations qui leur sont associées ;
 - l'origine des droits et des obligations (au sens de dispositifs d'acquisition et de transfert de ces droits) ;
 - les titulaires des droits ;
 - les instances d'autorité, de régulation, de pouvoir qui interviennent concrètement pour dire le droit, rappeler les obligations ou sanctionner leur transgression ;
- l'exploration descriptive des interactions sociales autour des droits par la mise en perspective croisée de la "biographie" des éléments des patrimoines fonciers, des trajectoires de vie et des stratégies d'accès à la terre des titulaires, des principes de justification mobilisés, des éventuels contestations et arbitrages intervenus, et des influences de l'environnement social, politique et institutionnel.

¹⁴ "Patrimoine foncier" désigne ici l'ensemble des terres sur lesquelles un individu ou une famille dispose de droits d'appropriation. Un patrimoine foncier peut être constitué de plusieurs parcelles foncières (parcelle d'un seul tenant contrôlée par un même possesseur et renvoyant à une seule origine, du point de vue des conditions d'accès à l'appropriation).

L'étude des droits tels qu'ils sont identifiés à Kongodjan (Basse Côte d'Ivoire) fait ainsi apparaître à la fois des différences en synchronie (tous les membres du groupe familial n'ont pas les mêmes droits) et en diachronie : le passage du temps et l'émergence de nouvelles générations entraîne une patrimonialisation du domaine familial et l'apparition de nouvelles autorités et de nouvelles responsabilités en matière de droits d'administration (notamment le conseil de famille, voir plus bas).

Tableau 1. Evolution de la détention des droits fonciers à Kongodjan (Basse Côte d'Ivoire)

Droits associés à la ressource foncière	A l'époque du pionnier		Actuellement		
	Pionnier	Aides familiaux	Conseil de famille	Héritier	Ayants droit
Droits d'exploiter une parcelle individuelle (hors cultures arborées) et de disposer des revenus	+	-	-	+	+
Droit de planter des cultures arborées	+	-	-	+	-
Droit de déléguer à travers un contrat de métayage	+	-	-	+	+
Droit de déléguer à travers location	+	-	-	+	-
Droit de prêter	+	-	-	+	-
Droit d'aliéner	+	-	+	-	-
Droit d'administration	+	-	-	+	-

Les droits tels qu'ils sont identifiés à Wibō (Burkina Faso) ne font pas apparaître de modifications liées à l'écoulement du temps. Etant donné leur défriche par un groupe de frères de même mère, les fonds de terres sont considérés dès le départ comme des patrimoines familiaux, dont les droits d'administration sont gérés conjointement par tous les ayants droit (voir plus bas). Par ailleurs, l'intensité des droits et leur caractère plus ou moins exclusif dépendent de l'endroit où les terres sont situées (il existe de fortes différences de ce point de vue entre terres du village ou terres de brousse).

Tableau 2. Détention des droits fonciers à Wibō (Centre-Ouest Burkina)

Droits associés à la ressource foncière	Conseil de famille	Gardien des fonds de terre communs	Ayants droit
Droits d'exploiter une parcelle individuelle (hors cultures arborées) et de disposer des revenus	-	+	+
Droit de planter des cultures arborées	-	+ (1)	+ (1)
Droit de prêter	+	-	-
Droit d'administration	+ (2)	-	-
Droit de garde (sacrifices, gestion des réserves foncières)	-	+	-

(1) Sur les terres du village seulement.

(2) Le conseil de famille est composé du gardien des fonds de terres et des ayants droit.

Le ménage, une unité foncière non opératoire

Le concept de ménage a été introduit dans les années 1970 dans le contexte africain par les économistes, comme unité de collecte de données statistiques et comme centre de décision modélisable. Le débat sur le caractère trop réducteur de la notion de ménage est ancien (Ancey, 1975 ; Gastellu, 1980 ; Guyer, 1981) mais reste d'actualité. Car même si le principe de la diversité des niveaux de décision et des fonctions-objectifs commence à être intégré dans les modèles théoriques, le ménage demeure dans la plupart des travaux l'unité de référence lorsqu'on s'intéresse à l'accès aux ressources productives, à leur exploitation, au contrôle du produit. Dans les faits, et relativement à la thématique foncière, on peut faire deux constats : (i) dans beaucoup de contextes, le ménage n'est pas une unité foncière pertinente, et (ii) il importe de rechercher non pas une mais des unités foncières, renvoyant à la maîtrise des différents éléments du faisceau de droits sur la terre.

La question des unités foncières doit prendre en compte deux déterminants :

- Sauf au tout début de l'histoire du peuplement, les unités foncières et les unités d'exploitation ne sont jamais complètement isomorphes, étant donné la limitation de fait de l'espace du domaine familial et l'augmentation démographique constante (en situation normale) des groupes de descendance qui cherchent à en tirer parti. Le régime juridique présente en général une certaine inertie par rapport à la dynamique d'émergence par scission (parfois très rapide) des unités d'exploitation, au fur et à mesure du temps qui passe. D'une manière générale, on constate que les unités foncières sont constituées sur la base d'une filiation avec un ascendant situé à un plus grand degré de profondeur généalogique que les unités d'exploitation. Elles forment donc des unités de parenté englobantes, dont les représentants sont considérés comme ayant une autorité qui s'impose aux responsables des unités d'exploitation (mais ces derniers peuvent partager ces droits en certaines occasions, voir plus bas). Les dynamiques actuelles, notamment lorsqu'on constate des conflits IFIG, visent généralement à retrouver une congruence entre structures économiques (les unités d'exploitation) et structures juridiques (les unités foncières).
- Dans les situations anciennes (pré-coloniales) de peuplement, la distribution des droits sur les ressources a servi non seulement à atteindre des objectifs de production, mais aussi des objectifs sociaux et politiques plus larges de construction sociétale. On est donc confronté très souvent à des situations d'empilement des unités foncières. Les unes (familiales ou lignagères) se chargent de gérer les droits sur la terre dans une perspective de mise au travail (accès, répartition de la force de travail, circulation du produit) pour les ayants droit et les exploitants qui se voient accorder des droits délégués. Les autres (chefferies de terre, chefferies politiques, maîtrises territoriales régionales), qui possèdent des droits d'administration supérieurs aux premières mais limités à certains domaines, assurent des fonctions intégratives en utilisant le foncier comme base d'édification d'une cité durable : les droits servent alors à définir une politique d'accueil vis-à-vis des migrants ou à obtenir une reproduction à long terme des conditions de travail fournies aux contemporains (traditionnellement au travers de l'interdit d'aliéner).

Dimensions IFIG et usage productif de la ressource

Le contenu et l'étendue relative des droits pour chaque ayant droit est à mettre en rapport avec le statut des membres du groupe familial (aînés/cadets ; hommes/femmes, etc.), les catégories les moins favorisées étant également celles qui bénéficient en général du faisceau de droits le plus restreint en quantité (droits d'usage mais pas de droits d'administration par exemple) et en étendue (droits de pratiquer des cultures vivrières mais pas des cultures pérennes).

Les logiques qui président aux restrictions dans le contenu et l'étendue des droits renvoient à des considérations variées, telles que :

- le holisme :¹⁵ donner en priorité au responsable du groupe de descendance des moyens d'accéder à des revenus monétaires (il sera par exemple le seul à pouvoir exploiter des plantations pérennes sur le domaine familial) assortis du devoir de les utiliser pour le bénéfice de tous ;

¹⁵ Le terme "holisme" exprime l'idée de subordination volontaire des intérêts individuels à l'intérêt commun, de priorité accordée par le groupe à l'intérêt commun sur les intérêts individuels des membres de ce dernier.

- l'économie morale : donner en priorité aux plus jeunes des moyens de travail sur le domaine familial (il faut qu'ils puissent démarrer leur activité de production) en demandant aux plus âgés de chercher de la terre ailleurs ; prêter de la terre aux beaux-frères parce qu'ils nourrissent votre sœur (voir plus bas) ; traditionnellement, prêter de la terre à un étranger ;
- le principe de précaution : ne pas instaurer des situations difficilement réversibles (prêts pour des cultures pérennes) qui compromettraient la circulation de la terre selon le système de dévolution en vigueur ;
- des représentations spécifiques de ce en quoi consiste la disponibilité foncière : une terre cédée en métayage est considérée comme plus "libre" qu'une terre cédée en location, une terre confiée à un logé n'est pas considérée comme immobilisée par le tuteur ;
- des valeurs liées aux différences de statuts sociaux : le cadet ne peut pas céder une parcelle familiale en location parce que ce serait la preuve "*qu'il court après l'argent*".

A Kongodjan (Basse Côte d'Ivoire), même s'il est reconnu que tous les membres de la famille ont le droit d'exploiter une parcelle individuelle sur le domaine familial, ils ne bénéficient cependant pas tous des mêmes opportunités d'usage. Au sein des groupes familiaux, seul le responsable de l'unité foncière, détenteur du droit d'administration, peut investir dans des cultures à cycle long telles que le palmier à huile ou l'hévéa. Le choix culturel des autres membres de la famille (détenteur de droit d'usage) est limité à la production de cultures non pérennes (ananas, manioc, etc.). Par ailleurs, ce responsable d'unité foncière doit prendre en charge les frais du premier mariage des hommes sous son autorité et les repas du soir des familles de ces derniers.

Le patrimoine foncier de Ngatta B. (abouré, Basse Côte d'Ivoire) est constitué de deux parcelles foncières. Une parcelle de 25 ha située à Petit Paris (campement de culture créé par les Abouré en pays agni-sanwi, dans la sous-préfecture d'Adiaké) reçue dans le patrilignage (donation père-fils) et une parcelle de 30 ha reçue en héritage dans le matrilignage à Malamalasso, une zone de production agricole située dans la sous-préfecture d'Alépé hors du pays abouré. La distribution intra-familiale des droits d'usage, les détenteurs de droits et le contenu des droits transférés est fonction du statut et de l'appartenance des individus au groupe de filiation ou non. Ainsi, les fils de Ngatta B., qui ne sont pas membres du matrilignage de leur père, ne peuvent pas exercer de droits d'appropriation sur la parcelle héritée par ce dernier : "*Je [l'héritier] ne donne pas aux enfants parce que le jour que je ne suis pas là [après ma mort], ils [les ayants droit de la famille maternelle] vont dire que tout ce qui est ici [plantations et jachères], c'est pour la famille*". Ngatta B. accorde cependant des droits d'usage à ses fils mariés exclusivement pour produire du vivrier (igname, manioc, banane plantain, etc.) destiné à subvenir aux besoins alimentaires de leurs ménages. Dans la perception des acteurs, Ngatta B. n'est, sur la terre familiale, qu'un simple gestionnaire. Il ne peut vendre la terre ni transférer à titre définitif une portion du patrimoine familiale sans l'accord du conseil de matrilignage. En revanche, sur la parcelle de Petit Paris, les enfants de Ngatta B. sont perçus comme les premiers ayants droit et le droit de transmission père-fils est reconnu à Ngatta. Toutes les parcelles de cultures exploitées par les dépendants familiaux (Petit Paris et Malamalasso) le sont exclusivement pour des cultures de cycle court (vivrières et maraîchères). Seul l'héritier ou le gestionnaire peut planter des cultures pérennes (cacao-café ou hévéa à Malamalasso, palmier ou hévéa à

Petit Paris) et céder une portion du patrimoine en location pour la culture de l'ananas et le manioc (Petit Paris).

Dimensions IFIG et genre

La situation de la femme en matière de contenu et d'étendue des droits fonciers dépend de sa double identité : elle est à la fois sœur dans sa famille d'origine et épouse dans sa famille d'alliance. Les groupes sociaux paraissent être pris entre deux positions contradictoires :

- une volonté de ne pas confier de droits trop forts aux femmes du fait que leur destin est de devenir, pour la majorité d'entre elles, des épouses données ou reçues par le groupe. Il s'agit d'éviter que le patrimoine familial soit progressivement accaparé par une autre famille ou même un autre village, ce qui pourrait arriver si la sœur disposait de droits de transfert sur les terres de son lignage. Dans les représentations, toute fille est appelée à se marier un jour et à rejoindre une autre famille et elle ne peut ni physiquement ni légalement "*transporter la terre sur sa tête*". Réciproquement, pour la belle famille, la nouvelle mariée est une étrangère qui peut retourner (et qui retourne effectivement) dans sa famille d'origine en cas de problème avec son mari ou sa famille d'alliance. Au Burkina, chez les Winye, l'épouse a accès à des "champs jetés" [*ñāvigu*], c'est-à-dire des champs dévolus à la jachère depuis peu par leurs époux et elles ne peuvent s'opposer, le cas échéant, à leur reprise dans le cadre d'un projet de production propre à l'ensemble de l'unité d'exploitation (champ collectif). Les jeunes hommes du groupe, producteurs de champs individuels, sont soumis aux mêmes contraintes ;
- une volonté de reconnaître aux femmes en tant que sœurs (ou filles d'un patrilignage) un statut de membres à part entière du groupe de descendance dont elles sont issues, ce qui se traduit par des droits d'usage (leurs fils, neveux utérins du groupe, peuvent également en bénéficier) et parfois même par des droits d'administration sur les terres du groupe, lorsqu'elles ne sont pas encore mariées ou (plus souvent) lorsqu'elles ne le sont plus. Lorsqu'elles le sont et demeurent avec leurs maris, la sollicitude de leurs groupes d'origine se maintient puisqu'en général, leurs responsables se font un devoir d'accepter les demandes de prêt exprimées par leurs beaux-frères, en arguant du fait que ces derniers ont besoin de terre pour "*nourrir leur sœur*".

Pour aborder de manière plus complète la situation des femmes dans le contexte actuel de l'Afrique de l'Ouest, il convient d'évoquer deux points complémentaires :

a) En premier lieu, les effets de la marchandisation de la terre. Cette nouvelle donne a entraîné des transformations dans l'accès des femmes à la propriété foncière, tant sous l'influence de la jurisprudence, que du fait des décisions prises dans le cadre intra-familial. Les trois cas qui suivent, pris au Mali, illustrent ces nouvelles tendances. Ils ne font pas ressortir de manière évidente de dégradation de la situation de la femme du point de vue de l'accès au foncier. Les institutions traditionnelles et modernes semblent avoir pris conscience du fait que le lévirat ne constitue plus une solution permettant de pallier à l'insécurité économique de la femme une fois que celle-ci a perdu son mari et certains éléments de l'économie morale mentionnés plus haut (notamment le devoir d'assistance des frères envers leur sœur et les enfants de celle-ci) semblent persister et jouent dans le sens de la conservation des intérêts de la femme.

Le premier cas a pour cadre Dialakoroba, un chef-lieu de commune rurale situé à une soixantaine de kilomètres de Bamako. A la mort d'un grand propriétaire terrien de ce village, son jeune frère duquel il vivait séparé, profitant du fait que le défunt n'a pas d'héritier mâle, a accaparé ses terres qu'il a commencé à vendre. Une des filles du

défunt réclame une partie des terres pour elle, ses sœurs et sa mère démunie. Les médiations villageoises ayant échoué, elle dépose en mai 2002 une requête devant le tribunal de Ouéléssébougou, territorialement compétent. Malgré les pressions exercées par les notabilités villageoises soucieuses de sauvegarder la coutume, l'affaire est enrôlée par le tribunal civil qui délibère le 26 décembre 2002.

Dans sa décision, le juge déclare recevable la requête et condamne le défendeur (l'oncle paternel) à restituer aux demandeurs 8 ha des terres cultivables dans la partie litigieuse. Il déboute la partie demanderesse du surplus de sa demande et condamne le défendeur aux dépens. Le juge fonde sa décision sur le fait qu'en monnayant les terres, l'oncle leur a enlevé le caractère coutumier. Il reconnaît comme régulière et bien fondée la demande de la nièce, dans la mesure où celle-ci affirme qu'elle veut entretenir sa vieille maman malade en vendant quelques terres. Toutefois, il trouve exorbitante sa réclamation relative à la totalité du reliquat de terres et juge opportun de la ramener à de justes proportions. La demanderesse a reçu les huit hectares qu'elle a vendus et a continué à assister sa mère, jusqu'au décès de cette dernière.

La décision du juge de Ouéléssébougou n'est pas atypique. Il peut arriver que la coutume elle-même reconnaisse le droit des femmes à la propriété foncière, comme ce fut le cas dans les deux exemples qui suivent. Ces deux cas ont pour cadre Banko, un village de la Commune Rurale de Sanankoroba situé à une trentaine de kilomètres de Bamako.

Il y a de cela quelques décennies, le lignage Massarana a attribué des terres à une famille jula originaire de Côte d'Ivoire. Lorsque le chef de famille jula décéda, un ressortissant du village vendit une partie des terres qui n'étaient plus entièrement exploitées à un étranger. Informé de cette transaction, le chef de lignage se battit pour récupérer les terres vendues et les mit à la disposition de la veuve du jula en lui précisant que le champ avait été attribué à son mari et que, en tant qu'héritière, il lui revenait le droit d'en faire ce qu'elle voulait. La veuve vendit une partie des terres pour subvenir à ses besoins. Cet acte consacre de façon explicite la reconnaissance des femmes à la propriété foncière, à travers la succession.

Dans le troisième cas, le même lignage Massarana avait attribué des terres très fertiles à un Guinéen installé dans le village et qui avait épousé une ressortissante du clan. Confronté à des difficultés financières, le beau-fils voulut vendre une partie des terres et demanda à cet effet l'avis des anciens du clan. Ceux-ci lui signifièrent que le champ était un don et qu'en conséquence il était libre d'en disposer comme il l'entendait. Toutefois, ils rappelèrent que le champ lui avait été offert à cause de sa femme, leur sœur, et que par conséquent, pour que ses enfants ne reprochent pas un jour à leurs oncles maternels d'avoir spolié leur sœur et de ne leur avoir rien cédé du patrimoine du clan, il serait de bon ton qu'il requière l'avis de cette dernière.

b) En second lieu interviennent les disponibilités en terres du domaine familial. Dans les situations de pression foncière et de besoins de plus en plus importants en numéraire, la situation de la femme paraît dépendre à la fois des disponibilités foncières de son groupe d'origine ou de son groupe d'alliance et de ses possibilités d'exercer des activités génératrices de revenus indépendamment ou non d'un investissement dans la terre.

Dans le cas où il n'existe pas d'alternatives économiques pour la création de revenus en dehors de la production agricole, les considérations holistes¹⁶ sont utilisées en défaveur des femmes. Au sud Niger, comme le soulignent M. Doka et M. Monimart, la raréfaction de la ressource entraîne un désaisissement volontaire des femmes, au profit notamment de leurs fils mariés : *"je ne travaille plus au champ parce que je l'ai cédé à mon grand fils marié qui n'a pas de terre. Comment puis-je encore cultiver à mon âge et laisser mon fils sans terre ? Il me donne en contrepartie deux bottes de mil après la récolte"* (2004 : 7). Au Mali, le retrait des terres cultivées par les femmes est imposé à ces dernières, et des ONG cherchent à sécuriser leur accès au foncier, en négociant auprès des chefs de village, des chefs de lignage ou de famille des lopins pour des groupements de femmes qu'elles encadrent, notamment pour des activités de maraîchage (voir exemple ci-dessous).

Dans les cas où il existe des activités génératrices de revenus en dehors de l'agriculture *stricto sensu*, les femmes utilisent les mêmes considérations holistes (priorité des demandes masculines) pour expliquer leurs désinvestissements fonciers.

Au moment des enquêtes réalisées à Kongodjan (Basse Côte d'Ivoire), seules deux femmes (sœurs d'héritiers) exerçaient des droits d'usage sur des parcelles familiales. Cette faible participation des femmes aux activités productives ne renvoie pas à une absence de droits d'usage sur les terres familiales. Les femmes ont un droit d'accès clairement reconnu sur les terres de leur patrilignage mais, compte tenu du manque de terre, elles préfèrent y renoncer, jugeant les demandes masculines prioritaires.

A Kongodjan, les femmes sont très investies dans les activités de transformation, avec la fabrication d'huile de palme. L'introduction de la culture du palmier à huile sélectionné a en effet permis aux femmes, généralement peu impliquées dans les activités productives, de créer une activité génératrice de revenus. L'approvisionnement en graines de palme peut se faire par ramassage après la coupe des régimes de palme et/ou par achats auprès des planteurs. Au sein des familles disposant d'une plantation de palmiers, il existe un "marché" interne au ménage, avec approvisionnement des femmes par achat au chef de famille (outre les graines détachées conservées par les femmes en échange de l'évacuation de la production en bord de plantation). La logique de ce rapport monétaire intra-familial semble venir du fait que la transformation d'huile de palme est exercée à but lucratif, sans réinvestissement des revenus tirés de la vente de l'huile dans les dépenses courantes du ménage : *"l'huile qu'elle fabrique là c'est pour vendre, l'argent qu'elle gagne c'est pour elle et c'est moi qui fait toutes les dépenses"*. Le transfert marchand intra-ménage de graines de palme exonère les femmes d'obligations vis-à-vis du chef de famille, relativement à l'activité de transformation : *"il nous a vendu les graines donc c'est fini on ne lui doit plus rien. On cherche l'argent pour nous-mêmes et puis lui il nous donne à manger"*.

A Bancoumana (Mali), les femmes, encouragées par les organismes de développement, ont créé des groupements dans le but d'avoir des droits d'exploitation de longue durée sur des terres reçues en prêt. Sur ces terres, elles font généralement du maraîchage. Pour davantage garantir ces droits, des ONG, comme l'Association Malienne pour la Promotion du Sahel (AMAPROS), imposent des documents écrits que les prêteurs doivent signer. L'AMAPROS utilise deux sortes de documents :

¹⁶ Le désaisissement des catégories statutairement inférieures au profit d'exploitants considérés comme prioritaires parce qu'ils sont des hommes, des responsables d'exploitation et des chargés de famille.

(i) *l'attestation de cession de terrain* : elle est établie au nom des autorités villageoises qui apparaissent donc comme les responsables de la cession même si la parcelle appartient à un propriétaire déterminé. L'attestation mentionne la superficie de la parcelle et son emplacement. Elle précise également la nature des activités qui sont entreprises sur la parcelles (seulement le maraîchage) et la durée de l'exploitation par le groupement qui est généralement illimitée. L'attestation est signée par le chef de village, le propriétaire de la parcelle et les autorités administratives.

(ii) *le protocole de mise à disposition de parcelle* : il est établi au nom du propriétaire de la parcelle qui s'engage à la mettre à la disposition du groupement pour une durée indéterminée. Le protocole précise la superficie de la parcelle, son emplacement et la nature des activités qui y seront réalisées (le maraîchage). Il engage le groupement à reconnaître le droit de propriété du cédant et est signé par le propriétaire, le groupement des femmes, le chef de village et l'AMAPROS.

Les relations entre accès intra- et extra-familiaux

En situation de rareté foncière, la stabilité des arrangements IFIG sur la terre familiale dépend étroitement de la fluidité de l'accès à des droits à l'extérieur de ce domaine. En ce sens, on doit établir un lien structurel entre ces deux dimensions : la question de l'accès à des droits d'usage personnels sur le domaine familial (sécurité foncière comme bien privé) est plus ou moins essentielle pour le producteur selon que le système global assure ou non une certaine souplesse des accès à l'extérieur du domaine, par exemple au travers du FVI (sécurité foncière comme bien commun). Comme le souligne Mahir Saul à propos des Bobo de Baré (1993), les ayants droit peuvent accepter une certaine restriction quant au contenu et à l'étendue de leurs droits à l'intérieur de leur domaine patrimonial, dont la surface n'est pas toujours suffisante pour satisfaire tous les besoins, s'ils sont assurés de trouver des moyens de travail ailleurs. L'auteur insiste notamment sur l'importance du maintien de l'autonomie interne propre au groupe comme condition de l'équilibre entre sécurité foncière comme bien individuel et comme bien commun. La pression de facteurs externes tels qu'une forte immigration ou une politique publique insécurisante peut en effet créer une raréfaction des opportunités d'accès à des droits délégués et avoir des effets en retour sur la gestion du domaine familial. Privées d'accès externe, les unités d'exploitation auront tendance à vouloir sécuriser leurs droits internes en se constituant comme unités d'administration foncière et en contestant les unités supérieures de parenté qui jouaient ce rôle jusque là.

A Kongodjan, l'assise spatiale obtenue par délégation intra-familiale de droits sur la terre familiale constitue la seule disponibilité foncière pour les plus jeunes membres actifs de la famille, souvent des célibataires. Pour les autres, ces parcelles déléguées ne représentent qu'une partie des terres exploitées, car ils prennent par ailleurs des parcelles en faire-valoir indirect. Le modèle qui se dégage fait apparaître les disponibilités foncières familiales comme un "pool" de terre servant à démarrer l'activité de production ; avec le développement de ses activités (et en particulier de la culture de l'ananas) la part relative des terres familiales dans les terres exploitées par l'individu va en se réduisant.

IFIG et marché à l'achat-vente

La relation entre la dimension IFIG et le marché à l'achat-vente apparaît tout particulièrement sous la forme de contraintes exercées sur la formation d'une offre sur ce marché. Ainsi, on a pu noter le maintien d'un refus de vendre chez les possesseurs fonciers (cas des Winye du centre-ouest du Burkina Faso) ou, dans les cas où il existait un marché foncier de l'achat-vente, un processus d'involution de ce dernier. D'après Colin *et al.* (2004), il y a bien eu, à Djimini-Koffikro (Basse Côte d'Ivoire), émergence d'un marché de la terre au moment où des pionniers défricheurs âgés sont repartis dans leur région d'origine mais celui-ci s'est refermé très rapidement. Le transfert des patrimoines à travers l'héritage s'est en effet traduit ultérieurement par une transformation de la propriété individuelle du pionnier en une propriété familiale. Le patrimoine foncier devient dès lors un bien collectif commun à l'ensemble d'un groupe de descendance. La perception de plus en plus forte de la raréfaction des terres, l'introduction de nouvelles cultures économiquement intéressantes et la restriction des opportunités d'emploi hors agriculture constituent dans ce contexte des freins importants à la vente de terre. La possession joue ici une fonction d'assurance sociale dans un environnement incertain et une logique de sécurisation familiale. Cette fonction peut expliquer les refus de vendre dans les contextes de sociétés qui n'ont pas connu de phase de marchandisation de la ressource.

Les dimensions inter-générationnelles des dynamiques foncières

La dimension inter-générationnelle des rapports fonciers comporte plusieurs registres qui peuvent être distingués de la façon suivante :

Type de situation analytique	Implications sociologiques	Objet d'investigation
Coexistence de générations différentes à un moment donné au sein d'un même groupe familial	Différences intra-familiales de statut lié à l'âge et à la position dans la généalogie, et à leurs conséquences en termes de distribution des droits et de participation à l'administration des droits sur le patrimoine foncier familial	Gestion intra-familiale des droits
Déroulement des générations dans le temps au sein d'un même groupe familial	Dispositif intra-familial de transmission de droits (cessions, héritage) et à son évolution	
Production de la société sur la base de générations qui se succèdent (continuités, irréversibilités, rupture...)	Les conditions qui sont faites à chaque génération ("chances de vie"), les différences qu'elles peuvent faire (projet) en rapport avec une histoire nationale	Rapports fonciers intra-familiaux et questions sociologiques plus générales

Le premier registre insiste sur le fait que les générations au sein des familles ne se succèdent pas à proprement parler, mais sont en perpétuelle position de chevauchement, que les membres des différentes classes sont pour partie au moins de leur vie, des contemporains. Ce phénomène est source de tensions qui s'expriment ou non sous forme de conflits ouverts, selon que les jeunes générations acceptent ou non les formes de prépartage, les rapports de production ou de circulation du produit, ou les décisions prises par leurs aînés (notamment sur la répartition des droits) et qui engagent pour partie leurs conditions d'existence. Tous les thèmes qui, nous l'avons vu précédemment, renvoient à cette dimension.

Le second registre renvoie à la transmission des droits entre générations qui se remplacent les unes les autres. Le système de normes explicites aussi bien que la pratique constatée empiriquement dans un grand nombre de systèmes étudiés permet de distinguer deux types de transmission de l'héritage dans le cadre d'une unité foncière regroupant plusieurs unités d'exploitation :

- une transmission en ligne collatérale, l'héritage s'effectuant du frère aîné au frère cadet avant de passer à la génération suivante (au fils aîné du frère aîné) ;
- une transmission en primogéniture, l'héritage s'effectuant du plus vieux à celui qui le suit en âge dans le groupe de descendance, sans s'occuper de sa place dans la succession générationnelle. Ce système est généralement adopté dans les groupes dans lesquels le recoupement entre unités foncières et unités de consommation fait que les plus vieux peuvent arguer du fait qu'ils ont cultivé dans leur jeunesse pour nourrir les plus jeunes. Ils justifient ainsi leurs prérogatives par "les bénéfices du travail". Ce n'est pas simplement l'âge qui crée l'autorité, mais ce que l'âge signifie d'efforts accomplis pour sustenter ceux qui sont venus après. Dans le langage de Meillassoux (1982 : 64), on pourrait dire que les aînés justifient leur position d'autorité en faisant référence aux "rapports viagers organiques" qui caractérisent les rapports de production dans la communauté domestique et au cycle d'avances et de restitutions qu'ils impliquent entre groupes d'âge.

Dans le cas rare où l'unité foncière regroupe une seule unité d'exploitation, la transmission se fait de préférence de père en fils (aîné). L'héritage constitue à peu près partout le mode dominant d'accès à l'appropriation foncière, les autres modes d'accès dépendant de l'existence ou non d'un marché de l'achat-vente (pour l'achat) et de l'individualisation de la propriété foncière (pour les donations). On signalera que les donations de terres étaient pratiquées traditionnellement, dans l'ouest Burkina, pour installer de nouveaux villages (il s'agissait alors d'une donation de communauté à communauté) et dans l'est comme faveur de la chefferie politique, destinée à récompenser un serviteur zélé en l'installant dans son activité de production (à l'occasion de son mariage par exemple).

La transmission des droits entre générations entraîne un renouvellement des autorités à la tête des unités foncières. Ce renouvellement est souvent l'occasion d'une remise à plat des droits à l'intérieur de l'unité familiale (recomposition des unités de patrimoine foncier et segmentation éventuelle des autorités foncières familiales) mais aussi à l'extérieur (prêts accordés aux étrangers, décisions de vente). La question qui se pose à ce niveau est celle de savoir si à la mort d'un chef d'exploitation, celui qui lui succède peut remettre en cause les arrangements conclus précédemment avec un emprunteur (contestation d'un prêt illimité par exemple) ou dans certaines zones, la vente d'une parcelle. Les réponses divergent, selon les terrains. Dans le centre-nord mossi, Kaboré (à paraître : 90-91) rapporte que cela n'est guère possible, le rappel par l'emprunteur de l'origine de l'arrangement passé avec un père défunt pouvant provoquer l'infortune du successeur qui voudrait le remettre en question.

Dans l'extrême-ouest burkinabè ou en Côte d'Ivoire par contre, les litiges paraissent surgir de manière préférentielle pendant cette période charnière de l'avènement au pouvoir d'une nouvelle génération dont l'un des premiers actes, en tant qu'autorité d'une unité juridique donnée (famille, lignée...), va être de remettre en cause les accords établis (voir Colin *et al.*, 2004 ; Zongo, 2001 ; Zongo et Mathieu, 2000). Les

Winye du centre-ouest du Burkina paraissent surtout mettre à profit le renouvellement des autorités pour introduire des modifications dans leurs systèmes d'exploitation ; les décisions de séparation des unités économiques étaient souvent prises par les fils après la mort d'un père, qui maintenait jusque là, par sa présence, l'unité et le projet du groupe. Ces décisions ont bien entendu des conséquences foncières.

Le troisième registre, le plus complexe (car le moins spécifique) englobe :

- Les effets de composition des tensions et des changements dans la gestion intrafamiliale à l'échelle de la société locale dans son ensemble. Les différences d'attitudes des jeunes vis-à-vis des générations aînées, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs locaux (autorités lignagères et villageoises, étrangers résidants, agents locaux de l'administration) sont liées à l'éclatement des références locales et à la place de plus en plus marginale qu'occupe la terre dans des projets de vie marqués par des mouvements permanents entre le rural et l'urbain. A l'extrême, dans ce type de contexte, ce qui est demandé à la terre n'est pas de remplir une fonction de sécurité sociale à l'échelon d'un groupe, mais d'être un bien fongible, adapté à des intérêts individuels constamment changeants.

Bodiba, Centre-Ouest Côte d'Ivoire. Ce jeune homme a vendu sa terre à un Burkinabè pour se rendre à Abidjan où il espérait produire un disque. Mais la réalité du terrain est tout autre, il se voit obligé de retourner au village. Une fois au village, confronté à de multiples problèmes, il accuse son père de ne pas répondre à sa demande de terre. Une dispute éclate entre eux. N'ayant pas obtenu gain de cause, il s'en prend finalement au Burkinabè à qui il avait vendu sa terre. Il décide de la récupérer [...]. Devant l'opposition du nouveau tenancier, il saisit le chef de village qui exige le remboursement intégral des frais d'achat et de mise en valeur du Burkinabè, s'il veut rentrer en possession de sa terre.

- Les interférences sur la société locale de phénomènes de génération à une échelle plus large. Les jeunes doivent alors être envisagés comme une "classe sociale" particulière possédant des revendications spécifiques, apte dans des situations historiques particulièrement favorables ("fenêtres d'opportunité"¹⁷) à marquer durablement le destin d'une société par le "projet" dont elle paraît porteuse.

Les conflits IFIG

La potentialité d'apparition ou non de conflits au niveau IFIG paraît dépendre d'un ensemble de facteurs bien trop nombreux pour qu'on puisse tous les identifier ici. On peut admettre que dans beaucoup de cas, les individus appartenant au même groupe reconnaissent ou mobilisent des ensembles de principes, normes, règles et droits similaires. Mais il existe aussi des situations où les opinions des acteurs divergent sur la manière d'utiliser ces ensembles, soit parce qu'ils interprètent de manière différente les principes, soit parce qu'ils se réfèrent à plusieurs principes concurrents pour justifier leurs droits, soit parce qu'ils hiérarchisent de manière variée les principes à mobiliser. Par ailleurs, les dynamiques des espaces ruraux actuels se présentent de manière plurielle, entre des situations d'anomie dans lesquelles les

¹⁷ 1946 et 2002 en Côte d'Ivoire (J.-P. Chauveau, 2005), 1974 au Bénin (P.-Y. Le Meur, 2005).

rapports IFIG ne semblent plus obéir à aucune règle partagée et où le ressentiment (notamment des jeunes) domine, et des situations dans lesquelles une économie morale familiale continue à opérer pour assurer une certaine stabilité des relations internes, alors même qu'objectivement, la situation de ceux qui sont en position statutaire la plus défavorable ne paraît pas très éloignée de celle qui déclenche ailleurs les récriminations les plus violentes.

Il nous semble que pour expliquer ces situations de basse ou de haute tension, plusieurs critères sont à examiner :

- le contexte socio-économique : la question clé ici est de savoir si les ruraux sont avant tout dans une logique de production agricole ou plutôt dans une logique de recherche de rente par cession de leurs disponibilités foncières. Ici interviennent des facteurs comme l'existence de cultures économiquement intéressantes, les restrictions ou au contraire les ouvertures des opportunités d'emploi hors agriculture, la présence ou non d'un marché de l'achat-vente actif, d'un système de tutorat historiquement constitué, la flexibilité dans les accès à la terre sur la parcelle familiale ou en dehors de celle-ci. L'hypothèse est que les comportements rentiers ont plutôt tendance à exacerber les tensions à l'intérieur des relations IFIG ;
- la capacité des membres subordonnés à accepter l'idéologie du groupe familial, notamment les valeurs que les aînés privilégient et qui s'expriment au travers des restrictions dans le contenu des droits qu'ils leur imposent. Chez les Gban (centre-ouest ivoirien), un père peut céder une parcelle de son vivant à son fils à condition que ce dernier accepte qu'il ne possède pas tous les droits sur celle-ci, c'est-à-dire qu'il ne se comporte pas comme si son père était déjà mort ("*on ne peut pas manger les champignons d'un arbre vivant*"). Chez les Sénoufo de Kongojan (basse Côte d'Ivoire), un ayant droit peut confier une parcelle obtenue sur le domaine familial en métayage mais pas en location : le métayage n'est pas perçu comme immobilisation de la parcelle de même nature que la location et un cadet est censé euphémiser sa recherche de numéraire. Il doit en outre subordonner ses droits individuels sur les terres du domaine familial à leur fonction holistique d'assurance sociale pour l'ensemble du groupe. Bien entendu, l'idéologie familiale est d'autant mieux acceptée que l'individu considère que ces restrictions sont compensées par un accroissement de sa liberté individuelle ("*je ne profite pas des plantations mais je n'y travaille pas non plus*", voir encadré), qu'il possède des alternatives qui lui permettent de ne pas dépendre entièrement du groupe familial pour l'accès à des moyens de production ou qu'il profite des produits du travail ou de la rente dégagés par les aînés du fait de la position plus favorable qui leur est consentie par le groupe en termes d'accès à la terre ou de relation avec les "étrangers" accueillis sur les terres familiales (système de tutorat).

A Kongodjan, la gestion intra-familiale des droits ne fait pas apparaître de conflits, sauf en très rares exceptions. On n'a noté aucune contestation d'héritage, ni de tensions intra-familiales à propos de la cession en faire-valoir indirect. Cette absence de conflits ouverts ne signifie pas l'absence de tensions. Un reproche fréquent adressé lors des enquêtes aux héritiers (mais jamais formulés ouvertement à ces derniers) est de gérer dans son intérêt personnel la plantation "commune" de palmiers : "*Il vend les graines et garde l'argent pour lui seul et sa famille. Il donne les graines de palme à ses femmes pour faire l'huile de palme et les autres femmes sont obligées d'en acheter pour*

extraire leur huile". On leur reproche également (mais ici encore sans formulation ouverte à ce dernier) de ne pas satisfaire à ses obligations vis-à-vis du groupe familial : *"On ne sait pas ce qu'il fait avec l'argent, quand tu as un problème, il ne t'aide pas, tu es obligé de te débrouiller ou de prendre un crédit"*. A l'opposé, les héritiers estiment qu'ils assument leurs responsabilités, en particulier à travers la délégation de droits d'usage sur la terre, notamment pour les plus jeunes, la prise en charge des repas du soir de toute la famille, la prise en charge des frais de mariage de ses dépendants.

Ces insatisfactions sont mobilisées par les acteurs pour expliquer leur désintérêt pour les "parcelles familiales", en particulier pour justifier le fait qu'ils ne contribuent plus aux travaux sur les plantations de palmier ou d'hévéa. Les contraintes pour l'accès à titre individuel à la terre familiale sont surmontées en ayant recours au marché locatif : *"Il y a trop de problèmes de famille, donc si j'ai l'argent pour éviter tout ça, je loue la terre dehors et je cultive tout ce que je veux dessus"*. Dans le cas de Kongodjan, l'existence d'un marché micro-régional du FVI contribue à expliquer la faible conflictivité intra-familiale de la gestion de la ressource foncière commune : l'accès à ce marché en tant que demandeur permet de réduire la pression exercée sur la ressource foncière familiale. A l'inverse, le marché du FVI est source de tensions à Djimini-Koffikro ou en pays abouré, avec des conflits intra-familiaux (et en particulier inter-générationnels) autour du partage de la rente foncière, pour des acteurs qui sont avant tout en position d'offreurs sur ce marché.

L'indivision du patrimoine familial est perçue par les Abouré comme une source d' "unité" et de "sécurité" familiale : *"Le terrain de famille permet à la famille de manger [résoudre les problèmes sociaux (funérailles)]. Si on divise le terrain, c'est comme si la famille est divisée. Tu as deux hectares de palmiers, tu peux faire quoi avec ça ? Maintenant quelqu'un dans la famille vient te voir pour un problème, tu ne peux rien faire, le terrain est partagé. Il va dire tu es méchant, ce n'est pas la division de la famille ça ? Les dioulas ont compris cela depuis longtemps. Eux ils travaillent ensemble mais nous les Akan, chacun veut avoir pour lui-même. C'est pourquoi on n'évolue pas"*. Par contre en situation de relative disponibilité foncière, les Abouré sont favorables au morcellement des patrimoines familiaux. Cette pratique est perçue comme un moyen de satisfaire les nombreux ayants droit familiaux et atténuer les litiges intra-familiaux : *"Si tu as pris le terrain et que c'est grand, toi-même qui est le chef de famille [le propriétaire ou le gestionnaire], il faut diviser"*. Les bénéficiaires de ces terres ne sont que des gestionnaires de biens fonciers familiaux, ils ne détiennent pas un droit de propriété individuel sur la terre familiale.

Conclusion : vers une individualisation des droits IFIG ?

Partant de la théorie "orthodoxe" des droits de propriété selon laquelle la pression sur la ressource foncière conduit à une individualisation, une privatisation et une marchandisation des droits fonciers, il nous paraît, au terme de cet examen des relations IFIG dans plusieurs sociétés de l'Afrique de l'Ouest, qu'il est trop réducteur de parler d'individualisation des droits, si l'on ne précise pas sur quels éléments du faisceau de droits porte ladite individualisation. Lorsqu'une individualisation est avérée, elle porte en général sur les droits d'usage, et n'est pas suivie par une individualisation des droits d'appropriation. Cela signifie en fait que la dynamique de privatisation des structures de production n'entraîne pas une privatisation concomitante des structures foncières.

Dans le contexte de Kongojan (basse Côte d'Ivoire), une individualisation des droits d'appropriation serait envisageable si les disponibilités foncières des patrimoines familiaux étaient plus conséquentes ou si les possibilités d'accès à la terre en dehors des patrimoines familiaux se raréfiaient (ce qui provoquerait probablement des querelles entre membres de la famille pour l'obtention desdits droits).

Les exemples étudiés par J.-P. Chauveau pour le centre-ouest ivoirien et les cas rapportés par le GIDIS pour le sud-ouest ivoirien, sont peut-être ceux pour lesquels l'individualisation des droits d'appropriation paraît la plus avancée : segmentation de l'autorité lignagère, stratégie d'accession rapide au statut d'adulte autonome au travers du mariage, pratique de la cession entre vifs. Cependant, là également, après chaque décès d'un ayant droit, on assiste à une volonté de reprise en main par la famille élargie (notamment par les collatéraux du défunt) des droits d'administration, ce qui suscite bien entendu des dissensions entre les membres du groupe sur l'identité de ceux "qui ont le droit de dire le droit". Tout le monde s'accorde au moins sur un point, qui donne à la notion de famille en tant que groupe de descendance élargi sa réalité : il serait "immoral" de porter le règlement du problème devant l'administration locale.

Textes produits dans le cadre du programme CLAIMS utilisés pour la rédaction de cette synthèse :

Chauveau J.-P., 2005. Les rapports entre générations ont une histoire. Accès à la terre et gouvernamentalité locale en pays gban (Côte d'Ivoire). *Afrique Contemporaine*, 214 (2), pp. 59-84.

Colin J.-P., 2004. Droits fonciers, pratiques foncières et relations intra-familiales : les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2004(2) : 55-67.

Colin J.-P., avec Kouamé G. et Soro D., 2004. Lorsque le Far East n'était pas le Far West. La dynamique de l'appropriation foncière dans un ancien "no man's land" de basse Côte d'Ivoire, *Autrepart* (30), pp. 45-62.

Kaboré R., 2005 (à paraître). Dynamiques foncières, opérations de gestion des ressources dans le centre-nord du Burkina Faso : le cas de la province du Bam, thèse de doctorat à l'IUED, mimeo.

Le Meur P.-Y., 2005. L'émergence des "jeunes" comme groupe stratégique et catégorie politique dans la commune de Ouéssé, Bénin, *Afrique Contemporaine*, 214 (2), pp. 103-122.

Soro D. & Colin J.-P., 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.

Cette synthèse s'appuie en outre sur les notes de travail d'Amadou Keita, Moussa Djiré, Jean-Philippe Colin, Marcelline Soro, Georges Kouamé, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Jacob, Samuel Bobo, Jonas Ibo, Mariatou Koné et N'Guessan Koumé.

Chapitre 4

Gouvernance foncière : acteurs, arènes, gouvernementalité¹⁸

Cadre conceptuel

L'hypothèse de base qui sous-tend l'approche de la notion de gouvernance foncière retenue ici peut être formulée comme suit :

L'accès à la terre et aux ressources naturelles associées est l'objet d'une compétition croissante dans les pays couverts par le programme CLAIMS, prenant souvent la forme de conflits larvés ou ouverts (première hypothèse à tester empiriquement : la compétition foncière et son caractère plus ou moins conflictuel sont régionalement différenciés). Cette compétition porte l'empreinte d'un contexte fait, dans des proportions variables, de pluralisme juridique, de prolifération institutionnelle et de politisation du foncier. Dans le même temps, des modes de régulation et d'arbitrage émergent, qui cherchent à instiller de la prévisibilité dans le jeu foncier. Enfin, tous les acteurs ne sont pas également dotés en ressources matérielles, sociales et cognitives, toutes les instances ne disposent pas du même degré d'autorité et de légitimité, les intérêts des différents participants, y compris celui pour la stabilité ou le désordre, sont différenciés. L'ensemble de ces interactions contribue à la production de la gouvernance foncière. Elle est donc définie ici comme mode émergent de régulation des relations foncières et du champ social qu'elles définissent.

En d'autres termes, le pluralisme moral, normatif et institutionnel qui imprègne le jeu foncier est à la base de sa caractérisation comme "champ social semi-autonome" (Moore, 1978 : 54-81) dont ni les frontières, ni les règles ne sont a priori fixées. Il faut plutôt se le représenter comme une arène, ou plutôt un ensemble d'arènes au sein desquelles acteurs sociaux et instances politiques et politico-légales (étatiques ou non) sont en compétition pour l'accès à la ressource foncière et pour le contrôle de cet accès (Ribot et Peluso, 2003). Cette confrontation se situe à deux niveaux :

(1) entre individus et groupes en concurrence autour des droits d'accès et d'usage des ressources ;

(2) entre instances luttant pour imposer la légitimité de leur contrôle sur ces droits, et donc leur capacité à définir et faire respecter les règles du jeu. Ces deux niveaux interagissent : la définition des règles est un enjeu permanent pour tous les acteurs impliqués et la légitimité des instances de contrôle résulte de manière processuelle et réversible de l'interaction avec les usagers potentiels ou effectifs (Lund, 2002). En même temps, tout n'est pas possible et pensable et les marges de manœuvre des acteurs sont contraintes par une pluralité non indéfinie de principes moraux générateurs de registres de justifications spécifiques et constitutifs de modes de gouvernance historiquement situés.

La notion de gouvernance comme dispositif de régulation - au sens large : produisant de l'ordre et/ou du désordre (Le Meur et Lund, 2003)¹⁹ - est différente

¹⁸ Synthèse rédigée par Pierre-Yves Le Meur.

¹⁹ Pour une mise en perspective du concept de régulation, voir Lavigne Delville et Hochet (2005 : 98 *et sq.*). La notion de gouvernance est utilisée ici comme un quasi-synonyme (la gouvernance comme dispositif de régulation). Lavigne Delville et Hochet notent à juste titre que si "la régulation des conflits, c'est-à-dire la façon dont les différends, litiges, conflits sont pris en charge par la société [...] est donc une dimension importante de la régulation de l'accès aux terres et aux ressources [...] celle-ci ne se limite pas à cela. Elle concerne aussi la production de

analytiquement de celle de gouvernementalité (Rose, 1999 ; Agrawal, 2005). Cette dernière renvoie à la manière dont les conduites individuelles ou collectives des personnes dans un domaine spécifique de la vie sociale, deviennent dans un contexte historique donné, une préoccupation pour les autorités et sont problématisées comme enjeu/sujet de gouvernement, comme "action sur les actions". Il faut sans doute élargir l'emploi du terme au-delà du seule intervention de l'Etat pour l'étendre aux formes de gouvernement des hommes impliquant aussi des institutions non étatiques (voir Jacob, 2004 & à paraître b ; Le Meur, 2006a & b). Ainsi, l'institution du tutorat peut-elle être à la fois pensée en termes de gouvernance - comme élément contribuant à la régulation foncière, à côté d'autres institutions - et de gouvernementalité, comme manière de penser l'intégration des étrangers dans une communauté morale et politique à des niveaux plus larges, national dans le cas ivoirien (Chauveau, 2000).

Deux remarques ici, qui touchent aux relations avec d'autres axes de ce programme :

- Une analyse menée en termes de gouvernance permet de poser de manière raisonnée la question des politiques publiques, sans en surestimer la capacité à transformer le jeu foncier, mais en évitant aussi de sous-évaluer leur rôle, réel ne serait-ce que par leur existence même, génératrice de contraintes et d'opportunités spécifiques (voir le chapitre 6 sur les politiques publiques).
- Le binôme gouvernance/gouvernementalité permet de questionner de manière renouvelée les frontières et les liens entre domaine public et domaine domestique, sans poser leurs limites a priori (voir le chapitre 3 sur les dimensions intra-familiales et intergénérationnelles).

Acteurs et arènes

Pluralité des acteurs, instances et arènes

La gouvernance foncière est le produit d'interactions sociales entre acteurs et institutions dans des arènes plurielles. La première opposition structurant les arènes foncières est celle qui distingue les acteurs qui cherchent à gagner ou à maintenir un accès à la ressource foncière et ceux - instances politico-juridiques - qui visent la légitimité dans le contrôle de cet accès. Le premier ensemble est lui-même très diversifié. On peut catégoriser les acteurs sociaux engagés dans le jeu foncier selon un certain nombre d'oppositions simples que le travail empirique permet de déconstruire et d'affiner. L'une des plus structurantes est celle entre autochtones et allochtones. On la retrouve dans l'ensemble des sites, même si son importance peut varier. L'opposition entre "autochtones" et "étrangers" évolue dans le temps. Elle est le produit d'histoires spécifiques du peuplement et de la mobilité et son organisation renvoie à des institutions spécifiques, comme celle du tutorat (cf. chapitre sur ce thème). Second clivage, celui qui tendrait à opposer ruraux et urbains. Les études de cas montrent que les trajectoires de mobilité sont complexes et ne peuvent se réduire à l'idée simpliste d'exode rural. On observe au contraire l'importance grandissante en milieu rural de nouveaux acteurs, jeunes déscolarisés, migrants, "déflatés" de la fonction publique, entrepreneurs souvent impliqués dans le développement des transactions foncières marchandes et contribuant à des phénomènes de "rurbanisation" des campagnes ouest-africaines.

règles elles-mêmes et les interactions dynamiques entre règles et pratiques" (ibid. : 98). On peut au fond résumer la différence entre gouvernance et régulation – au-delà de leur philosophie processuelle commune – en termes de perspectives ou d'angle d'attaque, plus centré sur les acteurs et les instances politico-légales pour la première, la seconde mettant plus l'accent sur les modes de production normative.

Plus classiques, les oppositions entre aînés et cadets, hommes et femmes, acteurs collectifs et individuels, agriculteurs et éleveurs, continuent de structurer le jeu foncier. Chacune de ces catégories est toutefois hétérogène et les acteurs collectifs, clans, lignages, ménages, fonctionnent rarement comme des entités homogènes.

Les instances politico-légales impliquées dans le jeu foncier sont également diverses, à la base d'un fort pluralisme institutionnel : administration territoriale, services du développement, tribunaux, autorités communales et villageoises, ONG, projets de développement et de gestion des ressources naturelles, comités divers issus du dispositif du développement, associations de ressortissants, mouvements religieux, chefferie traditionnelle ou de la terre, etc. La dichotomie Etat/société cède la place à un paysage plus complexe, chacune de ces deux entités se révélant plurielle tandis que la frontière qui les sépare apparaît souvent floue. On retrouve souvent toutefois deux grands types d'autorités en position centrale sur les différents terrains étudiés : l'administration territoriale (préfets ou sous-préfets) et la chefferie "traditionnelle". Elles semblent a priori incarner deux systèmes légaux distincts, le national/étatique et le local/coutumier. En fait, la trajectoire de la chefferie, variable selon les pays et les époques, a pu l'amener à se rapprocher ou à s'éloigner de l'appareil étatiques, tandis que l'administration territoriale jouait parfois un rôle local très "coutumier". Le dispositif institutionnel généré par les projets de développement et les conseils issus des lois de décentralisation jouent un rôle de plus en plus important dans la gouvernance foncière.

L'histoire du peuplement et des changements politiques est à l'origine de la tendance observée à l'empilement des instances politico-légales et elle contribue aussi à la structuration des arènes foncières et des légitimités (à travers le jeu de l'antériorité et de la mobilité, du poids de certains "événements pivots" et de certains "sentiers de dépendance", comme celui qui lierait historiquement les préfets ivoiriens aux commandants de cercles coloniaux). Le jeu foncier local n'est pas que local, au sens où des enjeux "locaux" font l'objet de négociations et de règlements dans des arènes diversifiées dont certaines sont extra locales, tandis que des intérêts extérieurs viennent modifier les configurations locales.

Fonctionnement : hiérarchies faibles, régulations politiques, pluralisme normatif

Les arènes foncières ne sont pas seulement plurielles, elles sont aussi faiblement régulées et hiérarchisées et les compétences et les frontières des instances sont souvent floues, mal définies. Un certain nombre de phénomènes observables permettent de spécifier cette caractérisation générale :

- Les trajectoires du recours ne sont pas guidées par une claire hiérarchisation des instances, à la base d'un parcours "obligé", mais plus par le jeu des intérêts, des compétences et des attentes. Le forum shopping est très répandu, les conflits sont souvent plus "calmés" que "résolus" et la réouverture des dossiers est fréquente. On observe malgré tout des régularités à caractère plus "statistique" que "normatif", comme au Bénin central, où la chefferie constitue un point de passage quasi systématique dans le règlement des affaires (mais à des moments et avec des effets qui peuvent différer), à l'instar du sous-préfet en Côte d'Ivoire.
- Les autorités administratives sont très souvent sollicitées (ou interviennent) très au-delà de leur mandat officiel, remplissant des fonctions d'arbitrage quasi judiciaires (la faible place des tribunaux constitue sans doute une différence importante avec des pays anglophones comme le Ghana), ce qui est aussi le cas de la gendarmerie, dans un contexte de sous-administration profonde. Dans tous les cas, l'administration territoriale privilégie souvent la paix face à la justice (cf. Hagberg, 1998), au prix d'un fonctionnement à caractère "coutumier", très faiblement codifié. En même temps, le caractère politique de la nomination des préfets renforce l'instabilité de leur position.

- A côté des autorités étatiques dont le fonctionnement glisse souvent vers l'informel, les instances créées par le dispositif du développement occupent parfois une position ambiguë, reprenant à leur compte (en particulier dans le domaine de la gestion des ressources naturelles) des prérogatives qui sont celles de l'Etat (en particulier des services forestiers) en matière de surveillance et surtout de pouvoir de sanction. Il en résulte des interprétations et des situations changeantes, allant de l'opposition à l'alliance entre instances étatiques et associatives, comme dans le cas du Bénin central en matière de gestion des forêts hors domaine classé (Le Meur, 2006b).

Ouest Burkina Faso. On observe ici que si les individus se trouvent dans une situation de "forum shopping" leur permettant de choisir entre plusieurs instances en fonction de leurs intérêts propres, ces instances peuvent également choisir de réguler ou non les litiges qu'on leur soumet. Les individus vont stratégiquement se référer à l'autorité qui garantira au mieux leur accès à des droits privilégiés. S'y référant en nombre ils garantiront à leur tour l'autorité de cette institution, son "droit de dire le droit". Sa légitimité dépend donc du maintien de son autorité et donc du respect des droits qu'elle défend. En ce sens, elle peut être amenée à choisir les combats dans lesquels elle s'engage en fonction des risques qu'elle encoure concernant son maintien (Bonnet-Bontemps, 2005).

La relation entre revendications de droits et fonctionnement des autorités passe par la mise en œuvre de répertoires de justification parfois concurrents. Au pluralisme des instances répond un pluralisme normatif et moral. Ces répertoires de justification peuvent entrer en contradiction et être portés de manière stratégique par des acteurs sociaux différents, ils peuvent aussi constituer un terrain commun, celui qui par exemple permet, sur la base d'un principe de commune humanité, l'accueil des étrangers dans une communauté. Ces principes ou répertoires renvoient au jeu des communautés d'appartenance (on pourrait dire aussi communautés morales ou "épistémiques" : les principes moraux sont aussi cognitifs).

Centre Bénin. Au-delà du jeu stratégique des acteurs dans les arènes locales, les projets évoqués, qu'ils soient d'origine locale ou extérieure, sont porteurs de principes de justification (démocratie,²⁰ légitimité de la puissance de l'Etat) et d'objectifs politiques (territorialisation, ancrage local de l'Etat, création de terroirs comme forme particulière de "villagisation" ; Woost, 1994 ; Scott, 1998) qui contribuent à modeler les communautés locales. La manière dont les politiques publiques - ici la décentralisation - sont interprétées, anticipées ou contournées n'est pas qu'affaire d'autorités en concurrence pour le pouvoir légitime de contrôle et d'allocation des ressources, elle concerne et façonne des "communautés morales" ou "épistémiques" fondées sur des valeurs (des principes de justification) à effets identitaires. On peut repérer : (1) un discours d'autochtonie (à plusieurs niveaux : d'union face aux migrants et d'opposition (ou plutôt de coexistence parallèle) entre autochtones mahi et tchabé (yoruba) ; (2) un discours, territorial ou domanial, du terroir qui tend à durcir les oppositions entre localités (le niveau villageois est ici central), avec à la clef les enjeux du contrôle des fronts de colonisation, des migrants et de ressources naturelles. Ces discours peuvent entrer en contradiction avec (3) les normes locales de perception et de gestion de l'espace (encore imprégnées de l'esprit de frontière, raisonnant en termes de lignes de culture et couloirs de défriche : on retrouve ces représentations dans l'expression des conflits fonciers) et (4) un principe de commune humanité justifiant l'accueil des

²⁰ La représentation démocratique comme expression politique du principe de "commune humanité" pour paraphraser Jean-Pierre Jacob (2002).

migrants. La combinaison plus ou moins stable de ces registres contribuera - et contribue déjà - à modeler les politiques de décentralisation et de gestion des ressources naturelles dans cette région de colonisation agraire (Le Meur, 2006b).

Sociologie des conflits

La portée heuristique de l'étude des conflits dans l'analyse du fonctionnement des arènes foncières et du champ du pouvoir est bien connue.²¹ Elle est confirmée par plusieurs des études réalisées dans le cadre de ce programme. Les conflits apparaissent comme des moments particuliers mais non autonomes, insérés dans une chaîne d'événements et de processus sociaux régulant l'accès au foncier et son contrôle (Le Meur, 2002 : 13 ; Lavigne Delville et Hochet, 2005 : 98). Comme le soulignent P. Lavigne Delville et P. Hochet (*ibid.* : 103), les processus de négociation générateurs de régulations foncières sont "plus ou moins conflictuels selon les contextes et les acteurs en négociation : la frontière pratique entre régulation et conflit est très fine".

On peut aller plus loin et approfondir l'hypothèse empirique et méthodologique qu'exprime l'entrée par les conflits (hypothèse fonctionnelle, mais non fonctionnaliste du conflit comme révélateur social et mode de communication). L'objectif est de spécifier le point de vue selon lequel les conflits peuvent se dérouler dans le cadre de règles normatives partagées (conflit d'interprétation) ou avoir pour objet les règles elles-mêmes (Bailey, 1969 ; Chauveau et Mathieu, 1998 : 245 ; Lavigne Delville et Hochet, 2005 : 103).

La proposition de J.-P. Jacob constitue une piste intéressante à cet égard. Sur la base de son travail sur les Winye au Burkina Faso qu'il compare avec les résultats de J.-P. Colin pour la basse Côte d'Ivoire, il avance que le niveau d'émergence des conflits correspond à un niveau d'intégration - à une communauté d'appartenance - spécifique pour lequel l'arbitrage positif entre la sécurité foncière comme bien public et comme bien privé n'est plus opérant. Cette hypothèse permet d'identifier et d'analyser des récurrences de types de conflits correspondant à des situations foncières spécifiques. Dans le cas du pays winye étudié par J.-P. Jacob (2004 & à paraître b), c'est le niveau inter-villageois qui apparaît comme le lieu d'émergence des conflits, parce qu'il est le maillon le plus faible de la politique locale d'intégration au travers du foncier, soit du fait de l'histoire pré-coloniale (appartenance de villages à des réseaux d'autels de la terre différents) soit du fait de l'histoire coloniale et post-coloniale (politique de villagisation (voir sur le sujet Chauveau *et al.*, 2004). J.-P. Colin met quant à lui à jour pour la basse Côte d'Ivoire la prépondérance des conflits intra-familiaux dans un cadre marqué par la place structurante du groupe familial comme groupe d'appartenance et institution de régulation foncière (Colin *et al.*, 2004).

Dans le contexte de frontière qui caractérise le centre du Bénin et joue un rôle modérateur, différents niveaux d'intégration, différentes communautés d'appartenance peuvent entrer en compétition concernant le mode de gouvernement des migrants et de la ressource foncière, en l'occurrence l'autochtonie (éventuellement trans-ethnique) et le terroir (renvoyant à des découpages administratifs aux limites indécises ; Le Meur, 2006b).

²¹ "Il n'y a de conflit ouvert et déclaré que lorsque la charge de violence symbolique ou physique dépasse ce qui est considéré comme tolérable dans les relations de la vie sociale quotidienne. Or les interactions sociales conflictuelles jouent souvent à la frontière entre la menace, fréquente dans les interactions ou négociations sociales ordinaires, et le passage à l'action. L'identification des conflits est donc relative à chaque société et à ses modes de régulation des conflits, selon les types d'affrontements susceptibles d'intervenir" (Chauveau et Mathieu, 1998 : 243).

La sociologie des conflits proposées est indissociable de la réflexion sur les principes moraux et les répertoires de justification (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Widlok, 2002) de la section précédente, et elle permet d'approfondir la réflexion sur le pluralisme normatif, juridique, institutionnel, au-delà du constat à présent banal de son omniprésence et de son caractère structurant pour le jeu foncier.

Mali. Le pluralisme des normes est présenté comme quasiment un état de fait des sociétés paysannes africaines. Or, il semble qu'il puisse être replacé dans les dynamiques de l'organisation sociale de l'accès aux ressources. Dans le Minyankala, l'accès aux ressources naturelles et foncières permet d'organiser des niveaux d'appartenance sociale et géographique, depuis l'accès restreint au sein du lignage jusqu'au partage supra-villageois. A chaque niveau d'organisation de l'accès et de l'appartenance correspondent des répertoires de normes justifiant les modalités de l'accès et la délimitation du groupe d'utilisateurs. Lorsque sous le coup d'une évolution objective comme la raréfaction de la ressource une telle organisation est contrainte d'évoluer, on voit émerger des contradictions de répertoire de normes et de justification. Ainsi, la raréfaction des résidus de récolte due à leur usage généralisé, tant par les agriculteurs que par les éleveurs, pousse les agriculteurs à ne plus envisager le partage de leur résidus avec les Peuls de la région. On voit alors émerger la contradiction suivante : les Peuls continuent de revendiquer un partage supra-villageois au nom d'une économie de partage agropastorale fondée sur un faible contrôle des ressources et une logique de présence ; les agriculteurs tendent à faire des résidus de récolte le produit de leurs propres efforts pour justifier leur contrôle et leur appropriation par les exploitants des parcelles. La position de ces derniers est légalisée par la validation d'une charte communale sur les résidus. Une telle contradiction donne lieu à de nombreux conflits. Cependant, dans certaines zones du Minyankala, agriculteurs et éleveurs envisagent un niveau intermédiaire d'appartenance et d'accès fondé sur le fait d'exploiter des espaces de production voisins (champs et pâturages) et régulé par la notion de "*sigi bè du dya*" (le bon voisinage). Mais l'existence de la charte communale permet à certains agriculteurs de remettre en cause les accords passés au nom du voisinage et de poursuivre les Peuls pour dégât des champs. On voit avec cet exemple dans quelle mesure l'émergence des contradictions de répertoires de normes doit être replacée dans les dynamiques d'organisation de l'accès et de l'appartenance ; comment le pluralisme et les jeux d'acteurs pourraient être expliqués par des faits de structure plus larges (Hochet, 2005d).

Intermédiations

Dans de nombreux cas, ce sont des relations de médiation qui organisent les modalités d'accès et de contrôle des ressources, jouant un rôle constitutif de cette gouvernance foncière : relation de tutorat, réseaux sociaux, courtage, clientélisme, mise en valeur d'un "capital social". Il s'agit ici d'explorer empiriquement ces médiations, et en particulier les configurations d'acteurs qui les fondent : relations dyadiques entre deux individus, interventions d'acteurs individuels ou collectifs (ONG, associations de ressortissants, organisations paysannes, partis politiques) fonctionnant comme intermédiaire, implication d'agents de l'Etat dans le jeu, réseaux liés à la migration et diasporas, médiations rituelles (autel et chefferies de la terre), etc.

Du point de vue de la gouvernance, les formes de médiation identifiées ne concernent pas uniquement l'accès à la terre (ou plus précisément l'accès à un faisceau de droits spécifiques sur la ressource foncière), mais aussi l'accès aux administrations étatiques et à des projets de développement, à de l'information

entre autre légale, question liée à celle de la citoyenneté (Le Meur, 2006c). La capacité d'accès à l'information et aux instances politico-légales constitue bien sûr une ressource essentielle dans les situations de litige.

Formes et acteurs de l'intermédiation

On peut distinguer des grandes catégories d'acteurs intermédiaires dont les fonctions ne se réduisant pas à la seule question foncière, pour prendre une dimension également politique.

- *Tuteurs.* Le tutorat est comme nous l'avons vu (voir chapitre dirigé par J.-P. Chauveau) à la fois une relation dyadique de type clientéliste réglant l'accès des migrants aux ressources foncières et une institution "d'intégration distante" de ceux-ci comme étrangers dans une communauté morale et politique. Cette seconde fonction induit un tiers - la communauté locale - dans la relation qui n'est donc jamais vraiment dyadique (la communauté est toujours présente, au moins en creux) et le tuteur agit comme un double intermédiaire, entre le migrant et la terre et entre le migrant devenu étranger et la communauté d'accueil, le faisceau de droits et d'obligation qu'il noue fonctionnant comme l'opérateur de cette double insertion.
- *Courtiers.* Dans les zones de colonisation agraire aux maîtrises foncières très incertaines (centre Bénin) apparaissent des courtiers fonciers, qui installent des migrants sans développer une relation de type tutorat enchâssée dans les formes locales de l'économie morale, mais sans doute insérée dans d'autres formes d'interactions marchandes. Le phénomène est nouveau, à suivre, et il nous rapproche de la figure de l'intermédiaire dans les achats et ventes de terre (cf. Djiré pour le Mali, Mathieu *et al.* pour le Burkina Faso).
- *Réseaux et communautés d'appartenance.* Le chapitre consacré au tutorat a montré que l'installation de migrants dans une localité tend à donner naissance à des "chaînes de relations de tutorat", chaque intermédiaire contrôlant l'information dans un rôle de *gate-keeper*. Ce positionnement place les tuteurs en position de concurrence avec des autorités essayant de contrôler le flux des migrants, pour éventuellement en tirer une rente (chefferie, commune, association de ressortissant) ou mettre en œuvre une opération de reconnaissance de droits fonciers (PFR par exemple).

Les exemples qui suivent offrent des éléments empiriques intéressants, qui élargissent la notion de médiation sociale ou de courtage en la mettant en relation avec les modalités de gouvernance régionale et avec la trajectoire de l'Etat dont la construction peut passer par des alliances à des "courtiers politiques".²² On pense aussi au cas évoqué par M. Zongo des "néo-tuteurs" burkinabé installant leur compatriote ayant fui la Côte d'Ivoire en raison de la crise.

Bénin. Lorsque la chefferie néo-coutumière au centre du Bénin revendique un rôle d'institution publique de contrôle des étrangers installés localement en tentant de leur imposer une redevance, elle se positionne en institution tutrice des migrants, entrant dans une relation complexe avec les "tuteurs individuels", entre compétition et alliance, et jouant sur le contrôle de l'information sur le passé (les trajectoires historiques d'installation) et le présent (les installations de migrants) (Le Meur, 2006b).

Côte d'Ivoire. L'institution coutumière du tutorat n'a pas seulement constitué la pierre angulaire des relations de foncières (c'est une dimension couramment mise en avant par la littérature consacrée à l'histoire agraire de la Côte d'Ivoire contemporaine) mais aussi

²² Voir la notion d'Etat-paysan (*Bauernstaat*) développée par G. Spittler (1981) pour l'AOF et reprise par J.-P. Chauveau dans le cas ivoirien (2000).

un fondement de la politique des appartenances au sein de communautés rurales multiethniques, et finalement une condition politique de la construction de l'Etat. On retrouve ces mêmes éléments dans le contexte actuel de fermeture de la frontière agraire, leur interaction produisant de nouveaux effets en raison des difficultés du mode de gouvernance de type "Etat paysan" à les intégrer (Chauveau, 2006).

Le marché comme élément du dispositif de gouvernance

Si la gouvernance est affaire de régulations, le marché comme institution apparaît comme constitutif de celle-ci. Sans entrer dans le détail de ce débat (voir le chapitre de Jean-Philippe Colin), on peut souligner ici un certain nombre d'éléments pertinents pour notre analyse.

Si l'on se place dans une perspective de "transition foncière", on peut en observer les modalités d'institutionnalisation à travers tout un ensemble d'actions et de procédures non planifiées et peu coordonnées. On pense au jeu de la "coutume administrative" occupant une zone grise dans la validation locale de transactions et la résolution des conflits liés aux achats/ventes de terres. Les "petits papiers" et contrats informels font aussi partie des tactiques visant à instiller de la prévisibilité et de la stabilité dans le jeu foncier marchand. Enfin, les courtiers fonciers déjà évoqués jouent un rôle actif dans le fonctionnement des marchés fonciers.

Second point, le marché apparaît dans certains contextes jouer un rôle central d'institution de régulation des relations foncières contribuant à la production d'une gouvernance fortement marchande. Les cas observés correspondant à des zones frontières (ouest du Burkina Faso, sud-est de la Côte d'Ivoire) sont instructifs à cet égard, mais sans doute très différents. Dans le cas de la basse Côte d'Ivoire, J.-P. Colin fait l'hypothèse d'un lien entre émergence du marché et faiblesse de l'autochtonie. Il montre aussi le caractère non-évolutionniste (involutif en l'occurrence) de l'émergence d'un marché de la terre. Dans l'ouest du Burkina Faso, la floraison des transactions foncières n'est pas synonyme d'émergence de ventes "complètes" et les revendications d'autochtonie tendent à se durcir.

Basse Côte d'Ivoire. La dimension économique de la frontière apparaît d'abord à travers la constitution initiale de patrimoines fonciers, avec l'émergence spontanée de droits privatifs individuels sur la terre, n'excluant pas une évolution ultérieure induite par le passage, à la faveur de l'héritage, du patrimoine individuel du pionnier à un patrimoine familial. Le caractère de frontière de cette micro-région a également facilité l'émergence d'un marché foncier, dans la mesure où le droit du pionnier sur la terre ne venait pas d'un héritage coutumier et lui permettait donc de disposer de la terre en tant que bien propre - avec une involution ultérieure, ce marché se refermant parallèlement à la patrimonialisation familiale de la terre. Le caractère de frontière peut également être mobilisé pour expliquer que contrairement à ce que l'on observe fréquemment en zone forestière en Côte d'Ivoire, ces ventes de terres sont considérées comme "complètes", comme libérant définitivement l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du vendeur. Les conditions initiales d'accès à la terre (pas de détenteurs coutumiers de droits fonciers, pas de tutorat, droit fondé dans le défrichement), l'absence de revendications foncières autochtones et le caractère de ventes "complètes" des transactions foncières sont autant d'éléments qui contribuent à expliquer l'absence de remise en cause des droits fonciers, y compris dans le contexte socio-politique actuel (Colin *et al.*, 2004).

L'émergence ultérieure d'un marché locatif dans le sud de la Côte d'Ivoire, en liaison avec le développement de la culture de l'ananas, jouera un rôle important dans la reproduction de la frontière entre "autochtones" et "étrangers" (du nord de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso). Si le marché peut contribuer de manière importante à la production de la gouvernance foncière, il ne fonctionne pas seul, mais en interaction avec d'autres modes d'accès et de contrôle de l'accès à la terre, et la légitimité des transactions peut être contestée, comme dans le cas de l'ouest burkinabé, amenant certains à parler de "transactions sans marché" au sens où la reconnaissance sociale de celles-ci est absente ou du moins disputée.

Ouest du Burkina Faso. La prise de conscience de la rareté et la précarité foncière a entraîné deux types de stratégies. De plus en plus souvent, les autochtones tentent de récupérer les terres cédées aux migrants 20 ou 30 ans plus tôt (souvent par les parents des décideurs fonciers actuels), en leur retirant ces terres de façon plus ou moins unilatérale. Quant aux migrants qui peuvent se le permettre, ils tentent de plus en plus souvent d'obtenir ou de sécuriser leur maîtrise foncière sur les terres par des contreparties monétaires. A l'origine définies comme des cadeaux ou des aides faisant partie des bonnes relations inter-familiales, les contreparties monétaires tendent aujourd'hui (de façon très progressive et inégale suivant les zones) à être perçues plus clairement dans leur signification économique et comme le prix de la location des terres agricoles. (...) Les nouvelles transactions et les diverses pratiques de formalisation évoquées plus haut se situent dans un "entre-deux" entre coutume et modernité, entre la 'terre des ancêtres' et le marché, entre la sphère locale et celle des acquéreurs venus d'ailleurs. La terre s'échange ici contre de l'argent, mais en l'absence de marché. En effet, aucun des papiers décrits plus haut ne mentionne jamais les termes "vente, achat", ni le prix du bien (ou du droit de propriété) échangé dans la transaction. Il y a ici une transaction monétaire, et l'argent est bien la contrepartie du droit de propriété obtenu par l'acquéreur. Comme pratique sociale, la transaction est cependant hybride et inédite. Il s'agit de transactions monétaires sans marché et peut-être même sans marchandise, c'est-à-dire sans la reconnaissance sociale de ce que la terre peut circuler comme une marchandise (UCL, 2005 ; Mathieu *et al.*, 2000 & 2002).

Territorialisation de la gouvernance foncière

Mobilité, accès à la terre et frontière interne

La gouvernance foncière est affaire de territoires, d'emprises différenciées sur des espaces, de production de limites géographiques et conceptuelles : territorialisation de l'influence d'autorités "traditionnelles" (chefferies et maîtrises de terre, autorités religieuses et autels de la terre) ou "modernes" (gestion de terroir, comités divers, découpages administratifs), qui jouent à des titres divers des rôles dans la régulation (le contrôle) de l'accès aux ressources naturelles et donnent naissance par leurs imbrications à des chevauchements générateurs d'incertitudes et de recompositions (en interaction avec l'insertion dans des réseaux non territorialisés et les politiques des appartenances).

La question de la territorialisation ne doit bien sûr pas être réduite aux formes étatiques d'ancrage local et territorial, elle doit traiter des autres formes de maîtrise territoriale, maîtrises coutumières liées à des cultes de la terre (Jacob, 2001) ou territoires lignagers exprimant des formes spécifiques de mobilité (Breusers, 1999). Les maîtrises foncières "coutumières" expriment des histoires spécifiques du peuplement d'une région, elles organisent le lien paradoxal entre mobilité, contrôle des hommes et accès aux ressources foncières. La notion de frontière interne

développée par I. Kopytoff (1987) s'est avéré ici utile, au-delà du cadre historique pré-colonial pour lequel elle a été conçue en permettant de placer le phénomène de mobilité au cœur de la production de l'ordre social et politique, et pas comme conséquence d'un dysfonctionnement ou d'une "anomalie" quelconque (Chauveau *et al.*, 2004).²³

L'organisation sociale de la mobilité renvoie aussi à la construction d'"espaces d'action" complexes, multilocalisés. Le cas de la crise ivoirienne, qui elle-même plonge ses racines dans une histoire spécifique de la mobilité et de l'Etat, est significatif. Productrice de "rapatriés", de "nouveaux acteurs" et de "néo-tutorat", elle génère une forme de gouvernance transnationale particulière aux effets fonciers importants.

Ancrage de l'Etat et dispositif du développement

La gouvernance foncière met en jeu des configurations institutionnelles complexes au sein desquelles les dispositifs étatiques et développementistes occupent une place structurante. Ils sont générateurs de logiques territoriales fortes, à travers les découpages administratifs, les classements d'espace (forêts, parcs nationaux), la déconcentration variable des services de l'Etat, les modalités de "communalisation" ou de "villagisation", à présent souvent liées à des interventions de type "gestion des terroirs". Ces formes de territorialisation renvoient à des trajectoires spécifiques des Etats coloniaux et post-coloniaux.

La rencontre des logiques de la frontière, de l'Etat, du développement (ces trois entités/notions sont bien sûr hétérogènes) ne va pas de soi et on observe des exemples de contradictions territoriales.

Mali. Au Mali, l'organisation de la gestion décentralisée des ressources suppose la délimitation des territoires des communes pour définir les espaces et les ressources sous leur juridiction. Or, l'organisation sociale de l'accès aux ressources des Minyanka repose encore généralement sur une vision supra-villageoise fondée sur le tabou de prononcer les limites des terroirs : "*Qui dit les limites entre villages ne fera pas 24 heures*". L'absence de limite garanti effectivement la paix des relations entre villages tissées de délégation de droits, de mariages, d'installation de hameaux de culture, mais aussi de tensions et de querelles toujours pardonnées, mais jamais oubliées. En jouant sur une telle contradiction des normes d'organisation des territoires, certains acteurs peuvent ainsi mettre en œuvre des comportements opportunistes nouveaux (Hochet, 2005a).

Dans cette optique, l'"histoire locale des politiques globales" (Jacob) doit être prise en compte à sa juste valeur, mettant à jour l'hétérogénéité des influences et des réinterprétations locales des interventions publiques. On peut ainsi montrer pour le Burkina Faso que l'ouest du pays est très marqué par la RAF lancée sous le régime Sankara alors que le centre-ouest du pays a surtout réagi et continue de se situer par rapport à la politique en faveur de l'émigration de l'est vers l'ouest de la Première

²³ "On peut aussi enrichir le modèle en y intégrant le dispositif du développement, devenu une composante structurelle des sociétés du Sud. L'usage métaphorique de la notion de frontière est ici productif, en particulier si l'on s'attache aux pratiques discursives constitutives de la logique du développement comme intervention exogène et ensemble d'institutions. On retrouve la logique de conquête d'espaces imaginés comme des "vides institutionnels" comblés par des institutions exportées en l'état, la tendance à la segmentation et à la reproduction à l'identique par prolifération de projets de développement local et de comités ad hoc – on retrouve ici la thèse du conservatisme culturel de la frontière avancée par Kopytoff (1999) – la coexistence, provisoire et souvent méconnue ou niée, de récits concurrents, ceux des développeurs et ceux des développés, porteurs de visions divergentes des origines, avec pour idiomme et vecteur de légitimité les idéologies de la participation et de la modernisation, et enfin des entrepreneurs de frontière incarnés par une multitude de courtiers, ONG et bureaux d'études" (Chauveau *et al.*, 2004 : 17).

république de Haute-Volta. Dans le même ordre d'idées, la description que J.-P. Jacob fait des avatars du PFR au Burkina Faso (Jacob *et al.*, 2002 ; Jacob, à paraître b), avec la nécessité de réintégrer les autorités traditionnelles tutrices des villages migrants des AVV (tous Mossi), constitue un autre exemple de réaménagement local d'une intervention donnée, jouant à la fois sur les autorités et sur les territoires :

*Centre Burkina Faso. "Un retour à l'histoire et à la socio-anthropologie locales montrera que dans le Ganzourgou, le tissu social est inégalement apte à assurer l'appropriation du projet, le groupe cible le plus important du PFR du point de vue des objectifs de politique sociale - les migrants - se révélant être, du fait de son histoire particulière et des déficiences de son organisation interne, celui qui est le moins capable (ou a le moins d'intérêt) d'assurer une régulation des effets pratiques de l'application de l'outil sur le terrain. A l'inverse, les villages autochtones riverains, qui ne sont pourtant pas les destinataires privilégiés de l'opération, vont être déterminants à la fois dans son implantation et sa mise en œuvre. Les chefferies locales vont jouer, partout où elles le peuvent, un rôle de 'tuteur' à son égard et imposer une correction des opportunités auxquels menaient inévitablement le déficit de socialisation de technologies imposées" (Jacob *et al.*, 2002).*

Aux ré-interprétations locales différenciées des politiques nationales s'ajoutent les formes, elles-mêmes diversifiées, d'instrumentalisation d'instances d'origine exogènes, comme en Côte d'Ivoire avec les CVGF instaurés par le PFR (Koné *et al.*, 2005). On observe des phénomènes similaires dans le cas des commissions de gestion foncière créées dans le cadre des PFR béninois et burkinabé. Enfin, le fonctionnement du développement, et en particulier le recours fréquent à des interventions dites "pilotes" (cf. le cas des PFR au Bénin : Le Meur, 2006a), constitue un facteur d'hétérogénéité territoriale qui risque de poser des problèmes de coordination aux administrations déconcentrées et aux autorités décentralisées.

C'est sous cet angle que peuvent être appréhendés les effets des politiques de décentralisation sur le champ foncier. A cet égard, on peut noter la faiblesse générale de l'articulation entre décentralisation politique et administrative et politique foncière, même si des tentatives ont été faites en ce sens au Mali. Le cas du Bénin, avec une future loi foncière rurale prévoyant explicitement ce lien et intégrant le Plan foncier rural dans le cadre légal, apparaît intéressant à cet égard, bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur sa mise en œuvre concrète.

Champ foncier et changement social

Les champs empiriques qui précèdent constituent des portes d'entrée - par les acteurs, les arènes, les fonctions de médiation, la forme de territorialisation de la gouvernance foncière - qui permettent en même temps d'organiser les données issues du terrain. Au-delà des interactions et stratégies observées ou reconstruites lors des enquêtes de terrain, il s'agit d'essayer de dégager des grandes tendances de la gouvernance foncière (et les manières de les analyser) sur un laps de temps plus long.

J.-P. Jacob, à partir de son travail au Burkina Faso et de celui de J.-P. Colin en Côte d'Ivoire (il utilise aussi les résultats de M. Saul, 1993), distingue trois grandes modalités de changement :

- changements liés à la succession des générations : les relations foncières et politiques comprennent une composante intergénérationnelle structurelle, faite d'une tension entre autonomie et dépendance, et qui, selon les contextes, tend à la fluidité ou à la conflictualité et manifeste une tension variable entre autonomie et dépendance (cf. Chauveau, 2005a & b ; Le Meur, 2005b) ;
- changements liés à la succession des mondes (cf. la thèse de Jan Vansina 1985 sur l'histoire comme "empilement d'états politiques statiques" dans les sociétés de tradition orale) ;
- changements liés à la perte de l'autonomie du groupe (choix entre objectifs, sécurité foncière comme bien commun et bien privé).

On retrouve des préoccupations analogues (même si elles sont formulées dans des termes différents) dans les textes traitant par exemple du tutorat et des institutions de la frontière dans une perspective historique (Chauveau, 2006 pour la Côte d'Ivoire ; Le Meur, 2005a & 2006b pour le Bénin).

L'hypothèse évolutionniste de la perte d'autonomie des arènes locales et de leur transformation en champ social semi-autonome que propose J.-P. Jacob (à paraître a) est intéressante à cet égard, en ce sens qu'elle permet de penser la relation entre faisceaux de droits et d'autorités dans une perspective historique (sous réserve d'un usage contrôlé de cette hypothèse, par rapport à des séquences historiques spécifiées, et non comme cadre interprétatif trop généralisant). Cette hypothèse, pour être pleinement exploitée, mérite d'être croisée avec une série de propositions proches :

- celle de la transition institutionnelle, en particulier du point de vue de la thèse d'une marchandisation ou d'une transformation des normes locales sur les espaces où les maîtrises foncières sont les plus faibles ;
- celle concernant la tendance à la complexification des interfaces entre le local et le supra-local, qui renvoie aux questions de pluralisme institutionnel et de l'influence du dispositif hybride, étatique et développementiste ;
- celle sur la tension processus de régularisation et processus d'ajustement situationnel (Moore, 1978), retraduite du point de vue des acteurs en termes de recréation d'autonomie (ce serait le point de vue des mouvements indigénistes et néo-coutumiers) ou d'instrumentalisation de l'hétéronomie (et du pluralisme juridique).

De ces points de vue aussi, le thème de la gouvernance foncière renvoie clairement à des questions de citoyenneté politique, en particulier au sens où les relations de propriétés sont à la fois affaire de reconnaissance de droits et de production d'identités individuelles et collectives (Hann, 1998 : 5). Les interactions sociales et les répertoires normatifs sont constitutifs de la production d'une gouvernance locale qui tend à reconfigurer les relations de pouvoir et d'appartenances, les hiérarchies et les identités, selon des tendances historiquement situées. Le pluralisme des modèles et des référents est ici encore de mise. Les procédures de gouvernementalisation - les façons de penser les conduites, leur autonomie et leur contrôle - ne se réduisent pas à l'exercice de la puissance de l'Etat et à ses effets territoriaux. Les sources de gouvernementalisation sont diverses, étatiques et non étatiques, exprimant la polycéphalie des arènes politiques locales et leur insertion dans des réseaux de pouvoir plus larges (Agrawal, 2005). En même temps, on observe un certain nombre de régularités. Tout n'est pas possible et pensable et les marges de manœuvre des acteurs sont contraintes par une pluralité non indéfinie de principes moraux générateurs de registres de justifications spécifiques, d'une part, et d'autre part, par les nécessités de systèmes d'activité particuliers.

Textes produits dans le cadre du programme CLAIMS utilisés pour la rédaction de cette synthèse :

- Bonnet-Bontemps C., 2005. Rapport CLAIMS 2005. UCL-CLAIMS.
- Chauveau J.-P., 2005a. Introduction thématique : Les jeunes ruraux à la croisée des chemins, *Afrique Contemporaine*, 214 : 15-35.
- Chauveau J.-P., 2005b. Les rapports entre générations ont une histoire. Accès à la terre et gouvernementalité locale en pays gban (Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire), *Afrique Contemporaine*, 214 : 59-83.
- Chauveau J.-P., 2006. "How does an institution evolve? Land, politics, intra-households relations and the institution of the tutorat between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte d'Ivoire)". In: Kuba R. & Lentz C. (eds). Landrights and the politics of belonging in West Africa, Brill Academic Publishers, Leiden (sous presse).
- Chauveau J.-P., avec la collaboration de Bobo S.K., 2005. "Crise foncière, crise de la ruralité et relations entre autochtones et migrants sahéliens en Côte d'Ivoire forestière". *Outre Terre. Revue française de géopolitique*, 11 : 247-264.
- Chauveau J.-P., Jacob J.-P. & Le Meur P.-Y., 2004. "L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales". *Autrepart*, 30 : 3-23.
- Colin J.-P., avec la contribution de G. Kouamé et D. Soro, 2004. "Lorsque le Far East n'était pas le Far West. La dynamique de l'appropriation foncière dans un ancien 'no man's land' de basse Côte d'Ivoire". *Autrepart*, 30 : 45-62.
- Edja H., 2003. Rapport de recherche (région de Ouari Maro). Parakou : CLAIMS-LARES.
- Hochet P., 2004. Négociation l'accès aux ressources pastorales. Anthropologie des dynamiques d'accès aux ressources renouvelables dans le sud du Minyankala (Sud-est Mali. Frontière du Burkina Faso). Rapport IC-Sahel/Gret.
- Hochet P., 2005a. La gestion décentralisée des ressources pastorales de la commune de Kouri. Association agriculture/élevage, organisations paysannes et négociation dans le Minyankala (Sud-est du Mali). Paris : éditions du Gret.
- Hochet P., 2005b. "Quand la démocratie participative est importée au village. Un cas de mise en œuvre de la gestion participative des ressources naturelles au Mali". Contribution au colloque Laios/ASFP "Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative". Paris : 20-21 janvier 2005 (à paraître chez l'Harmattan courant 2006).
- Hochet P., 2005c. "Natural Resources Institutions in their Context. Ngo's Institutional Choices and Institutional Diversion by Actors in Minyankala (south eastern Mali)". Contribution pour le Colloque World Resources Institute- Institutions and Governance Program, "Institutional Choice and Recognition: Effects on the Formation and Consolidation of Local Democracy". Bali: 19-23 June 2006. Mimeo.
- Hochet P., 2005d. "Accès négocié et dynamiques des groupes d'utilisateurs. Un cas de négociation de l'accès aux ressources pastorales entre agriculteurs et éleveurs au Sud Mali". IIED. Mimeo.
- Hochet P., 2006a. "De 'l'étranger utile' au 'bon voisin'. L'émergence et l'évolution de l'association agriculture/élevage dans le Minyankala (sud-est du Mali)", *Cahiers d'études africaines* (à paraître).
- Hochet P., 2006b. "'Bonne gouvernance', ONG et pouvoirs locaux en Afrique rurale : une rencontre équivoque ? Un cas de mise en œuvre de la gestion participative des ressources naturelles au Mali". *Autrepart* 36 (à paraître en septembre 2006).
- Jacob J.-P., 2001. "Systèmes locaux de gestion des ressources naturelles et approches développementalistes : le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso)". *Autrepart* 19 : 133-153.
- Jacob J.-P., 2002. La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso). Document de travail de l'UR REFO n°3, Montpellier: IRD.
- Jacob J.-P., 2004. "Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Gwendégué (centre ouest Burkina)". *Autrepart*, 30 : 25-43.
- Jacob J.-P., à paraître a. Chapitre "L'approche des changements". In : Gouvernement des hommes et gouvernement de la nature. Logique de la possession foncière chez les Winye de la région de Boromo (Centre-Ouest du Burkina Faso). Paris, IRD.
- Jacob J.-P., à paraître b. "Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière. Le Plan foncier rural dans le Ganzourgou (Burkina Faso)". In : Colin J.-P., Le Meur P.-Y. & Léonard E. (dir.). Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales. Paris, IRD.

- Jacob J.-P., Ouédraogo S. & Paré L., 2002. Etude des systèmes locaux de gestion foncière dans la zone d'intervention du PFR/Ganzourgou (Burkina Faso). Mission d'appui au Plan foncier rural du Ganzourgou. Ouagadougou, IRD.
- Koné M., Ibo G.J. & N'guessan K., 2005. Rapport de recherche sur l'axe gouvernance foncière, chantier ivoirien. Abidjan : CLAIMS-GIDIS.
- Lavigne Delville P. & Hochet P., 2005. Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest. Rapport de recherche. Paris, CLAIMS-GRET-AFD.
- Le Meur P.-Y. & Lund C. (eds.), 2003. Everyday Land Governance in Africa. Bulletin de l'APAD 22, Hamburg : Lit Verlag.
- Le Meur P.-Y., 2002. Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique. Document de travail n° 4, IRD, UR-REFO.
- Le Meur P.-Y., 2005a. Access to land, the production of "strangers", and governmentality in central Benin. Panel "Land governance in Africa and the social embeddedness of property", European Conference on African Studies, AEGIS, Londres, 30 juin-2 juillet 2005.
- Le Meur P.-Y., 2005b. "L'émergence des 'jeunes' comme groupe stratégique et catégorie politique au centre Bénin". *Afrique contemporaine* 214 : 102-122.
- Le Meur P.-Y., 2006a. "Statemaking and the Politics of the Frontier in Central Benin". *Development & Change* (à paraître n°2, mai 2006).
- Le Meur P.-Y., 2006b. "Governing Land, Translating Rights: The Rural Land Plan in Benin". In : Lewis D. & Mosse D. (eds.). *Development Brokers & Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield: Kumarian Press: 75-100.
- Le Meur P.-Y., 2006c. "Reflections on land information and policy-making in sub-Saharan Africa". *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* (FAO), n°2006/1 (à paraître).
- Mathieu P., Lavigne- Delville P., Ouédraogo H., Paré L. & Zongo M., 2000. "Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso". Rapport de synthèse, Ouagadougou et Paris : Min. de l'Agriculture et GRET.
- Mathieu P., Zongo M. & Paré L., 2002. Monetary land transactions in western Burkina Faso: commoditisation, papers and ambiguities. *European Journal of Development Research* (14) 2 : 109-128.
- UCL, 2005. Résumé des principaux résultats de recherche de l'équipe FEED/UCL.

Chapitre 5

Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles²⁴

Introduction

La recherche foncière contemporaine, en Afrique de l'Ouest tout au moins, a mis l'accent sur les dynamiques foncières locales et les processus d'évolution des droits et modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles. Moins nombreux sont les travaux qui s'intéressent aux politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles pour elles-mêmes, en tant qu'objets d'étude. Quels sont les processus concrets de formulation des politiques et interventions foncières ? Comment les choix sont-ils opérés ? A partir de quelles représentations des enjeux à traiter ? Comment se passe la mise en œuvre concrète des opérations foncières ou des projets d'appui à la gestion des ressources naturelles ? En quoi les conditions pratiques de cette mise en œuvre influent-elles sur leurs impacts effectifs ? Comment expliquer que le décalage récurrent entre normes publiques et réalités locales persiste malgré les constats, eux aussi récurrents, de cette inadaptation et de ses effets pervers ? Les interventions d'ONG échappent-elles à ces contradictions ? Ce texte tente de synthétiser les principaux acquis du projet sur ce thème, à la lumière de la littérature sur les politiques publiques.

Les politiques foncières contemporaines dans les trajectoires politiques nationales

De nombreuses réformes depuis les années 1990

Une constante historique : organisation du peuplement et rapports aux pouvoirs locaux
Formelles ou informelles, les interventions publiques sur le foncier ont historiquement été, et demeurent, au service de politiques de peuplement, comme en Côte d'Ivoire où les autochtones ont été forcés à accueillir des migrants pour favoriser le développement des plantations, ou dans la vieille zone de colonisation, qui est aussi le bassin cotonnier, au Burkina Faso. L'organisation du peuplement et l'affectation de terres, le contrôle et l'intégration des migrants, les rapports entre pouvoirs locaux et pouvoirs politiques englobants, sont ainsi au cœur de la question foncière, dans des liens étroits entre "gouvernement des hommes et gouvernement de la nature", dans l'histoire longue des politiques foncières, au niveau des territoires politiques coutumiers (Jacob, 2004) comme des Etats (Chauveau *et al.*, 2004).

Le rapport global/sectoriel et les réformes des années 1990

Dans les quatre pays étudiés, les législations sur la terre et les ressources naturelles ont été revues de façon plus ou moins profonde depuis le début des années 1990, du fait des nécessaires mises en cohérence par rapport à des politiques économiques

²⁴ Synthèse réalisée par Philippe Lavigne Delville, à partir des documents produits dans le cadre du programme CLAIMS cités en fin de texte, et de contributions de J.P. Chauveau, Ibo Jonas, M. Djiré.

plus libérales dans la suite des plans d'ajustement structurel (introduction de la propriété privée dans la RAF au Burkina Faso en 1991), parfois aussi suite à des événements politiques et aux transitions démocratiques (suspension du Code forestier après la Révolution de mars 1991 au Mali). Ces événements politiques peuvent avoir des impacts majeurs (la promulgation de la RAF en 1984, un an après la révolution sankariste) ou non (la Révolution de 1991 et la transition démocratique au Mali). Les évolutions des politiques foncières sont ainsi liées aux changements politiques et aux évolutions des politiques économiques globales, ce que Muller (1990) appelle le "rapport global/sectoriel".

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

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

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

A cet égard, le projet de loi portant régime foncier rural en République du Bénin, qui a été préparé depuis 1999 et est actuellement en attente de débat à l'Assemblée, porte une rupture majeure avec le principe de domanialité : les terres "objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques locales" sont considérées comme faisant partie des terres privées au même titre que les terres immatriculées ; ces droits sont reconnus et protégés, sont transmissibles et cessibles ; ils peuvent bénéficier de certificats fonciers, nouveau statut juridique, suite à des opérations de plan foncier rural (Lavigne Delville *et al.*, 2003). Néanmoins, parallèlement à ces dispositions, le principe de concessions rurales affectées par le maire (ou par le préfet au-dessus de 100 ha) perdure, sur des domaines privés de l'Etat et des collectivités territoriales pourtant théoriquement réduits à peau de chagrin par le projet de loi.

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

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

Une part importante du débat contemporain sur les politiques foncières porte sur la question des droits locaux/coutumiers et leur statut juridique : tant pour des

questions de développement économique, que de paix sociale et de citoyenneté, il est considéré comme important de reconnaître et sécuriser ces droits. L'analyse historique des textes légaux, proposée par Djiré (2004 ; 2005) pour le Mali, montre que cette question n'est pas si nouvelle. A différents moments de l'histoire coloniale, et en particulier à partir des décrets de 1955 et 1956,²⁵ des modalités de constatation et de sécurisation juridique des droits locaux ont été mises en place. Le décret de 1955, en particulier, a inversé la charge de la preuve de l'existence de droits locaux lors d'une demande d'immatriculation. C'est aux indépendances que la volonté de maîtrise du développement et de la construction nationale par les nouvelles élites indépendantes a induit un retour en arrière et la réaffirmation du pouvoir de l'Etat à disposer des terres non immatriculées.

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

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

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

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

²⁵ Qui prévoient de créer un cadastre général à travers le recensement de l'ensemble des droits coutumiers, pour le premier, et précise la procédure de constatation des droits coutumiers pour le second (Djiré, 2005 : 18).

La RAF au Burkina Faso et ses relectures : une politique "instituyente" à travers les évolutions de politique économique

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

Rédigée en quarante jours par un petit noyau de jeunes cadres de l'administration sankariste sensibles aux analyses marxistes et tiers-mondistes, promulguée le jour même de l'anniversaire de la Révolution et du changement de nom du pays, la RAF relève de ce que Jobert (1999) appelle une "politique instituyente", c'est-à-dire qui fonde de nouveaux compromis entre acteurs et rompt avec les orientations antérieures. L'objectif est de faire des classes moyennes urbaines et de la paysannerie la base sociale du régime.

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

La "fenêtre d'opportunité" manquée de la transition démocratique et la relecture du Code domanial et foncier au Mali

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

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

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

La législation ivoirienne de 1998, dans un contexte de crise politique et sociale profonde²⁶

En Côte d'Ivoire, les politiques de libéralisation des années 1990 n'ont pas véritablement comporté une dimension foncière contraignante. En dépit de sa composante "libérale", la législation foncière de 1998 a été d'abord le résultat de négociations internes au sein de la classe politique ivoirienne pour faire face à la crise du modèle de mise en valeur agricole antérieur et, plus généralement, à la crise du modèle socio-politique qui frappait plus particulièrement les jeunes citadins.

La loi sur le Domaine foncier rural (Loi N° 98-750 du 23 décembre 1998) semble ainsi relever surtout d'une logique de régulation politique interne. Un premier projet est présenté par le MINAGRA en 1996, alors qu'est diffusée la thèse de "l'ivoirité". Il est dans l'esprit de la domanialité, et de la recherche de terres pour les jeunes.²⁷ C'est la version de 1997 qui, prenant le contre-pied, établit sur la coutume et donc sur les valeurs de "l'autochtonie", la légitimité originelle des droits constatés et certifiés, et qui exclut les non-Ivoiriens et les personnes morales du bénéfice de la propriété.

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

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

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

La future législation foncière rurale au Bénin suit un tout autre processus (Lavigne Delville *et al.*, 2003). Les expérimentations de reconnaissance des droits fonciers locaux débutent, sous l'égide d'un projet, le PGRN,²⁸ à partir de 1993, dans la foulée de la transition démocratique de 1991. Le projet de loi est directement inspiré des projets (PGRN puis PGTRN) visant à expérimenter les Plans Fonciers Ruraux. Le projet a obtenu la création d'un Comité inter-ministériel et d'un Comité des experts, chargé de faire une analyse de la situation et de proposer des solutions. Suite à de nombreux débats internes, ce Comité propose un avant-projet de loi, qui a fait l'objet d'un atelier national de validation en 2001, puis est présenté aux organisations paysannes dans différents séminaires régionaux. Pour permettre une mise en œuvre rapide de la loi dès sa promulgation, le PGTRN fait appel à une expertise internationale pour définir un schéma d'action pour la mise en œuvre de la loi. Suite aux observations mineures de la Cour Suprême, l'avant-projet est adopté par le gouvernement et transmis à l'Assemblée au 1^{er} semestre 2005, pour être inscrit à la session parlementaire de début 2006.

²⁶ Chauveau, 2002a et b ; 2003b. GIDIS-CI, 2005.

²⁷ Question qui était à l'origine du PFR en Côte d'Ivoire.

²⁸ Projet de Gestion des Ressources Naturelles, devenu en seconde phase le PGTRN (Projet de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles).

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

Eléments d'analyse

Des processus spécifiques, contingents

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

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

Le rôle des bailleurs apparaît également très varié (même si les stratégies d'influence ne se limitent pas aux conditionnalités explicites). Pour la relecture de la RAF en 1991, la conditionnalité de la Banque Mondiale est avérée ; par contre, en Côte d'Ivoire, il ne semble pas y avoir eu de pression explicite des bailleurs en faveur de la privatisation. Au Bénin, la Banque Mondiale ne s'immisce pas dans le processus, et l'AFD, tout en contribuant à mettre la préparation d'une loi à l'ordre du jour et en soutenant le travail du PGTRN dans ce sens, ne fait pas de pressions sur le contenu.

Plus des arènes que des forums

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

paysannes au Bénin. Dès lors, on est davantage dans des logiques "d'arènes", "où se négocient les compromis institutionnels d'un système politique" (*ibid.*).

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

Des politiques incomplètes ?

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

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

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

Effectivité et "travail social de la loi"

Une politique ou une loi n'ont pas d'effectivité propre. Elles ne modifient la réalité qu'elle veulent structurer ou modifier qu'à travers la façon dont elles modifient les pratiques des acteurs concernés, sous un double filtre : d'abord la façon dont elles sont lues et interprétées par les acteurs chargés de leur mise en œuvre concrète, dans le contexte où ils sont et avec leurs propres capacités à agir ; ensuite par la façon dont les acteurs concernés y réagissent pour s'en emparer ou au contraire essayer de se protéger de ses effets.

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

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

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

Production et impacts des opérations foncières : les plans fonciers ruraux (PFR)

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

Un transfert de technologie institutionnelle²⁹

Financé par l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque Mondiale et la Coopération Technique Allemande (GTZ), le PGRN visait à répondre aux enjeux environnementaux comme partie intégrante d'une démarche d'aménagement de bassins versants, et aux conflits fonciers en milieu rural. La composante PFR, comme stratégie de réponse sur les conflits et l'insécurité foncière, a été proposée par l'AFD et la Banque, qui finançaient une telle approche en Côte d'Ivoire depuis 1990. Le même concept, créé au départ en Côte d'Ivoire dans une logique d'identification des terres libres pour installer les jeunes, puis reconfiguré dans une logique de sécurisation foncière, a été importé également par l'AFD au Burkina Faso, dans une logique plus réduite et une configuration spécifique : les tensions entre autochtones et migrants installés par l'Etat dans le cadre des opérations de l'AVV dans les années 1970-80 (Jacob, à paraître).

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

²⁹ Cf. Le Meur, 2006.

“L’amnésie structurelle” et ses conséquences

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

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

Négocier son ancrage local et sa capacité à agir

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

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

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

La capacité d’évolution d’une action dépend ainsi des rapports de force entre acteurs (capacité du projet à s’imposer, capacité des acteurs locaux à négocier leur contribution à la réalisation des actions prévues voire à peser sur leurs modalités), mais aussi de la logique même du projet (qui peut être précisément déterminé ou intégrer une flexibilité voulue) et des mécanismes de feedback existants ou non (en termes de suivi-évaluation, d’instances de mise en débat des orientations, de mobilisation d’expertise faisant remonter des éléments des enquêtes terrain et

proposant des modifications). Elle dépend enfin, on le verra ci-dessous, de la flexibilité des cadres cognitifs qui structurent le projet.

Sécurisation et insécurisation via les PFR

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

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

Pour autant, ces effets d'insécurisation et d'opportunisme ne sont pas systématiques. Dans la région de Sinendé, au Nord du Bénin, Edja montre ainsi que, entre l'annonce des opérations PFR et la phase de levé, des négociations locales ont eu lieu pour clarifier le statut de certains espaces. Il n'y a donc pas d'effet mécanique ni dans un sens ni dans l'autre. La résultante dépend des contextes locaux, des configurations d'acteurs, et de l'acuité des tensions foncières, en fonction aussi du mode d'action du projet : légitimité et soutien politique ; compétences propre des équipes et capacités à gérer les articulations entre réalités locales et cadre méthodologique, etc.

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

Cadres cognitifs et récits

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

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

Il est intéressant d'analyser sous cet angle les représentations sous-jacentes aux politiques et interventions foncières.³⁰

Le cadre cognitif de l'approche PFR

Les "récits" sur la sécurisation foncière par l'enregistrement des droits

Le récit "standard", de logique économique, selon lequel la délivrance de titres de propriété sécurise et permet l'accès au crédit, induisant ainsi des investissements et des gains de productivité est largement discuté,³¹ il n'en demeure pas moins latent dans les positions de nombreux acteurs. Il reprend vigueur à travers le succès des thèses de De Soto (2005), qui affirme que l'enregistrement des droits fonciers locaux permettra de faire rentrer les pauvres dans le capitalisme et de réduire la pauvreté. A ce récit, s'oppose le récit "néo-coutumier" selon lequel c'est l'autonomie sauvegardée ou redonnée aux communautés locales qui assure une gestion foncière paisible et équitable : dès lors tout enregistrement des droits (surtout individuels) ne peut que déstructurer les sociétés locales.

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

Ces deux récits se retrouvent en compétition sur le type de solutions à apporter aux problèmes de conflits et d'insécurité : pour les tenants de l'enregistrement, celui-ci

³⁰ Divers travaux ont discuté les politiques environnementales ouest-africaines en ces termes, montrant que le discours sur la dégradation généralisée de l'environnement n'était parfois que faiblement démontré (Marcussen, 2000 pour le Mali).

³¹ Cf. Platteau, 1996 pour une lecture critique détaillée.

permet justement de clarifier les droits, et donc d'éviter les conflits, qu'ils imputent à un "flou" sur les droits et à une insuffisante définition des limites ; les autres mettent l'accent sur les questions de régulation des droits et les effets du pluralisme normatif et considèrent que c'est là qu'est l'enjeu majeur de réduction des conflits, l'enregistrement n'aboutissant qu'à briser les régulations locales et à exclure, aggravant la situation.

Les PFR, une vision topo-juridique des droits ?

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

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

Or, les recherches en ethnographie des droits et les enquêtes sur les sites d'intervention des PFR (Bosc *et al.*, 1996 pour la Côte d'Ivoire ; Jacob, à paraître pour le Burkina Faso ; Edja et Le Meur, 2003 pour le Bénin) montrent que ceci relève d'une conception discutable des droits fonciers locaux et des régulations locales, faisant l'impasse sur ce qui en constitue les fondements. L'apparente simplicité de la démarche PFR recouvre en fait, par sa conception même, une série d'opérations de sélection, et de traduction des droits, qui les dénature de façon plus ou moins massive. Dès lors, la méthodologie PFR *"peut se lire comme une 'ethnographie appliquée des droits' qui veut prendre en compte de façon exhaustive la complexité des droits fonciers, mais qui génère des imperfections et des biais dans et à travers le mode de description des droits et la chaîne de traduction, aboutissant à effacer la diversité et homogénéiser les catégories"* (Le Meur, à paraître). Une certaine simplification est inévitable dans toute opération d'enregistrement, et tous les droits n'ont pas besoin d'être enregistrés. Il n'en demeure pas moins que, telle que la démarche est mise en œuvre, ces simplifications sont le produit non maîtrisé d'une lecture topo-juridique et non le résultat d'une méthode raisonnée, fondée sur la nature des droits en questions.

Plus fondamentalement, dans des lieux comme Ganzourgou burkinabé, où la coexistence des migrants installés par l'Etat et les autochtones repose sur un compromis fragile et sur un certain flou, la démarche *"empêche d'espérer pouvoir continuer à construire la paix sociale sur le flou, l'approximatif, l'absence*

d'explicitation des intérêts divergents mais qui n'apparaissent pas comme tels tant qu'ils n'ont pas été exprimés" (Jacob, à paraître).

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

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

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

Au-delà des questions pratiques de méthode, il s'agit là de justifier les PFR par un "récit" un peu différent, qui reprend les attendus de réduction des conflits et de promotion de l'investissement mais sur une base plus cohérente par rapport aux dynamiques foncières. Tant que cette façon de voir ne sera pas matérialisée dans les faits,³² l'évolution effective de la démarche et donc la capacité de la technologie institutionnelle des PFR à sortir des sentiers de dépendance de son origine positiviste sera en suspens. En tous cas, l'élargissement du réseau d'acteurs concernés aux sciences sociales, la production simultanée d'un "récit" et de pratiques cohérentes avec lui, répondant à des problèmes pratiques identifiés par les praticiens, la diffusion de ce récit au sein de l'ensemble des acteurs concernés, en semblent des conditions de possibilité.

Une gestion locale des ressources naturelles, oui, mais que signifie "gérer" ?³³

Un consensus ambigu sur la gestion locale

Les politiques publiques sur les ressources naturelles sont historiquement fondées sur une volonté de contrôle étatique, justifiée par une rationalité technique, opposée à des pratiques locales censées dégrader les ressources. Les limites pratiques de cette

³² Dans l'attente du vote de la loi, les opérations PFR sont suspendues au Bénin.

³³ Cette section s'appuie en particulier sur Lavigne Delville et Hochet, 2005.

vision, les abus auxquels elle a donné lieu, des recherches montrant les logiques des pratiques locales d'exploitation du milieu, ont abouti à un nouveau récit, fondé sur les effets pervers de l'action étatique et à réhabiliter les régulations locales. Les multiples travaux sur les ressources communes (*common property resources*) alimentent ces analyses.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusions

Cet essai de synthèse sur les politiques et interventions foncières met en avant les contextes socio-politiques de production des politiques, et la façon dont les cadres cognitifs des techniciens rejoignent les stratégies de long terme de l'Etat, autour d'un référentiel global fondé sur une acception positiviste et finalement désociologisée des droits, tant sur les terres que sur les ressources. Ce ne sont pas seulement la nature de l'Etat et des logiques de classes des élites urbaines qui produisent et reproduisent une vision des questions foncières fondée sur l'immatriculation comme référence du droit de propriété et sur des représentations positivistes, technicisées, des réalités foncières locales. C'est aussi le produit de cadres cognitifs, largement partagés quoique avec des variantes, et qui structurent de façon forte ce qui est pensable ou non. Dès lors, l'évolution de ces "référentiels", la construction et la diffusion de référentiels différents sont une condition d'évolution des politiques, ce qui questionne la recherche en sciences sociales et sa contribution à l'élaboration de tels référentiels, en dialogue avec les acteurs sociaux, et à l'élaboration des méthodes opérationnelles cohérentes avec eux.³⁴

³⁴ Le projet CLAIMS prévoyait une composante de contribution au débat public et aux politiques, qui s'est traduite par des interventions dans des forums non académiques et des expertises.

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

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

Textes produits dans le cadre du programme CLAIMS utilisés pour la rédaction de cette synthèse :

- Chauveau J.-P., 2002a. Une lecture sociologique de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural. Formalisation des "droits coutumiers" et contexte socio-politique en milieu rural ivoirien. Octobre 2001. Montpellier, Documents de travail REFO, N°6. IRD- UR REFO.
- Chauveau J.-P., 2002b. "Une mise en perspective historique et sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le Domaine foncier rural au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation villageoise", *Land Reform and Participation*. Rome, FAO : 62-78.
- Chauveau J.-P., 2003a. "Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits". In : Lavigne Delville Ph., Ouédraogo 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., 2003b. Changement légal et dynamique de l'agriculture de plantation en Côte d'Ivoire. Exposé au séminaire Economie du Développement, UMR MOISA.
- Chauveau J.-P., avec la collaboration de Bobo S.K., 2005. "Crise foncière, crise de la ruralité et relations entre autochtones et migrants sahéliens en Côte d'Ivoire forestière", *Outre Terre. Revue française de géopolitique*, 11 : 247-264.
- Chauveau J.-P., Jacob J.P. & Le Meur P.Y., 2004, "L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud". In : Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne, *Autrepart* n°30, IRD/Armand Colin.
- Djiré M., 2004. Réformes légales et dynamiques foncières - Quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialakoroba. Rapport de recherche CLAIMS, Bamako.
- Djiré M., 2005. Immatriculation et appropriation de la terre - Les avatars d'une procédure nécessaire ? Etudes de cas dans la Commune Rurale de Sanankoroba, cercle de Kati. Rapport de recherche CLAIMS, Bamako.
- Edja H., Le Meur P.Y., avec la collaboration de Lavigne Delville Ph., 2003. Les enquêtes socio-foncières dans la perspectives de la future loi foncière rurale au Bénin. Second rapport d'étape, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, mars 2003.
- GIDIS-CI, 2005. Contribution au rapport de synthèse "politique et interventions foncières" INCO-CLAIMS.
- Héron J., 2002. Aménagements fonciers et enjeux sociaux ; étude d'un cas d'innovation institutionnelle locale en matière de gestion des ressources naturelles dans un village du Sud-Ouest du Burkina Faso (Gombélé Dougou), mémoire de DEA de géographie. Université Paris I/Gret.

- Hochet P., 2005a. La gestion décentralisée des ressources pastorales dans la commune de Koury ; association agriculture-élevage, organisation paysanne et négociation dans le Minyankala (sud-est du Mali). Rapport de recherche. Inter-Coopération/CLAIMS/Gret.
- Hochet P., 2005b. "Quand la démocratie participative est importée au Village. Un cas de mise en œuvre de la gestion participative des ressources naturelles au Mali". Colloque LAIOS/AFSP "Cultures et Pratiques Participatives : une perspective comparative", Paris, 20-21 janvier 2005.
- Jacob J.-P., 2004, "Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Gwendégué (Centre-Ouest Burkina Faso)", *Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne, Autrepart* n°30, IRD/Armand Colin.
- Jacob J.-P., à paraître. "'La brousse ne peut pas bouffer un fils de la terre !'. Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière. Le Plan foncier rural dans le Ganzourgou (Burkina Faso)". In : Colin J.-P., Le Meur P.-Y. & Léonard E. (dir.). Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales. Paris, IRD.
- Kieffer J., 2004. Réorganiser la terre et les hommes : Elaboration et relectures de la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso (1984-1997). Rapport d'étape, GRET/CLAIMS.
- Lavigne Delville P., 2002. Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle. Documents de travail de l'UR REFO n°7, IRD.
- Lavigne Delville P., 2003. Sécuriser l'accès des producteurs ruraux aux terres et aux ressources naturelles. Enjeux et options de sécurisation foncière. Communication introductive de l'atelier "Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural ?", Forum Praia +9, CILSS, Bamako, 17-21 novembre 2003.
- Lavigne Delville P., 2005. "Registering and Administering Customary Land Rights ; Current Innovations and Questions in French-Speaking West Africa". In : Proceedings of the Expert Group Meeting on secure land tenure: 'new legal frameworks and tools', UN-Gigiri in Nairobi, Kenya, 10-12 November 2004, FIG/UN-Habitat/CASLE.
- Lavigne Delville P., à paraître. "Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre 'community failures', 'market failures' et 'state failures', construire de nouveaux 'communs'". In Bertrand A., Karsenty A. & Montagne R. (eds). L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar. Cirad/L'Harmattan, pp. 143-162.
- Lavigne Delville P., 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.
- Lavigne Delville P. & 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.
- Le Meur P.-Y., 2006. "Governing Land, Translating Rights: The Rural Land Plan in Benin". In : Lewis, D. & D. Mosse (eds.). Development Brokers & Translators. The Ethnography of Aid and Agencies, Bloomfield: Kumarian Press: 75-100.
- Le Meur P.-Y., à paraître. "Statemaking and the Politics of Frontier in Central Benin". *Development & Change*.
- Mesnil A., 2002. Innovation institutionnelle locale en matière de gestion des ressources naturelles : exemple d'intervention sur les berges du Mouhoun à Zongoma (département de Padéma, Burkina Faso). Mémoire de DEA de géographie/Université Paris I/Gret.

Conclusions³⁵

En quoi une connaissance fine des réalités foncières est-elle utile pour la réflexion sur les orientations et les modes de mise en œuvre des politiques foncières ? Qu'apportent les résultats de cette recherche pour cette réflexion ? Si "*la bataille des mots sur la scène politique obéit à d'autres règles que la controverse scientifique*" (Jobert, 1999 : 136), l'étude des impacts des politiques et interventions foncières (chapitre 5) montre bien que, pour atteindre les objectifs qu'elle se donne, une politique ou une intervention doit être en phase suffisante avec les réalités qu'elle veut transformer.

Les politiques foncières en perspective

Un certain nombre de défis sont partagés, au travers de la diversité des quatre pays étudiés (et on pourrait généraliser à l'Afrique de l'Ouest francophone) : le pluralisme institutionnel et ses conséquences, les impacts des mouvements massifs de colonisation agricole, en cours ou passés ; une compétition croissante sur la terre ; des interdépendances croissantes entre milieu rural et milieu urbain ; etc.

L'éclairage de la longue durée

Dans la longue durée, les politiques foncières des quatre pays sont fortement liées aux politiques de peuplement et de contrôle du peuplement, avec une volonté de territorialisation, de construction du village administratif comme unité politique et foncière, en opposition à des territoires coutumiers souvent micro-régionaux. Elles sont marquées par la question du rapport de l'Etat aux droits locaux et aux pouvoirs locaux (les deux étant indissolublement liés, du fait même de la nature socio-politique des droits fonciers). A cet égard, la question des droits locaux/"coutumiers", qui est au cœur des débats actuels, apparaît autant comme une réémergence que comme une véritable nouveauté : elle est sous-jacente aux politiques foncières dans la durée, et - dans un contexte socio-économique et politique certes radicalement différent - la série de mesures prises au milieu des années 1950 pour renforcer la reconnaissance des droits coutumiers a de nombreux échos avec les démarches actuelles. De même, l'analyse historique des rapports migrants/autochtones en Côte d'Ivoire forestière montre qu'il y a eu émergence de la location dans les années 1940-50, avant que la politique de plantation d'Houphouët-Boigny n'impose l'accueil des migrants et ne renforce l'institution du tutorat - en l'associant à des enjeux socio-politiques qui contenaient les germes de conflits futurs.

Des trajectoires nationales

Par ailleurs, au delà de ces enjeux communs, la périodisation des politiques et l'analyse de leurs modes d'élaboration montrent à quel point les politiques foncières sont liées aux événements de la vie politique nationale et à l'évolution des politiques économiques, dessinant des trajectoires nationales spécifiques.

Une perspective de longue durée, mettant en perspective les politiques foncières par rapport aux trajectoires politiques et économiques des pays, est ici particulièrement

³⁵ Conclusions rédigées par Philippe Lavigne Delville, sur la base de discussions avec les autres rédacteurs du rapport.

indispensable pour situer les débats contemporains dans leur contexte. Trois autres questions semblent essentielles pour comprendre ces débats et les conditions de possibilité de réformes foncières :

- celle des cadres cognitifs qui structurent et délimitent la façon de penser les possibles ;
- celle de la signification, par rapport aux logiques et modes d'action de l'Etat, des politiques et interventions foncières actuelles, et des carences qui sont mises en évidence ;
- et enfin, celles des conditions d'un changement de politique.

La question des cadres cognitifs

Toute politique se fonde sur des schémas cognitifs, des valeurs, des symboles. L'analyse des politiques et opérations foncières (y compris celles portées par des ONG) montre qu'elles reposent de façon quasi-systématique sur des représentations simplificatrices et biaisées des modes d'accès à la terre et aux ressources et des modes de régulation foncière. Loin de reconnaître la nature intrinsèquement socio-politique du foncier, la majeure partie des acteurs des interventions foncières (agents de l'administration territoriale ou techniciens ; juristes, topographes ou ingénieurs agronomes) partagent une lecture "a-sociologique" des droits et de leur "gestion", qui se retrouve même dans les interventions censées favoriser une gestion locale, ou sécuriser les droits locaux, et induit un certain nombre de biais et d'effets pervers.

Les interventions publiques : carence institutionnelle ou mode de gouvernement ?

Cette perspective éclaire d'un jour nouveau les politiques et interventions publiques passées et actuelles. Il est classique de dénoncer les inadaptations de la législation, les postulats décalés, l'incapacité de l'Etat à offrir un dispositif institutionnel cohérent, offrant des réponses adéquates aux problèmes qui se posent aux acteurs ruraux. Cette situation de fait peut se lire sous deux angles : d'un côté, cela traduit des carences institutionnelles effectives, par rapport aux objectifs affichés des politiques, et par rapport aux attentes des citoyens. De l'autre, un tel état de fait, dans la durée, n'est pas que le produit d'une méconnaissance ou d'une faiblesse de moyens. Il découle aussi d'une part de cadres cognitifs, d'autre part de la nature de l'Etat, des rapports largement informels entre administrations et citoyens, entre Etat et pouvoirs locaux ; bref, il témoigne d'un mode de gouvernement des hommes et des ressources, tel qu'il s'est structuré dans les régimes post-indépendances, en continuité et en rupture partielle (selon les pays, les époques et les sujets) avec les politiques coloniales. A cet égard, le laisser-faire a pu, ou peut, constituer dans certains pays une politique à part entière.

Les conditions d'un changement de politique

La question des réformes des politiques foncières ne renvoie pas seulement au constat des carences, aux problèmes non résolus, aux solutions à apporter. Elle renvoie aussi aux conditions socio-politiques d'un changement de référentiel, de l'élaboration de nouveaux compromis sociaux entre acteurs, bref, de l'émergence d'une politique "instituyente", fondant de nouveaux compromis.

Pour Jobert (1999 : 137-138), *"si les recettes anciennes continuent à produire des résultats prévisibles et acceptables, il y a de fortes chances que les communautés de politiques publiques concernées restent insensibles aux évolutions des paradigmes scientifiques comme aux variations de la rhétorique politique. Si les recettes anciennes débouchent sur un échec avéré ou sont remises en cause par un*

protagoniste influent de l'échange, alors peut [souligné par nous] s'amorcer une mobilisation de ressources intellectuelles nouvelles élaborées dans d'autres forums. [...Cependant] on observe empiriquement souvent des situations où des politiques persistent dans leur orientation malgré les désordres et les perturbations qu'elles engendrent. C'est particulièrement le cas quand les acteurs d'une politique sont parvenus à un compromis reportant les coûts de leur accord sur un tiers" .

Est-on en Afrique de l'Ouest sorti de la situation où le report des coûts sur les ruraux stabilise des politiques foncières manifestement contre-productives à bien des égards ? L'évolution des contextes socio-politiques et économiques, d'une part, des cadres cognitifs d'autre part, rend-elle logique et inattaquable le principe de reconnaissance des droits des ruraux malgré les intérêts auxquels cela s'affronte ?

Si oui, la réémergence de la thématique de la reconnaissance des droits locaux pourrait-elle, en pratique, se fonder sur d'autres bases conceptuelles que ces visions simplificatrices des droits, qui entraînent nécessairement des recompositions fortes des systèmes fonciers, aux conséquences mal mesurées ?

La réponse aux deux premières questions relève des débats et négociations politiques au sein des pays : les débats sont plus ou moins vifs selon les pays, mais la volonté réformatrice n'est pas encore avérée. Dans les pays étudiés, et compte tenu de la crise en Côte d'Ivoire, c'est au Bénin qu'une réforme importante est préparée, que le parlement devra entériner par le vote du projet de loi portant régime foncier rural. Pour la troisième, les résultats de recherche, tant sur les dynamiques foncières que sur les politiques et interventions, montrent qu'il est conceptuellement et pratiquement possible de fonder des politiques et des interventions sur d'autres postulats, plus cohérents avec la réalité des dynamiques foncières et des modes de régulation locaux, mais que cela demande une évolution des cadres cognitifs des acteurs responsables des politiques foncières sur la sécurisation foncière, et un dispositif institutionnel et méthodologique de gestion foncière cohérent avec cette analyse.

L'enchâssement social des droits : structurel, durable et dynamique

Le récit standard de l'évolution des droits fonciers postule l'évolution progressive des modes d'accès à la terre et des droits, d'une situation assez peu définie de droits "collectifs", "communautaires", vers une individualisation et une marchandisation des droits. On sait depuis longtemps que les trajectoires d'évolution des droits ne suivent pas un mécanisme aussi simple, et que des évolutions des rapports entre prérogatives individuelles et régulations collectives n'induisent pas nécessairement rupture de ces régulations (Lavigne Delville et Karsenty, 1998). Les résultats de CLAIMS permettent d'avancer significativement dans la compréhension de ces processus.

"L'enchâssement" social des droits

Ce que l'on possède, ce n'est pas la terre ou les ressources, mais des droits sur eux. On prend ici le mot "droit" dans un sens empirique, non normatif, de "action socialement autorisée" allant de pair avec des obligations. Dès lors que l'on n'est pas dans des sociétés individualistes et fondées sur la propriété privée,³⁶ les droits sont "enchâssés" dans les rapports sociaux, c'est-à-dire qu'ils ne se définissent et ne prennent sens que par rapport à ces derniers. En d'autres termes, les droits d'accès à la terre et aux ressources sont médiatisés par les normes et les appartenances

³⁶ Et même là, le désenchâssement de l'économie n'est pas total.

sociales (Berry, 1989) : position sociale au sein des groupes familiaux, statut du groupe familial dans l'espace local, réseaux d'alliances et de clientèle, attitude du groupe vis-à-vis de "l'autre" et des générations à venir, etc. Ceci n'est pas seulement vrai des situations "traditionnelles" : ce l'est aussi à travers les recompositions sociales et politiques et l'intervention publique. Berry (1993) montre bien que les politiques foncières n'ont pas rompu avec ce principe, mais ont tenté de réorganiser les réseaux d'accès à la terre autour de l'Etat et de ses agents. Les analyses fines des évolutions actuelles (cf. ci-dessous) montrent que les évolutions locales, parfois très profondes, dans les modes d'accès à la terre et la gouvernance foncière, ne vont que très partiellement dans le sens d'un désenclavement du foncier, d'une autonomisation des droits et de la régulation foncière par rapport aux identités sociales et aux réseaux sociaux.

Faisceaux de droits et gestion des patrimoines familiaux

Les grilles de description ethnographique des droits, fruits de la recherche récente, sont très opératoires pour caractériser la façon dont les "actions socialement autorisées" sur la terre et les ressources sont distribuées entre les différents membres des groupes familiaux. Ces analyses montrent bien la distinction, dans les logiques coutumières, entre accès aux droits d'exploitation, qui visent à assurer la subsistance et l'accès aux revenus pour les individus et les ménages, et gestion des droits d'administration, qui visent à organiser la gestion d'un patrimoine familial, collectif puisque hérité, et devant être préservé pour les générations futures. Les liens entre statut social au sein du groupe familial et accès aux droits d'exploitation se précisent dès lors, en particulier le fait que les droits de planter, et de céder durablement, soient réservés à "l'héritier" gestionnaire du patrimoine au nom du groupe, qui assume cette fonction et en supporte les charges. De même, le statut des femmes ne peut être compris que dans ce cadre, ce qui explique que c'est avant tout par le marché qu'elles obtiennent des droits pour elles-mêmes.

Les règles intra-familiales de gestion foncière renvoient ainsi à une double fonction, économique et "intégrative", garantissant aux membres du groupe l'accès à la subsistance, et cherchant à garantir les chances de vie des générations futures, en conservant ou accroissant le patrimoine dont ils disposeront. Dès lors que les opportunités économiques hors agricultures sont limitées, aléatoires ou en crise, cette dimension inter-générationnelle est fondamentale pour assurer une certaine "sécurité d'accès à la subsistance" des jeunes et de générations futures.

Loin d'être une simple survivance du passé, cette dimension collective résulte du choix de ne pas partager les héritages fonciers,³⁷ choix qui renvoie à la volonté d'assurer à l'ensemble des descendants un droit, au moins théorique et en fonction de ses besoins, à l'accès à des droits de culture sur une partie du patrimoine. Loin de disparaître lorsque la pression foncière augmente, cette norme peut au contraire se renforcer pour éviter les exclusions.

Cette dimension collective et inter-générationnelle s'exprime particulièrement lorsque la cession d'une partie du patrimoine est en jeu, puisque la décision, qui dépasse les prérogatives du chef de famille, ne peut, normalement, être prise que par le conseil de famille (d'où les fréquents conflits sur les ventes, dès lors que ce principe n'est pas respecté) : lorsqu'il y a un enjeu important, l'ensemble des ayants droit reprend en main les droits d'administration.

Les décisions d'héritage, la fragmentation des unités domestiques, n'impliquent donc pas nécessairement fragmentation totale du patrimoine. Ceci explique qu'il n'y ait

³⁷ Ainsi, une parcelle défrichée ou achetée est propriété individuelle, elle devient patrimoine des descendants lorsqu'elle est héritée.

pas forcément superposition entre unités d'exploitation et unités de gestion foncière. Bien sûr rien de cela n'est mécanique, et passe par des négociations, tensions et parfois conflits. La distribution des faisceaux des droits peut évoluer, certains droits s'individualiser, sans que cela signifie la disparition de toute régulation collective intra-familiale.

Rapports migrants/autochtones, accès au foncier et citoyenneté locale

Les rapports entre migrants et autochtones sont marqués d'une double dimension foncière et socio-politique. L'archétype est l'institution du tutorat, par laquelle une communauté autochtone accueille un "étranger",³⁸ en lui désignant un "tuteur" qui lui accorde des droits de culture en échange de l'instauration d'une relation clientéliste. La relation combine ainsi, à des degrés variables, relation individuelle avec le tuteur et relation avec le collectif villageois (avec en particulier le respect d'un certain nombre de normes sociales locales). Elle va de pair avec l'obtention de droits d'exploitation plus ou moins complets (qui peuvent intégrer le droit de planter), sans limitation de durée.

On retrouve très largement cette institution du "tutorat" (avec des variantes dans l'ensemble des pays étudiés) : elle se constitue, à l'heure actuelle, dans les nouveaux fronts pionniers comme au centre Bénin. La relation de tutorat est ainsi la forme sociale dans laquelle est intégrée cette double dimension individuelle et collective de l'accueil "d'étrangers".

Elle témoigne d'un modèle paysan de co-résidence et de partage d'un territoire commun. Dans ce modèle, il n'y a jamais découplage total entre modalités d'accès à la terre et aux ressources et modalités d'insertion des "étrangers" dans une "citoyenneté locale". L'octroi de droits fonciers, souvent restreints par rapport à ceux des autochtones, se fait en contrepartie d'un devoir d'intégration à la communauté, c'est-à-dire d'une conformité avec les normes sociales locales. De telles restrictions matérialisent et reproduisent le statut "d'étranger" à la communauté locale. Dès lors que la terre continue de constituer la principale base des liens sociaux en milieu rural africain, le maintien du statut d'étranger va de pair avec des obligations socio-politiques qui conditionnent l'exercice des droits fonciers acquis. Ceci favorise la politisation de la question foncière, autour des enjeux d'autochtonie et de citoyenneté locale. C'est particulièrement fort en Côte d'Ivoire et dans le vieux bassin cotonnier au Burkina Faso, et c'est latent au Bénin.

Ici encore, on observe des évolutions dans la nature des relations, sans que cela corresponde à une individualisation complète : il peut y avoir individualisation de la relation au tuteur (lorsque la gestion foncière s'individualise au sein des unités familiales autochtones) sans que cela implique disparition de la dimension collective villageoise de la relation (qui peut même se renforcer) : le "bon" étranger est et reste celui qui respecte les normes sociales locales et agit en faveur de la communauté locale. Le tutorat évolue parfois vers des contrats agraires, de type location ou métayage, avec une dimension économique plus forte pour le tuteur (émergence d'une rente) et contractualisation plus forte de la relation (une définition plus claire des droits et obligations), sans que cela supprime la dimension collective d'intégration à une communauté locale.

Des "marchés" fonciers largement "enchâssés"

Les transferts de droits fonciers hors de la sphère familiale se situent dans un continuum recouvrant les relations de tutorat, les contrats agraires portant sur une

³⁸ Au sens local "d'étranger" à la communauté locale.

partie des droits d'exploitation, et l'achat-vente. La recherche souligne le rôle structurant du rapport migrant/autochtone et de l'insertion de l'agriculture dans l'économie marchande dans l'émergence de ces marchés, mais aussi les obstacles récurrents à leur dissociation complète de relations non économiques.

En ce qui concerne les contrats agraires, une recherche antérieure (Lavigne Delville *et al.*, 2001) avait décrit la diversité et la dynamique des formes de délégation de droits. Les résultats du projet CLAIMS montrent que le droit de céder en faire-valoir indirect peut ne pas relever du seul chef de famille,³⁹ et confirment l'émergence de contrats agraires, qui renvoient à une série d'arrangements reconnus comme socialement légitimes, et ne sont pas spécialement conflictuels : tant les locations que les métayages renvoient à des arrangements assez clairs en termes de droits et d'obligations, et réduisent la relation interpersonnelle (sans la faire disparaître) à partir du moment où les clauses sont prédéfinies. On observe ainsi empiriquement un accroissement progressif du volume et une monétarisation des "cadeaux" dus au tuteur, aboutissant à la formalisation d'une "location". Migrants comme autochtones peuvent ainsi avoir intérêt à une monétarisation de la relation et à son évolution, depuis une logique de tutorat vers une logique de location : les premiers pour sécuriser leur accès à la terre tout en maîtrisant les attentes des tuteurs, les seconds pour constituer, progressivement, une rente foncière.

Le basculement peut se faire à l'occasion de "retraits" ou "d'arrachage" de parcelle : là où la pression sur la terre est forte, le fait d'avoir cédé des terres à des tiers réduit les opportunités pour les jeunes ayants droit, qui tendent à remettre en cause ces cessions, soit pour exploiter les terres, soit pour les louer et en tirer une rente foncière. Le conflit intra-familial entre autochtones sur la gestion du patrimoine se traduit ainsi en conflit migrant/autochtones. De ce point de vue, l'existence d'une opportunité d'accès à la terre pour les jeunes, en dehors du patrimoine familial, desserre les contraintes sur l'accès aux droits de culture sur ce patrimoine, et donc les tensions intra-familiales.

La question des ventes est plus complexe. Du fait de la dimension patrimoniale du foncier, le droit d'aliéner est le plus souvent réservé au conseil de famille (cf. ci-dessus). Il y a donc de fortes restrictions à l'offre, du fait de cette dimension intra-familiale et inter-générationnelle du foncier. On peut même observer une réduction voire une disparition de ventes dans des lieux où elles ont existé. Ainsi, le marché de la location peut se substituer efficacement à la vente de détresse, sans inefficience économique comme l'analyse économique le reconnaît aujourd'hui.⁴⁰ Dans un certain nombre de cas (en péri-urbain au Mali, dans l'extrême ouest du Burkina Faso), il semble que les terres cédées soient avant tout celles sur lesquelles les droits sont les moins sécurisés, et la vente une façon d'anticiper une perte de la parcelle. Si l'on connaît bien la façon dont se négocient les "ventes", le rôle des intermédiaires, les causes de conflits, l'analyse du choix des parcelles vendues et de leur statut reste à faire.

En tout état de cause, les transactions foncières, même monétarisées, demeurent largement "enchâssées" dans les rapports sociaux. Qu'il y ait monétarisation de l'accès à la terre sous forme de "ventes" ne permet pas de considérer comme acquise l'émergence d'un véritable marché foncier. En premier lieu, le contenu même des droits transférés peut donner lieu à des interprétations contradictoires : la "vente" peut concerner les droits d'exploitation et non le "fonds", la parcelle elle-même. En second lieu, l'enchâssement social des transactions à travers l'institution du tutorat fait que fréquemment, la vente ne peut pas être considérée

³⁹ En tous cas pour le métayage, qui n'entraîne ni perception d'argent ni engagement de durée.

⁴⁰ Cf. Deininger (2003) pour une analyse comparée de l'efficacité économique de l'achat-vente et de la location.

comme complète, comme libérant totalement l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du vendeur : le paiement ne clôt pas alors la relation, il l'instaure ou la perpétue.

Bref, l'image d'une évolution globale des droits vers une individualisation et une monétarisation, parallèle à une disparition des régulations collectives, ne rend pas compte de processus d'évolutions plus complexes, où la distribution des faisceaux des droits, comme les modalités de transferts de droits, peuvent évoluer sans que l'on sorte pour autant d'un principe d'enclassement social des droits et d'un jeu entre prérogatives individuelles et régulations collectives.

Cette permanence de l'enclassement au travers des évolutions ne peut plus être perçue comme un archaïsme "traditionnel", mais relève bien d'un modèle social paysan. Ce modèle relève en partie de choix de société visant à conserver les chances de vie des générations futures sur le patrimoine commun, modèle dont l'utilité demeure tant que les opportunités économiques hors agriculture sont rares ou aléatoires. Il relève pour une autre part (cf. la section "tutorat") de trajectoires de gouvernance où les générations actuelles des sociétés paysannes ne sont pas totalement sorties de leur statut de "sujets" et accèdent avec difficulté à un statut de "citoyens" (Mamdani, 1996). On ne peut comprendre le "marché" foncier sans prendre en compte les répercussions sur les modes de transferts de droits extra-familiaux, tant des logiques intra-familiales, que des rapports de pouvoir qui déterminent les chances de vie des jeunes ruraux.

Gouvernance foncière et régulations : quelles trajectoires de changement institutionnel ?

Loin de l'image d'une gestion "rationnelle" des terres sous l'égide de l'Etat, en fonction de règles claires et impersonnelles, la gouvernance foncière prend en réalité la forme d'un ensemble d'arènes au sein desquelles acteurs sociaux et instances politiques et politico-légales (étatiques ou non) sont en compétition pour l'accès à la ressource foncière et pour le contrôle de cet accès. Cette confrontation se situe à deux niveaux : entre individus et groupes en concurrence autour des droits d'accès et d'usage des ressources, et entre instances (autorités coutumières, chefferie, agents de l'Etat, hommes politiques, ONG, etc.) luttant pour imposer la légitimité de leur contrôle sur ces droits, et donc leur capacité à définir et faire respecter les règles du jeu.

Le jeu foncier se caractérise par un pluralisme des instances et des normes, fruit du décalage entre normes locales et législation nationale, mais aussi des évolutions socio-politiques, des différents pouvoirs qui co-existent et qui s'investissent sur le foncier et les ressources naturelles. Administration territoriale et chefferie sont bien sûr au cœur de cette gouvernance foncière, mais ce ne sont pas les seuls acteurs, et leurs rapports sont complexes, variables et évolutifs, faits de concurrences et de complémentarités. Les situations de terrain sont extrêmement variées, entre des cas où les normes et autorités coutumières continuent à assurer l'essentiel de la gestion foncière, avec peu ou pas d'interférence publique, et des cas où les normes coutumières sont remises en question, où les modes d'accès à la terre ont profondément évolué et où la gouvernance foncière est prise en charge par des acteurs nouveaux, de façon plus ou moins régulée et cohérente.

Les arènes foncières sont souvent faiblement régulées et hiérarchisées. Les compétences et les frontières des instances sont souvent floues, mal définies.

- Les trajectoires du recours ne sont pas guidées par une claire hiérarchisation des instances, à la base d'un parcours "obligé", mais plus par le jeu des intérêts, des compétences et des attentes.

- Les autorités administratives sont très souvent sollicitées (ou interviennent) très au-delà de leur mandat officiel, remplissant des fonctions d'arbitrage quasi judiciaires. Dans tous les cas, l'administration territoriale privilégie souvent la paix face à la justice, au prix d'un fonctionnement à caractère "coutumier", très faiblement codifié.
- A côté des autorités étatiques dont le fonctionnement glisse souvent vers l'informel, les instances créées par le dispositif du développement occupent parfois une position ambiguë, reprenant à leur compte (en particulier dans le domaine de la gestion des ressources naturelles) des prérogatives qui sont celles de l'Etat (en particulier des services forestiers) en matière de surveillance et surtout de pouvoir de sanction. Il en résulte des interprétations et des situations changeantes, allant de l'opposition à l'alliance entre instances étatiques et associatives.

Pour autant, la gestion foncière n'est pas que conflit. L'éventail des normes mobilisables n'est pas partout ouvert aux comportements stratégiques. Les conflits n'émergent pas partout, ni à n'importe quelle condition. Si l'on cherche, au delà de la description des conflits et de leur trajectoire, à analyser plus finement les lieux et les configurations où ils émergent, on peut faire l'hypothèse qu'ils surgissent principalement lorsqu'une communauté d'appartenance (selon les cas une famille, un lignage, un village ou un groupe de villages alliés) se révèle incapable de gérer les tensions entre le désir légitime de sécurité foncière individuelle de ses membres à un moment donné (la sécurité foncière comme bien privé) et l'obligation qu'elle a de fournir des conditions de production minimales à tous ses membres dans un horizon transgénérationnel (la sécurité foncière comme bien commun).

Par ailleurs, il existe des régularités, des passages obligés dans la gestion des conflits qui, officiels ou non, stabilisent le jeu. Un des défis de l'analyse est de rendre compte de la diversité des situations dans un cadre analytique commun : prendre acte de la diversité des acteurs, repérer et identifier les lieux où se cristallisent la compétition et les conflits, s'interroger sur le degré de pluralisme des normes et la façon dont il se concrétise, sur les rapports entre les différentes instances politico-légales qui interviennent, *de jure* ou *de facto*, dans la régulation foncière.

C'est au sein de ces configurations complexes qu'interviennent politiques et interventions. Elles sont reprises et réinterprétées par les acteurs, en fonction de leur position et de leurs logiques, et n'ont d'effet qu'à travers cela. Faute de se poser la question de la gouvernance, bon nombre d'interventions contribuent à complexifier le jeu, en introduisant de nouvelles normes, en constituant de nouvelles instances qui s'ajoutent aux précédentes, en multipliant les comités de gestion. La décentralisation administrative, en particulier, contribue à rebattre les cartes en introduisant un acteur nouveau, ce qui, selon les cas, accentue la confusion ou favorise les coordinations, selon que ces enjeux d'articulation entre instances sont ou non pris en charge.

Les enjeux de gouvernance foncière, la façon dont les politiques publiques (foncières ou touchant au foncier) contribuent ou non à favoriser l'émergence de régularités et à réduire les effets négatifs du pluralisme normatifs, sont ainsi un enjeu important pour la réflexion sur les politiques foncières.

Un éclairage sur les effets de la crise ivoirienne

La crise ivoirienne a des répercussions fortes sur le foncier, tant en Côte d'Ivoire que pour les pays voisins, du fait des retours de migrants maliens ou burkinabé dans leur pays. A partir des éléments issus des différents chantiers de CLAIMS et d'une enquête spécifique menée dans ce cadre par l'UERD (Dabire et Zongo, 2005), un certain nombre d'éléments peuvent être avancés.

En Côte d'Ivoire, la dimension foncière de la crise en milieu rural est évidente. La crise de l'économie de plantation accentue les tensions entre exploitants, les planteurs burkinabés ayant souvent de meilleures performances, du fait de leur accès à une main-d'œuvre peu coûteuse, parfois de leur contrôle des filières. Rentrant au village en échec d'insertion urbaine, les jeunes autochtones de la zone forestière ont trouvé des terroirs saturés et remettent en cause les droits accordés aux "étrangers" par leurs pères. Si, dans les discours, les Burkinabés sont les premiers visés, les situations de terrain sont en pratique très contrastées. Aux situations "d'arrachage" de terre s'opposent des cas où les migrants n'ont pas été inquiétés. Par ailleurs, les migrants ivoiriens (Baoulés en particulier) sont fréquemment plus mal considérés que les Burkinabés, qui respectent davantage les normes locales et le devoir d'assistance à leur tuteur.

Un nombre important de migrants sont repartis, en tous cas temporairement, au Burkina Faso. Selon les chiffres officiels, le mouvement de retour a concerné environ 350 000 personnes, originaires principalement du Yatenga. Certains sont rentrés dans leur village d'origine ; la plupart, n'ayant plus de liens familiaux avec le plateau mossi ou ne souhaitant pas s'y installer du fait de la pression foncière et des conditions agro-écologiques difficiles, ont été orientés par l'Etat burkinabé vers le sud-ouest du pays, zone d'actuel front pionnier, principalement dans le Houet (24 %), le Poni (10 %), le Bam (5 %), la Comoé (4 %).

Les sites d'observation CLAIMS/UERD (Niangoloko, Sidéradougou et Mangodara) sont localisés dans la province de la Comoé, zone frontalière de la Côte d'Ivoire, qui ayant été jadis épargnée par les flux migratoires présente des disponibilités foncières. En outre la province constitue une zone de front pionnier où convergent depuis la moitié des années 1990 les migrants victimes de l'insécurité foncière de la vieille zone cotonnière, d'une part, et d'autre part, dans une moindre proportion, des migrants en provenance du plateau central. La Comoé a connu des afflux massifs de population, puisque les migrants, qui ne représentaient que 3 % de la population de la province en 1996, représentent aujourd'hui plus de 50 % de la population dans certains départements, et même 89 % dans les neuf villages étudiés du département de Sidéradougou (dont 23 % de rapatriés de Côte d'Ivoire). De tels afflux induisent une modification radicale des conditions d'accès à la terre qui sont passées des modes traditionnels à la monétarisation sous diverses formes, principalement la vente. L'installation des premiers migrants s'est faite par les détenteurs des droits coutumiers à travers l'institution du "*Diatiguiyi*" (logeur, ou tuteur), donnant lieu dans certains cas à des délégations de droits fonciers à la première vague des migrants. Les "ventes" sont apparues sous différentes formes et s'accroissent à partir de l'arrivée des rapatriés. Les nouvelles formes de transactions foncières monétarisées sont apparues vers la fin des années 1990 dans la zone de Mangodara suite à l'arrivée des migrants en provenance de la vieille zone cotonnière. L'arrivée massive des rapatriés a contribué à accélérer l'évolution des pratiques foncières locales même dans les villages où prédominaient encore les modalités traditionnelles d'accès à la terre. L'achat est le mode d'accès à la terre préféré des migrants,⁴¹ parce qu'il affranchit des interdictions traditionnelles de plantations d'arbres et offre ainsi plus de garanties et de manœuvres de sécurisation foncière à l'acquéreur. On peut ainsi suivre, en quelques années, les différentes étapes de la mutation des transactions foncières. Cependant la notion de vente reste polysémique dans la

⁴¹ Surtout des migrants de retour qui sont dans une certaine mesure les promoteurs de l'arboriculture dans les nouveaux fronts pionniers de l'ouest et du sud-ouest.

mesure où l'on note des interprétations différentielles des "faisceaux de droits transférés". Par ailleurs, les cadets autochtones commencent à émerger comme acteurs, soit en installant directement des migrants, soit en manifestant leur opposition aux ventes.

Implications pour les politiques foncières

Les implications de ces résultats pour la réflexion sur les politiques foncières peuvent se résumer en quatre grands points.

Les solutions aux problèmes fonciers ne sont pas que foncières

Une des raisons des tensions intra-familiales et de leurs répercussions sur les rapports sociaux entre autochtones et migrants tient à la faiblesse des opportunités économiques hors agriculture. Les tensions foncières n'ont pas leurs origines seulement dans le foncier. Elles sont aussi la traduction des inquiétudes des jeunes face à leur avenir, de la faiblesse des opportunités économiques hors agriculture, qui rendent encore plus essentiels le maintien des logiques patrimoniales et la conservation du patrimoine foncier familial.

Des politiques agricoles efficaces soutenant l'agriculture familiale d'une part, et des politiques de développement de l'activité économique en milieu rural (filiales, transformation, artisanat, services dans les petites villes et bourgs ruraux, etc.) d'autre part, contribueraient significativement à réduire la pression sur les terres et à rendre possibles des évolutions progressives, plus pacifiques. Le développement d'une offre de micro-crédit, permettant de faire face aux besoins cruciaux, limiterait sans doute les ventes de détresse, contribuant à réguler les marchés fonciers.

De même, la sécurisation foncière doit s'accompagner de dispositions réfléchies sur les autorités socio-foncières (décentralisation, citoyenneté locale), de façon à ce que les normes qu'elles portent et les intérêts qu'elles défendent reflètent mieux la diversité des statuts et des intérêts. La décentralisation peut être une opportunité pour cela.

Prendre au sérieux l'enchâssement social des droits

Le modèle de la transition de droits collectifs à des droits individuels ne peut pas être la base des politiques foncières. L'enchâssement social des droits apparaît comme une donnée fondamentale et structurelle des dynamiques foncières. Il n'est pas contradictoire avec une individualisation ou une marchandisation partielles, qu'il accompagne. Loin d'être un archaïsme du passé, il permet de gérer la tension entre intérêts économiques individuels et intérêts à plus long terme de la communauté d'appartenance (qu'elle soit familiale ou villageoise), dans un contexte où l'accès aux droits d'exploitation de la terre reste une dimension fondamentale de l'accès à la subsistance et des liens sociaux. Ses modalités évoluent avec les déplacements d'équilibre entre acteurs (aînés et cadets, autochtones et migrants).

Dès lors, les politiques foncières doivent prendre au sérieux cette dimension et ses significations et ne pas chercher à briser ces régulations, au risque de provoquer des exclusions sociales massives et l'afflux de jeunes vers les villes. Il ne s'agit pas pour autant de figer les choses, mais de promouvoir des évolutions graduelles.

En effet, il existe des tensions et des renégociations, tant intra-familiales qu'extra-familiales, sur les formes de cet enchâssement, et il serait absurde de vouloir préserver des dimensions collectives qui sont contestées. C'est en particulier le cas sur les transactions, où l'on observe, progressivement ou brutalement selon les

contextes, des évolutions significatives. L'émergence de la location permet, sans pour autant supprimer toute relation entre "l'étranger" et son tuteur et/ou sa communauté d'appartenance, de préciser le contenu du contrat, de délimiter le champ des prestations obligées, et correspond à un "désenclassement" partiel de la relation qui répond (en partie en tous cas) aux attentes tant des autochtones que des migrants.

Favoriser les formes contractuelles de délégation de droits, et l'explicitation des clauses (foncières et non-foncières, en termes d'entraide) des droits délégués, offrir des possibilités de formalisation de ces contrats selon des modalités souples permettant de coller aux normes localement acceptées, semble ainsi une piste opératoire pour conjuguer efficacité économique et sécurisation foncière. Lorsque ces normes sont génératrices d'inefficacité, il peut être utile de proposer des contrats de location à plus long terme, validés par les instances de gestion foncière.

Dans la mesure où elles mettent en jeu le patrimoine familial, la question des ventes est un enjeu important. Les tensions actuelles renvoient à la fois au fait que leur légitimité est en débat ou contestée, qu'elles ne sont pas toujours socialement reconnues là où elles existent en pratique, que leurs clauses ne sont pas toujours explicites ou peuvent être réinterprétées, et au fait qu'elles peuvent être faites sans l'accord de l'ensemble des ayants droit.

Du fait de cet enjeu intra-familial et inter-générationnel des cessions, et à partir du moment où la location n'induit guère d'inefficacité ou d'inefficience économique, il n'y a pas de justification à promouvoir de façon volontariste le marché de l'achat-vente.

Par contre, il est important que l'Etat offre des dispositifs clairs et simples de sécurisation des transactions, obligeant à expliciter la nature des droits cédés et la preuve du consentement familial sur la cession. De tels dispositifs réduiraient significativement les conflits sur les ventes, tout en favorisant des ventes complètes là où les acteurs sont prêts à les accepter, et des contrats agraires de longue durée ailleurs.⁴²

Enfin, là où le statut des ventes est controversé, des forums locaux permettant de définir les règles reconnues comme légitimes aujourd'hui sur cette question pourraient permettre de lever une partie des ambiguïtés sur les ventes, et, le cas échéant, de débattre des façons de les réguler.

Mieux structurer la gouvernance foncière

Le pluralisme des normes et la multiplicité des instances intervenant dans la régulation foncière constituent une dimension structurelle. C'est un produit de l'histoire, elle est liée aux modes d'ancrage local de l'Etat. Elle résulte aussi de processus de changement institutionnel, qui prennent des formes variables plus ou moins marquées selon les régions.

La réponse à cet état de fait ne saurait être dans une volonté de normalisation et de standardisation qui, d'une part, ne saurait répondre à la grande diversité des configurations foncières et socio-politiques locales, et qui d'autre part aurait toutes les chances, de ce fait même, d'ajouter à la complexité en ajoutant de nouvelles normes, de nouvelles instances.

Un principe de subsidiarité, autour d'axes politiques clairs, semble s'imposer. On est dès lors dans une logique de régulation locale, sous sa dimension de "l'élaboration de

⁴² Sur cette question, voir Mathieu *et al.*, 2003.

règles, c'est-à-dire d'ajustements sociaux et de compromis qui les rendent acceptables" (Gaudin, 2004 : 193).

Dès lors, l'enjeu d'une intervention publique dans la gouvernance locale est de favoriser la coordination des instances et la prévisibilité du jeu foncier, dans le respect de principes d'équité. Pour cela, il s'agit de favoriser la formulation de règles (suffisamment) partagées donnant une plus grande légitimité et effectivité aux décisions prises ; de préciser les grandes responsabilités dans la gestion foncière et de mieux les hiérarchiser ; de favoriser les négociations et compromis entre acteurs ; de stabiliser les arrangements et accords dans des normes locales légales et dans des contrats.

La question de la citoyenneté locale

L'enclassement des droits fonciers dans des obligations sociales vis-à-vis des communautés familiales, villageoises ou supravillageoises est symptomatique d'une situation où, contrairement aux sociétés où le marché est un facteur socialement reconnu de régulation, la propriété et l'identité ne sont pas facilement dissociables. Dans les sociétés régulées par le marché, les droits d'accès à la terre sont déterminés par les droits de propriété, et l'appartenance à des collectivités est déterminée par les définitions de la citoyenneté. Il en va différemment dans la plupart des sociétés rurales africaines contemporaines, où le poids de l'économie morale de la terre demeure fort et où le poids du clientélisme dans les rapports de pouvoir et dans l'accès aux opportunités économiques (tant rurales qu'urbaines) renforce l'importance des ressources identitaires pour accéder aux subsistances et à la "bonne vie". La politisation de la question foncière est donc toujours fortement associée à son ethnicisation. La distribution des droits fonciers est inséparable de la distribution des statuts et des identités, conduisant à des citoyennetés locales différenciées.

L'importance des migrations, l'intégration des sociétés paysannes locales dans un espace national, l'ancienneté des installations, les politiques de décentralisation, rendent de moins en moins équitable le fait que la citoyenneté locale (la pleine intégration à l'espace public local - en termes de prise de décision - et aux droits qui vont avec - en termes fonciers en particulier) dépende aussi largement de prérogatives d'ancienneté et d'autochtonie, réelles ou reconstruites.

Cela s'explique en grande partie parce que les autres façons d'acquérir la citoyenneté locale, notamment par les droits garantis par la citoyenneté formelle ou par la jouissance paisible de droits d'appropriation acquis, ont été plus souvent instrumentalisées par les autorités gouvernementales que clairement promues par elles.

Il semble nécessaire de favoriser l'émergence d'une citoyenneté locale qui ne soit plus exclusivement fondée sur l'identité socio-ethnique. Mais cela suppose que l'Etat lui-même réforme ses pratiques administratives et politiques.

Autant affirmer que toute personne qui exploite une terre pendant 3 ans en devient propriétaire est contre-productif, autant introduire un principe de prescription sur les droits fonciers du tuteur en cas d'exploitation paisible dans la durée (par exemple en cas de transfert avéré et non conflictuel à la génération suivante) pourrait favoriser l'accès à des droits fonciers entiers pour les "étrangers" et mettre un "cliquet" historique évitant des retours radicaux à "l'autochtonie", faisant fi de l'histoire.

Parallèlement, on peut penser que, dans les pays où le mode de désignation des autorités administratives villageoises demeure régi par le décret colonial de 1935 sur le commandement indigène,⁴³ une démocratisation de ces modes de désignation

⁴³ Les situations sont très différentes selon les pays : la continuité est forte en Côte d'Ivoire, au Niger ou au Mali, les choses sont différentes au Bénin ou au Burkina par exemple (cf. Bako-Arifari et Le Meur, 2003).

favoriserait une meilleure intégration des migrants dans la citoyenneté locale. Enfin, reconnaître aux acteurs ruraux, autochtones et migrants, une citoyenneté complète dans l'accès aux services de l'Etat et aux opportunités économiques pourrait les inciter à concevoir plus facilement une conception ouverte de la citoyenneté locale, et donc de la transférabilité équitable de la terre.

Des outils et instruments au service de la régulation foncière

Réduire la politisation du foncier implique de réduire la négociabilité permanente et les risques de remise en cause des accords. Sécuriser les droits acquis des acteurs potentiellement menacés par cette politisation également. Dès lors, des outils et procédures sont nécessaires, qui offrent aux acteurs locaux des possibilités pour cela : procédures et outils de formalisation des transactions ; outils juridiques pour officialiser les règles locales ; outils et procédures de reconnaissance des droits locaux (type PFR).

Cependant, il faut éviter l'illusion techniciste selon laquelle ces outils et procédures produiraient par eux-mêmes les résultats souhaités. Ils ne doivent pas être pensés pour eux-mêmes, ou dans une logique instrumentale abstraite, ce qui ne peut que produire les effets pervers constatés sur le terrain.⁴⁴ Au contraire, il faut les penser en tant qu'instruments au service de la régulation foncière locale, ce qui implique de les construire en fonction des droits fonciers et des enjeux de sécurisation, comme moyens pour une évolution des modes de régulation foncière locale. C'est une condition pour qu'ils soient pertinents, car adaptés aux enjeux, et appropriés par les acteurs, car répondant à leurs enjeux et gérables par eux. Cela passe par une certaine flexibilité, par l'acceptation de marges de négociation locale, d'une certaine autonomie dans la gestion foncière, au niveau familial et supra-familial.

Il est ainsi fondamental d'élargir le cadre de réflexion sur les outils et procédures, de façon à intégrer les dimensions fondamentales des dynamiques foncières et en particulier leur nature socio-politique, et éviter les effets pervers des démarches fondées sur une vision trop positiviste/techniciste dé-socialisée des droits et de la gestion foncière. Cela vaut tant pour la gestion des ressources communes que pour les démarches de reconnaissance des droits locaux.

Plus fondamentalement, cela implique qu'une politique foncière cohérente avec la nature socio-politique du foncier ne peut prétendre généraliser à court terme un modèle unique de droits, mais doit accepter une logique d'évolution graduelle en fonction des évolutions sociales et économiques, s'attacher à mieux structurer les modes locaux de régulation foncière et offrir une gamme de solutions juridiques et institutionnelles permettant, en fonction des contextes, d'accompagner et d'orienter les évolutions dans le sens souhaité.

⁴⁴ Cf. le chapitre "politiques et interventions".