MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
MINISTERE DELEGUE A LA COOPERATION ET A LA FRANCOPHONIE
Direction du Développement
Sous-direction du développement économique et de l'environnement

FONCIER RURAL, RESSOURCES RENOUVELABLES ET DEVELOPPEMENT

Rapport de Synthèse

Ph. Lavigne Delville
GRET
Février 1998

FONCIER RURAL, RESSOURCES RENOUVELABLES ET DEVELOPPEMENT

Rapport de Synthèse

Sommaire

Introduction 7

Chapitre 1

Foncier rural et ressources renouvelables : une thématique complexe, des dimensions politiques 9

Des dimensions et des enjeux multiples 11

Pour clarifier le débat : s'entendre sur le sens des mots, préciser les concepts 11

Le biais agrarien : foncier et ressources naturelles renouvelables 15

Deux grands courants de pensée 16

L'école des droits de propriété et les théories évolutionnistes du foncier 16

Arrangements institutionnels et diversité des modes d'appropriation 17

D'abord un choix politique 19

Face à la diversité des interprétations, partir de l'analyse des pratiques des acteurs 19

Chapitre 2

La question foncière en Afrique subsaharienne rurale, quelques repères 21

Une pluralité juridique 23

Les logiques sociales du territoire 23

L'Etat et les communautés 25

Le multi juridique et ses effets 27

Problèmes d'arbitrage : la question de la multiplicité des instances 28

Les systèmes fonciers locaux : des trajectoires plurielles 29

Des droits coutumiers dynamiques qui se renégocient 29

Les processus de transformation : quelques éclairages 31

Insécurité et conflits : des réalités et des modalités très variées 36

Conclusion 41
Une gestion de la confusion ? 41
Les effets ambigus des politiques des années 80 43

Chapitre 3

Sécurité, propriété, productivité : des réévaluations 45

Sécurité foncière et sécurisation 47
Dans les systèmes coutumiers, la sécurité de l'accès aux ressources dépend des liens familiaux et de la clientèle avec la communauté 48
L'Etat voit la sécurisation par le titre foncier 48
Là où des problèmes d'insécurité se posent, la sécurisation passe par une articulation entre ces deux modes de sécurisation 49
Foncier, propriété, productivité, enregistrement des terres : une réévaluation 50
Les effets mitigés des opérations d'enregistrement des terres 50
La question fiscale 52
Les perspectives de gestion des ressources communes 54
Conclusion 56
Les limites de la théorie des droits de propriété 56
Trajectoires foncières et demande d'innovation institutionnelle 58

Chapitre 4

Gérer le foncier rural : quelques enseignements des politiques et des interventions récentes 61

Articuler droits locaux et droit positif : options et enjeux 64
Démarche participative ou gestion décentralisée ? 64
Reconnaître les droits fonciers 67
Pratiques, cadre institutionnel et réglementaire, outils techniques : le besoin d'une approche pluridisciplinaire 70
Gérer le rapport entre innovation de terrain et adaptation juridique 71
Un nécessaire accompagnement socio-anthropologique 72
L'enjeu du « comment faire » 72

Chapitre 5

Quels fondements pour des politiques de gestion du foncier et des ressources renouvelables ? 75

Les difficultés d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières 77
Jeux d'acteurs et stratégies d'anticipation 77
Des spécificités liées aux trajectoires de l'Etat en Afrique 77

Des principes 78
Réconcilier légalité et légitimité, en articulant les modes de régulation foncière 78
Accompagner et orienter les dynamiques foncières dans un souci d'équité et d'efficacité économique 79
Renoncer aux archaïsmes coloniaux, élargir la gamme des solutions juridiques, cartographiques et institutionnelles 82

Contribuer à clarifier les règles du jeu foncier 83
Favoriser le débat public et la connaissance des textes 83
Améliorer la cohérence des politiques et des dispositifs locaux de gestion foncière 84
Favoriser et reconnaître les arrangements institutionnels locaux 85
Favoriser les arbitrages et les médiations 85

Articuler droits locaux et droit positif 86
Reconnaître et sécuriser les droits constatés, sur la base d'une prescription 86
Pour une gestion décentralisée 88
Patrimonialité ou subsidiarité en logique domaniale 91

Favoriser la circulation des droits sur la terre en sécurisant les transactions 92
Garantir les contrats : utilité pour les transactions marchandes et les droits délégués 92
Sécuriser par le contrat : quelques éléments de démarche 93

Le rôle de la recherche et de l'expertise 94
Des questions à approfondir par des travaux de recherche appliquée 94
Une contribution au débat public 96
Renforcer les capacités africaines de recherche et d'expertise 96

Conclusion

La sécurisation foncière est un élément de la construction d'un Etat de droit 97

Bibliographie 101

Introduction

"Longtemps considérée comme secondaire, ou en tous cas ne posant pas de problème majeur, la question foncière devient cruciale dans la majorité des pays africains. La compétition pour l'accès aux ressources s'accroît sous les effets conjugués de la croissance démographique, du renforcement de l'intégration dans les échanges marchands, de l'extension des surfaces cultivées suite aux changements techniques ou au développement des plantations, de l'accroissement des fronts pionniers, des migrations interrégionales, de la crise du pastoralisme, de l'emprise croissante des élites urbaines sur les moyens de production en milieu rural, etc. Pour des raisons extrêmement variées et à des degrés divers, l'Afrique rurale découvre l'espace fini.

L'Etat (colonial puis indépendant) n'a, sauf exception, pas réussi à imposer sa loi et à éliminer les droits fonciers locaux. Les modes locaux de régulation sont fragilisés par l'intervention de l'Etat et les évolutions récentes. A l'heure actuelle, la question foncière se caractérise par une pluralité de normes à l'échelle locale. Tout en étant en partie fonctionnelle (elle permet des adaptations souples aux changements d'environnement), cette pluralité de normes peut accroître l'insécurité foncière et favoriser les conflits, parfois violents, qui semblent se multiplier en Afrique rurale. Tout le monde reconnaît aujourd'hui l'inadaptation des lois foncières des années 60 et 70 et le besoin de les adapter. Cependant, vu la diversité des situations agro-écologiques, démographiques et socio-économiques, il paraît peu probable qu'une législation uniforme puisse apporter des solutions durables" (extrait de la problématique de l'Analyse comparative).

Un tel diagnostic est aujourd'hui globalement partagé. Mais des divergences importantes subsistent sur les facteurs en jeu, leur poids respectif et plus encore sur les options de politique et les axes d'intervention possibles : contrôler l'extension des conflits, favoriser un décollage économique, permettre à l'Afrique rurale de s'adapter au monde de demain.

Le travail d'expertise collective mené dans le cadre du *Plan d'action sur le foncier* avait pour objectif d'établir un état des lieux, rendant compte à la fois des diagnostics et interprétations de la question et des expériences récentes d'intervention. Il s'agissait de mobiliser un large réseau de compétences, pour construire un diagnostic partagé à partir duquel décideurs, chercheurs et praticiens de différentes disciplines puissent élaborer ensemble des réponses adaptées aux enjeux du début du XXIe siècle. Ce chantier a été mené sur deux fronts parallèles :

- d'une part, au Nord, un travail *d'analyse comparative des différentes approches.* Avec le Comité de Pilotage, nous avons construit une problématique d'ensemble, identifié une série de questions thématiques couvrant les différentes dimensions de la question foncière, sollicité une contribution spécifique sur chacune d'entre elles. Le but n'était pas d'aboutir à une vision unique, mais de mettre en regard les acquis les plus récents de la recherche foncière, les différentes approches et interprétations, de faire apparaître des convergences et de mieux cerner les points de divergences, afin de clarifier les débats. S'appuyant sur les

acquis les plus récents de la recherche foncière, ce travail a mobilisé une quarantaine de chercheurs et d'experts de diverses disciplines (juristes, politologues, économistes, agronomes, pastoralistes, socio-anthropologues, géographes, géomètres topographes, etc.). Grâce à l'IIED, nous avons pu solliciter des chercheurs britanniques et bénéficier d'apports sur l'Afrique anglophone. L'ensemble des contributions a donné lieu à un recueil de textes, discuté collectivement et validé en février 1997 ;

- d'autre part, *un séminaire de chercheurs et d'experts d'Afrique de l'Ouest*, qui s'est tenu à Gorée (Sénégal) en novembre 1996, sur le thème *" Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest "*. Co-organisé avec l'UFR de sciences juridiques et politiques de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal), avec la collaboration de l'IIED, il a réuni environ 25 personnes venant de dix pays. Ce séminaire a permis de mobiliser une partie de l'expertise africaine, de confronter des approches récentes francophones et anglophones et de travailler en groupes de travail sur quelques questions clés liées aux dispositifs locaux de gestion foncière et à la décentralisation, à l'insécurité foncière et à la gestion des conflits.

Le présent rapport tente une synthèse de ces travaux, qui sont en cours de publication aux éditions Karthala[1]. On y lira sans peine la dette que la recherche foncière francophone a envers les travaux et réflexions menées sous l'égide de l'Aprefa depuis une vingtaine d'années. Ces travaux proposent un cadre d'analyse interdisciplinaire incontournable. Bien des contributeurs à ce travail en sont membres. Les résultats récents de la recherche anglosaxonne sur les aspects économiques de la question foncière et la gestion des ressources communes, les études empiriques menées sous l'égide du CILSS sur la gestion décentralisée des ressources et la gestion des conflits, ainsi que des textes rassemblées dans la collection " Dossiers zones arides " de l'IIED ont permis d'enrichir et de compléter l'analyse[2].

La vocation du présent rapport est d'éclairer les responsables politiques africains et les agences d'aide en leur proposant des éléments d'analyse et de réflexion fondés sur l'état des connaissances. Il ne s'agit en aucun cas de promouvoir une solution unique et universelle. Les choix politiques, juridiques et institutionnels pertinents sont d'abord ceux qui répondent aux spécificités nationales, aux traditions juridiques et institutionnelles du pays, aux contextes politiques et économiques. C'est aux autorités politiques, avec l'appui de leurs experts, d'élaborer les choix et de trouver la façon de les traduire concrètement.

Notons enfin que, malgré une volonté d'ouverture, les références mobilisées concernent principalement l'Afrique de l'Ouest francophone.

---

[1] Ils sont complétés par un troisième ouvrage, coordonné par l'Aprefa, proposant un lexique et une bibliographie analytique sur le foncier en Afrique.

[2] Les références bibliographiques sont mentionnées dans le texte par un numéro entre parenthèses , qui renvoie à la bibliographie générale, en fin du document.

Chapitre 1

Foncier rural et ressources renouvelables : une thématique complexe, des dimensions politiques

Le foncier se définit comme l'ensemble des règles définissant les droits d'accès, d'exploitation et de contrôle de la terre et des ressources naturelles renouvelables. C'est donc un rapport entre les hommes ou les groupes sociaux, à propos de la terre ou des ressources qu'elle porte. Le foncier est une question pluridisciplinaire, qui met en jeu des dimensions sociales, techniques, économiques, institutionnelles, juridiques et politiques. Souvent négligées dans les débats de politique foncière, ces dernières dimensions s'avèrent particulièrement essentielles à prendre en compte.

Les débats sur les questions foncières voient se confronter des représentations du monde différentes, portant sur la vision de l'espace et de la nature, sur les formes d'appropriation, sur le rôle de l'Etat, etc. Les conceptions juridiques et institutionnelles du foncier portent la marque de l'histoire politique du pays. Il faut veiller à éviter d'être malgré soi piégé par des représentations liées à sa culture, à sa spécialité. En particulier, les débats sur le foncier comportent souvent un biais agrarien, qui focalise sur les seules terres agricoles négligeant ainsi les autres ressources (pastorales, halieutiques, forestières). Une conception du foncier en terme de propriété rend impossible une description juste des systèmes fonciers locaux et de leurs dynamiques. Un effort particulier de rigueur conceptuelle et terminologique est nécessaire pour éviter les faux-débats. Les travaux de socio-anthropologie du foncier et d'anthropologie du droit sont ici indispensables.

Deux grands courants de pensée, chacun avec différentes variantes, discutent de l'évolution des systèmes fonciers. En simplifiant, et au risque de caricaturer :

- *avec la théorie des droits de propriété, les économistes néo-classiques mettent l'accent sur les transformations de long terme liées à l'accroissement démographique et au marché et y voient une individualisation progressive, mais inéluctable et nécessaire, de droits collectifs vers une propriété individuelle ;*
- *les sciences sociales refusent un schéma unilatéral et insistent sur la diversité des modes d'appropriation, sur le caractère historique et donc contingent des transformations, sur le rôle de l'Etat ; pour elles, il n'y a pas de déterminisme, mais des trajectoires, construites à travers les jeux d'acteurs qui font évoluer les pratiques et les normes foncières.*

Se fondant sur des interprétations différentes des transformations foncières, ces différents courants de pensée proposent des orientations politiques différentes. Pour éviter les débats d'école, il est nécessaire de repartir des réalités concrètes, de ce que l'on sait aujourd'hui des systèmes fonciers locaux, des pratiques des acteurs, des interventions sur le foncier.

★ ★
★

Des dimensions et des enjeux multiples

Le foncier se définit comme l'ensemble des règles définissant les droits d'accès, d'exploitation et de contrôle concernant la terre et les ressources naturelles renouvelables. Cette acception large met l'accent sur la dimension sociale du foncier, rapport entre les hommes et les groupes sociaux, partie intégrante du fonctionnement de la société. Elle en souligne le caractère global et pluridisciplinaire. Le foncier met en effet en jeu, à différentes échelles (217, p. 13) :

- *des facteurs économiques* (la valeur de la terre, l'enjeu économique de son contrôle) ;
- *des facteurs juridiques* (les normes coutumières, le statut légal de la terre et des ressources, les dispositifs législatifs) ;
- *des facteurs institutionnels* (les instances d'arbitrage, de décision, d'administration foncière) ;
- *des facteurs techniques* (les techniques d'aménagement de l'espace, qui transforment la valeur et parfois le statut de la terre).

La question foncière comporte donc nécessairement des dimensions *politiques* :

- le contrôle de l'exploitation des terres et des ressources est un enjeu de pouvoir ;
- tout système de règles foncières doit s'appuyer sur un système d'autorité capable de le mettre en application : *" Seule une autorité efficace garantit la mise en application effective et durable du tissu relationnel des droits et obligations réciproques qui fondent le système de propriété"* (174, p. 41) ;
- définissant un cadre normatif des rapports entre l'Etat et les populations à propos de la terre et les ressources ainsi que les conditions d'accès à celles-ci, les législations foncières témoignent d'un choix politique plus ou moins explicite en faveur de telles ou telles catégorie d'acteurs.

La question foncière ne se résume donc pas à sa dimension juridique (le statut légal de la terre, les législations) ou économique (la terre comme facteur de production, la répartition des droits sur la terre définissant les inégalités économiques entre exploitations agricoles). Dans les sociétés paysannes, le foncier est une dimension intégrante des rapports sociaux, le rapport à la terre a des dimensions magico-religieuses.

Pour clarifier le débat : s'entendre sur le sens des mots, préciser les concepts

De nombreux problèmes de terminologie et de représentation tendent à obscurcir le débat sur la question foncière. Bien souvent, en fonction de leur discipline ou de leur statut professionnel, les observateurs ne parlent pas de la même chose, ou se servent des mêmes mots mais décrivent des réalités différentes. Le vocabulaire et les perceptions du foncier portent, en effet, la marque de l'histoire, celle d'une dualité tradition/modernité issue du dix-neuvième siècle, celle des approximations successives avec lesquelles la colonisation, puis les *techniciens* ont décrit des choses complexes qu'ils ne comprenaient pas faute d'avoir élaboré les catégories d'analyse adéquates. Propriété, coutumier, chef de terre, droit d'usage, communauté, droit, sont ainsi souvent de faux amis.

Parler du foncier demande donc une rigueur particulière dans le vocabulaire. Les travaux de socio-anthropologie et d'anthropologie du droit sont ici indispensables pour éviter les pièges les plus courants. Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques exemples permettront d'illustrer ces propos.

Des termes tels que *traditionnel* ou *coutumier* sont caractéristiques : récemment réévalués par les sciences sociales, ils évoquent encore fréquemment l'immobilité et l'immuabilité. Le terme *traditionnel* est tellement galvaudé qu'il tend souvent à décrire tout ce qui n'est pas *moderne*, c'est à dire venant de l'Etat, de la recherche ou du développement. Toute pratique paysanne, en particulier, est perçue comme *traditionnelle*, quand bien même c'est une innovation récente. Eviter l'emploi de ce terme oblige à un effort de précision et d'hygiène intellectuelle. Pour les sociologues, *coutumier* s'applique à des règles tirant leur légitimité de leur profondeur historique. Chauveau (11) explique que ce terme caractérise un système d'autorité fondé sur la première occupation et l'alliance. L'accès aux ressources y est fonction de l'appartenance sociale, l'application des règles foncières fait l'objet de négociations permanentes. Loin d'être figés et incapables d'évoluer, les droits fonciers coutumiers développent souplesse et capacité d'adaptation. On peut dire que les systèmes fonciers actuels sont coutumiers dans la mesure où *leurs principes* restent légitimes aux yeux des populations, mais en aucun cas parce que les droits n'ont pas évolué.

Mais le terme *droit coutumier* renvoie aussi, dans le langage administratif et juridique, aux tentatives de codifications opérées par l'administration coloniale. Des études précises ont montré sans aucune ambiguïté que *"au sens le plus strict, le droit coutumier est issu de l'interprétation faite par les administrateurs des droits sur la terre et sur les personnes tels que les chefs les leur ont décrits rétrospectivement, aux premiers temps de l'occupation coloniale. On a donc affaire à un double filtre : d'une part celui des chefs et des notables qui tendent à surestimer et souvent inventer les redevances dont ils bénéficiaient, les privilèges qu'ils détenaient, les terres qu'ils contrôlaient ; d'autre part celui des administrateurs, qui cherchent à exprimer cette version en termes proches du droit occidental, et à le rendre compatible avec les exigences du système colonial"* (180, p. 223). Une telle "fabrication de la coutume" (179) a été également mise en évidence au Kenya.

Le contenu du concept de *communauté* a, lui aussi, profondément changé. Au début du siècle, on opposait communauté à société. La seconde relevait d'individus alors que, dans la première, le collectif primait et imposait ses règles aux individus. Cette vision était bien sûr caricaturale : une communauté décrit un groupe humain d'interconnaissance, dont les membres partagent des valeurs communes. Cela n'exclut pas les stratégies individuelles. La communauté implique un certain contrôle social, peut se fonder sur la parenté (le lignage) ou sur la résidence, mais n'est jamais un tout monolithique.

Le terme *moderne* est également piégé. Au sens sociologique, il signifie *relevant de la trajectoire historique des Etats rationnels-bureaucratique*. Mais il est utilisé couramment pour caractériser ce qui est "adapté aux conditions actuelles, contemporaines". La récurrence, lourde de relents évolutionistes, des visions opposant *tradition et modernité* fait se télescoper les deux significations, si bien que l'on a tendance à considérer les résultats de quelques trajectoires historiques particulières (celles des Etat occidentaux) comme des solutions obligées et universelles. Mieux vaut

par conséquent éviter le terme *moderne* en utilisant le mot *contemporai* pour ce que l'on observe aujourd'hui, et l'expression *droit positif* pour le droit écrit de l'Etat.

Le terme même de *cadastre* renvoie à plusieurs réalités : au sens strict, c'est un système d'identification des biens, avec registre foncier et cartographie des parcelles. Ce type d'outil peut être essentiellement fiscal, comme en France ou bien juridique, comme en Allemagne, où il est considéré comme preuve de droit (21, 149). Il suppose un régime de propriété privée, mais Comby (14) rappelle qu'il n'est pas une condition de la propriété privée, ni même de l'impôt foncier : le cadastre fiscal est d'abord un outil d'équité dans la fixation de l'assiette de l'impôt ; il n'y a pas de cadastre au sens strict en Angleterre. Au sens large, le terme *cadastre* renvoie aussi à tout système d'information foncière (21, 123), ce qui ouvre une gamme plus large de conceptions et d'utilisations. Un débat sur la faisabilité, l'utilité ou l'impact d'un *cadastre* doit préciser le type d'outil dont on parle, les fonctions qu'il doit remplir. Il existe, en effet, d'autres formes de reconnaissance de la propriété que le *cadastre* : inscription sur un livre foncier sans bornage, fiscalité sans cadastre, etc.

Le concept de *propriété* pose des difficultés plus grandes encore car il est fondamentalement ambivalent. Contrairement aux langues africaines ou à l'anglais qui distingue entre *property* et *ownership*, le français ne dispose que d'un seul terme pour décrire des réalités différentes :

- *une propriété de fait (ou fonctionnelle*) : l'exploitant dispose sur les terres ou les ressources qu'il contrôle de droits permanents et transmissibles, d'usage, de gestion et d'exclusion (capacité à décider qui peut ou non avoir accès à cette ressource) ;
- *l'existence de transactions marchandes sur la terre*, témoignant que les droits sur celle-ci et éventuellement la terre elle-même deviennent au moins partiellement des biens marchands ;
- *un régime juridique de propriété privée*, qui implique que l'Etat définisse un statut juridique de propriété privée, délivre des titres et réglemente le contenu et les modalités des transactions.

Au sens strict, comme on le verra, il n'y a en général pas de propriété foncière en régime coutumier, ce qui ne veut naturellement pas dire qu'il n'y ait pas de droits clairement définis : il y a fréquemment dissociation des *droits d'appropriation* et des *droits d'exploitation,* qui sont exercés à des niveaux différents de l'organisation familiale. Il n'y a propriété (fonctionnelle) au sens strict que lorsque ces deux types de droits se superposent sur la même unité d'exploitation. Alors que l'importance du marché de la terre est un point crucial dans les débats d'interprétation sur la question foncière, le terme de *vente* pose lui aussi problème. On y reviendra ci-dessous. Toutes ces ambiguïtés nuisent à la compréhension entre les disciplines et à la qualité des descriptions empiriques, à tel point qu'il s'avère difficile d'interpréter correctement de nombreuses analyses ou descriptions. De plus, ces ambiguïtés contribuent à transformer les réalités : par exemple, l'usage impropre mais fréquent du terme *propriétaire* pour désigner le chef de famille, qui n'est, dans le droit coutumier, que gestionnaire d'un patrimoine lignager ou familial, contribue à légitimer les revendications de ces chefs de famille pour transformer leur fonction, au détriment des autres ayants droit.

Moins connotés, plus proches des conceptions locales, les termes d'*appropriation* et de *maîtrise foncière* permettent d'échapper à ces travers. Lorsqu'elle distingue entre les droits d'*exploitation* (prélèvement, gestion) et les droits d'*administration* (droit de délivrer des droits d'accès, droit d'aliéner), la description des différents types de droits s'exerçant sur un même espace permet une meilleure appréhension de la réalité. Les analyses de Schlager et Ostrom (201) et la théorie des maîtrises foncières (158) sont

deux approches complémentaires sur cette question (cf. leur présentation dans (10)). Issus de travaux récents, les termes de ces analyses ne sont pas encore complètement stabilisés, mais l'approche proposée est aujourd'hui incontournable pour tous les intervenants sur le foncier[3].

Plus fondamentalement, ces problèmes de terminologie renvoient à des questions de représentations et de catégories de pensée (217). Reprenant l'étymologie des termes se rapportant au foncier, Le Roy (33) montre à quel point ils sont liés à des contextes historiques spécifiques : techniciens, cadres, des décideurs, etc. partagent des conceptions de l'espace, du territoire, de la propriété, du pouvoir, du droit qui sont issues du processus historique de transformation des sociétés occidentales ; et ne permettent pas de rendre compte des conceptions locales. Nous avons construit une représentation géométrique du territoire : un espace homogène défini par ses limites. Les ruraux africains en ont une représentation topocentrique : un espace défini à partir du lieu d'où s'exerce le pouvoir[4]. Le terme *forêt* renvoie étymologiquement à un espace dont sont exclus les ruraux (105) ce qui est encore la conception des Eaux et Forêts. Ces divergences de représentations entre Etat et techniciens d'un côté, et populations rurales de l'autre, ont marqué la fin du XIXème siècle en France : dans diverses régions, des affrontements larvés ont opposé gardes forestiers et ruraux pendant plusieurs décennies. On les retrouve en Afrique, dans des termes très voisins : la révolte contre les forestiers était une des causes des soulèvements paysans liés à la chute de la dictature au Mali.

Techniciens et sociologues divergent aussi sur la question des conflits. Pour les premiers, les conflits témoignent d'un désordre, qu'il faut combattre et prévenir. Pour les sociologues, le conflit est inhérent à la vie sociale. Il est facteur de changement (9).

Enfin, les conceptions juridiques du foncier, dans les pays d'Afrique, portent la marque de l'histoire politique du pays qui les a colonisés et a transféré dans des contextes forts différents un type particulier de rapport entre populations et Etat : la référence au Code civil, dans les pays francophones, reprend la tradition centralisatrice et uniformisante de l'Etat en France ; alors que les pays anglophones s'inspirent de la Common Law britannique (cf. encadré). Faute d'être conscients de ces déterminations culturelles, nos analyses du foncier africain sont faussées, comme le sont nos propositions d'innovation[5].

---

[3] Le terme *patrimonial* ayant différentes significations, le terme de *gestion patrimoniale* peut lui aussi susciter des ambiguités ou des incompréhensions : il renvoie à une conception des ressources comme *patrimoine commun* des citoyens du pays. Mais on parle aussi de *patrimoine* pour décrire le capital économique et foncier au niveau familial et lignager, les stratégies d'alliance et d'héritage visant à conserver ou accroître ce patrimoine. Enfin, les politologues parlent de *logiques néopatrimoniales* pour décrire l'appropriation privée des ressources publiques par les élites africaines, ce qui n'est certes pas un modèle de *gestion patrimoniale des ressources foncières*...

[4] Les parcelles de culture ont bien évidemment des limites claires, mais le jeu de la jachère et des droits délégués fait que le parcellaire cultivé peut varier significativement d'une année à l'autre.

[5] En particulier, la référence à telle ou telle tradition juridique repose souvent plus sur la norme que sur la réalité des pratiques : il existe en France une diversité de régimes fonciers. Des espaces de propriété commune subsistent et retrouvent même parfois vigueur (8); les modes de transmission du patrimoine chez les agriculteurs continuent à refléter des diversités régionales marquées (144); la question des *usages locaux* a été récurrente dans les débats juridiques sur le monde rural tout au long du XIXe et de la première moitié du XXe siècle (87). Cette dernière question est d'un intérêt tout particulier : elle montre combien les juristes français ont eu des difficultés à traiter des *usages locaux*, incontournables mais complexes. Un Code rural était prévu dès la Révolution, diverses tentatives ont eu lieu tout au long du XIXe siècle, mais n'ont jamais abouti.

Common law and indirect rule (C. Toulmin, IIED)

En Afrique de l'Ouest, l'administration coloniale britannique s'est largement appuyée sur les structures locales de pouvoir et d'autorité pour rendre la justice, maintenir l'ordre et la loi et lever les impôts. A l'exception de quelques zones réservées pour l'extension urbaine ou les plantations, l'essentiel des territoires coloniaux était gouverné sous forme d'administration indirecte et par le droit coutumier, via des tribunaux locaux, selon des principes reposant sur la tradition britannique de la *common law*.

La *common law* britannique fournit un ensemble de principes généraux, dont l'application dans une situation donnée est déterminée par un juge, s'appuyant fortement sur les cas passés et les précédents qu'ils ont établis. Fondées sur la jurisprudence et l'argumentation, les procédures de la *common law* ont une grande flexibilité et permettent ainsi de nouvelles interprétations lorsque les circonstances changent. La *common law* maintient aussi une relation étroite avec les structures et les valeurs du groupe social concerné, ce qui amène à des solutions diverses, en fonction des circonstances locales. De ce fait, ce système juridique diffère profondément d'un système de codification, définissant depuis le centre un ensemble de règles devant s'appliquer uniformément dans tout le pays. Permettant des interprétations changeantes en fonction des circonstances, la *common law* est parfois considérée comme susceptible d'aboutir à des abus en faveur d'intérêts locaux puissants. Elle peut aussi aller à l'encontre de principes d'équité, puisque des cas semblables peuvent donner lieu à des jugements différents selon les lieux. Enfin, comme elle s'appuie sur un volume énorme de précédents, il y a besoin de synthèses pour résumer les orientations globales fournies par les cas passés, sur les différents registres de la loi.

Les deux systèmes de *common law* et de loi codifiée ne peuvent être compris qu'en référence à l'expérience historique de l'Angleterre et de la France, sur les trois ou quatre derniers siècles, en particulier aux tensions issues de la guerre civile anglaise du XVII° s, de la Révolution française de 1789 et de ses contrecoups au XIXe s. Ces conflits ont engendré des types de rapports entre gouvernement et citoyens qui continuent à être reflétés par les systèmes juridiques de ces pays et dans la structure des lois et des dispositifs administratifs introduits dans les pays qu'ils ont colonisés.

Portant sur des réalités complexes et fondamentalement interdisciplinaires, la question du foncier et des ressources renouvelables exige donc que l'on porte une attention particulière aux problèmes de terminologie. Chaque catégorie d'intervenant technique se doit de mobiliser, outre ses connaissances et compétences spécifiques (juridiques, topocartographiques) une connaissance suffisante de l'analyse socio-foncière.

Le biais agrarien : foncier et ressources naturelles renouvelables

En milieu rural, le terme *foncier* met l'accent sur le *fonds*, la terre. De ce fait, il tend à mettre l'accent sur l'activité agricole et sous-estime, ou même ignore, les autres ressources. La perception générale du foncier comporte une forte polarisation agricole, voire "agrarienne", qui est encore renforcée par le fait que la majorité des cadres du monde rural a une mauvaise connaissance des sociétés pastorales. En proposant une représentation géométrique de l'espace, mettant en avant les parcelles, matérialisées par leurs limites, les conceptions cadastrales renforcent encore cette tendance. Les autres ressources renouvelables (pastorales, forestières, halieutiques, cynégétiques, etc.) jouent cependant un rôle important, voire essentiel, dans les économies paysannes et rurales. En particulier dans les pays de savane, l'élevage est une importante source de revenus d'exportation.

Les travaux récents permettent de comprendre les logiques des différents fonciers. Chaque type de ressource (et même chaque mode d'exploitation du milieu) a ses propres

règles de contrôle d'accès à la terre et son organisation de l'espace[6]. Le résultat est que un même espace peut faire l'objet de différents types d'exploitation, simultanément ou successivement, et donc porter des droits différents, détenus par des acteurs différents. Cette complexité apparente n'est pas un problème en soi, tant que les règles de hiérarchie ou de succession entre les activités sont claires (52).

L'enjeu économique et environnemental des ressources renouvelables incite à leur porter attention et à avoir une vision élargie de la question foncière. C'est pourquoi, par la suite, nous utiliserons le terme foncier dans le sens de *systèmes d'accès et de contrôle de la terre et des ressources* (*land tenure and resource access*).

Deux grands courants de pensée

Les débats sur la question foncière sont marqués par la confrontation de conceptions et de théories assez différentes. Il est nécessaire d'en exposer les grands principes, afin de mieux comprendre les fondements des différents diagnostics et des différentes expériences de terrain. Pendant longtemps, les agronomes et les économistes ont eu une vision *fixiste* des systèmes fonciers africains, qu'ils décrivaient comme l'exact opposé d'un système de propriété[7] : censés se fonder sur une logique de redistribution périodique au sein de la communauté, ces systèmes *traditionnels* étaient supposés privilégier des pratiques extensives, peu productives par unité de surface et interdire toute production de surplus. Fondamentalement incapables de faire face à des enjeux nouveaux (démographiques ou de développement économique), ils auraient constitué des blocages à tout gain de productivité de la terre. Un changement radical des modes d'accès à la terre, sous l'impulsion de l'Etat, semblait nécessaire. La propriété privée apparaissait comme la seule forme institutionnelle capable de stimuler les investissements.
Cette vision *fixiste* des systèmes fonciers coutumiers est aujourd'hui totalement remise en cause. Quelle que soit leur orientation théorique, tous les observateurs reconnaissent que les systèmes fonciers locaux sont dynamiques et capables d'adaptation. Des débats subsistent sur les causes et conséquences de ces dynamiques, sur l'existence ou non de seuils de rupture au-delà desquels les logiques coutumières ne seraient plus capables de s'adapter, sur les origines et les conséquences des conflits, et sur le rôle de l'Etat.

Avec tous les risques de simplification que cela implique, on peut distinguer deux grands courants de pensée, chacun ayant des variantes.

L'école des droits de propriété et les théories évolutionnistes du foncier

L'école des droits de propriété repose sur une conception économique néoclassique, pour laquelle le marché représente la forme économique la plus efficace[8]. Les théories évolutionnistes des droits sur la terre considèrent qu'en situation de faible pression sur les ressources, les régimes coutumiers, fondés sur des systèmes de propriété commune et des logiques extensives, sont efficaces, mais que, sous l'influence de la croissance

[6] Cf. l'ouvrage *L'appropriation de la terre en Afrique Noire (Le Bris et al, 1991)* qui présente les principes des différents fonciers.

[7] En fait, comme le montre Mortimore (40) pour l'Afrique anglophone, plusieurs interprétations coexistaient au début de la colonisation. Celle-ci a particulièrement été reprise par les agronomes et les économistes.

[8] Cette section s'inspire fortement de l'analyse détaillée qu'en fait Platteau (191).

démographique et du marché, on assiste à une évolution progressive vers une individualisation des droits et une extension des échanges marchands, parallèlement à un effritement puis une disparition du rôle des autorités coutumières. Par un processus qui est la fois inéluctable et positif d'un point de vue économique, on aboutit ainsi à une généralisation de la propriété privée, individuelle et familiale.

La permanence de régulations coutumières, la faible importance des échanges marchands dans une bonne partie de l'Afrique, même en situation de forte pression sur les ressources, le caractère réversible ou ambigu de certaines " ventes " de terre, sont les signes d'une situation transitoire, précédant le développement d'un véritable marché foncier et la généralisation de la propriété privée.

Dans les formulations les plus libérales de ces théories, le passage à la propriété privée se fait spontanément, très progressivement, par le simple jeu des acteurs. Une intervention de l'Etat risquerait de compliquer la situation et de créer de nouvelles imperfections. Une formulation plus récente tente de mieux rendre compte des réalités empiriques. Elle s'appuie sur les théories récentes de "l'innovation institutionnelle induite"[9]. formulées à la suite de recherches effectuées en Asie. Dans cette optique, la compétition croissante entraîne des revendications contradictoires sur un même espace et des incertitudes sur les droits fonciers (qui sont en phase de transition : ni application des principes coutumiers, ni expression du droit moderne). Cette situation occasionne une multiplication des conflits et une surexploitation des ressources, ce que l'on observe dans l'Afrique contemporaine. Dans cette situation de trouble demandent (explicitement ou non) à l'Etat d'intervenir et de mettre en place un régime de propriété privée. L'innovation institutionnelle que représentent les procédures d'enregistrement et de délivrance de titres permet de clarifier les droits et de rétablir la paix sociale. Elle facilite les transactions foncières au profit des exploitants dynamiques et permet l'accès au crédit, le titre pouvant servir de garantie. En levant les blocages que constituaient des droits peu clairs et le manque d'accès au capital, elle encourage les investissements dans la terre, ce qui favorise les gains de productivité.

Ces deux variantes des théories évolutionnistes reconnaissent donc le caractère dynamique, flexible et adaptatif des systèmes fonciers locaux. Elles se placent dans une perspective de " transition " vers une généralisation de la propriété privée, les systèmes de " propriété commune " devenant obsolètes (tant du point de vue de leur efficacité sociale que de leurs performances économiques) dès que la pression sur les ressources s'accroît. Mais elles diffèrent sur la capacité spontanée des systèmes fonciers à se métamorphoser et à faire advenir un régime de propriété privée, et donc sur le rôle de l'Etat.

Arrangements institutionnels et diversité des modes d'appropriation

Les travaux socio-anthropologiques et historiques ont, depuis longtemps, mis l'accent sur la diversité des situations foncières et montré comment les rapports fonciers sont ancrés dans les rapports sociaux. Ils s'intéressent aux conceptions locales du rapport à la terre, aux normes et aux pratiques locales en matière foncière, aux modes de gestion et de régulation, mettant l'accent sur la position sociale des acteurs, sur le rôle des autorités

[9] Les approches institutionnalistes s'éloignent de la vision d'un marché fonctionnant spontanément de façon optimale. Elles montrent l'importance des règles du jeu, des structures organisant le marché, des *institutions* au sens économique du terme. Elles restent cependant dans une optique d'économie néo-classique et discutent de l'émergence des institutions organisant le marché en terme de marché.

coutumières. Depuis une quinzaine d'années, des études empiriques, mettant l'accent sur les acteurs et leurs pratiques, et sur les dynamiques de changement, ont profondément renouvelé les interprétations trop structuralistes ou fonctionnalistes. Elles ont été rejointes par les études d'orientation néo-fonctionnalistes, qui s'intéressent aux institutions, aux systèmes de règles gouvernant le comportement des acteurs.

Il s'agit là de descriptions et d'analyses fines de réalités complexes, qui tentent d'échapper à l'ethnocentrisme en s'appuyant sur les conceptions paysannes du foncier et mettent l'accent sur les décalages entre normes et pratiques, sur la façon dont les acteurs utilisent, détournent ou créent les normes sociales. Ils insistent sur la diversité des modes d'appropriation de la terre et des ressources, et sur la dynamique des arrangements suivant lesquels les acteurs règlent leurs problèmes fonciers (29). Pour décrire et expliquer les situations actuelles, et tout en partageant un certain nombre de constats empiriques avec les travaux issus des théories évolutionnistes, ces travaux mettent l'accent sur d'autres facteurs. Ils proposent une interprétation différente des dynamiques foncières, tant du point de vue des mécanismes en jeu que des trajectoires. Tout en reconnaissant l'existence et l'extension des transactions marchandes sur la terre, ils en contestent le caractère systématique et récusent une perspective exclusivement propriétariste : la situation de "marchandisation imparfaite de la terre" n'est pas nécessairement une étape transitoire. Plus qu'à une évolution nécessaire et irréversible vers des droits exclusifs et aliénables, on assiste à une diversification des modes d'accès aux ressources, à l'apparition de nouvelles instances de régulation, à la création de nouveaux arrangements sociaux tentant de répondre aux enjeux actuels. Le développement de transactions monétaires sur la terre, sur certaines portions de l'espace ou certains types de ressources, peut aller de pair avec d'autres formes d'arrangements, de type clientélistes ou patrimoniaux.

Dans cette optique, la propriété privée n'est donc pas la seule façon de sécuriser l'accès à la terre. Elle peut, en effet, être difficilement compatible avec des modes d'exploitation du milieu pour lesquels la flexibilité et/ou la mobilité est essentielle (pastoralisme, par exemple). Il peut même arriver qu'elle soit source d'insécurité, en obligeant des familles pauvres à vendre ou hypothéquer leur terre, ou chez les paysans dont les terres sont immatriculées par des élites urbaines, seules à même d'utiliser à leur profit la législation.

Ces auteurs préconisent une sécurisation plutôt qu'une privatisation : pour que les producteurs puissent investir, l'essentiel est qu'ils disposent de droits reconnus et stables, de leur point de vue. Cette sécurisation peut passer par des formes multiples, dont la propriété privée n'est qu'une des formes possibles (27). Si le décalage entre les règles coutumières et les pratiques sont accrus, si les instances de régulation sont multiples, la clarification des droits ne passe pas par leur réduction à un modèle unique de propriété privée individuelle, qui n’a guère de chances de s’imposer en dehors de situations spécifiques. Elle ne passe pas non plus par un pseudo retour à une situation "traditionnelle" mythique, qui nierait les profondes évolutions des règles foncières. Mais par la négociation de compromis sur des règles qui soient à la fois légitimes aux yeux des populations et légales.

Plus qu'une intervention normative de l'Etat, la solution se trouve alors dans la mise en place de systèmes de négociation et d'arbitrage, accompagnant, en fonction des histoires locales, l'adaptation des droits (159, 5, 55). Fondée sur une description fine et rigoureuse des dynamiques à l’œuvre, cette approche est moins théorisée et surtout moins

"prédictive" que les théories évolutionnistes, qui proposent à la fois une perspective à long terme et des axes de politique foncière.

D'abord un choix politique

Tout en ayant une lecture différente des dynamiques actuelles et des transactions marchandes sur la terre, tout en s'opposant sur l'opportunité de politiques de privatisation et d'enregistrement des terres, la théorie de l'innovation institutionnelle induite comme les approches socio-anthropologiques considèrent que l'extension d'une appropriation privée de la terre (la transformation de la terre en bien marchand) est d'abord le fruit de processus historiques, et ne se décrète pas "par le haut" (14). Une politique de privatisation n'a de chances de réussir que dans des contextes spécifiques, où l'individualisation des droits a déjà atteint un degré important.

Les deux approches partagent également la conviction que la généralisation de la propriété privée au sens strict ne résulte pas de la seule évolution spontanée des systèmes fonciers locaux. Elle demande une intervention volontariste de l'Etat, qui doit construire le cadre juridique et administratif adéquat. Il s'agit donc clairement d'un choix politique.

Face à la diversité des interprétations, partir de l'analyse des pratiques des acteurs

Les différentes analyses du foncier renvoient donc à des schémas analytiques divers, des modèles d'interprétation fondés sur des postulats et des orientations disciplinaires différentes (juristes, socio-anthropologues, économistes). de ce fait, elles tendent à privilégier un axe d'approche et donc une partie de la réalité[10]: les facteurs "macroscopiques" tels que la transformation du milieu ou la démographie, les conditions englobantes économiques ou politiques, ou encore les jeux d'acteurs à l'échelle locale. La compréhension des dynamiques foncières se heurte à la difficulté d'une analyse interdisciplinaire qui réussisse à proposer un cadre d'interprétation intégrateur. La conception et la mise en œuvre de politiques et d'actions réellement adaptées en souffrent d'autant plus que les décideurs et les opérateurs ont besoin de modèles simples et opératoires sur lesquels fonder leurs choix et leurs actions. Ils ne peuvent se contenter d'analyses disciplinaires. Ce travail espère être un jalon, contribuant à l'émergence d'une nouvelle analyse synthétique fondée sur les acquis scientifiques et opérationnels récents[11].

Pour y parvenir, nous avons privilégié une approche par les acteurs (les ruraux, mais aussi les cadres de l'administration, les décideurs, les experts, etc.). Nous avons jugé que c'est par l'observation attentive des pratiques et des dynamiques que l'on peut comprendre les stratégies des acteurs concernés par la question foncière. Pragmatique, cette approche espère dépasser les clivages idéologiques par la confrontation aux réalités de terrain (11) [12]. Chercher à comprendre pourquoi les acteurs font ce qu'ils font

[10] Même si l'approche anthropologique se veut globale, holistique, et permet de comprendre les interactions entre différents plans de la réalité.

[11] Riddell (199) souligne aussi l'apparition d'une théorie synthétique.

[12] Cf. Chauveau (112) pour une synthèse sur le concept de *stratégies* et son utilisation dans le milieu du développement.

n'implique pas de justifier leurs pratiques, ni de vouloir conserver ce qui existe sous prétexte qu'on en comprend les raisons. Ce n'est en aucun cas refuser une transformation de ces pratiques en fonction d'objectifs politiques et économiques, ou de perspectives à moyen ou long terme. C'est simplement prendre acte du fait que, sauf volonté coercitive affirmée, une politique doit prendre en compte la réalité pour avoir prise sur elle. L'impact concret d'une loi ou d'un projet de terrain n'est pas tant dans ce que dit le texte ou le document-projet, que dans la façon dont les différents acteurs s'en saisissent et l'utilisent, en fonction des réalités et des rapports de force. Dès lors, mieux vaut tenter d'anticiper sur les réactions probables que les découvrir *a posteriori*.

Chapitre 2

La question foncière en Afrique subsaharienne rurale, quelques repères

Proposer une synthèse de la question foncière en Afrique subsaharienne rurale est nécessairement une gageure. Un modèle général est impossible. Quelques traits récurrents apparaissent néanmoins, pour les situations paysannes. Dans les systèmes fonciers locaux, l'accès à la terre et aux ressources fait partie intégrante des rapports sociaux. Les systèmes coutumiers reposent sur un certain nombre de principes, mis en œuvre et arbitrés par des autorités dont la légitimité tient à l'antériorité d'installation et à l'alliance magico-religieuse avec les génies du lieu. Fondés sur l'alliance et l'arbitrage, ils relèvent d'une logique procédurale, et non d'un système de normes rigides. Ils combinent différents types de rapports fonciers, avec des articulations variées et dynamiques entre logiques individuelles et régulations collectives. Ils sont enfin très dynamiques, avec des trajectoires plurielles, ne se réduisant pas à une simple évolution vers une propriété privée individuelle : au travers des transformations très profondes des règles d'accès et de transmission de la terre que vivent les sociétés rurales, les principes du coutumier restent leur référence légitime.

Fondées sur les traditions juridiques des pays colonisateurs, amendées mais non transformées par les Etats indépendants, les législations nationales sont fondées sur des principes radicalement opposés. Au nom du développement et de la rationalité, elles ont instauré un monopole de l'Etat sur les terres et la gestion des ressources, en décalage profond avec les systèmes d'exploitation et les règles foncières des ruraux. L'Afrique rurale se trouve ainsi dans une situation de multi-juridisme, la légitimité (les normes locales) étant largement déconnectée de la légalité. C'est là, et non dans une incapacité des systèmes locaux à s'adapter, que se trouve la source des dysfonctionnements majeurs : la négation des règles locales a favorisé des situations d'accès libre, aboutissant à une dégradation des ressources ; la coexistence non régulée de différentes instances d'arbitrage autorise des revendications contradictoires, des surenchères et l'escalade des conflits. La question foncière se caractérise ainsi par une confusion apparente, utilisée à leur profit par les acteurs puissants, dans leurs stratégies économiques et politiques. Bien que le monopole foncier légal des Etats ait été un échec, tant juridique qu'économique, l'Etat et ses agents sont très réticents à y renoncer.

★ ★

★

La diversité des situations est telle qu'une synthèse relève de la gageure. Néanmoins, un certain nombre de traits récurrents traversent les multiples travaux et permettent de dégager une vision d'ensemble. Bien que nous ayons eu le souci d'élargir l'approche à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, la littérature mobilisée reste assez marquée par l'Afrique de l'Ouest francophone. La majeure partie des conclusions semble néanmoins s'appliquer assez largement, quelle que soit la tradition juridique du pays : le contrôle des ressources est toujours un enjeux économique et politique important, pour les ruraux comme pour les élites locales, coutumières ou non, ou nationales et on observe des pratiques voisines. Il y a plus, semble t-il, des questions de degrés que des différences fondamentales, en fonction du poids relatif des élites locales, coutumières ou non, et des agents de l'Etat. Précisons aussi que cet essai de synthèse concerne les situations paysannes, à l'exclusion des grands projets d'irrigation, de l'Afrique du Sud et des anciennes zones de colonisation agricole européenne d'Afrique de l'Est anglophone ou lusophone.

Une pluralité juridique

Les logiques sociales du territoire

Dans les systèmes coutumiers, l'accès à la terre et aux ressources fait partie intégrante des rapports sociaux. Le foncier est *enchâssé*[13] dans les rapports sociaux; l'organisation de l'espace en est en quelque sorte la projection spatiale. Les systèmes coutumiers sont fondés sur l'alliance (168) et reposent sur un certain nombre de principes (10) : accès aux ressources lié à l'appartenance à la communauté, en fonction des règles en vigueur; principe d'antériorité des fondateurs; distinction "autochtones"/"étrangers" ; droits d'usage confirmés par la marque du travail ; etc.). Ces principes sont mis en œuvre et arbitrés par des autorités dont la légitimité tient à la fois à l'antériorité d'installation (les fondateurs) et à la reconnaissance de l'alliance magicoreligieuse qu'ils ont passée avec les génies du lieu. Ils disposent de ce fait d'une *maîtrise territoriale* qui est, de fait, un pouvoir politique puisqu'il leur permet d'accepter ou de refuser l'installation d'une famille. *"En donnant ou non son accord à l'installation d'un nouveau venu et en l'insérant dès le départ dans un réseau d'alliances, il assurait une régulation du processus par lequel se constituait une communauté locale. Etait à œuvre la logique du territoire et non pas celle de l'espace de production"* (196, p. 289-290). Les lignages qui ont été autorisés à s'installer se voient affecter une portion de brousse à défricher, sur laquelle ils disposent en général de droits d'appropriation permanents et transmissibles. Les familles et individus qui le composent accèdent aux terres et aux ressources en fonction des règles locales et de la disponibilité en terre. Des *étrangers* peuvent être accueillis par un lignage qui leur confie des droits délégués sur des parcelles. Ces droits découlent de la relation de clientèle établie avec le lignage en question. Ils peuvent

[13] Cette expression de Polanyi (193) soulignait que, dans les sociétés non-capitalistes, l'économique n'est pas une catégorie autonome, mais qu'elle fonctionne au sein des rapports sociaux.

comprendre des clauses non foncières et sont révocables. L'alliance matrimoniale assure l'intégration des *étrangers*, qui changent alors de statut foncier. Les épouses sont des *étrangères* dont le statut foncier relève des droits délégués. En les faisant rentrer dans la famille de leur mari, le mariage leur donne accès à des droits de culture en fonction des règles en vigueur. En cas de divorce et parfois de veuvage, elles perdent ces droits. Mais elles peuvent retrouver un accès à la terre, dans leur propre famille (58). Le statut foncier des épouses est donc complexe: il relève de droits d'usage et non d'appropriation ; il est sécurisé tant que dure le lien matrimonial.

Les situations concrètes sont extrêmement variées, le rôle des autorités coutumières également, et toute généralisation est dangereuse. D'autre part, les sociétés rurales ont une organisation socio-politique, des structures familiales, des rapports de production qui recouvrent une large gamme de cas de figure. En fonction de leurs modes de contrôle de la terre et de la force de travail, elles disposent d'une diversité de rapports fonciers, combinant, selon les ressources, des formes d'appropriation permanente familiale ou lignagère, voire individuelle, et des modes de gestion commune. De plus, les différents écosystèmes posent des problèmes spécifiques d'exploitation du milieu, qui se traduisent par des règles foncières spécifiques : fluctuation de la ressource et besoin de mobilité pour la pêche ou le pastoralisme (53), saisonnalités différentes ; contrôle foncier accru mais redistribution des droits de culture en fonction de la hauteur de la crue dans les cuvettes inondables (151). Chaque société dispose ainsi d'une gamme de rapports fonciers, organisés autour de l'activité principale.

Enfin, loin d'être figés, ces rapports sociaux sont remodelés en permanence du fait des changements historiques, économiques et sociaux vécus par les sociétés. Néanmoins, dans tous les cas, la distribution des droits concrets découle d'une triple logique sociale :

- d'une part *le socio-politique* : l'histoire politique du village et de la région, les rapports d'alliance et de hiérarchie entre lignages;
- d'autre part *les rapports sociaux familiaux*, l'accès à la terre et aux ressources dépendant de la position au sein de la famille;
- enfin, les *divers arrangements et négociations* liées à la définition des droits concrets. Ceux-ci, en effet, ne sont jamais l'application stricte et mécanique des règles coutumières. Loin d'être l'application d'une série de normes détaillées, les droits sont le fruit de négociations, arbitrées par les autorités foncières, chefs de lignage ou maîtres de terre.

En particulier, des droits d'usage temporaires (prêt à court terme, prêt à long terme, "location", "métayage", etc.) peuvent être délégués par un ayant-droit lignager à une autre personne, moyennant une reconnaissance de l'origine du droit et des modalités spécifiques (31). Ce type de rapport foncier, très mal rendu par le terme de "faire-valoir indirect", permet à la fois l'accueil d'"étrangers" liés à leur hôte par des relations de clientèle et des ajustements entre familles en fonction de l'évolution démographique des unités de production. Une partie non négligeable des droits de culture peuvent être ainsi détenus par des exploitants n'appartenant pas au lignage détenteur des droits d'appropriation issus de la défriche.

Contrôle territorial au niveau des chefs de terre, droits d'appropriation au niveau du patrimoine foncier lignager, droits de culture à l'échelle des unités de production, droits délégués partiels et temporaires à des dépendants (cadets ou femmes) ou à des clients : la description des systèmes fonciers passe schématiquement par quatre niveaux d'analyse qui, éventuellement, se superposent Ajoutons que les droits liés aux autres ressources (arbres, pâture, résidus de récolte) peuvent mettre en jeu d'autres usagers. Le caractère

inaliénable de la terre et cette superposition de droits différents s'exerçant à des niveaux d'organisation sociale différents interdisent de parler de propriété foncière.

Les transformations politiques, les changements religieux, les transformations économiques, la croissance démographique provoquent des changements du système d'autorité comme des droits concrets. Ce qui conduit P. Mathieu (171) à préférer parler de *logiques sociales du territoire* plutôt que de système coutumier, ce terme pouvant évoquer quelque chose de traditionnel, d'ancien. Ce qui est relativement permanent, ce sont les principes fondamentaux et non les droits concrets ou les autorités, qui ont pu subir les vicissitudes de l'histoire. Sauf exception, ce sont les principes qui sont et restent la référence légitime aux yeux des ruraux.

L'Etat et les communautés

L'Etat, colonial puis indépendant, a édicté des législations sur les terres et es ressources renouvelables. Pour l'Etat colonial, il s'agissait d'affirmer son contrôle sur les hommes et de transformer les agricultures, dans une optique de "mise en valeur", et en particulier, dans un certaines zones, de favoriser l'installation d'une agriculture contrôlée par les colons européens (Afrique de l'Est anglophone, mais aussi les premiers temps des plantations de café en Côte d'Ivoire, la Guinée, etc.). Même lorsqu'un intérêt pour les agricultures et les systèmes fonciers locaux s'est manifesté, ce fut sur des représentations inexacte (cf. ci-dessus la question des *coutumiers*) ou avec la volonté manifeste de les utiliser pour les objectifs de la colonie. La question des ressources renouvelables a été un des thèmes où la volonté de contrôle politique de la paysannerie s'est appuyée sur des arguments techniques (l'irrationalité de la jachère, le risque d'érosion, la surexploitation des ressources) qui n'avaient parfois d'autre réalité que de justifier cette mainmise (15, 119). Les ruraux ont été systématiquement écartés des ressources rentables là où il avait colonisation agricole ou exploitation du bois (161, 213).

En zone francophone, les conceptions jacobines et uniformisatrices de l'Etat ont déterminé une logique d'administration directe, qui s'opposait aux autorités coutumières ou, du moins, les instrumentalisait fortement. Dans un premier temps, l'objectif du colonisateur a été de développer une propriété privée inexistante en régime coutumier. L'outil pour cela fut l'immatriculation. En négation de toutes les formes d'appropriation locales, la doctrine des "terres vacantes et sans maîtres" considère que les terres non immatriculées (c'est à dire l'essentiel des surfaces) appartiennent à l'Etat et font partie du domaine colonial. Au départ, le domaine de l'Etat est censé correspondre à des terres en attente d'affectation, via la procédure de concession, issue du système Torrens, mis au point en Australie pour la répartition des terres "vierges" entre les colons (14). De fait, seule une très faible proportion des terres est immatriculée, essentiellement au profit de l'Etat (exploitations forestières, exploitations agricoles en régie) et parfois de colons. L'essentiel des terres reste donc, de facto, en logique coutumière, l'Etat s'affirmant comme une sorte de "super maître de terre". C'est seulement en 1955 que les droits coutumiers se voient reconnaître une certaine existence : la vacance d'une terre doit être prouvée avant l'immatriculation [14]. On a donc une tolérance des droits coutumiers, sans que les autorités coutumières se voient reconnaître un rôle explicite, dans un système où la norme (l'immatriculation) reste marginale. De plus, au nom d'une exploitation

[14] Cf. l'encadré *Propriété et domaine de l'Etat* dans (140); et Kouby (142) pour une analyse de l'origine et de l'évolution du concept de domanialité

"rationnelle", une gestion étatique des ressources forestières et halieutiques est mise en place, qui s'oppose aux logiques des systèmes paysans d'exploitation.

En zone anglophone, la logique de l'*indirect rule* a laissé plus de place aux autorités coutumières. *"Les gouvernements coloniaux cherchaient - et avaient besoin d'avoir - des alliés politiques par l'intermédiaire desquels ils pouvaient contrôler la population en majorité rurale de l'Afrique. Une des premières raisons d'insister sur les droits fonciers communautaires, semblait-il, était qu'un système de droits communautaires donnait aux alliés locaux certains pouvoirs : il donnait le contrôle de l'affectation de la ressource clé dans une économie agraire à ceux qui gouverneraient les ruraux au nom du pouvoir colonial, c'est-à-dire les chefs de tribu" (*93). Le pouvoir des aristocraties locales a ainsi été considérablement renforcé, même lorsqu'elles ne disposaient que d'une hégémonie limitée sur le territoire ou que la loi Maliki n'était que peu légitime aux yeux des ruraux (cf. le cas du Sokoto au Nord-Nigéria, (40). Au Ghana, les entreprises d'exploitation forestières ou désireuses d'installer des plantations devaient obtenir l'accord des autorités coutumières. Par contre, dans les colonies de peuplement, les populations ont été exclues des terres les plus riches au profit des colons.

Les études empiriques montrent que les pratiques ont été moins différentes que ne l'étaient les principes. Mais ceux-ci ont cependant profondément marqué tant les cultures juridiques et institutionnelles (*Common Law* dans les pays anglophones, Code civil dans les pays francophones) que les pratiques locales.

Pour l'essentiel, les Etats indépendants ont conservé les législations coloniales, parfois intégralement ou presque, parfois avec des modifications substantielles. En zone francophone, les pays indépendants ont conservé une logique domaniale, reprenant la conception coloniale en transformant la possession des terres en propriété de l'Etat ou en la renforçant (régimes socialistes), ce qui revenait à abolir formellement les systèmes coutumiers (25). Seul le Sénégal, avec la Loi sur le Domaine National de 1964, a innové en introduisant la notion de zone de terroir, où la gestion foncière relevait des systèmes locaux et des Conseils ruraux élus. Cette absence de rupture avec les principes coloniaux a différentes causes :

- *une volonté de gestion "rationnelle" de la terre et des ressources*, fondée sur une méconnaissance de la logique des systèmes paysans d'exploitation. Ces justifications techniques sont largement remises en cause par l'avancée des connaissances [15]. Mais, malgré toutes les connaissances accumulées, elles continuent trop souvent à fonder la culture des agronomes et zootechniciens ;
- *une vision de la modernité* portée par la nouvelle élite et une vision de la modernisation prônée par l'Etat, inhérentes au contexte des Indépendances et à la volonté de rattraper le "retard" sur l'Occident ;

[15] Ou du moins, leur remise en cause est restée longtemps limitée à un certain nombre de techniciens ou d'administrateurs que leur intérêt pour les paysans avaient amenés à moins d'*a priori*. Dès les années 30, il y a eu en effet des agronomes pour étudier et démontrer la rationalité des pratiques paysannes et publier de passionnants ouvrages. Mais cela remettait trop de choses en cause. Richards (198) montre de façon convaincante que la prise en compte des pratiques paysannes ne relève pas d'une avancée linéaire de la connaissance mais d'une posture "populiste" (qui s'intéresse au "peuple"), portée de façon récurrente par certains individus dans les dispositifs de développement agricole (ou de mise en valeur comme on disait autrefois) mais qui n'arrive à s'imposer que dans des contextes socio-politiques particuliers.

- une *volonté de contrôler les ressources rémunératrices*, ressources forestières en particulier (61, 56, 110, 161) ;
- enfin, *un objectif de consolidation de l'intégration nationale*, à travers une homogénéisation de la société (lutte contre les particularismes) et une lutte contre les autres formes d'appartenance socio-politique, jugées incompatibles avec une vision de la Nation liée à la trajectoire des Etats européens centralisés pour lesquels "*il ne peut y avoir de nation sans qu'il y ait une certaine intégration de la société, c'est-à-dire qu'elle doit avoir aboli toute segmentation par clans, cités, tribus, royaumes, domaines féodaux*" (Mauss, La Nation).

Au-delà de ses justifications techniques, la volonté de nationaliser les terres et de gérer "rationnellement" les ressources a été un des enjeux de la construction des Etats indépendants qui ont construit leur base sociale sur la classe politico-administrative et voulu consolider leur hégémonie sur l'espace national. Les législations post-indépendantes continuent ainsi à se fonder sur des principes juridiques et une conception du droit fondamentalement décalés par rapport aux principes coutumiers et aux pratiques locales (25, 154). Les cas extrêmes sont représentés par les politiques forestières : ainsi, au Mali, jusqu'en 1986, toute jachère de plus de 5 ans était considérée comme faisant partie du domaine forestier et ne pouvait être défrichée sans autorisation des Eaux et Forêts.

Alors qu'ils gouvernent les systèmes de production et sont la référence légitime des ruraux, les systèmes fonciers locaux ne sont pas reconnus juridiquement. Ils sont tolérés ou bénéficient d'une reconnaissance ambiguë, quand ils ne sont pas directement rendus illégaux par les législations sectorielles. La légalité reste profondément découplée de la légitimité.

Le multi juridisme et ses effets

Cette dichotomie crée une situation de *pluralité de systèmes juridiques* où coexistent différentes normes incompatibles entre elles dans leurs principes. Il ne s'agit pas à d'une simple opposition duale entre droit coutumier et droit "moderne". D'une part, les normes locales sont le fruit de processus historiques et incorporent différents registres juridiques : dotations en terres de tel empire ou terres immatriculées, intégration plus ou moins importante de normes issues du droit islamique ou de manipulations de la coutume liées à l'expérience coloniale. D'autre part, même si elles sont peu ou pas appliquées, les législations nationales n'en ont pas moins des effets concrets (25, 152) : on a montré que des slogans "la terre à qui la travaille" avaient favorisé des défrichements accélérés de la part des ayants-droit cherchant à protéger leurs droits, comme des migrants pour en conquérir[16]. La remise en cause des prêts de longue durée est également une conséquence des législations (ou des mots d'ordre perçus comme tels par les ruraux) qui prévoient que celui qui exploite une terre pendant 3 (ou 5) ans en devient propriétaire. Les pratiques et les règles foncières locales sont donc hybrides et métisses, empruntant à l'un ou l'autre des systèmes de normes.

La pluralité juridique se concrétise enfin lorsqu'une partie de l'espace exploité passe sous un autre régime juridique. Ainsi, on peut voir cohabiter, dans une même région ou un même village, des espaces régis par des droits différents. C'est le cas pour les parcelles

[16] C'est une des causes, rarement prise en compte, de la régression des jachères et de l'extensification des pratiques agricoles : accroître les surfaces au delà de la force de travail disponible obligeait à réduire la quantité de travail investie par unité de surface.

irriguées, affectées par l'Etat en fonction de la force de travail des unités de production, au sein d'un système foncier paysan fondé sur les rapports socio-politiques entre lignages. Bien que les parcelles irriguées n'aient pas non plus de statut légal (120), elles sont localement l'objet de règles spécifiques.

La coexistence de différents régimes juridiques sur des espaces différents ne pose guère de problème si cela fait l'objet d'un consensus local. Mais lorsqu'elles se superposent et se confrontent sur un même espace, les législations forestières mettent les ruraux en situation d'illégalité permanente, les faisant tomber sous le coup des amendes et abus de pouvoir des agents forestiers. Le risque d'immatriculation fait peser une menace potentielle, même si elle est finalement peu fréquente. Une intervention de l'Etat, dans le domaine forestier ou en aménagement, fait craindre une spoliation des droits qui se produit très généralement lors d'aménagements hydro-agricoles ou lors des modifications brutales de limites de forêt classée (60).

Même en dehors de ces cas de figure, le multi juridisme *introduit une incertitude sur la possibilité de faire valoir ses droits*. Non pas que les droits coutumiers, qui sont reconnus localement comme légitimes, soient flous en eux-mêmes, mais parce que la pluralité des normes rend possible, sur l'un des registres des droits, des revendications qui ne seraient pas légitimes sur l'autre. Un migrant qui ne veut plus reconnaître sa dette envers son hôte peut se référer à la législation pour revendiquer la propriété de la parcelle. Sans la moindre légitimité coutumière, des familles peuvent revendiquer des droits sur un bas-fond à aménager (202). Des pêcheurs peuvent acheter un permis et exploiter un marigot sans respecter les règles de pêche locales. Une menace pèse donc sur les droits existants parce qu'ils sont susceptibles d'être remis en cause ou même annulés par recours à la loi.

En fonction de leurs intérêts, les acteurs jouent sur les différents registres de normes. Partout, cette situation a favorisé les élites urbaines (ou les personnes proches) ainsi que les élites locales qui ont su utiliser la législation pour se faire accorder des terres au détriment des ayants-droit coutumiers.

La contradiction entre normes locales et législation de l'Etat ne se manifeste donc pas tant pas par ses conséquences directes (les terres immatriculées sont rares en Afrique francophone) que par ses conséquences indirectes, à travers le jeu qu'il permet aux acteurs cherchant à profiter du décalage. Les normes locales restent dominantes, mais le multi juridisme rend les manipulations possibles.

Problèmes d'arbitrage : la question de la multiplicité des instances

En fait, et cela ressort clairement des travaux récents, la pluralité juridique n'est pas nécessairement un problème (54). C'est aussi un facteur d'évolution, qui permet l'adaptation des droits aux évolutions économiques et aux rapports de force. Les travaux récents sur les conflits montrent que les dysfonctionnements proviennent de la pluralité des instances d'arbitrage plus encore que de la coexistence de normes.

De nombreux acteurs (chefs de terre, chefs de village ou responsables administratifs, autorités coutumières régionales, autorités religieuses, représentants de l'administration territoriale, élus des collectivités territoriales, juges) ont légitimité, sur l'un des registres juridiques, pour exercer une responsabilité dans la gestion foncière et l'arbitrage des

différends. D'autres jouent un rôle de fait : des techniciens de projets et même des hommes politiques qui s'immiscent dans la gestion foncière à la faveur de la démocratisation comme au Niger (164). Ces différentes instances s'appuient sur des normes différentes. Elles ne sont, le plus souvent, ni articulées ni hiérarchisées[17] et peuvent donner des avis contradictoires sans que l'un l'emporte sur les autres. Toute décision d'une instance peut être remise en cause par une autre, ce qui ne facilite pas un arbitrage reconnu et accepté.

Cette situation est renforcée par la complexité des textes, mal connus y compris des autorités administratives locales, et par l'absence de directive politique claire. Souvent, face à une loi mal connue et peu adaptée, les autorités de l'administration territoriale tendent à trancher en fonction de leur connaissance de la loi ou des rapports de force locaux, choisissant tantôt la coutume, tantôt la loi. Il n'y a guère de prévisibilité à l'issue des conflits. La concussion des instances légales, la rapide rotation des cadres, l'absence d'archives, qui fait qu'une affaire tranchée dans un sens peut être relancée devant son successeur, ainsi que le manque de volonté ou de capacité de sanction en cas de non respect des décisions jouent un rôle aggravant.

Tout ceci facilite la politique du fait accompli (pour le grignotage des parcours ou des pistes à bétail par les champs par exemple (76) et la loi du plus fort, incite à l'escalade des conflits et empêche toute solution durable.

Les systèmes fonciers locaux : des trajectoires plurielles

Des droits coutumiers dynamiques qui se renégocient

Les dynamiques de transformations sont aussi variées que les systèmes fonciers eux-mêmes. Les conquêtes militaires et l'intégration à des royaumes ou empires ont souvent abouti à une dissociation de la maîtrise de terre et de la chefferie politique, désormais confiée à un allié du pouvoir. Les empires ont parfois réorganisé le territoire et fréquemment doté de terres leurs alliés, tout en laissant la gestion foncière aux premiers occupants ou à ceux qui sont considérés comme tels. Dans les sociétés aristocratiques commerçantes (soninké, haussa, par exemple), la fin de la traite atlantique a entraîné une tentative de reconversion de l'aristocratie dans les grandes exploitations de rente, fondées sur la main-d'œuvre servile. L'émancipation des captifs, proclamée aux débuts de la colonisation, a fait perdre cette main-d'œuvre aux lignages " d'hommes libres ", créant de nouvelles exploitations aux bases foncières plus ou moins fragiles. Dans la moyenne vallée du Sénégal (177) mais aussi à Madagascar (111), le métayage est apparu à cette période comme permettant à l'aristocratie d'une part, de conserver un contrôle sur les hommes, via le contrôle de l'accès à la terre, et, d'autre part, de remplacer le travail des captifs par une rente foncière. L'islamisation et la christianisation ont introduit de nouvelles règles foncières, d'autres normes familiales et de succession et de nouvelles autorités, interférant plus ou moins avec les règles et les autorités antérieures. Les conséquences sur la gestion foncière ont été importantes. Le recul des cultes lignagers a contribué à réduire la légitimité des normes coutumières : les systèmes d'autorité coutumière étant largement fondés sur le caractère sacré de la terre et le monopole de la relation avec les puissances de la terre, le recul des religions agraires se traduit

[17] Au Niger, toutefois, les chefs coutumiers exercent légalement un rôle de justice de paix.

nécessairement par une fragilisation voire une remise en cause de leurs fondements. Ce phénomène a, semble-t-il, été plus rapide dans les sociétés étatiques et aristocratiques que dans les sociétés segmentaires paysannes. Les interventions de l'Etat colonial puis indépendant ont pu également transformer considérablement les modes d'appropriation.

Les systèmes fonciers ont évolué parallèlement aux changements économiques et démographiques. Dans certaines régions, la chasse était, au début du siècle, la principale ressource. La généralisation de l'agriculture, en particulier les plantations, a, en quelques décennies, bouleversé le paysage et les modes d'appropriation. Il y a véritablement eu *"invention de la ruralité"* (213), des patrimoines fonciers agricoles ont remplacé le contrôle lignager de territoires de chasse. En plantation, en bas-fonds, de nouvelles règles foncières ont été conçues pour faire face à de nouveaux modes d'exploitation du milieu ou répondre à l'évolution des rapports sociaux

Les règles foncières évoluent également lors de changements importants dans les conditions de la production. Tant que la terre est abondante, les systèmes fonciers fonctionnent plutôt sur une logique *d'inclusion* : pour renforcer le poids démographique du groupe et/ou ses réseaux de clients, maîtres de terre ou chefs de lignage accueillent volontiers des " étrangers ". Lorsque la pression sur les ressources s'accroît, apparaissent des tendances au confortement des droits des membres de la communauté, puis à des processus d'exclusion par la remise en cause ou, du moins, la renégociation des droits des " étrangers " (183) : durcissement des conditions de l'accès aux droits délégués, récupération des terres "prêtées" sans limitation de durée, remise en cause des "ventes" passées, etc. Lors de leur retour au village, les membres de la communauté absents (migrants, déflatés, etc.) ont de plus en plus de mal à faire valoir leur droit à la terre. Enfin, dans les conditions extrêmes, on peut aboutir à une suspension des droits d'accès de certains membres de la communauté, femmes parfois, mais aussi jeunes. Une des causes majeures d'exclusion identifiée par André et Platteau (85) au nord du Rwanda, tenait à la pression pour un partage égalitaire des terres entre les fils. Ne recevant plus la part supplémentaire liée à ses obligations familiales, celui qui hérite de la maison refuse parfois d'observer ses obligations de solidarité envers les improductifs, en particulier les veuves et les femmes divorcées revenant dans leur famille.

Mais, là encore, on ne peut établir de modèle général. Les densités de population comme les taux d'accroissement sont très variés, les degrés et les modalités d'intégration dans les échanges marchands également. A elles seules, ces deux variables produisent des trajectoires diversifiées, selon que l'intégration marchande se produit dans des zones déjà densément peuplées, ou que c'est l'extension des surfaces liées au développement d'une culture de rente qui est cause de saturation (204, 30). De plus, l'opportunité de se faire reconnaître propriétaire peut entraîner des exclusions, même sans saturation foncière. Les *étrangers* ne sont pas toujours victimes de la compétition foncière : en zone de plantation, en Côte d'Ivoire, les migrants sont désormais majoritaires, ils sont même les mieux placés dans la compétition économique et foncière (113), de même que les migrants mossi à l'Ouest burkinabé. Enfin, des logiques fortes d'exclusion ne se rencontrent que dans des contextes politiquement troublés ou de très fortes densités (plus de 300 ou 400 h/km^2 au Rwanda), dans des situations extrêmes, ce qui témoigne a contrario de la force d'inclusion de l'appartenance communautaire (184).

Se combinant de façon différente selon les lieux et les époques, ces facteurs ont des répercussions différentes sur le foncier, d'autant que les réponses des acteurs locaux ne

sont pas mécaniques. Les évolutions se font par à coups, à la suite à de crises ou d'événements politiques. Ainsi, en pays haussa, la sécheresse a accentué les ventes de terres et donc les inégalités foncières (166). En Mauritanie, sur la rive droite du fleuve, la crise sénégalo-mauritanienne a été un accélérateur de la prise de contrôle des terres par les Beydanes. Dans différents pays, les slogans "la terre à qui la travaille", ou la démocratisation, parfois perçue comme "tout est permis", ont provoqué des évolutions foncières.

Même si on peut identifier une série de mécanismes, les études de terrain renvoient l'image de trajectoires plurielles, fortement dépendantes des rapports de force et du contexte politique.

Les processus de transformation : quelques éclairages

Il existe certes des tendances à l'individualisation des droits, à l'extension des transactions marchandes sur la terre, à la concentration foncière en Afrique rurale. Mais ces termes recouvrent différents processus qu'on ne peut pas mélanger ou assimiler les uns aux autres sans risquer de graves erreurs d'interprétation. Nous tenterons d'en clarifier certains éléments.

La question de l'individualisation des droits fonciers

Les systèmes coutumiers ne reposent pas sur une situation initiale de "tout collectif". Autant qu'on sache, ils ont toujours combiné des droits de culture au niveau des unités de production, une gestion foncière au niveau du lignage et des ressources en possession communautaire, c'est-à-dire une combinaison de dimensions individuelles et de régulations collectives. La logique coutumière est *communautaire* au sens où la *communauté* (parfois la communauté de résidence, le plus souvent le groupe familial) a un certain contrôle sur l'utilisation et la transmission des droits. Elle le conserve même à fortes densités de population, lorsque les ventes font l'objet d'une régulation par la famille élargie. L'exploitation des terres n'a jamais été collective, au sens où elle impliquerait plusieurs unités de production[18]. Elle n'a pu le paraître que parce que les unités de production (les grandes concessions à trois générations) étaient souvent d'une taille démographique importante qui, au delà de ses légitimations sociales, trouvait une cohérence dans la nécessité de mobiliser une force de travail suffisante pour faire face aux pointes du calendrier de travail. Ce qu'on appelle couramment l'individualisation des droits fonciers n'est donc pas le passage d'une exploitation collective à une exploitation individuelle. Ce terme englobe différents processus qui peuvent concerner certains droits et en exclure d'autres : changements dans l'équilibre entre droits individuels et régulations collectives, changements de niveau d'exercice des unes et des autres.

Ainsi, à l'échelle du terroir :

- *les fonctions des autorités foncières tels que les chefs de terre changent spontanément* lorsque toute la brousse a été affectée : en général, ils n'interviennent alors que sur les règles d'exploitation, les rituels agraires et le règlement des conflits ;
- la régression ou la disparition des *ressources communes* (pâturages ou brousse) ne relève pas tant d'une individualisation que d'un *changement de statut* : la brousse devient champ cultivé, celui-ci étant approprié selon les normes en vigueur ;

[18] Sauf lorsqu'il existe un champ du lignage, sur lequel les unités de production membres du lignage doivent des prestations en travail.

- lorsque la saturation de l'espace commence, les jachères très longues, où toute trace de la défriche initiale et des droits qui y étaient liés ont disparu, sont de plus en plus rares. *Les droits des lignages ayant défriché sur les terres de culture s'affirment donc spontanément*. Il en est de même pour les droits de culture des différentes exploitations au sein du lignage ;
- lorsque la pression s'accroît, *les détenteurs de droits de culture permanents* (qui sont un droit à cultiver la parcelle et à récolter le produit, et ne s'exerce donc que pendant la période de culture) *tendent à les étendre à l'ensemble des ressources portées par la parcelle* (résidus de récolte, arbres) ;
- pour certains types de culture (vergers en particulier), *on voit se développer des formes d'appropriation individuelle et non plus familiale* ; les investissements permanents (plantation d'arbres, terrasses, etc.) sont une façon de consolider les droits permanents individuels, à l'échelle de l'unité de production.

Les transformations des structures de parenté aboutissent également à des modifications de la gestion des terres de culture de la famille :

- le chef du lignage peut parfois procéder à *des réajustements dans la répartition des terres de culture entre les exploitations* qui le composent. Une telle prérogative n'existe pas toujours. Elle peut se maintenir, comme en pays sereer (22) ou disparaître, l'unité de gestion foncière se superposant alors à l'unité de production. On aboutit alors à une propriété de fait qui peut concerner des exploitations de taille démographique très variable. Cependant, la disparition du rôle fonctionnel du lignage n'implique pas qu'il perde tout droit de regard sur la transmission des terres de son patrimoine ;
- les transformations des règles d'héritage accélèrent la fragmentation des grandes unités familiales et le partage des terres entre des unités de taille plus réduite ; c'est le cas lorsqu'on passe d'un système matrilinéaire à un système patrilinéaire ou lorsque la transmission des biens et de la terre se fait de père en fils et non plus d'aîné à cadet ;
- il arrive aussi que les dépendants (cadets, femmes) aient acquis l'accès à des droits de culture individuels sur une partie des champs familiaux ; la tendance inverse s'observe également, le chef d'exploitation concentrant toute la main-d'œuvre sur le champ familial.

Ces processus ajoutent à la complexité des structures d'exploitation: unités de résidence, de production-consommation et d'accumulation ne se superposent pas nécessairement et les dépendants peuvent disposer d'une autonomie économique partielle et constituer autant de "sous-unités" (129, 84). L'évolution des sociétés rurales s'inscrit dans une dynamique d'ensemble, résultant de multiples phénomènes : désir d'autonomie économique des cadets, régression de la capacité des aînés à contrôler la main œuvre familiale, influence de l'islam ou du christianisme et régression des religions agraires. Ces changements ne sont ni généraux, ni irréversibles : on voit se maintenir et parfois se recréer des grandes familles à trois générations, parallèlement à la multiplication d'unités de production réduites au ménage (194, 197).

Les facteurs économiques ne sont pas étrangers à la résistance à la fragmentation des unités de production. En effet, en Afrique soudano-sahélienne et soudanienne, les unités de production les plus performantes sont les exploitations de grande taille démographique. Inversement, les exploitations réduites au ménage ont souvent du mal à mobiliser la force de travail nécessaire pour réaliser à temps les travaux culturaux et sont souvent moins performantes. La régression des structures sociales instituées (les structures familiales en particulier) ne débouche pas nécessairement sur l'émergence d'un individu totalement autonomisé par rapport aux différents types de réseaux sociaux. Pour S. Berry, la situation actuelle se caractérise, au contraire, par un fort investissement des individus dans les réseaux sociaux qui restent le principal mode d'accès aux ressources économiques. Il s'agit essentiellement de relations de type clientéliste, soit en liaison avec les nouvelles élites à cheval sur la ville et la campagne, soit au sein même des

réseaux lignagers lorsque, suite à une augmentation de la pression, l'accès à la terre des jeunes ne va plus de soi mais doit se négocier avec les aînés (113).

La question de la marchandisation

L'insertion croissante de l'agriculture dans les échanges marchands n'entraîne pas mécaniquement une marchandisation[19] de la terre. Sauf exception, les terres agricoles rurales connaissent une situation de "marchandisation imparfaite" (160). La communauté (lignagère ou villageoise) conserve un certain contrôle, même sur des terres appropriées par la famille restreinte. Elle peut ainsi interdire - ou au moins limiter - limiter les ventes à des "étrangers". En logique coutumière, en effet, la terre est patrimoine inaliénable du lignage ou du segment de lignage et le chef de la communauté n'en est que le gérant, au nom du groupe familial. Il peut accorder à des étrangers des droits de culture, toujours provisoires même si leur durée n'est pas précisée. Mais, en théorie, jamais il ne peut aliéner le fonds.

Des transactions marchandes liées à la terre existent cependant, déjà anciennes (les années 20 sur les rives du Niger) ou au contraire d'apparition récente. Leur ampleur est très variable. Malgré une étude systématique, Guigou, Pontié et Lericollais (22) n'en ont pas rencontrées dans les villages qu'ils ont étudiés au Sine Saloum, zone de fortes densités de population, intégrée de longue date dans les cultures de rente, mais où les cultes agraires et l'autorité lignagère restent puissants[20]. A l'inverse, la conjonction dans une société aristocratique, d'une conversion précoce à l'islam et à la culture de l'arachide et des crises liées à la sécheresse a, semble-t-il, facilité l'extension du marché de la terre en pays haussa (196). On rencontre également des ventes au sens propre dans les monts Mandara, où la terre n'a pas de caractère sacré. Celles-ci existent apparemment depuis longtemps, avec des procédures coutumières spécifiques, mais il subsiste des restrictions quand elles ne concernent pas des membres de la communauté (28, 133). Les ventes de terre ont parfois une importance quantitative : dans certaines zones du Rwanda, près de 30 % des exploitations ont acquis de la terre (1).

Des ambiguïtés sur le contenu réel des transactions subsistent souvent, tant dans les écrits des observateurs que dans les discours des acteurs locaux. Comme les ventes de terre sont généralement illicites, du point de vue local comme du point de vue de l'Etat, et qu'elles ont souvent lieu à l'insu des autres ayants-droit lignagers, l'accès à l'information n'est pas aisé. De plus, les "ventes" recouvrent des conventions diverses :

- *achat d'un droit de culture permanent mais non transmissible* : au décès de l'acheteur, la terre retourne au lignage d'origine ;
- *"vente remboursable"* : le vendeur peut récupérer sa terre s'il rembourse, ce qui équivaut en fait à une mise en gage ;
- *transaction portant sur certains droits* (droit de culture en particulier), *mais pas sur tous*, et en particulier, pas sur le fonds.

[19] Ce terme décrit la transformation de la terre en une marchandise, en un bien susceptible d'être aliéné et vendu. Ce qui est différent de la monétarisation des relations foncières (développement de transactions marchandes de type location, ou passage à une forme monétaire des redevances autrefois payées en nature).

[20] Et permettent de gérer la permanence des relations avec les familles du lignage installées dans les terres neuves.

Ces ambiguïtés sont parfois (souvent ?) exploitées par les protagonistes qui peuvent réinterpréter les contrats passés. Ainsi, des gens ayant acquis les droits de culture d'une terre selon une procédure coutumière peuvent en revendiquer la propriété. Selon Tallet (comm. pers.), c'est ainsi que les urbains ont obtenu la propriété des vergers, autour de Bobo Dioulasso. Inversement, pour Dozon (122), en Côte d'Ivoire, *" les Bété ont vendu massivement leurs terres (sous la houlette des notables). Bien loin d'admettre ce fait, ils développent une idéologie d'autochtonie (" la terre est celle de nos ancêtres "). Cette prise de conscience collective est ainsi en contradiction avec les pratiques individuelles. On parle de dépossession, de colonisation alors qu'il y a eu aliénation ".* Réaffirmer la notion de patrimoine inaliénable serait, pour les Bété, une façon de récupérer des terres vendues, dans un contexte de renversement des rapports de force avec les migrants et de raréfaction des réserves foncières.

La diversité des contrats regroupés sous le terme de " ventes " et le jeu sur leur signification induisent des ambiguïtés dans les écrits des observateurs qui emploient ce terme générique sans préciser ce qu'ils entendent par là ni détailler le contenu des transactions décrivent. Des enquêtes, par interview sur échantillon restreint ou systématiques et fondées sur le suivi des parcelles, peuvent donner des résultats fort différents.

Enfin, les observateurs qui rendent compte de cette diversité, débattent sur le sens de ces transactions, à court comme à long terme. Pour les tenants des théories évolutionnistes, elles témoignent d'une phase transitoire. Pour d'autres, la permanence de régulations collectives dans des lieux où les conditions d'une marchandisation sont réunies depuis longtemps témoigne qu'il s'agit de formes durables, d'arrangements institutionnels originaux permettant de gérer la mobilité de la terre dans des systèmes où, l'individu n'étant pas séparé de ses réseaux sociaux et le foncier n'étant que partiellement indépendant de l'ensemble des rapports sociaux, il ne peut y avoir concentration de tous les droits d'appropriation, d'exploitation et d'aliénation sur un seul individu. Il se dessinerait ainsi une voie spécifiquement africaine du foncier, qui ne passerait pas par une généralisation de la propriété privée telle que nous la connaissons dans le sociétés industrialisées du Nord, sans pour autant que celle-ci soit exclue.

Sans trancher ce débat, quelques points forts semblent se confirmer :

- *l'importance des transactions marchandes sur la terre n'apparaît pas directement corrélée au degré de pénétration des échanges marchands. Elle reflète également des choix de société*, à travers les différentes formes de contrôle (social et idéologique) que les groupes sociaux exercent ou non sur elles (cf. la comparaison pays sereer/pays haussa/monts Mandara). C'est lorsque la terre change de nature et de valeur, en devenant constructible, qu'on observe une véritable rupture avec les logiques locales (42) ;
- la diversité des types de transactions marchandes et leurs ambiguïtés semblent confirmer qu'une *généralisation de la propriété privée au sens strict demande une double autonomisation des individus et de la terre par rapports aux réseaux sociaux*. Ce n'est actuellement pas (ou très incomplètement) réalisé en Afrique et ne semble pas devoir se généraliser spontanément à l'échelle d'une génération ;
- *L'Etat ne réussit pas plus à imposer par le haut la généralisation de la propriété privée qu'à empêcher l'extension des échanges marchands*, comme c'est le cas sur les terres " communautaires " au Zimbabwe, où ils sont interdits, et au Rwanda ou au Kenya, où ils sont censés être soumis à autorisation publique. La marchandisation de la terre et l'individualisation des droits sont des processus historiques. L'Etat peut entériner une évolution de fait, l'accompagner en l'orientant, il ne peut pas la produire ex nihilo ou s'y opposer complètement ;

- *lorsqu'une telle évolution est suffisamment avancée, généraliser un régime juridique de propriété privée demande effectivement une intervention de l'Etat* pour standardiser la forme et le contenu des droits, délivrer des titres et/ou sécuriser les transactions et, enfin, garantir le contrat qui lie deux individus qui n'ont pas (ou plus suffisamment) d'autres formes de lien entre eux; *mais rien n'empêche de prendre en considération le caractère métis des droits locaux et de définir des catégories juridiques plus ouvertes que la seule propriété individuelle*.

La question de la concentration foncière

Les économistes classiques considèrent que les systèmes coutumiers empêchent toute production de surplus, à cause de la pression à la redistribution : *"le contrôle social sur l'accès à la terre est considéré comme une institution qui limite à la fois la volonté et la capacité des cultivateurs de prendre des mesures qui feraient monter la valeur de leur terre (...). Selon cette thèse, les règles pour l'affectation des terres en régime coutumier assurent à tous les ménages résidents assez de terre pour leur subsistance, mais pas plus. En d'autres termes, les ménages sont institutionnellement empêchés de produire un excédent et si, malgré ces règles, ils arrivent à le faire, ils sont soumis à une forte pression pour le redistribuer dans le village, le lignage ou la tribu"* [21].

En fait, l'absence ou la limitation de la privatisation des terres n'empêchent pas différentes formes de concentration. Certaines dispositions des systèmes coutumiers peuvent même la faciliter (106) :

- *tant que la terre est disponible, chacun a la possibilité de cultiver autant qu'il le peut*. La capacité de mobiliser de la main-d'œuvre extra-familiale, captifs autrefois, clients et dépendants aujourd'hui, permet d'étendre les surfaces et de dégager des surplus. Bien que les gains de productivité soient en général plus faibles que prévus[22], la culture attelée et, plus encore, la motorisation jouent le même rôle. Un régime coutumier d'appropriation foncière n'empêche pas l'apparition d'une classe d'entrepreneurs agricoles, contrôlant des droits de culture sur des surfaces étendues : *"au Burkina Faso, un secteur d'agriculture commerciale se développe, sans cependant transformer les principales caractéristiques du système foncier coutumier, ce qui empêche la marchandisation de la terre"* (121, p. 7). C'est la possession de moyens de culture (tracteurs, en l'occurrence), en général acquis grâce à des ressources tirées d'activités extérieures à l'agriculture (commerce, retraites, salaire de fonction publique), qui caractérise ces entrepreneurs. *"Si la terre est disponible, les exploitants motorisés n'ont guère de problème pour étendre leur exploitation. S'il existe une pression foncière, on voit apparaître, quand ils n'existent pas déjà, des arrangements fonciers qui permettent à l'entrepreneur motorisé de louer ou d'emprunter la terre dont il a besoin pour utiliser complètement son tracteur. Il peut aussi labourer les champs des autres paysans en prestation de services. On rencontre aussi des formes de concentrations foncières par achat ou simple appropriation des terres"* (id.) ;
- *tout membre de la communauté, même absent, même non paysan, a droit à l'accès à la terre*. Cette règle permet un accès à la terre des migrants de retour, ou des femmes divorcées. Mais, dans un certain nombre de cas, les fils du village, politiciens ou fonctionnaires, l'utilisent pour se constituer des domaines ou des vergers ;
- dans un certain nombre de cas, les responsables coutumiers des terres se font passer pour leur propriétaire et cumulent droits d'appropriation et droits d'exploitation alors qu'ils ne devraient exercer qu'un contrôle territorial. On l'a vu pour le Niger, avec la manipulation de la coutume. Dans les pays anglophones (40, 74), les abus de pouvoir des " chiefs " au détriment des ayant-droit lignagers semblent aussi fréquents. A l'échelle du lignage, un processus

[21] Platteau (191 p. 128), discutant les analyses de Feder et Norhona

[22] Une partie des opérations culturales (récoltes en particulier) reste manuelle. Le désherbage, principal poste de travail, doit sauf exception être fini à la main. De ce fait, les surfaces par personne augmentent avec la mécanisation, mais de façon moins spectaculaire qu'on le pensait à un moment.

voisin peut se produire. Dans la région du Lac Alaotra, à Madagascar, Charmes (111) a décrit l'émergence d'un capitalisme agraire : réussissant à devenir " propriétaires " du patrimoine lignager grâce à l'immatriculation, les chefs de lignage ont du même coup transformé les ayants-droit lignagers de droits de culture en simples métayers ;

- certains systèmes coutumiers autorisent la mise en gage, qui permet également la concentration des droits de culture. "*Celui qui gage une terre conserve le droit de la récupérer, de même que ses descendants, du moins en principe. Il en conserve également l'initiative puisque le bénéficiaire de gage ne dispose pas, en revanche, du droit d'exiger le remboursement de la dette contractée. Ainsi le gageur et le gagé sont liés et sont appelés à le rester, le cas échéant, par dessus les générations*" (116). Ce mécanisme permet aux individus ou familles qui ont une main-d'œuvre assez nombreuse d'obtenir l'accès à de vastes superficies. La "mobilité" de la terre ainsi assurée pourrait encourager *"la constitution d'une classe privilégiée non à proprement parler de propriétaires, mais d'exploitants, cumulant richesse et pouvoir politique"* (id.).

Une partie importante des concentrations foncières dépassant l'échelle paysanne (non directement liée à la force de travail mobilisable) résulte donc de l'action de "big men" à cheval sur les secteurs ruraux et urbains, utilisant des ressources économiques et/ou politiques d'origine urbaine pour se faire affecter, selon la voie coutumière, des domaines parfois importants dans leur village d'origine. L'enjeu de cette concentration foncière peut être productive, ou essentiellement symbolique, ou encore politique : le but est alors de renforcer son ancrage local pour briguer des postes politiques. D'autres formes de concentration, plus directement liées à l'Etat, passent par les immatriculations. En particulier en zones périurbaines ou en Guinée Bissau (13), les entrepreneurs agricoles sont largement minoritaires dans le processus d'accaparement des terres. Il n'y a donc guère de relation mécanique entre concentration foncière, investissement dans la terre, et gains de productivité.

La question de la concentration foncière, et en particulier son ampleur, reste cependant assez peu étudiée et mal connue. Les auteurs qui en traitent (106, 96) insistent sur la nécessité de bien poser la question : étant donné qu'une même parcelle peut être l'objet de différents droits, une concentration de certains d'entre eux peut intervenir en même temps qu'une déconcentration des autres. C'est le cas si un chef de terre accapare les droits d'appropriation, tout en affectant des droits de culture délégués à de multiples exploitants, ou lorsqu'un entrepreneur tractoriste monopolise les droits de culture délégués de différents domaines lignagers. La concentration peut également porter seulement sur certains droits (de culture, par exemple), sans incidence sur les autres droits (pâturage, chasse, etc.) s'exerçant sur le même espace.

Insécurité et conflits : des réalités et des modalités très variées

Insécurité foncière et explosion des conflits fonciers sont fréquemment perçues comme des caractéristiques de la situation actuelle. Pour les théories évolutionnistes, c'est un des arguments qui justifie la nécessité d'une intervention de l'Etat et la délivrance de titres, censés clarifier la situation.

Les formes et les degrés de l'insécurité diffèrent d'une région à l'autre, selon les droits, les acteurs et les catégories sociales; ils sont souvent autant fonction d'estimations subjectives que de critères objectifs. Femmes, jeunes, migrants ou pasteurs ne sont pas toujours ni partout en situation de "vulnérabilité" ou d'insécurité foncière. Une fois de plus, il faut éviter les généralisations. Il est plus explicite et plus opératoire de partir des situations particulières d'insécurité foncière pour en préciser les formes et les causes (79).

Précisons d'abord que les systèmes coutumiers assurent en général aux membres de la communauté une sécurité foncière suffisante pour produire et investir dans la terre (30). Les droits de culture issus de la défriche, droits permanents, transmissibles, sont suffisamment sécurisés. Les limites à l'investissement permanent observées dans les terres empruntées ne peuvent être imputées exclusivement à l'insécurité de l'emprunteur : bien souvent, les investissements permanents sont interdits aux détenteurs de droits délégués afin d'éviter qu'ils puissent revendiquer le contrôle des terres et déposséder les ayants-droit lignagers. Il s'agit d'une clause du contrat visant à sécuriser le bailleur.

En général, le statut foncier des "étrangers" et migrants est clair. Il est sécurisé pour autant qu'ils respectent "les clauses non foncières des conventions foncières" (Chauveau). Temporaire par définition, leur accès à la terre n'a pas de limite définie dans le temps et les logiques d'inclusion permettent de le stabiliser. Ils peuvent cependant être en situation d'insécurité, en particulier quand les autochtones remettent en cause les conventions qui les lient pour en renégocier le contenu[23]. Toute la question de la sécurisation des formes de faire-valoir indirect est là, d'autant que de telles situations sont aggravées par l'absence de directive politique claire ou par la politisation de l'enjeu foncier (ex. la Côte d'Ivoire au moment des élections présidentielles).

L'appartenance des femmes mariées à la communauté, et donc leurs droits de culture, tient à leur alliance avec un ayant-droit. Elles sont donc dans une situation ambivalente : leur statut de femme mariée leur donne un droit automatique à une parcelle, en fonction des règles en vigueur, mais elles le perdent en cas de divorce. Leur insécurité foncière est donc le résultat de l'instabilité familiale. Elle est compensée par le fait qu'une femme divorcée qui rentre dans sa propre famille a droit à une parcelle, en tant que membre à part entière de son lignage d'origine. Sauf exception liée à des achats de terre ou à l'islamisation, qui prévoit une demi-part d'héritage pour les femmes, elles ne disposent cependant pas de droits d'appropriation foncière.

Le fait qu'une même parcelle puisse faire l'objet de différents droits, exercés par des personnes différentes, selon des registres de légitimité différents peut néanmoins créer une incertitude sur les droits et donc une insécurité. C'est le cas lorsqu'un prêt sans limitation de durée, qui a déjà été transmis aux héritiers de l'emprunteur, est remis en cause par les héritiers du prêteur. *" Si l'accès et l'exploitation de la terre et des ressources dépend effectivement des identités sociales, et si celles-ci reposent bien sur des critères multiples qui se chevauchent en partie, alors il découle que les conditions d'accès aux ressources productives et les mécanismes de l'exploitation du travail sont pour partie des questions de définition. En d'autres termes, tenter de manipuler les règles de la classification sociale à son avantage — que ce soit en influençant la façon dont les règles existantes sont appliquées ou en essayant de les redéfinir – est parfois une des façons de rechercher du pouvoir ou de la richesse"* (96 p. 65) *" Des revendications de droits fonciers peuvent se multiplier à travers la réactivation de droits coutumiers ou la réinterprétation des droits ou des règles d'accès en vigueur"* (id. p. 61).

Enfin, en cas de transaction marchande, l'ambiguïté sur le contenu de la "vente" et le risque de double vente (63) insécurisent les acheteurs, tandis que la possibilité pour un chef de famille de "vendre" une partie du patrimoine lignager sans l'accord des autres

[23] Ainsi, au sud-ouest burkinabé, L.Paré (188) a identifié des extensions de réserves de terres en jachères, qui découlent d'un processus de récupération par les autochtones de terres affectées aux migrants.

ayants-droit, insécurise ces derniers. Il y a donc des formes spécifiques d'insécurité liées au développement des transactions marchandes sur la terre, lorsque celles-ci ne sont régulées ni par la coutume, ni par l'Etat[24].

Toutefois, la cause majeure d'insécurité ne relève pas du registre coutumier ou des règles locales. Elle découle de l'intervention de l'Etat et des effets du multi juridisme :

- risque de se voir déposséder de ses droits, via les procédures d'immatriculation, les aménagements hydro-agricoles (27) ou les changements brutaux de limites des forêts classées (60) ou encore les abus de l'expropriation (68). La demande de titre vise alors à se protéger contre l'Etat, et non à stabiliser des droits qui seraient flous localement ;
- slogans "la terre à qui la travaille" qui, autorisant les défrichements sans passer par l'autorisation du chef de terre ou des familles autochtones, fait risquer à ces dernières de perdre leurs jachères ou les terres prêtées ;
- incertitude créée sur les droits reconnus localement, du fait du multi juridisme.

Des formes spécifiques d'insécurité affectent les zones pastorales, où le contrôle de l'accès aux pâturages se fait par celui des points d'eau, appropriés par les lignages qui les ont créés. L'insécurité provient là aussi du multi juridisme et de l'absence de contrôle de l'accès sur les forages public. En zone agro-pastorale, les pasteurs disposent rarement de droits d'appropriation spécifiques, même s'ils bénéficient de droits de résidence et de culture permanents dans les hameaux et campements. L'insécurité provient de l'extension des champs, qui réduit la disponibilité en ressources fourragères et, plus encore, des stratégies d'exclusion par lesquelles les agriculteurs tentent de rejeter les éleveurs hors de l'espace qu'ils exploitent, en coupant les pistes à bétail et l'accès aux points d'eau, empêchant ainsi la circulation des troupeaux. Au Nord Côte d'Ivoire, au Nord Bénin, les barrages pastoraux ont ainsi été monopolisés par les agriculteurs des villages voisins, qui les entourent de culture de façon à empêcher l'accès aux troupeaux. Les conflits sur la "divagation du bétail" résultent parfois de la "divagation des champs", selon l'expression de Traore (76). Les éleveurs obligés de passer à travers les cultures sont contraints à payer des amendes. Le préjugé de l'administration, favorable aux agriculteurs, et la politique du fait accompli aboutissent ainsi à exclure les pasteurs (sauf lorsque ceux-ci peuvent acheter l'arbitrage de l'autorité administrative).

Parler de l'insécurité, c'est nécessairement évoquer les conflits qui en sont la cause, la conséquence ou simplement le témoignage. Quelques traits généraux introductifs : leur diversité est grande, l'existence de conflits violents est indéniable et leur extension est probable, bien qu'il soit difficile de la quantifier. Mais n'a-t-on pas tendance actuellement à en surestimer l'ampleur ? Comme le soulignent Guigou, Pontié et Lericollais (22), une approche rapide ou par déclaration fait courir le risque de les surestimer, en oubliant toutes les tensions qui trouvent leur solution par des négociations locales. En pays sereer, l'étude systématique du parcellaire amène à relativiser l'impression qui ressort des entretiens avec les paysans ou les membres du Conseil rural. Quoi qu'il en soit, la multiplication récente des études de conflits, extrêmement féconde, permet d'en identifier les causes et les enjeux, de comprendre les facteurs qui les favorisent, les tentatives de règlement, les raisons des échecs et des réussites. Peut-on en tirer quelques conclusions ?

Il faut rappeler que les débats sur les droits et les tensions qu'ils provoquent sont inhérents à tout groupe social. Ils proviennent d'un inévitable décalage entre les normes

[24] Au Sud Bénin, les cas de ventes multiples concernent essentiellement les terrains constructibles (42).

et les pratiques et sont favorisés et accentués par le changement rapide des conditions économiques, comme c'est le cas en Afrique rurale. Le risque vient des conflits récurrents, qui ne trouvent pas de solution durable. Mais s'il sont régulés, ils peuvent faire évoluer les normes et contribuer aux transformations foncières. L'inquiétude légitime que suscitent les conflits graves, avec mort d'homme, ne doit pas faire oublier que la majorité des tensions sont gérées et arbitrées sans violence par les autorités familiales ou villageoises.

Chauveau et Mathieu (9) proposent une typologie des conflits. Dans la majeure partie des cas, les conflits portent sur l'existence ou le contenu des droits sur un espace ou une ressource, plus que sur des problèmes de limites. Ces conflits mettent en jeu différents protagonistes. Ils peuvent être :

- intrafamiliaux, portant sur la répartition des droits d'exploitations ou sur le partage des droits d'appropriation lors d'un héritage ; conflits entre de jeunes autochtones et leurs "vieux", qu'ils accusent d'avoir bradé les terres aux migrants ;
- entre membres de la même communauté villageoise : conflits sur des prêts entre familles ; tensions entre autochtones et allochtones ;
- ou mettre en jeu des acteurs différents (agriculteurs/pasteurs ; paysans/élites urbaines, etc.)[25].

Globalement, les ruraux préfèrent régler leurs conflits entre eux et privilégient la médiation ou l'arbitrage coutumier. Ils ne font appel aux autorités administratives ou judiciaires qu'en dernier recours. Cette attitude renvoie à différents facteurs :

- les normes locales restent dominantes, et les autorités coutumières demeurent les acteurs légitimes du règlement des conflits ; l'intervention de l'Etat risque d'introduire des règles nouvelles, non légitimes aux yeux des acteurs locaux ;
- en outre, l'intervention d'acteurs nouveaux dans le conflit introduit d'autres logiques et d'autres enjeux, non contrôlables.

Néanmoins, des arbitrages rendus par les autorités coutumières peuvent aussi être contestés devant l'administration, s'ils sont jugés inéquitables ou inadaptés. Les études de cas montrent que, dans bon nombre de cas, les conflits sont liés à des interventions externes (aménagement, projet de reboisement) qui contrecarrent les droits établis ou qui, les ignorant, facilitent leur remise en cause par certains acteurs, dans des situations de tension latente ou de compétition[26]. Leur développement est favorisée par les interférences politiques, qu'elles soient liées à des appuis politiques d'un des protagonistes (126), à la compétition entre cadres de l'administration territoriale et politiciens du parti unique, à l'échelle locale (205) ou à l'immixtion des politiciens et des logiques factionnelles dans la gestion des conflits fonciers dans un contexte de démocratisation et de pluripartisme (164). Les tensions foncières sont aisément instrumentalisées à des fins politiques, ce qui favorise leur exacerbation et leur radicalisation. Enfin, comme on l'a vu, l'incapacité à établir un arbitrage reconnu et efficace apparaît fréquemment comme la principale cause des conflits récurrents.

[25] Les conflits combinent souvent plusieurs types de clivages : ainsi à l'ouest Burkina, les tensions "migrants/autochtones" sont d'abord des tensions entre les jeunes autochtones et leurs aînés, à qui ils reprochent d'avoir bradé ou vendu la terre de leur lignage aux migrants.

[26] Cf. par exemple, une étude de cas de conflit foncier entre autochtones et migrants mossi à propos d'un projet de reboisement dans Laurent et Mathieu (145) ; cf. aussi (150), pour une synthèse sur les enjeux fonciers des aménagements de bas-fonds et les différents types de conflits susceptibles de se nouer ou de se révéler à l'occasion d'une intervention.

L'affaiblissement de l'Etat consécutif à la crise financière et aux plans d'ajustement structurels en est une autre. Ainsi, au Niger, des conflits localisés entre agriculteurs et éleveurs se sont toujours produits, lors des passages de troupeaux transhumants. Mais *" ils étaient rapidement circonscrits par le pouvoir administratif et judiciaire dès qu'ils glissaient vers la violence. Les arbitrages opérés n'étaient pas toujours neutres et ils dépendaient souvent du poids politique des parties en présence. Néanmoins, les dérapages les plus graves étaient évités. Ces dernières années, au contraire, on a assisté à une multiplication de heurts sanglants "* (196).

Plus encore que la légitimité des règles, c'est le fait de disposer d'une autorité reconnue qui semble déterminant. Ainsi, Lund (165) rapporte la cas d'un conflit foncier au Burkina Faso : la seule menace par le Préfet d'appliquer la loi (sans que personne ne sache ce qu'elle disait sur ce cas précis) a suffi à amener les protagonistes à trouver un compromis qu'ils refusaient obstinément auparavant. Dans un contexte de forte politisation de l'administration territoriale (liée à un régime de parti unique ou à l'hégémonie d'un parti sur l'appareil administratif), le fait que le règlement des conflits fonciers soit du ressort de l'administration territoriale et non judiciaire a des effets ambivalents.

Enfin, les conflits les plus violents et les plus graves trouvent leur source dans un mélange explosif d'utilisation politique de la compétition foncière et de remise en cause des appartenances nationales sur fond de clivage ethnique. Comme l'accès à la terre est lié aux identités sociales, la contestation du droit à la terre de certains groupes sociaux prend fréquemment la forme d'une remise en cause des identités nationales et ethniques et inversement, ce qui fournit un terrain favorable à l'exploitation politique des tensions. Sur la rive mauritanienne du fleuve Sénégal, comme au Kivu (172) ou au Kenya (176), on retrouve le même dangereux cocktail. On a pu craindre une telle spirale lors de la dernière campagne présidentielle en Côte d'Ivoire. Au Rwanda, la pression foncière et la compétition pour la terre ont sans doute constitué une toile de fond, peut-être même une condition, du génocide. Le recrutement des milices parmi les jeunes sans avenir, tant urbain que rural, et les massacres du nord du pays, en zone exclusivement hutu (85) le montrent bien. Néanmoins, ce n'est en aucun cas le déterminant essentiel des massacres, une simple régulation néomalthusienne. L'histoire agraire montre combien les paysans rwandais ont su adapter leurs systèmes de production à un manque croissant de terre (92). Alors que, depuis le début du siècle, le déclenchement d'une trappe malthusienne est régulièrement prédite, ce sont plutôt des évolutions boserupiennes qui se sont produites, y compris avec leurs dimensions régressives (1)[27]. De plus, les densités sont loin d'être uniformes. Rien ne dit que cela puisse continuer à l'infini, mais cela incite à un peu de prudence face à un énième diagnostic de blocage définitif. Mais surtout, considérant que de tels massacres étaient spontanés et inéluctables, l'interprétation néomalthusienne occulte la dimension proprement politique du génocide :

[27] En simplifiant, Malthus considère que les ressources d'un espace donné sont limitées et que la croissance de la population engendre nécessairement une surpopulation, des famines et/ou des crises violentes. On qualifie de néo-malthusiennes les approches qui, s'appuyant sur la notion de capacité de charge, reprennent actuellement ces idées. A l'inverse, Boserup (104) insiste sur l'adaptation des agricultures et le rôle de l'innovation : les niveaux de productivité de la terre ne sont pas déterminées par le milieu (sols, climats, etc.) mais par les techniques employées. Les systèmes extensifs permettent une meilleure productivité du travail. Les paysans connaissent des techniques plus intensives mais, comme l'obtention de meilleurs rendements se fait en général au prix d'une baisse de la productivité du travail (et donc du niveau de vie), ils ne les mettent en oeuvre que lorsqu'il n'est plus possible de faire autrement. Cf. (30) pour une discussion plus complète des conditions de l'intensification.

l'instrumentalisation de l'appartenance " ethnique "[28] consubstantielle au régime, la propagande du Hutu power, le rôle des milices et le caractère organisé des massacres en sont des dimension fondamentales qu'il est impossible de nier. Dans tous ces drames, l'instrumentalisation du foncier et des identités à des fins politiques porte une responsabilité écrasante.

Il est indéniable que l'accroissement de la population et les évolutions économiques favorisent un durcissement de la compétition pour le contrôle et l'exploitation de la terre et des ressources naturelles. Mais les compétitions sont normalement régulées par les règles foncières dont l'évolution répond aux nouvelles situations, aux nouveaux rapports sociaux, entérinant de nouvelles normes, admises ou acceptées. En fait, les conflits ouverts paraissent davantage liés aux effets de la pluralité juridique et à des carences dans leur traitement: *"la compétition ne condamne pas nécessairement à l'insécurité généralisée si les règles du jeu de la compétition sont claires (ce qui nécessite de bien distinguer les conflits sur les règles et les conflits dans le cadre de règles reconnues)"* (54).

Conclusion

Une gestion de la confusion ?

Comme le soulignent Downs et Reyna (121, p. 11), *"les tentatives coloniales et post-coloniales de réforme des systèmes fonciers coutumiers, dans le but de promouvoir la monétarisation de l'agriculture et d'accroître sa productivité ont créé une situation complexe, conflictuelle, dans laquelle le nouveau et l'ancien coexistent, l'ancien étant modifié, et où il manque à la fois des indications claires pour l'application de chacun des régimes, et des autorités suffisamment compétentes pour les gérer"*.

Le décalage des législations, les contradictions entre normes locales et droit positif, celles du dispositif de gestion foncière locale, font planer sur les droits une incertitude qui autorise des remises en cause et des revendications elles aussi contradictoires. Le décalage entre légalité et légitimité met les ruraux dans une situation d'insécurité, d'illégalité quasi-permanente. Il existe certes des problèmes liés à la dynamique des systèmes agraires et aux déphasages entre pratiques et normes. Mais, du moins en Afrique francophone les processus d'adaptation des normes locales semblent largement surdéterminés par le multi juridisme.

Bien que l'inadaptation des législations soit régulièrement dénoncée, les réformes semblent incapables de prendre le problème à bras le corps et à trouver une issue à cette situation. Les effets des mesures les plus ambitieuses sont annulés par des retards dans le vote des lois, par l'absence de décrets d'application, ou encore par une ignorance des textes - y compris par l'administration - du fait de l'indisponibilité de la documentation (à commencer par les textes des lois et décrets).

---

[28] Partageant le même territoire, la même langue et la même religion, Hutu et Tutsi ne peuvent être considérés comme deux " ethnies ". Il y a eu là une création de l'ethnie, ou en tous cas un durcissement des identités, largement instrumentalisés par le pouvoir colonial belge d'abord, puis l'Etat indépendant.

On a vu que l'environnement, le foncier, le contrôle de l'érosion, avaient été utilisés par l'Etat dans ses tentatives de contrôle politique des paysanneries et de dépossession des sociétés rurales de leurs ressources (15). Malgré les discours sur la gestion décentralisée des ressources et la décentralisation administrative, on observe une réticence de l'Etat à abandonner une parcelle du pouvoir qu'il a légalement (et que ses agents ont de fait à travers lui) sur les terres et les ressources : les démarches " participatives " restent d'essence techniciennes, les lois de décentralisation en cours de préparation ne précisent pas le patrimoine foncier des communes (45).

Une certaine continuité avec les logiques coloniales était sans doute inévitable, au tournant des Indépendances. La nationalisation des ressources allait sans doute de pair avec un projet de modernisation par l'Etat et un fort accent sur la "rationalité technique". Mais il n'est plus possible aujourd'hui d'imputer cette situation au seul passé colonial, ni à une formation trop " civiliste " des juristes ou aux lourdeurs du dispositif législatif. *" Là où l'accès aux ressources est fortement politisé et la coexistence des règles confuse, ce sont généralement ceux qui ont le plus de ressources financières, ou ceux qui ont un accès privilégié au pouvoir politique et aux informations stratégiques (y compris le fait de pouvoir simplement connaître et utiliser la complexité des textes de loi), qui tirent le meilleur parti, dans leur propre intérêt, de la coexistence des normes et de la confusion réglementaire qui en résulte. La confusion et la non-application des réglementations foncières ne sont donc pas simplement des accidents ou des imperfections regrettables, et elles ne jouent pas un rôle négatif pour tout le monde"* (171, p. 56). En même temps qu'elle facilite les évolutions et, donc, joue un rôle relativement fonctionnel dans des contextes en changement rapide, la confusion des droits favorise objectivement les acteurs puissants, et en particulier la classe politico-administrative, que ce soit à travers les pratiques patrimoniales de leur gestion de l'Etat, à travers l'utilisation de la complexité juridique et administrative, ou à travers les prébendes diverses qu'offrent des postes dans les Eaux et Forêts, ou enfin le fait de pouvoir monnayer son arbitrage dans des conflits fonciers. Affectation de terres à des fonctionnaires dans les aménagements hydro-agricoles, attribution de domaines aux élites politiques par le biais des procédures de concession, ressources diverses (politiques et économiques) tirées de la possibilité de monnayer son arbitrage : les artifices ne manquent pas, qui permettent de tirer bénéfice, à des degrés divers, de cette situation.

Un de ses aspects cruciaux tient dans les processus d'accaparement des ressources rurales par les élites urbaines, via les procédures d'immatriculation ou les grands projets de développement, qui leur permettent de contrôler gratuitement ou à faible coût une partie de l'espace productif national. Cette question est peu étudiée et il est difficile de mesurer son ampleur, même si sa réalité est bien connue. On peut même considérer qu'elle fait partie intégrante de la trajectoire et du mode de fonctionnement des Etats post-Indépendances, dont la base sociale est constituée de la classe politico administrative et qui se caractérise par des pratiques néopatrimoniales (94, 175). Ceci explique sans aucun doute une certaine réticence des élites à changer des législations dont les contradictions les servent objectivement. Pour Platteau (191, p. 194-197), *"de l'avis de Bayart, ce qui se cache derrière la nationalisation des terres non immatriculées et les grands projets de développement sur des terres "publiques", c'est un véritable partage du domaine foncier national entre les membres de la classe politique et leurs favoris. (...) Nous touchons ici à une raison majeure pour laquelle les groupes au pouvoir peuvent avoir intérêt à maintenir les droits fonciers dans cette situation de dualisme et à retarder l'établissement d'un marché des terres fondé sur des droits bien*

définis. Ils se résigneront peut-être à cette dernière démarche lorsque la répartition de la propriété foncière penchera suffisamment en leur faveur".

Au-delà du désordre apparent de la question foncière, se révèle donc une " complexité ordonnée " (Chauveau), qui permet à P. Mathieu, à la suite de Piermay (189) de parler de " gestion de la confusion ". Le traitement de la question foncière s'inscrit ainsi dans un contexte lourd d'implications politiques et économiques, et on ne peut faire abstraction *"des caractères propres à l'Etat africain contemporain : télescopage de pratiques gouvernementales autoritaires et de patrimonalisme, et en même temps, une certaine incapacité à contrôler l'espace national, laissant ainsi une liberté d'action dans la société locale*" (15).

Les effets ambigus des politiques des années 80 [29]

Aujourd'hui au service d'une élite nouvelle, la logique du dispositif juridique mis en place à l'époque coloniale reste présente dans la "culture" politique et administrative des pays africains. L'option de la maîtrise étatique de la terre au nom du développement a pourtant échoué, quelles que soient les variantes du modèle centraliste : politique des domaines, politique collectiviste, politique du domaine national (25).

Dans la seconde moitié des années 80, des réformes prônant la privatisation des terres et la décentralisation de leur gestion ont été engagées sous la double pression de l'échec des politiques centralistes antérieures et des programmes d'ajustement structurel (32). Bien que la privatisation puisse apparaître comme une façon de résoudre la question de la pluralité des normes, ces réformes n'ont pas réussi à transformer significativement les données du problème. En effet :

- *elles n'ont pas rompu avec le poids du passé et la logique du dispositif colonial*. Les procédures de concession subsistent, les législations sur les ressources non agro-pastorales (forêt, pêche, chasse, etc.) restent fondées sur un schème répressif ou d'affectation administrative de permis qui exclut les acteurs locaux du contrôle et de la gestion des ressources;
- *elles n'ont pas résolu les contradictions entre textes législatifs et politiques sectorielles* :
  - les dispositions du droit civil en matière de succession et de contrat peuvent s'opposer à la reconnaissance des droits fonciers coutumiers (par exemple lorsque ceux-ci sont transmis matrilinéairement), ou aux contrats de location ou de prêts coutumiers ;
  - les politiques de migration et de colonisation agricole peuvent contredire les dispositions prises en faveur de la gestion foncière par les communautés locales ou de la protection des ressources naturelles ;
- *l'organisation et le fonctionnement des administrations demeurent lourdes et complexes*, la multiplicité des centres de décision n'est pas réduite.

L'ambiguïté des politiques de privatisation est manifeste : soit elles ont été décidées sous la pression des institutions internationales et ont suscité une résistance de la part des Etats censés les appliquer, soit elles ont servi à renforcer les logiques d'accaparement des terres par les élites. Les politiques propriétaristes semblent avoir eu aussi peu d'effets d'entraînement sur l'économie agricole que les politiques foncières basées sur l'immatriculation, tant parce que les appropriations privatives locales traduisent souvent des stratégies clientélistes de la part de certains groupes (notables, citadins, politiciens, migrants protégés par l'administration, …) capables de faire face aux conditions sélectives d'accès à la propriété

[29] Cette section reprend la synthèse de JP. Chauveau (54).

privée (information, coût), que du fait de la résistance de la majorité des autres groupes sociaux à une privatisation complète de la terre.

Le tournant des années 90 a vu un infléchissement sensible des politiques foncières sous l'effet des résistances locales et de l'attitude ambiguë des responsables des Etats africains : sur ce sujet sensible, à forte dimension politique, ils ont souvent joué les effets d'annonce pour satisfaire les institutions internationales, tout en faisant preuve d'une grande prudence dans leur engagement concret. Les bailleurs de fonds, en particulier la Banque Mondiale, sont ainsi amenés à nuancer leur doctrine "propriétariste", passant d'une problématique de modernisation imposée à une problématique de la transition plus soucieuse des aspects institutionnels. La question de la gestion locale des ressources s'articule alors à celle de la décentralisation administrative.

Un telle articulation semble entériner le souci d'une gestion décentralisée des ressources. Cependant, on constate fréquemment un manque certain de conviction des autorités censées appliquer effectivement les consignes de décentralisation dans la gestion des ressources naturelles : soit les instances locales officiellement investies de cette gestion (les différents types de comités villageois) sont placées en général sous une tutelle très forte de l'administration soit il n'y a pas de textes définissant leurs compétences (48, 212).

En fait, il semble bien que, partout, l'Etat tente de garder le contrôle de la terre par référence au domaine national et en dissociant les lois sur l'organisation administrative et celles sur la gestion de la terre et des ressources. La décentralisation de la gestion des ressources se réduit alors à une simple déconcentration, avec le risque que les agents locaux de l'Etat soient en mesure d'intervenir encore davantage qu'auparavant.

En Afrique francophone, E. Le Roy (32) note trois grandes tendances dans les réformes législatives des années 90 visant à créer une articulation entre régimes juridiques :

- *les politiques de codification* ; des codes domaniaux et fonciers ont été édictés dans différents pays. Ils visent à donner une définition précise des normes de gestion foncière. Selon les cas, ils reposent sur une logique propriétariste ou tentent de définir les pratiques légales à partir d'un recueil des règles foncières pratiquées.
- *les démarches instrumentales*, type Plans Fonciers Ruraux, qui ont pour objectif d'identifier, recenser et cartographier les droits existants faisant consensus à l'échelle locale, une réforme juridique devant ensuite définir les statuts juridiques possibles et donner une valeur juridique aux droits recensés. Il s'agit donc d'intégrer les droits existants au sein du droit positif, dans le cadre d'une gestion administrative de l'information foncière. Leur originalité tient à leur pragmatisme (les droits existants et reconnus localement) et à la volonté d'améliorer " la lisibilité des rapports fonciers, parmi les acteurs locaux d'une part, entre les acteurs locaux et l'Etat, d'autre part " ;
- *une logique de gestion patrimoniale* ; elle repose sur une conception de la terre et des ressources comme patrimoine commun et sur la reconnaissance des mécanismes locaux d'arbitrage, fonctionnant selon des principes définis à l'échelle nationale. *"Un patrimoine est, par définition, inaliénable (ce qui le distingue fondamentalement de la propriété) et il est de nature intergénérationnelle (on le doit inaltéré aux générations suivantes), il a un caractère permanent, et il est intimement lié à l'identité de ses titulaires dont il est une composante essentielle."* (218, p. 311). De telles approches, en cours de mise en œuvre à Madagascar et aux Comores, permettent d'échapper au dilemme entre propriété étatique et propriété privée.

Ces stratégies sont-elles à même de répondre aux enjeux de la question foncière ? Bien que le recul soit encore faible, on proposera ci-dessous des éléments d'analyse de ces différentes stratégies, à partir d'études de cas d'intervention de terrains. Mais auparavant, un bilan des avancées de la recherche est nécessaire.

Chapitre 3

Sécurité, propriété, productivité : des réévaluations

Les acquis récents de la recherche foncière renouvellent assez profondément la façon de penser les objectifs et modalités des politiques foncières. Contrairement aux prévisions de la théorie des droits sur la terre, il n'y a pas de liens mécaniques entre sécurité foncière, propriété, titres et intensification. Les régimes coutumiers offrent en général une sécurité suffisante pour investir, et les blocages relèvent plutôt de l'absence d'opportunités économiques. Les expériences d'enregistrement systématique des terres ont eu des effets mitigés, tant sur le plan de la sécurisation des droits que sur le plan économique : ni l'investissement dans la terre, ni l'accès au crédit ne sont corrélés au fait de disposer d'un titre.

Dans un tel contexte, et sans même parler des difficultés objectives à transcrire ou codifier des droits fonciers complexes, les coûts de mise en place, et surtout de maintenance, de systèmes d'information foncière amènent à s'interroger sur l'opportunité de tels dispositifs systématiques. Dans la majeure partie des situations, les logiques locales de sécurisation foncières sont suffisantes, ou peuvent le devenir si elles sont reconnues par l'Etat. Là où ce n'est plus le cas, des formes originales à la fois plus fonctionnelles et moins coûteuses peuvent être imaginées, en combinant à des degrés divers, selon les contextes, les deux logiques de la sécurisation foncière (autorités coutumières et Etat).

La privatisation des ressources renouvelables n'apparaît pas non plus une solution. On sait aujourd'hui qu'une gestion durable de ressources exploitées en commun est possible, et on en connaît de mieux en mieux les conditions et modalités. Une de ces conditions est qu'il existe une régulation de l'accès et de l'exploitation de ces ressources, à travers un droit d'accès exclusif pour un groupe d'usagers, des règles strictes d'exploitation définies par les usagers et un système d'autorité efficace. De telles régulations existent souvent en régime coutumier, mais ont été fragilisées par l'Etat. Inversement, les ruraux sont, dans certains cas, en mesure de se doter de nouvelles règles collectives, qui ont alors besoin d'une reconnaissance par l'Etat. Sans pour autant sous-estimer les difficultés pratiques que cela comporte, offrir aux ayants droit d'une ressource la possibilité de bénéficier d'un accès exclusif ainsi que d'un droit à définir les règles d'exploitation, garantis par l'Etat et sous son contrôle, semble un moyen réaliste de favoriser une exploitation durable.

★ ★
★

Sécurité foncière et sécurisation

Face aux problèmes, réels ou supposés, d'insécurité foncière, la thématique de la sécurisation foncière occupe le devant de la scène. On en a discuté plus haut, en insistant sur la diversité régionale et sociale des situations. Bien poser la question de la sécurisation, de la réduction de l'insécurité foncière et de ses conséquences, demande de clarifier le terme de sécurité foncière. Une définition trop étroite risque d'en faire un équivalent de celui de propriété privée et lui faire perdre, de ce fait, toute valeur heuristique. C'est le cas quand Bruce et Migot-Adholla (109, p. 3) la définissent de façon très large comme *"le droit, ressenti par le possesseur d'une parcelle de terre, de gérer et utiliser sa parcelle, de disposer de son produit, d'engager des transactions, y compris des transferts temporaires ou permanents, sans entrave ou interférence de personne physique ou morale"* : ils négligent le fait que des contrats de faire-valoir indirect puissent être sécurisés (par des baux à long terme, par exemple) ; d'autre part, le droit d'aliéner sans entrave n'est pas un critère de sécurité.

En fait, le concept de sécurité foncière ne semble guère avoir de définition stricte. Il repose sur l'idée que les producteurs ne peuvent accomplir leur tâche et investir du travail et/ou du capital dans la terre que s'ils ont une garantie suffisante de pouvoir bénéficier du fruit de leurs investissements : récolte à court terme, garantie du droit d'usage à plus long terme et droit de transmission pour des investissements d'améliorations foncières. Le besoin de sécurité foncière se pose tant pour un "propriétaire" ou un détenteur de droits permanents et transmissibles, que pour un détenteur de droits secondaires ou délégués (locataire, métayer, emprunteur, etc.), même si les droits dont ils disposent, et donc le contenu de cette sécurité, sont différents.
La sécurité n'étant pas donnée une fois pour toute, l'essentiel, pour les producteurs, est d'être dans une dynamique de *sécurisation,* qui se définit comme *le processus par lequel les droits sont reconnus et garantis*. Le degré de sécurité foncière d'une situation particulière est donc difficile à définir objectivement. C'est en partie une question de perception. De ce fait, il est souvent plus opératoire de caractériser l'insécurité que la sécurité foncières. Celle-ci renvoie à des manques: problème de nature des droits possédés, de durée insuffisante de l'un ou l'autre de ces droits, absence de garantie de pouvoir exercer ces droits, ou coûts élevés pour les faire reconnaître.
Etroitement liée à la sécurité économique, la sécurité foncière est, pour les familles paysannes, une des conditions de la production. Inversement, un certain niveau de revenus peut être une condition pour valoriser la terre, acheter des intrants, etc., l'insécurité économique risquant d'obliger à hypothéquer ou vendre la terre et/ou sa force de travail.

Les règles d'accès à la terre et aux ressources (et donc la façon dont se pose la question de la sécurité/insécurité) ne sont pas les mêmes pour un chef de famille, une femme ou un jeune, pour un migrant ou un autochtone, etc. La sécurité foncière est donc une notion relative : il existe différents niveaux de sécurité foncière, *qui ne sont pas des degrés sur une échelle linéaire.*

La sécurité de l'accès à la terre ou à une ressource dépend des différents droits détenus sur la parcelle ou la ressource :

- *leur nature et leur contenu* : droits d'usage : droit d'accès, de prélèvement, de gestion ; ou droits de contrôle : droit d'exclusion, droit d'aliénation) ;
- *leur inscription dans le temps* (tout ou partie d'un cycle annuel d'exploitation ; limités dans le temps ou sans échéance définie, transmissibles ou non) ;
- *leur origine* (héritage, défrichement, emprunt, achat, affectation de la part du chef de famille, affectation par l'Etat, etc.) ;
- *mais aussi de la possibilité de les faire valoir effectivement*, et de l'assurance qu'ils ne seront pas contestés, ou qu'il ne sera pas trop difficile ou coûteux de les faire reconnaître en cas de contestation.

L'enjeu n'est donc pas seulement dans *la nature* des droits dont dispose l'individu ou le groupe (même si un prêt annuel n'encourage pas l'investissement). Il est aussi *dans le fait que ces droits ne puissent être subitement contestés ou remis en cause* (contestation d'un droit d'usage, reprise inopinée d'une terre prêtée, etc.) et donc qu'ils *soient reconnus, légitimes, et puissent être défendus par les instances d'arbitrage* (qu'elles soient coutumières, administratives ou judiciaires). Une ambiguïté juridique ou une défaillance des instances d'arbitrage sont donc aussi des sources d'insécurité.

Dans les systèmes coutumiers, la sécurité de l'accès aux ressources dépend des liens familiaux et de clientèle avec la communauté

Partie intégrante des rapports sociaux, l'accès aux ressources est géré par des *institutions*, un ensemble de règles qui organise les relations des individus et définit les modalités des prises de décision, les interdits, les responsabilités de chacun et leurs procédures d'application. L'inscription dans la communauté, soit par la naissance, soit par des stratégies d'alliances politique ou matrimoniales, soit par l'entrée en relation de clientèle (qui témoigne d'une relation plus précaire) en est la première condition. Epouser une fille d'autochtone par exemple, est, pour un *étranger*, un moyen de s'intégrer à la communauté et par conséquent de sécuriser à la fois sa position sociale et son statut foncier. Ces règles complexes sont bien maîtrisées par les membres des communautés, qui en ont une connaissance pratique. Chacun sait, selon sa place au sein des réseaux d'inégalité et de dépendance, quels sont ses droits et ceux des autres ; chacun sait évaluer ses marges de manœuvre. Le degré de sécurisation atteint en logique coutumière, pour les membres de la communauté au moins est beaucoup plus élevé qu'on ne le pense souvent. Les alliances et les relations de clientèle permettent en général aux non-membres qui en font la demande de bénéficier de droits d'usage, au moins temporaires, tant que la pression sur les ressources reste modérée. L'insertion sociale et la sécurité foncière sont, de ce fait, des processus dont les dynamiques entrent en interaction avec celles des positions sociales, de l'accumulation de richesses, des réseaux de clientèle et de dépendance. Maintenir et renforcer son appartenance à la communauté, gérer les alliances ou les relations de dépendance avec les groupes dominants (au sein du village comme en dehors, ou dans l'appareil d'Etat), en investissant dans les rapports de parenté et de clientèle, dans les alliances matrimoniales, sont ainsi des stratégies sécurisant l'accès aux ressources.

L'Etat voit la sécurisation par le titre foncier

Ces mécanismes informels sont généralement rejetés ou jugés peu efficaces par l'Etat et ses services, pour lesquels la sécurisation passe par l'affectation de titres : la complexité des droits locaux (pluralité de droits sur une pluralité d'espace) est difficile à comprendre et s'oppose à la rationalité technique ; la négociation permanente d'arrangements locaux

s'oppose à l'application d'un droit unique ; les systèmes d'inégalité et de dépendance s'opposent au face-à-face de l'Etat et du citoyen.

Pour l'Etat, la sécurité foncière passe donc par le titre foncier, qui établit une relation directe entre l'Etat (via son appareil politico-administratif) et l'individu, indépendamment de ses liens sociaux. La simplification du statut foncier des terres (une parcelle, un droit, un titre) est censée supprimer les causes de conflit. L'Etat donne ainsi aux instances administratives et judiciaires le pouvoir d'administrer le foncier, à la place des autorités coutumières : affectation par la procédure de concession ; droit de désaffectation en cas d'absence de "mise en valeur", arbitrage en cas de conflit, etc. Autant qu'une question d'efficacité, il y a là une volonté de se substituer à elles comme instance de gestion des ressources, ce que traduit le fait que l'Etat s'affirme propriétaire des terres. En fait, l'intervention étatique a fréquemment contribué à désécuriser les producteurs ruraux, et " *la plupart des demandes de titres, pour les petits paysans d'Afrique, peut être vue comme 'préventive' : elle représente une tentative pour empêcher l'Etat d'affecter la terre à quelqu'un d'autre, plutôt que l'expression d'un besoin ressenti de nouvelles règles foncières* " (109, p. 259).

Là où des problèmes d'insécurité se posent, la sécurisation passe par une articulation entre ces deux modes de sécurisation

Dans la majeure partie des zones rurales, la logique sociale du territoire reste la référence principale, sinon unique, des ruraux, même lorsque la législation ou les mots d'ordres de l'Etat influent sur les pratiques foncières. La sécurisation foncière est et reste assurée par l'inscription dans les réseaux sociaux, même lorsque certains droits dérivés tendent à être renégociés. Les autorités coutumières restent perçues par les populations comme les arbitres légitimes. Les interférences les plus fortes entre les deux systèmes de normes se rencontrent dans des situations spécifiques : très forte croissance de la valeur de la terre, interventions massives de l'Etat (périmètres irrigués) mais surtout hétérogénéité sociale, les allochtones pouvant dans certains cas avoir intérêt à s'appuyer sur la législation pour se défaire des liens de dépendance avec leurs patrons autochtones. Elles sont également fortes là où des ventes de terre en dehors de la communauté sont fréquentes. Bref, là où les transactions foncières mettent en relations des individus qui ne sont pas liés entre eux par des liens sociaux préexistants.

Dans de tels contextes, là où la coexistence de normes provoque une insécurité réelle, la sécurisation foncière ne peut plus s'appuyer sur un seul registre. Les ruraux ont dès lors besoin de combiner, tant bien que mal, ces deux logiques de sécurisation : des droits légitimes localement, et garantis vis-à-vis de l'extérieur par des documents officiels. Ils tentent donc d'obtenir des "papiers". Mais, la demande pour un document officiel ne signifie pas nécessairement adhérer à la logique foncière du titre, et à une volonté de s'extraire des liens sociaux : il est d'abord, semble-t-il, de matérialiser et de renforcer un droit existant dans la logique du territoire et de le protéger contre l'Etat. Il peut être aussi de matérialiser une transmission de droits (vente, prêt, etc.), de fixer les arrangements qui ont été conclus entre des acteurs, devant témoins : il s'agit alors de formaliser le contrat qui lie deux acteurs et non le lien entre une personne et une terre.

Ces pratiques dessinent une autre forme de sécurisation par l'Etat que l'enregistrement des terres : la formalisation de contrats, qui devront pouvoir être officialisés aisément à un prix raisonnable et servir de pièce opposable à des tiers, en cas de litige ou de contestation.

Foncier, propriété, productivité, enregistrement des terres : une réévaluation

Les effets mitigés des opérations d'enregistrement des terres

Le diagnostic de la théorie évolutionniste des droits sur la terre repose comme on l'a vu sur une vision discutable des systèmes fonciers africains, globalement supposés incapables de faire face à l'accroissement de la population et de permettre le développement d'une agriculture marchande. Or, les situations à fortes densités et/ou fortement intégrées dans le marché montre des transformations significatives, mais pas de rupture radicale (26). L'analyse des conditions de l'intensification en agriculture montre aussi que les régimes fonciers locaux ne sont pas, sauf exception, des blocages à l'intensification (30). De ce fait, la justification d'une transformation du statut de la terre par des procédures d'enregistrement systématique - ainsi que leur impact supposé - est potentiellement remis en question.

Avec des accents différents selon les disciplines, toutes les analyses de terrain convergent vers une remise en cause des prédictions de cette théorie. Les études anthropologiques sur les expériences d'enregistrement des terres (en particulier sur le Kenya (130, 203) montrent que *"non seulement le programme gouvernemental s'est révélé difficile à mettre en œuvre, laissant de fait le plus souvent le contrôle de la terre aux aînés locaux, mais il a conduit à de nombreux conflits, dont l'issue a favorisé les gens les plus riches et les plus influents, a stimulé le développement d'un marché foncier largement non régulé, affaibli la sécurité foncière des petits exploitants, et entraîné une concentration de la propriété ou du contrôle des terres, en faveur des hommes et des plus riches, sans pour autant faciliter l'accès au crédit ou amener les gains de production qui avaient été espérés"* (121, p. 4). L'impact est bien évidemment différent selon le type de politique d'enregistrement, mais les conclusions semblent étonnamment convergentes.

Les critiques les plus sévères viennent des économistes eux-mêmes. En 1990, Atwood (89), conseiller de l'US-AID, notait la faiblesse des apports des économistes sur la question foncière : *"les contributions de économistes ont été essentiellement théoriques et déductives, et ne s'appuient pas sur de solides études empiriques. Les études empiriques sur l'économie des changements fonciers sous l'impact de la pression démographiques ont été menées ailleurs et n'ont pas encore été reproduites en Afrique. Le résultat est que les bénéfices économiques de l'enregistrement des terres n'ont fait l'objet de quasiment aucune évaluation empirique en Afrique"*. Des publications récentes (191, 43, 44, 109, 101) synthétisent des études de cas, menées en particulier sous l'égide de la Banque Mondiale, et offrent des visions convergentes:

- *les détenteurs de droits fonciers coutumiers, permanents et transférables, disposent de suffisamment de sécurité pour investir* ; des limites peuvent éventuellement apparaître pour les terres en faire-valoir indirect, en ce qui concerne les investissements à long terme[30] ;
- mais *l'investissement dans l'agriculture dépend d'abord des conditions économiques d'ensemble et de la disponibilité en terres, qui rendent ou non une intensification économiquement rentable*. Or rares sont les régions où ces conditions d'environnement économique sont réunies; il est donc illusoire d'attendre des gains de productivité d'un seul changement sur le statut de la terre ;

[30] Mais les imputer toujours à l'insécurité du tenant est une erreur de diagnostic : dans bien des cas, en Afrique de l'ouest, la trace du travail est une marque d'appropriation; planter des arbres est interdit à l'emprunteur.

- en particulier, *il n'est pas vérifié que le fait de détenir un titre favorise l'accès au crédit* (43): d'une part, la demande pour du crédit n'existe que dans des conditions économiques déterminées; d'autre part, tant que la terre n'est pas devenue un bien marchand, il est illusoire de croire que la terre puisse servir de garantie ;
- de fait, les études micro-économiques comparant *détenteurs de titres et détenteurs de droits coutumiers* dans une même zone ne *montrent pas de différence d'investissements ni de productivité* (109) ; on peut même observer le contraire (13) lorsque les demandes d'immatriculation renvoient à des stratégies d'accumulation politisée mais non productive (96) ou à la volonté d'élites modernes de se constituer une base sociale et/ou politique au village, à travers des domaines fonciers ;
- *la superposition sur un même espace de différents usages et de différents types de droits rend difficile le recueil et l'enregistrement des droits existants* (12). Sauf lorsque l'individualisation des droits est déjà réalisée, enregistrer les droits impose toujours une simplification (2). Afin de permettre la reconnaissance juridique de ces droits, il faut en outre définir les catégories juridiques collant suffisamment, à l'échelle nationale, aux complexes et dynamiques catégories foncières locales;
- *dès lors, et en particulier lorsque l'enregistrement se fait selon une logique propriétariste (une parcelle, un droit), le titre risque fort de ne pas correspondre aux droits existants*. L'expérience montre qu'il lui est alors difficile de s'imposer comme unique preuve de droits, contre les droits existants. Les titres risquent de rendre la situation plus complexe encore et d'ajouter à la confusion sur les droits, d'autant plus que les problèmes d'actualisation récurrents font que les informations du cadastre deviennent rapidement obsolètes ;
- une certaine circulation de la terre s'avère nécessaire pour assurer une allocation optimale des facteurs de production et améliorer la productivité globale de l'agriculture. *Mais les ventes ne sont pas le seul moyen d'y parvenir*. Dans bien des cas, le faire-valoir indirect, la location en particulier, permet une circulation des droits de culture sans désincitation économique notable par rapport aux ventes (101) ;
- de bonnes performances économiques découlent d'une combinaison optimale des facteurs de production, dépendant à la fois de l'accès à la terre, de débouchés, des rapports de prix et de l'accès aux autres facteurs de production (main-d'œuvre et capital). "*Si les problèmes d'incitations et de risque ne sont pas résolus de façon satisfaisante sur un des marchés, ils ont des répercussions qui débordent sur les autres marchés. De même, les enjeux de pouvoir, les collusions d'intérêt et les distorsions dans les marchés du travail, du crédit et des produits agricoles se traduisent par un manque de compétition et des anomalies dans les marchés de ventes et de location de terres. Bon nombre des limites des analyses existantes sur les marchés fonciers découlent d'une attention insuffisante à ces deux ensembles de relations entre les marchés"* (id.). Autrement dit, en un lieu et un moment donnés, les différenciations économiques et les modalités de contrôle de la force de travail, de la terre et du capital déterminent les performances économiques possibles ; *si l'accès au crédit ou à la force de travail est malaisé, ou si les débouchés ne sont pas assurés, un bon fonctionnement du marché foncier aura peu d'effets positifs, et risque même d'avoir des effets pervers* : accumulation foncière improductive au détriment des paysans.

Ajoutons que les opérations d'enregistrement permettent des manipulations sur les droits : *"un moment décisif du processus de différenciation instauré par la création d'un marché foncier libre est donc la délivrance de titres ou d'autres documents d'immatriculation des terres : en réalité, c'est à ce stade en particulier que l'affectation des terres à ceux qui la revendiquent peut être influencée de manière décisive par ceux qui ont des relations "justes" avec les cadres administratifs ou politiques (quand ils ne font pas partie eux-mêmes de ces sphères), et/ou les moyens de distribuer des pots-de-vin à différents échelons du processus décisionnel*" (191, p. 261).

Malgré les prédictions de la théorie des droits de propriété, titres et propriété privée ne garantissent donc en rien des gains de productivité. De plus, un système de titre ne se suffit pas à lui-même : *" un système centralisé d'information foncière est seulement une des institutions nécessaires pour réduire l'incertitude liée aux transactions foncières. Un système judiciaire fonctionnel et des mécanismes effectifs pour faire appliquer les décisions sont tout autant nécessaires. En l'absence de telles institutions, il y a de forts risques que les contestations sur les droits n'affectent négativement les incitations à investir "* (101).

Enfin, un système de type cadastral suppose la mise en place de système d'informations foncières et d'une administration chargée de le créer et d'en assurer la maintenance. Ses coûts de réalisation et surtout de maintenance, sont donc élevés, tant pour l'Etat que pour les détenteurs de titres (taxes sur l'enregistrement des mutations). *"Là où les bénéfices privés induits par le titre sont perçus [par les producteurs] comme étant inférieurs aux coûts des procédures formelles, ce qui risque de se produire dans les zones marginales sans marchés du crédit, les cadastres risquent de devenir rapidement obsolètes et cesser d'être utiles. Ceci semble être arrivé dans les zones marginales du Kenya"* (id.).

Des démarches innovantes de recueil et cartographie des droits permettent de réduire considérablement le coût de mise en place d'un système d'information foncière (20). Les évolutions techniques récentes (GPS, SIG) (24) accroissent les possibilités techniques, avec des coûts d'accès et de gestion de l'information topographique qui ont considérablement baissé. Mais, elle ne résolvent pas les questions liées au recueil et au traitement de l'information foncière. Elles ne résolvent qu'en partie les questions essentielles pour la viabilité de tels systèmes : coûts récurrents des services administratifs chargés de leur mise en œuvre et coûts de transaction pour les usagers du système : accès aux services, coût d'accès à l'information, coûts d'enregistrement des mutations, etc.

Les démarches d'enregistrement systématique ne peuvent donc être perçues comme des panacées. Elles ne semblent pouvoir s'envisager que dans des situations spécifiques, où :

- *une propriété de fait existe* suite à une réduction de la diversité des droits s'exerçant sur un même espace ;
- *de fréquentes transactions marchandes à l'extérieur de la communauté* rendent utiles des procédures de sécurisation des droits acquis ;
- *la valeur de la terre* justifie le paiement des coûts de mutation.

Pour Brume et Mighot-Adholla (109, p. 261), la question est même : *« Peut-on identifier des circonstances dans lesquelles l'enregistrement et la délivrance de titres, à la demande ou systématique, restent appropriés et rentables ? »*

La question fiscale

En toile de fond des débats sur l'enregistrement, la question de la fiscalité foncière est régulièrement avancée comme argument pour une privatisation ou un cadastre. Quelques éléments sur la faisabilité et l'opportunité de la chose sont apportés par Araujo-Bonjean et Chambas (3), Comby (14), et Tano (75).

Pour les premiers, la fiscalité foncière a longtemps été hors d'actualité en Afrique. Cependant, elle éviterait les désincitations économiques liées aux taxes à l'exportation. De plus, elle est équitable lorsque la contribution ne se fait pas *per capita* mais en fonction de la qualité et de l'étendue des terres, premiers critères de revenu des familles.

Les groupes contrôlant des actifs fonciers importants (commerçants, notables, fonctionnaires) contribuent de façon proportionnelle à leurs actifs. C'est une taxe bien adaptée aux collectivités locales, dont le recouvrement demande un lien clair entre prélèvement et retombées pour les populations. Un outil de type cadastral n'est pas nécessaire à une fiscalité foncière (14). C'est le cas au Cameroun, signale Rochegude, qui considère qu'il ne faut surtout pas justifier un éventuel cadastre par la seule fiscalité. Souvent coûteuse à mettre en œuvre, une fiscalité à base cadastrale génère fraude et non-respect de la réglementation foncière, notamment en matière d'inscription. Son utilité est d'avoir une base d'assiette équitable, fondée sur des critères objectifs.

En général, une taxe foncière se base sur un taux et une valeur de référence de la production pour les grands types de culture. Fixés localement ou régionalement, ils peuvent être adaptés en fonction des types de terres. Relativement aisée pour les cultures annuelles sur parcellaire fixe ou pour les cultures pérennes, la définition de l'assiette est plus difficile pour les cultures à jachères qui font partie intégrante du cycle de production ainsi que dans les zones à fort risque climatique. Fondée sur un montant forfaitaire à l'hectare fixé en fonction du rendement moyen théorique attendu, la fiscalité foncière a l'avantage d'être neutre par rapport au rendement réel et donc de ne pas induire de désincitation économique. Au contraire, les producteurs tendent à accroître leur offre de produits agricoles pour compenser la baisse de revenu. De plus, ils récupèrent intégralement les gains de productivité. Cependant, en l'absence de marché du vivrier, l'accroissement de l'offre se fera sur les cultures de rente au détriment des cultures vivrières, ce qui peut poser des problèmes aux familles. Parfois, la taxe doit être payée par des revenus extra-agricoles. Un autre inconvénient des taxes forfaitaires est qu'elles accentuent la sensibilité des revenus aux variations de la production et coûtent comparativement beaucoup plus en mauvaise année.

Une taxe à l'hectare peut pousser les propriétaires à accroître la productivité des domaines sous-exploités (grands domaines absentéistes), soit directement en faire-valoir direct, soit indirectement par la mise en faire-valoir indirect ou enfin par la vente à des agriculteurs[31].

Cependant, une telle taxe est plus complexe à recouvrir qu'une taxe per capita ou sur les exportations de produits agricoles, ce qui peut la rendre difficile à réaliser dans certaines zones où les coûts de recouvrement sont plus élevés qu'en milieu urbain. Elle ne semble possible que dans des zones de culture permanente peu soumises aux risques climatiques et bien insérées dans les marchés, et à condition d'être destinée aux collectivités locales, avec un lien clair entre prélèvement et retombées pour les populations. Tano explore les formes de fiscalité qui pourraient être légitimes aux yeux des populations, tandis que Gentil et Husson (125) s'interrogent sur la capacité des communes à prélever un impôt. Ils prônent une approche ouverte des capacités communales d'investissement : pas exclusivement fiscale, tenant compte les modalités de contribution que les populations proposent pour des réalisations concrètes (investissements en travail, cotisations ad hoc pour telle opération précise). Outre la taxe foncière, une fiscalité sur les ressources communes peut aussi contribuer aux recettes communales.

Bien que le sujet soit loin d'être épuisé, il apparaît qu'une fiscalité foncière a une faisabilité et des effets économiques divers selon les contextes : environnement économique et climatique, structures d'exploitations, etc. C'est une piste possible, mais

[31] A l'inverse, il existe des cas où l'ampleur de la pression fiscale fait fuir les paysans, comme ce fut parfois le cas en Inde, sous la domination anglaise.

pas une solution universelle. Il y a néanmoins un domaine où sa mise en œuvre semble à la fois réaliste et légitime (à défaut peut-être d'être politiquement réaliste) : pour Comby, la fiscalité est le "devoir" du propriétaire en échange de la reconnaissance de son droit par l'Etat. Plus que les lourdes procédures de désaffectation par défaut de mise en valeur prévues pour les terres immatriculées, c'est le meilleur moyen d'inciter à une mise en valeur effective. la fiscalité foncière s'appliquerait d'abord aux terres qui auraient fait l'objet d'un enregistrement.

Les perspectives de gestion des ressources communes

La thèse de Hardin sur la tragédie des communs suppose que toute ressource en propriété commune est nécessairement surexploitée puisque chaque usager a intérêt à prélever le maximum avant qu'elle soit épuisée. Dans cette perspective, seule une propriété privée est susceptible de permettre une gestion durable. Cette thèse est aujourd'hui largement remise en cause par les travaux de l'école des communs. Elle se vérifie en situation d'accès libre, où il n'y a pas de régulation sur les prélèvements. Ce n'est pas le cas des régimes communautaires qui reposent au contraire sur une régulation de l'accès et de l'exploitation, à travers un droit exclusif réservé aux membres de la communauté et des règles strictes d'exploitation. En réaction à cette confusion, de nombreux travaux récents en particulier anglo-saxons[32] ont étudié les modes de gestion des ressources d'appropriation commune (*common property resources*) et leurs conditions d'émergence et de maintien (186, 214) dans de nombreux contextes, y compris en pays industrialisés.

Ces travaux montrent que, dans certaines conditions, des groupes locaux peuvent se doter des règles nécessaires pour assurer une exploitation durable de ce type de ressources (forêts, pêches, pâturages, etc.). L'un de ces conditions est qu'ils disposent d'un droit d'exclusion, c'est-à-dire de la possibilité de contrôler l'accès à cette ressource, et d'un droit à définir les règles d'exploitation. La gestion de ressources communes suppose en effet une délimitation claire des ayants droit, une délimitation claire de l'espace contrôlé, des systèmes de règles définies et négociées par les usagers, et un système d'autorité et de sanction capable de les faire appliquer et de les modifier si besoin (186). De tels systèmes peuvent être fragilisés et détruits, ou au contraire renforcés, selon que l'Etat reconnaît ces droits ou les ignore.

Mathieu et Freudenberger (36), en proposent une synthèse pour les pays du Sahel. En Afrique, un certain nombre de ressources relèvent de cette problématique : mares et points d'eau d'abreuvement du bétail, pâturages, ressources halieutiques sur fleuve ou mares, brousses avec droit de prélèvement de bois de fruits, de plantes médicinales, etc. C'est en particulier le cas des ressources naturelles renouvelables, qui sont prélevées, mais pas produites. Souvent négligées dans une perspective développementaliste qui met l'accent sur l'agriculture, elles n'en ont pas moins un enjeu économique important, parfois essentiel, pour les ruraux. Pour une partie d'entre elles (pêches, pâturages en zone sahélienne), un tel mode de gestion est inhérent aux caractéristiques de la ressource (53) et sa rationalité est de mieux en mieux comprise, du fait de l'échec des tentatives pour définir d'autres modes d'exploitation (37). Les ressources forestières de brousse ont un enjeu économique important pour les ruraux et l'on sait maintenant que (hors

[32] En France, des travaux sont menée sous cet angle sous l'égide de J.Weber, au Cirad-Green.

défrichements pour la culture), la majorité du déboisement est dû aux charbonniers qui prélèvent le bois sans aucun contrôle possible par les ruraux concernés.

Coutumièrement, rares sont les espaces qui ne sont pas l'objet d'une appropriation, au moins par l'intégration dans les territoires socio-politiques (maîtrises de terre ou des eaux), et d'un contrôle de l'exploitation, plus ou moins rigoureux selon la rareté de la ressource : ainsi, les prélèvements en brousse sont généralement réservés aux villages ou hameaux voisins, mais sans exclusive forte ; en zone pastorale, l'accès à un point d'eau artificiel (et donc aux pâturages qu'il permet d'exploiter) exige l'accord du lignage qui l'a construit ; dans les marigots, la pêche est souvent libre en période de hautes eaux (avec toutefois des règles sur les techniques de pêche et le matériel) mais très réglementée en période d'étiage.

Les modes de contrôle de l'accès aux ressources et de leur exploitation sont donc très variés. Ce n'est pas nécessairement l'espace ou la ressource qui est possédé en commun, mais les droits d'accès et d'exploitation[33]. Ceux-ci doivent évoluer lorsque la pression sur les ressources s'accroît, la nécessité de préciser qui a accès à ces ressources, dans quelles conditions, et selon quelles modalités, devenant plus cruciale. La tendance spontanée peut être à l'appropriation plus exclusive par un groupe ou un autre. Mais cela peut passer par la création de nouvelles institutions et un changement assez radical des modes de gestion.

Loin de permettre une exploitation rationnelle, les législations sur les ressources renouvelables ont fragilisé les modes locaux de gestion ou ont permis de les contourner. Elles ont ainsi créé des situations d'accès libre de fait et portent une responsabilité importante dans la dégradation de ces ressources. Il est donc nécessaire de redéfinir des modes efficaces de régulation de leur exploitation. Pour certaines ressources, qui nécessitent des formes souples d'accès (37) ou qui constituent un enjeu essentiel de sécurisation pour certains groupes sociaux, une privatisation aurait des effets pervers évidents. Dans de tels cas, il est plus efficace de reconnaître au groupe des usagers de droits exclusifs qui lui permettent de contrôler l'accès à la ressource et de définir et mettre en œuvre des règles d'exploitation. Ce droit exclusif ne signifie pas que seuls les ayants droit directs peuvent exploiter la ressource, mais que toute personne extérieure au groupe ne peut y avoir accès que selon des modalités précises et en respectant les règles d'exploitation.

Une reconnaissance de ces droits exclusifs par l'Etat est indispensable pour permettre de contrôler les personnes extérieures au groupe. Il est essentiel est que les systèmes d'autorité et de contrôle fassent partie du groupe des usagers, et soient légitimes à leurs yeux. Ceci va dans le sens d'une gestion *autonome* dont les termes sont négociés avec l'Etat, et non pas seulement *"participative",* fondée sur une vision technicienne de l'espace et de l'exploitation des ressources (99). Les interférences techniques ou administratives jouent en effet un grand rôle dans l'incapacité des associations suscitées de l'extérieur (48, 212) : les modèles organisationnels proposés restent extérieurs aux logiques sociales et aux modes locaux d'autorité et d'action collective . Mais surtout, les intervenants extérieurs refusent, consciemment ou non, de laisser une réelle autonomie à ces organisations et les instrumentalisent, ce qui les rend incapables de jouer leur rôle.

[33] De ce fait, le terme de « ressources de propriété commune », qui traduit le concept de « common property resources » est assez inadéquat.

De nombreuses études récentes montrent que, dans certains cas, les acteurs locaux sont capables de dépasser les logiques de concurrence, et de se doter de règles collectives de gestion des ressources (147, 72). Bien que l'on connaisse encore mal les dynamiques de l'action collective, elles permettent d'avancer dans la compréhension des façons de favoriser ce type d'arrangements.

Pour un certain nombre de ressources, créer un statut juridique de gestion en commun peut donc permettre de sortir des logiques de surexploitation, au profit d'une exploitation durable. Il ne faut toutefois pas sous-estimer les conditions de possibilités d'une telle gestion : une société locale cohérente ; des enjeux économiques suffisamment partagés pour éviter des pressions fortes à la privatisation; un fonctionnement socio-politique suffisamment fort pour pouvoir mettre en œuvre des règles, sanctionner le cas échéant, et obtenir des personnes extérieures le respect des règles d'accès ; des règles qui gèrent la tension entre intérêt individuel et contrôle collectif, minimisent les coûts de transactions (accès à l'information, contrôle, décision) tout en poussant les individus à respecter les règles collectives. Tout système de gestion commune pose des problèmes d'action collective et est soumis à des forces centrifuges plus ou moins fortes. La cohésion des sociétés paysannes est un atout pour cela, mais n'est pas une condition sine qua non.

Du fait de ces difficultés, la gestion commune ne saurait être une panacée : il reste encore à mieux comprendre pour quelles ressources et dans quels contextes de tels modes de gestion sont utiles, fonctionnels et possibles, et selon quelles modalités. Il faudra suivre de près les nombreux travaux en cours pour en tirer des enseignements

Sans que cela soit un modèle à reproduire, l'histoire et la persistance de communaux en France (8) montre que l'existence de ressources de propriété commune ne sont pas des archaïsmes, mais bien des solutions juridiques et institutionnelles pertinentes et durables dans certains types de conditions. Elle montre que l'Etat peut créer juridiquement des communaux en les constituant propriété de la commune et en donnant au Conseil municipal mandat pour définir les règles de gestion, avec vérification de leur conformité par le représentant de l'Etat. Mais la commune n'est pas la seule instance apte à assurer une telle gestion.

Conclusion

Les limites de la théorie des droits de propriété

Les études récentes sur le foncier et les recherches de terrain fondées sur l'observation fine des processus en cours convergent pour dessiner un diagnostic de la question foncière assez largement en décalage avec le schéma proposé par les théories évolutionnistes des droits sur la terre, y compris dans leur variante "innovation institutionnelle induite". Le schéma d'ensemble proposé par ces théories paraît séduisant et doté d'un fort pouvoir explicatif. Il pose néanmoins problème, tant dans sa partie rétrospective (cf. chapitre 2) que dans sa partie prospective (cf. supra, section 2), sur les avantages tirés d'un processus d'enregistrement des terres.

Quelles sont les principales limites de ce modèle explicatif ?

- *une vision trop généralisante et parfois caricaturale des systèmes coutumiers*. Alors que les systèmes coutumiers ont - pour autant qu'on le sache - toujours connu et combiné une grande diversité de rapports fonciers, les théories évolutionnistes partent d'un "état initial" fondé sur des systèmes originels communautaires à redistribution périodique des terres. Par effet d'ethnocentrisme, les systèmes coutumiers " traditionnels " sont décrits non pour ce qu'ils

étaient mais comme l'exact opposé de situations jugées "modernes" : ils sont donc nécessairement collectifs puisqu'un système moderne est individualiste. Il y a là un effet de reconstruction de situations anciennes "traditionnelles", bien connu des spécialistes du foncier sous le nom de "référent précolonial" (215, p. 23-26);

- *une confusion entre accès libre et gestion commune* ;
- *une vision téléologique pour laquelle la propriété privée individuelle est la norme et l'aboutissement nécessaire*, ce qui aboutit à connoter "*dangereusement des pratiques d'individualisation, de monétarisation des transactions, de transmission individuelle du foncier sur la base d'héritage, en laissant croire qu'elles sont absentes des pratiques paysannes, présentes ou passées, sans analyser le rôle et la place de ces pratiques dans le fonctionnement des systèmes. Le "sens" axial (univoque) remplace le "sens" des pratiques* " (55).

Quels que soient les lieux et les histoires, tous les systèmes fonciers sont sensés passer par les mêmes étapes et aboutir nécessairement au même résultat. Une telle vision relève d'un évolutionnisme[34] finaliste, dont les fondements sont aujourd'hui largement récusés[35]. Malgré l'intérêt d'une perspective à long terme et la qualité de certaines descriptions empiriques, cela aboutit à une analyse assez biaisée des mécanismes en jeu et des causes des problèmes observés. Il est évident que la démographie et le marché sont des facteurs importants. Sur le très long terme, il est possible que les évolutions aboutissent à une individualisation forte. Mais cela n'est pas si nécessaire, et dépendra aussi d'évolutions politiques. La prudence et le réalisme poussent à rejoindre Mortimore (40) qui affirme être « agnostique » quant à la résultante à long terme des différents processus de changement qu'il identifie. De toutes façons, à l'échelle de temps des politiques publiques (une ou deux générations), on ne peut négliger le détail des processus en jeu et sur la diversité des situations, pour se contenter d'une boîte noire dans laquelle tous les autres facteurs autres que la démographie et le marché sont des épiphénomènes. En particulier, on ne peut faire l'impasse sur les choix des sociétés, l'intervention de l'Etat, l'impact de ses législations, les jeux d'acteurs, bref, les enjeux politiques de la question foncière [36].

Ces impasses, et en particulier l'absence de l'Etat, sont significatives des fondements d'économie néoclassique des théories des droits sur la terre : pour elles, l'Etat ne doit pas intervenir ou en tous cas se limiter à mettre en place les dispositifs juridiques et institutionnels nécessaires au bon fonctionnement du marché. Il est possible

[34] « *Au sens le plus large, ce terme désigne une perspective théorique qui présuppose l'existence d'un ordre immanent à l'histoire de l'humanité, et vise à dégager des lois dans l'ordre de succession des phénomènes sociaux et culturels... Dans un sens plus restreint, et plus usuel en France, l'expression dénote un ensemble de théories élaborées au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle pour rendre compte de l'histoire de la trajectoire historique unique de l'humanité, l'objectif étant d'isoler les stades successifs parcourus et leurs lois d'enchaînement... Les évolutionnistes pêchent presque inévitablement par téléologisme puisque, implicitement ou explicitement, ils prennent pour point de référence la trajectoire d'une société donnée, en l'occurrence la leur »* (206, p. 270).

[35] Contrairement aux approches néo-évolutionnistes, qui cherchent également à mettre en évidence des lois de transformation historique, mais selon une approche constructiviste et non pas finaliste : les trajectoires, à un moment donné, sont contingentes, résultant des trajectoires passées qui les orientent fortement du contexte et du jeu des acteurs.

[36] Platteau (191, p. 161) souligne à ce sujet que, avec ses travaux récents sur l'Asie, Feeny (1988) *"a fait faire un grand pas en avant par rapport aux versions plus dures de la théorie évolutionniste (...) en faisant entrer en jeu les conflits fonciers, en les traitant comme un mécanisme de médiation autour duquel s'articule la demande de changement institutionnel dans les droits fonciers, et en attirant l'attention sur le besoin de réformes administratives dont la mise en oeuvre pourrait être retardée en raison de la résistance ou de l'incapacité du gouvernement"*. Ce dernier prend ainsi en compte le fait que *"la structure ou l'équilibre du pouvoir entre les groupes d'intérêts dans une société a une influence décisive sur l'offre d'innovation institutionnelle"*, mais son analyse reste encore trop fonctionnaliste.

de considérer qu'un tel Etat socialement et politiquement neutre soit un idéal vers lequel tendre, mais l'impasse sur le politique n'est en tous cas pas possible s'il s'agit de rendre compte du réel. Pour Platteau (191 p. 163), *"en considérant que, peut-être avec un peu de retard, les institutions s'adaptent aux nouvelles possibilités avantage-coût, les théoriciens des droits de propriété et de l'innovation institutionnelle induite supposent que les gouvernements donnent la priorité au facteur efficience plutôt qu'au facteur politique, quand il y a incompatibilité - réelle ou potentielle - entre les deux. Cette supposition est si absurde qu'on se demande comment tant d'économistes peuvent avoir été amenés à ignorer la dimension politique fondamentale de la réalité sociale".*

En fin de compte, un tel schéma évolutionniste est « *plus embarrassant qu'utile. Sur le plan de la connaissance empirique, il suscite des catégories d'analyse dichotomiques (individuel / collectif, moderne / traditionnel, etc.) et des assimilations (droit coutumier = communautaire = traditionnel = oral = non marchand, etc., ou : droit moderne = absolu = capitaliste, etc.) qui ne rendent pas compte de la souplesse et de la labilité des processus réels. Sur le plan de l'action, il ne permet pas de situer précisément les niveaux pertinents d'intervention car il encourage les stéréotypes et ignore des changements institutionnels "non standards" décisifs »* (54).

Trajectoires foncières et demande d'innovation institutionnelle

Dès lors, mieux vaut se centrer sur une caractérisation des *trajectoires* locales ou régionales qui correspondent à des *dynamiques contemporaines*. Partant de situations datées, analysables (même si une référence à l'histoire politique et agraire sur un temps plus long est souvent indispensable), on s'attache à identifier les acteurs, les règles normatives et pragmatiques[37] d'accès aux ressources, à caractériser les dynamiques agraires et les ressources-clés, à analyser les formes de la compétition sur les ressources, les types de conflits, les formes de l'insécurité foncière; en même temps que les innovations, les nouveaux arrangements institutionnels qui émergent de la pratique.

" Pour expliquer les différentes problématiques foncières, il conviendrait d'avoir recours à l'histoire récente, celle des périodes coloniale et postcoloniale afin d'examiner l'impact des politiques économiques sur la constitution et le développement des systèmes locaux. Cette priorité affirmée, ce n'est que dans un second temps qu'il faut analyser l'usage des droits " traditionnels ", non comme la manifestation de survivances d'une modèle précolonial, mais comme pratique sociale et idéologique inscrite dans des rapports sociaux actuels (notamment ceux qui se tissent autour de la relation Etat/producteurs ruraux " (122, p. 59-60).

Même sans modèle général des dynamiques foncières africaines, peut-être impossible, les acquis de la recherche foncière pourraient permettre d'identifier une série d'indicateurs et de paramètres pertinents, pour guider ces diagnostics et caractériser les trajectoires locales sans nécessiter des années de recherche fondamentale[38].

---

[37] Cette distinction fondamentale est introduite par Bailey (90) : les comportements des acteurs se réfèrent à des normes, qui servent à juger de leur légitimité. Mais il y a toujours un décalage entre les règles *normatives*, éventuellement codifiées, auxquelles les acteurs font référence explicitement et les règles *pragmatiques*, qui ne sont pas officielles, mais n'en sont pas moins connues et tacitement acceptées par les acteurs. Elles découlent des évolutions, et précèdent en général les ajustements des règles normatives.

[38] La recherche a néanmoins à poursuivre son travail de compréhension des dynamiques, et à avancer dans la caractérisation de trajectoires, pour en faire des outils d'aide au diagnostic.

Intégrant les évolutions économiques, l'Etat, les jeux d'acteurs, les contextes politiques, de telles caractérisations permettent de poser un diagnostic plus précis et plus juste sur les blocages liés au foncier et donc d'y répondre plus finement. En particulier, la variante *innovation institutionnelle induite* de la théorie évolutionniste voit juste lorsqu'elle souligne qu'apparaît, dans certaines conditions, une demande d'innovation institutionnelle que les arrangements locaux ne sont pas en mesure de les prendre en charge. Mais celle-ci ne résulte pas d'une incapacité des systèmes locaux à évoluer. Elle relève de conditions particulières, où justement le multi juridisme rend insuffisants les arrangements internes. Même si une telle demande peut cependant parfaitement exister, du moins de la part de certains groupes sociaux[39], elle ne renvoie pas à un modèle unique de délivrance de titres de propriété privée.

La demande d'innovation institutionnelle peut en effet porter sur :

- une clarification des règles locales (114) ;
- une reconnaissance administrative d'arrangements locaux (règlement de gestion de points d'eau, etc.), visant leur consolidation ;
- des titres collectifs, au niveau du village, pour se protéger contre les risques de dépossession liés aux procédures d'immatriculation ;
- un système à deux niveaux associant titre communautaire et délivrance de titres secondaires par les structures locales (49) ;
- une sécurisation des transactions, formalisant le contenu des conventions entre acteurs, celui-ci pouvant être très divers (mise en gage, différentes formes de faire-valoir indirect, etc.) ;
- un enregistrement à la demande, en particulier après achat ;
- etc.

[39] Citant Norhona, Platteau (191 p. 115) souligne que, dès les années 30, et contre la législation coloniale britannique, *"il est bien établi que, dans certains cas (en Ouganda, dans le nord du Nigéria, et au Kenya), des groupes locaux demandèrent l'immatriculation de chaque exploitation et l'application des droits individuels sur la terre, y compris le droit d'acheter ou d'aliéner les terres comme ils le voulaient"*. mais il s'agissait *"principalement des élites rurales qui désiraient défendre et augmenter leurs privilèges économiques (comme au Ghâna et au Nigéria, où les chefs et l'élite "instruite" accumulaient des terres à un rythme rapide) ou vendre les biens fonciers pour "vivre à l'européenne, éduquer leurs enfants et mériter ainsi d'entrer dans le gouvernement et s'affirmer dans des postes clés""*.

Chapitre 4

Gérer le foncier rural : quelques enseignements des politiques et des interventions récentes

Une dizaine d'expériences récentes ont été étudiées. A travers des approches diverses, elles tentent de trouver des façons d'articuler systèmes fonciers locaux et droit positif. Elles offrent la possibilité d'analyser la rencontre entre des dynamiques foncières et des dispositifs juridiques, techniques et institutionnels, en partant d'une entrée opérationnelle.

Un certain nombre d'entre elles s'intéresse à la reconnaissance et la formalisation des droits fonciers existants, en apportant une alternative à la lourdeur des procédures d'immatriculation. Elles sont confrontées à une double question : celle de l'emboîtement de différents niveaux de droits, et celle du système d'autorité. L'enregistrement des droits existants apparaît comme une opération complexe qui impose une certaine simplification et la substitution d'une régulation administrative à une régulation coutumière, ce qui entraîne une profonde transformation du système foncier. Si l'objectif est de partir des droits existants, dans leur complexité, elle demande une procédure délicate de recueil, de transcription et de gestion de l'information foncière. Un enregistrement à la demande, pour des terres où les droits sont déjà individualisés, est sans doute plus souple.

Les tentatives de gestion locale des ressources renouvelables se heurtent à la réticence des Etats et des cadres de l'administration à laisser une autonomie de décision aux ruraux dans la définition des objectifs et modalités de la gestion. Les difficultés et les évolutions de la gestion de terroir sont à cet égard assez significatives d'une approche qui se voulait locale mais restait en fait prisonnière d'une vision technicienne du terroir et de sa gestion. La mise en œuvre d'une gestion décentralisée (et non seulement participative) demande un transfert de pouvoir et le passage à un contrôle a posteriori par l'Etat. Une réflexion institutionnelle approfondie est nécessaire.

Avec leurs réussites et leurs tâtonnements, ces expériences, récentes, permettent de préciser les conditions et modalités de mise en œuvre pratique de politiques nouvelles, ainsi que leurs répercussions possibles sur les systèmes fonciers. Des approches novatrices peuvent être mises en œuvre, anticipant et accompagnant un débat de réforme foncière. Cette tentative de bilan met l'accent sur le besoin d'une approche

pluridisciplinaire, fondée sur une reconnaissance de la légitimité des systèmes fonciers en place, et sur l'importance de la réflexion méthodologique et institutionnelle sur les démarches concrètes : quelle que soit la pertinence du diagnostic et des objectifs d'une intervention, son impact réel se joue dans les conditions et modalités de sa mise en œuvre concrète. Trop souvent négligé, le " comment faire " est un enjeu crucial.

★ ★

★

Comprendre les dynamiques foncières peut permettre de poser des axes de politiques, mais ne dit pas comment les mettre en œuvre. Or, dans ce domaine, le détail des démarches et des procédures a une importance considérable sur la faisabilité et les effets concrets d'une option. De plus, analyser les expériences d'intervention sur le foncier fournit un contrepoint à l'analyse des dynamiques : la façon dont les acteurs s'approprient et utilisent une mesure confirme ou infirme le diagnostic initial. A ce double titre, il est important de disposer d'évaluations de qualité sur les expériences concrètes.

Pour l'analyse comparative, le choix a été de s'intéresser aux expériences de terrain plutôt qu'aux réformes juridiques (2ème relecture de la Réforme Agraire et Foncière (RAF) du Burkina Faso, Code Rural du Niger, par exemple), qui n'ont pas fait l'objet de contributions spécifiques[40], non pour sous-estimer implicitement l'importance du dispositif juridique mais pour mettre l'accent sur les situations concrètes. Il s'agissait d'analyser la rencontre entre des dynamiques foncières et des dispositifs juridiques, techniques et institutionnels concrets. Ces dispositifs de terrain sont bien évidemment ancrés dans une législation existante, ou articulés à une réflexion juridique, dans une perspective expérimentale. La question juridique est donc en filigrane.

Une série d'expériences récentes et innovantes, datant d'une dizaine d'années ou en cours ont été analysées :

- les approches Gestion de Terroirs et en particulier les questions de délimitation et de zonage (17, [22]18, 35, 71, 48) ;
- les Opérations Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire (12) et au Bénin (63) ;
- des expériences de gestion des parcours (37) et de définition de règles de gestion par une association pastorale (72) ;
- le projet bois-énergie au Niger (7) ;
- la gestion participative des forêts à la Sodefor (66) ;
- un cas de renégociation des droits de pêche entre autorités coutumières, chercheurs et services techniques dans le delta intérieur du Niger (65) ;
- la question foncière en irrigation, comparant les choix politiques et institutionnels sur les deux rives du fleuve Sénégal (47) ;
- la recherche de procédures souples de sécurisation foncière en échange d'investissements pour le contrôle de l'érosion sur les hauts plateaux malgaches (49) ;
- l'expérimentation sur les Commissions foncières d'arrondissement au Niger (77, 62) ;
- les principes d'une gestion patrimoniale des ressources renouvelables telle qu'elle commence à être expérimentée à Madagascar (51).

Les textes sont assez divers. Ils émanent d'acteurs impliqués dans les projets ou d'évaluation externes et font référence à des expériences sur lesquelles on dispose d'un recul varié : la Gestion de terroir a une dizaine d'années, elle a été mise en œuvre

[40] Cf. tout de même Le Roy (32) pour une vision synoptique des réformes foncières des années 80-90, Rochegude (45), pour une analyse comparée des législations sur les ressources renouvelables et sur la décentralisation ; Egbe (61), pour la législation forestière au Cameroun anglophone, Kasanga (64) pour le Ghana ; le Code Rural a été abordé à travers les Commissions foncières (77, 62).

de façon diverse selon les projets et a beaucoup évolué ; le PFR a six ans et vient de faire l'objet d'une évaluation externe ; la gestion patrimoniale à Madagascar vient juste de démarrer.

Les différences expériences en sont donc à des étapes différentes et l'information dont on dispose est elle aussi diverse : les problématiques des plus anciennes ont été définies à un moment où on ne disposait pas du recul actuel ; pour ce qui concerne les expériences récentes, on ne mesure pas encore bien toutes les difficultés de mise en œuvre. Les problèmes relevés dans la mise en œuvre d'un PFR ne doivent pas occulter les interrogations sur les difficultés pratiques que posent les approches de gestion patrimoniale, fondées sur la médiation ou la négociation.

Il n'est pas possible de résumer en quelques pages des expériences aussi différentes. On se contentera ici de quelques axes d'analyse relatifs à une problématique d'intervention publique.

Articuler droits locaux et droit positif : options et enjeux

Toutes les interventions ont pour but de clarifier les droits et de sortir de la dichotomie entre coutumier et droit positif. La spécificité du contexte politique et économique de la Mauritanie (développement d'une irrigation privée dans la vallée du Sénégal, contrôlée par les Beydanes) explique une démarche de création de propriété privée "par le haut", par des procédures classiques. Toutes les autres expériences concernent des zones en culture paysanne (ou des forêts classées) et expriment une volonté de partir des réalités locales (ce qui n'est pas toujours une reconnaissance des droits locaux), de trouver des modalités d'articulation entre droit positif, intervention publique et normes locales. Les démarches sont cependant très différentes, la façon de prendre en compte les systèmes fonciers locaux également.

Démarche participative ou gestion décentralisée ?

Contrairement à ses options initiales, la gestion de terroir ne s'intéresse finalement guère au foncier (18). Ce n'est que récemment que le PDRG du Ganzourgou a abordé réellement la question, avec un projet de Plan foncier rural qui laisse Freudiger un peu sceptique. On mesure aujourd'hui que la GT se fonde en fait sur une vision, technicienne, du terroir comme espace cultivé et exploité, décalée des conceptions rurales de l'organisation sociale de l'espace. Pour celles-ci, l'espace approprié ne se superpose pas exactement à l'espace exploité et les différents modes d'exploitation du milieu se déploient sur des espaces différents *: " your " terroir " and my action space ",* dit Painter (187). De plus, une approche trop agricole en a parfois fait un outil d'exclusion des éleveurs (169). Enfin, les ambitions de gestion foncière étant vite abandonnées face à la complexité des situations, les projets se sont en général contentés de vulgariser un certain nombre de techniques (lutte anti-érosive, cordons pierreux, aménagements de bas-fonds, fosses fumières). Agir sur les règles d'accès et de gestion des ressources était d'autant moins possible que la Révolution sankariste et la Réforme Agraire et Foncière de 1984 avaient officiellement aboli les autorités coutumières qui ont perçu la GT comme un instrument de dépossession. Elles étaient exclues des Comités Villageois de Gestion de Terroirs (CVGT) censés prendre les décisions de

gestion du terroir [41]. Les CVGT sont devenus de simples instruments au service des projets, d'autant plus incapables de jouer un rôle que les décrets d'application définissant leur statut et leurs prérogatives n'ont pas été votés (48). Bien que la dernière lecture de la RAF les ait remis en avant, il n'en subsiste plus guère que dans les villages de colonisation, où ils servent d'instance collective regroupant les chefs de famille. Conçue comme un préalable, la délimitation du terroir s'opposait frontalement à l'organisation spatiale rurale et aux autorités coutumières. Elle a rapidement été abandonnée comme opération systématique. Elle reste une option là où le besoin s'en fait sentir. Le zonage a lui aussi été abandonné, d'autant que l'optique agricole de départ aboutissait à étendre au maximum la zone agricole (en anticipation foncière) et à réduire ou supprimer celles de pâturage (y compris pour les troupeaux de villageois).

Les débuts de mise en œuvre de la GT sont certes fortement liés au contexte politique du régime de Sankara. Néanmoins, les mêmes ambiguïtés sur la conception du terroir et sur le rôle des autorités coutumières se retrouvent ailleurs et relèvent d'une démarche technicienne qui va de pair avec une logique participative, où les populations sont associées à la mise en œuvre de démarches conçues et pilotées par les équipes techniques.

Sans totalement intégrer ce renversement de perspective, les approches plus récentes ont tenu compte des leçons de l'expérience : elles se tentent de se fonder sur des espaces socialement pertinents (17), et donc sur les systèmes fonciers locaux et leurs autorités. Des négociations entre agriculteurs et éleveurs ont aussi été menées. Des expériences très innovantes ont lieu, qui relèvent davantage d'une réelle gestion décentralisée des ressources, où la décision, la constitution de l'association et sa forme, et enfin la définition des règles sont de la responsabilité des ruraux, en fonction de leurs propres règles, même si les techniciens peuvent jouer un rôle d'initiative ou de conseil. Sanou (72) décrit un tel exemple d'association pastorale, au nord du Yatenga. S'appuyant sur les normes d'action collective et les systèmes d'autorité légitimes, ces associations ont *a priori* plus de chances de pouvoir exercer un réel contrôle sur les ressources. Mais les techniciens n'abandonnent pas sans résister le contrôle des groupements. Ils acceptent mal de contrôler *a posteriori* ou de seulement conseiller lors la définition des règles. C'est une des difficultés des démarches de gestion décentralisée. Il ne faut pas la sous-estimer. Dans un autre cas, dans le delta intérieur du Niger (65), c'est la médiation d'un projet de recherche qui a permis d'organiser la définition conjointe de règles de pêche, en négociation entre les techniciens et les autorités coutumières et sous la responsabilité explicite de ces dernières.

Le recul sur ces expériences est encore faible. L'approche paraît néanmoins pertinente : lorsque l'espace agraire est approprié et géré selon les logiques sociales du territoire, il semble nécessaire de prendre celles-ci comme point de départ. Mais, faute de reconnaissance juridique, ces expériences de définition de nouvelles règles restent fragiles. Elles peuvent aussi comporter des risques de récupération par les élites locales ou provoquer l'exclusion de certains groupes sociaux. Il convient donc d'être attentif à ces aspects, de prendre au sérieux l'enjeu politique et économique du contrôle des ressources.

[41] Cela ne les a pas empêchées, avec plus ou moins de succès, de les contrôler indirectement.

A la Sodefor, en Côte d'Ivoire (66), une démarche participative de cogestion est fondée sur le découpage de forêts classées en " séries ". L'objectif est de négocier avec les agriculteurs installés illégalement dans la forêt le respect des forêts classées, en échange d'une aide à la réinstallation pour ceux qui doivent s'en aller et du déclassement des zones trop défrichées. Quoi que dise le terme de cogestion, la négociation porte sur les modalités de mise en œuvre (définition des séries forestières agricoles, aide à la réinstallation) et non pas sur les options. Il est certain qu'une forêt classée ne peut pas se gérer comme un terroir villageois. Il n'en demeure pas moins que l'efficacité de cette démarche est discutée par certains (161), en particulier parce qu'elle refuse de partager les revenus de l'exploitation forestière avec les exploitants et donc de céder aux paysans une partie de le l'intérêt financier du contrôle des défrichements et du respect des forêts. Cette question est également au cœur des critiques des projets de conservation-développement intégrés (PCDI) (141, 51).

Marchés ruraux de bois énergie (7), gestion de la faune sauvage en Afrique australe (15 ; 41) gestion patrimoniale (51), une série d'approches très novatrices de la gestion décentralisée des ressources se fonde sur les deux principes déjà énoncés:

- reconnaissance d'un droit exclusif de la communauté sur ses ressources ;
- définition négociée des règles gouvernant l'accès, les modes d'exploitation et le contrôle de ces ressources, l'Etat apportant sa garantie juridique.

Elles concernent d'abord les ressources communes (common property resources). Dans le cas du bois-énergie (7), l'objectif est de permettre une exploitation durable, ce qui exige un contrôle des coupes de bois faites par les charbonniers approvisionnant les villes. Le problème n'est pas seulement local. Un dispositif réglementaire et fiscal doit inciter les charbonniers à s'approvisionner dans les marchés ruraux où le bois est exploité par les villageois selon des règles définies en concertation avec les agents forestiers. Un système de prélèvement de taxes à l'échelle locale assure des revenus à la communauté; le contrôle à l'entrée des villes permet de vérifier l'origine du bois et de le taxer lorsqu'il provient de zones non aménagées.

Souvent mise en avant comme exemplaire, la démarche du projet Campfire de gestion de la faune sauvage au Zimbabwe semble comporter des problèmes de conception institutionnelle (41). La propriété des ressources et le revenu de la chasse ont été transférés au district. Mais celui-ci est issu de la décentralisation administrative, qui ne correspond pas à une communauté d'utilisateurs des ressources. Campfire délègue explicitement le contrôle des revenus de la faune au Conseil de District (DC) mais sans lui donner de droit de regard sur la création des recettes qui restent contrôlées par les services techniques. Le contrat de gestion précise les droits et les devoirs des CD relatifs aux ressources de faune, mais pas ceux des communautés locales. Il ne tient compte ni des droits coutumiers d'usage des ressources, ni des mécanismes par lesquels ces droits sont définis. *" En négligeant de définir la méthode que devrait utiliser le CD pour déléguer la gestion aux communautés productrices, le programme court le risque d'instaurer la " centralisation " au niveau du district, avec peu de possibilités d'une participation locale à la gestion "* (41). De ce fait, la motivation principale du CD semble finalement de capter les fonds tirés de l'exploitation de la faune pour couvrir ses propres dépenses de fonctionnement, plus que de mettre en œuvre des processus de gestion de la faune au bénéfice des populations. A part des indemnités en cas de destruction de récoltes, celles-ci n'en tirent guère de bénéfice direct.

La démarche de gestion patrimoniale actuellement en cours de mise en place à Madagascar répond à ces problèmes. Le transfert juridique de la propriété des ressources communes (le territoire, moins les zones cultivées ou habitées) à la commune va de pair avec une délégation de gestion aux communautés de base. Elle se fait sur base contractuelle, la sécurisation des exploitants sur les terres cultivées étant garantie par l'Etat en échange d'engagements de gestion des ressources de propriété commune (7). La négociation passe par la définition d'objectifs de long terme, desquels sont déduits, pour éviter une polarisation sur celles-ci, les mesures de court terme (51). La négociation du contrat de gestion bénéficie de l'appui de médiateurs patrimoniaux, spécialement formés à cette approche et choisis par la communauté.

Reconnaître les droits fonciers

Le projet Imamba-Ivakaka, en amont du Lac Alaotra à Madagascar, relève lui aussi d'une démarche négociée, fondée sur la sécurisation des droits. Dans cette région de colonisation agraire dépourvue de régulation coutumière, seul l'Etat peut apporter une sécurisation, mais les démarches d'immatriculation sont extrêmement lourdes. Pour protéger les rizières d'aval, le projet propose des actions de lutte anti-érosive (qui n'ont pas d'intérêt immédiat pour les populations) contre une aide à l'obtention de titres. Une formule de titre collectif, au nom de la communauté[42], a été négociée avec l'Etat, des titres-fils pouvant être attribués à chaque famille, par une procédure souple (49). Il s'agit de garantir le patrimoine villageois contre les risques d'expropriation externe, tout en allégeant la démarche d'immatriculation.

Les Opérations pilote de PFR découlent du même souci de reconnaître et de consolider les droits existants. L'objectif est de leur donner ensuite un statut juridique, et de proposer une alternative réaliste au cadastre et à l'immatriculation (20, 12, 63). La démarche part du niveau individuel ou familial et non pas du terroir, ce qui pose problème pour les terres non appropriées pour la culture ainsi que pour les pasteurs. Elle commence par la documentation foncière, par le recueil des droits existants et reconnus, quelles que soient leur origine et leur forme. Ils sont cartographiés et transcrits sans aucune modification, dans un livre foncier, la réforme juridique en cours de préparation devant définir les catégories juridiques retenues par la loi et les façons de passer des droits actuels à ces catégories. Il s'agit d'une approche novatrice, pragmatique, qui, en permettant la reconnaissance juridique des droits coutumiers, romprait avec leur inexistence légale, tout en restant dans la logique des systèmes cadastraux : les droits (individuels ou familiaux) sont enregistrés et garantis par l'Etat. Une démarche cartographique efficace et peu coûteuse a été mise au point. Elle tient compte des critiques faites au cadastre classique. Une proposition innovante de publicité foncière a également été élaborée.

Cependant, le recueil et la définition des droits sont des tâches complexes, lorsqu'il n'y a pas de propriété de fait. Les catégories (gestionnaire de terre et usager) utilisées pour la transcription des droits visent, certes, à éviter l'alternative " propriétaire/exploitant ". Mais, faute de référence aux terminologies foncières locales ou aux diversités régionales et faute d'indicateurs fonctionnels pour décrire les prérogatives des différents acteurs, elles ne suffisent pas à rendre compte de droits complexes emboîtés, pour lesquels au moins quatre catégories sont nécessaires. Qui, par exemple, se fait reconnaître comme

[42] Cette approche est aussi recommandée par Heath, (135) pour la Côte d'Ivoire.

gestionnaire ? Le chef de terre ? Le chef de lignage? Le chef d'exploitation ? Des compétences insuffisantes dans le domaine socio-foncier font que les équipes peuvent se faire manipuler dès la collecte des faits, risquant de provoquer des conflits ou des spoliations. Par manque de qualité, les informations recueillies aboutissent à un appauvrissement de la représentation des droits existants[43]. Dans ce type de démarche, le recueil, la validation et le traitement de l'information foncière exigent une attention particulière (2).

Mi 1997, les catégories juridiques retenues par le législateur ne sont pas encore définies. Quels types de droits bénéficieront d'une reconnaissance légale ? Se limiteront-ils aux catégories de la propriété privée ou bien tenteront-ils de coller au mieux aux réalités foncières ? Quelle politique foncière sera choisie ? Que deviendront les droits transcrits ? Ces interrogations pèsent sur la démarche d'enquête : les paysans ne savent pas ce qui va être fait de ce qu'ils déclarent. L'attitude des populations lors de la remise des titres reste inconnue. Enfin, la question de la maintenance, cruciale pour ce type de système d'information foncière, n'est pas encore résolue.

La simplification des droits, cependant, ne doit pas faire l'objet d'un jugement a priori : il ne s'agit pas de conserver ce qui existe, mais de se projeter dans l'avenir, de faire le pari qu'une transformation permettra d'apporter des solutions durables. Reste la question de la fonctionnalité d'un tel système (efficacité économique, coût de maintenance, enjeux politiques, capacité à sécuriser les acteurs et risques de manipulation), sachant que les expériences d'enregistrement des terres invitent à être prudent sur leur capacité à s'imposer comme référence partagée par tous les acteurs dans un contexte de droits complexes.

Au Niger, le Code Rural part également de la reconnaissance des droits existants, quelle que soit leur origine (droit coutumier ou immatriculation). Il prévoit que les Commissions foncières d'arrondissement puissent, après enquête, délivrer des titres ayant valeur juridique, reconnaissant la propriété des terres aux ayants-droit coutumiers (le terme de propriété n'est pas défini dans le texte de loi et sa pertinence est discutée par certains observateurs). Il s'agit d'une démarche à la demande, non systématique, qui est sans doute plus coûteuse, mais peut-être plus réaliste, au moins en zone rurale. Cette démarche concerne aussi les éleveurs qui peuvent bénéficier d'un droit prioritaire reconnu juridiquement sur le *terroir d'attache*, où ils sont installés[44]. Il semble néanmoins que des problèmes d'application se posent, en particulier en zone agro-pastorale (181). Sur les ressources naturelles, les textes en préparation s'appuient sur des recueils de pratiques.

Le statut juridique est clair et le rôle des instances d'arrondissement dans l'enregistrement et la maintenance également, mais ni les procédures de reconnaissance

---

[43] Suite à l'évaluation, les questionnaires ont été revus, et la démarche d'enquête socio-foncière largement améliorée.

[44] Elaborée au Niger en 1990 pour rendre compte des systèmes fonciers pastoraux, la notion de **terroir d'attache** renvoie à l'espace bien identifié dans lequel les pasteurs et les agropasteurs séjournent une bonne partie de l'année et où ils reviennent en dehors des transhumances. Ces terroirs d'attache sont organisés dans une logique topocentrique de l'utilisation de l'espace, à partir des centres vitaux que sont les points d'eau, certains pâturages, les cultures quand il y en a, sans oublier parfois les terrains de cueillette. Plusieurs groupes de campement pouvant relever de communautés voire d'ethnies différentes y disposent de droits prioritaires et non exclusifs (Marty , comm. pers.).

des droits, ni le système d'information foncière ne sont encore définis. La composition des Commissions suscite également des débats : composée essentiellement de cadres des services déconcentrés et de représentants des associations, elles marginalisent les autorités coutumières, dont le rôle dans la gestion des conflits fonciers est pourtant reconnu par la constitution. On peut en outre s'interroger sur leur capacité à vérifier la validité des droits revendiqués. Enfin, la définition des prérogatives des Commissions expérimentales comme de leurs liens avec les autres acteurs de la gestion foncière souffre d'un manque de clarté. En l'état actuel des textes, on peut s'interroger sur leur capacité à clarifier la question foncière (62, 181).

A l'exception de la Mauritanie, donc, toutes expériences recherchent des alternatives à l'immatriculation. Fondées sur la double reconnaissance de la légitimité des pratiques locales et de l'intervention de l'Etat, et donc de la dualité actuelle du système d'autorité foncière, les approches récentes tentent de penser l'articulation des systèmes coutumiers et du droit positif. De ce fait, elles se trouvent confrontées à une triple question :

- *celle des droits emboîtés et du statut des droits existants* ; la reconnaissance juridique de ces droits se heurte à leur complexité. Faut-il les conserver dans leur ensemble, ce qui interdit de les enregistrer (sauf de façon globale) ? Est-il préférable de les simplifier à des degrés variables pour leur donner une traduction juridique et un titre ? Les démarches patrimoniales, le projet Imamba-Ivakaka, et; en fin de compte, la Gestion de terroirs optent pour la première solution, les PFR pour la seconde. Le Code Rural est dans un cas intermédiaire, puisqu'il considère qu'il existe une propriété de fait et que l'enregistrement se fait à la demande.
- *celle du caractère « procédural » des systèmes fonciers locaux* : les droits concrets ne sont pas tant l'application d'un système de normes abstraites que le produit de négociations, sur la base de quelques principes dont l'application dépend de conditions toujours particulières ; vouloir codifier ou enregistrer les droits existants indépendamment des procédures et des institutions qui les mettent en œuvre représente une transformation de la logique même des systèmes fonciers locaux ;
- *celle du système d'autorité* ; dans les débats sur le foncier en Afrique de l'ouest, *" une question non-dite et fondamentale est celle des rapports entre le pouvoir d'Etat et celui des autorités coutumières locales* " (174, p. 441). On la retrouve dans les actions de terrain, avec, là encore, bien des alternatives : les démarches d'enregistrement des droits de culture supposent une garantie des droits par l'Etat et suppriment le rôle des autorités coutumières (bien qu'on discute de leur rôle dans les comités locaux de maintenance). La Gestion de terroir se trouve obligée de composer avec celles-ci après avoir tenté de les écarter. Les démarches patrimoniales en font un élément important de la régulation foncière, directement à l'échelle locale ou à travers des structures paritaires à l'échelle régionale. Le Code rural les exclut des Commissions foncières d'arrondissement, alors même qu'elles avaient auparavant une responsabilité dans la gestion des conflits. Il y a ainsi débat sur la place à donner aux autorités coutumières (lesquelles ? comment ?) dans cette articulation des régimes juridiques (50). Une des difficultés à articuler des droits coutumiers et du droit positif tient au fait qu'ils s'appuient sur des systèmes d'autorités radicalement différents, qui sont d'autant plus en concurrence que les prérogatives foncières des autorités coutumières (les chefs de terre) reposent sur une logique de maîtrise territoriale et est donc de nature profondément politique. De ce point de vue, on peut comprendre les réticences de l'Etat à accorder des compétences officielles aux autorités coutumières[45]. Ce débat est d'autant plus complexe qu'il existe différents types d'autorités locales (chefferies politiques, de terre, administrative nommée par l'Etat), chacune avec différents niveaux hiérarchiques, et que leur légitimité locale est

[45] Cette même dimension sociopolitique des régimes coutumiers parait également négligée par ceux qui, au nom d'une démocratie participative locale, veulent réhabiliter les systèmes fonciers coutumiers et semblent parfois oublier que les autorités foncières sont également partie prenante de la compétition pour les ressources, que les logiques sociales du territoire limitent les droits des "étrangers" (qui peuvent le rester après plusieurs générations), que les logiques d'inclusion (accueillir de nouveaux groupes familiaux est une façon de renforcer le poids politique du chef) tendent à se transformer en logiques d'exclusion lorsque la compétition pour l'espace et les ressources s'accroît.

également variable. Leur reconnaître un rôle d'arbitrage des conflits et de conseiller des associations locales peut-être une façon de traiter la question, laissant à ces associations, reconnues par l'Etat, le soin de gérer les problème de coordination avec les autorités locales.

Si aucune des expériences récentes ne parait à l'heure actuelle fournir une solution complète, elles semblent en tous cas balayer la gamme des possibles. Leurs difficultés et limites, tout comme les interrogations qu'elles posent, permettent d'éclairer les zones d'ombre des approches, d'en mieux saisir les enjeux et les implications, de mettre en lumière leurs conditions de validité et les éléments de méthode qui ont fait défaut. Avec des ajustements liés au recul ou aux apports des autres expériences, elles fournissent, semble-t-il, des bases pour construire des démarches plus complètes, mieux ajustées aux réalités locales et nationales, plus performantes dans leur logique interne.

Pratiques, cadre institutionnel et réglementaire, outils techniques : le besoin d'une approche pluridisciplinaire

Les expériences de terrain montrent clairement la complémentarité des approches juridiques, socio-anthropologiques, et techniques. Faute d'une analyse fine des réalités sociofoncières, on prend le risque de dérapages aux conséquences lourdes. Sans cadre juridique ou administratif, les expériences innovantes de négociation de règles restent extrêmement fragiles. Faute d'avoir défini les modalités techniques du système d'information foncière permettant de traiter les demandes d'enregistrement, les Commissions foncières expérimentales du Niger restent bloquées. L'absence de support cartographique pose problème pour les affectations de terre des Conseils ruraux au Sénégal et permet des affectations multiples. Pour pouvoir fonctionner, les marchés-ruraux de bois-énergie nécessitent un cadre réglementaire et des contrôles à l'entrée des villes qui confortent les incitations fiscales à s'approvisionner dans ces marchés ruraux.

Une action de terrain pertinente met nécessairement en jeu différentes dimensions de la question foncière et demande une approche interdisciplinaire, tant sur le plan du diagnostic que sur celui de la stratégie d'action. Outre une réflexion socio-foncière, une législation demande une réflexion technique et institutionnelle pour définir les dispositifs concrets permettant d'assurer sa mise en œuvre.

Sur le principe, le besoin d'une approche interdisciplinaire est reconnu. Mais on sait que cette ambition a plus de mal à se réaliser dans un projet. Il faut d'abord une volonté de prendre en compte les réalités locales. En outre, la mise en œuvre pratique de l'interdisciplinarité n'est pas simple : elle pose la question du rôle et du poids respectif des différentes disciplines, de leur articulation, de la prise en compte par les uns des apports des autres. Elle demande aux spécialistes de savoir utiliser leurs compétences disciplinaires en fonction d'une problématique qui n'en relève pas exclusivement. Dans la pratique, les logiques disciplinaires, les concurrences entre services ou corps, le rattachement institutionnel, le leadership sur l'expertise ou l'accompagnement, contribuent souvent à déséquilibrer l'approche au profit d'une discipline, technique pour les opérations de terrain, juridique pour les législations. Le diagnostic se fonde alors sur une vision tronquée, la démarche d'intervention oublie certaines conditions d'efficacité. Le recrutement des équipes, les échéances de financement, les objectifs de réalisation, se combinent ensuite pour rendre difficile de rectifier le tir.

Le problème ne se pose pas qu'au niveau du diagnostic initial. Les intervenants de développement savent aujourd'hui que l'action d'un projet n'est jamais l'application directe de ce qui est écrit dans le document-projet, que sa mise en œuvre passe par des jeux d'acteurs multiples, au sein du projet, dans les institutions du tutelle, et sur le terrain. Son impact est le fruit de ces jeux d'acteurs, qui aboutissent parfois à transformer significativement l'objet même de l'action. Pour une part, de telles dérives sont inévitables. Quand elles permettent une meilleure adaptation à une réalité, elles sont même nécessaires. Mais elles peuvent aussi aboutir à dénaturer l'intervention. Une attention particulière doit être accordée aux questions de "*designing*" institutionnel (les instances, les modes de désignation, les procédures, les relations avec les autres instances, etc.) et aux règles de fonctionnement interne du projet. Il ne suffit pas de définir ce qu'il faut faire, il faut aussi savoir comment (6). Les non-choix, lorsque les actions sont lancées sans avoir fait l'objet d'une réflexion méthodologique suffisante, ont des implications aussi importantes que les choix. Les uns et les autres orientent la réaction des différents acteurs (autorités coutumières, autorités administratives, paysans ou éleveurs, commerçants de bois ou agents des Eaux et forêts, etc.). La légitimité des instances (CVGT ou commissions), leur capacité à fonctionner, en dépendent. Toutes les interventions sur le foncier posent de délicats problèmes de construction institutionnelle dont les implications, tant socio-politiques que d'action collective, sont rarement prises à leur juste poids.

Gérer le rapport entre innovations de terrain et adaptation juridique

Les projets expérimentaux, les démarches innovantes partant sur des bases nouvelles, sont souvent à la marge de la législation nationale. Un décret spécifique peut être nécessaire pour leur permettre de l'enfreindre. Dans le cas des marchés de bois-énergie, la nécessité d'agir sur les comportements des charbonniers approvisionnant la capitale a obligé à définir un ensemble complexe de mesures administratives, réglementaires et fiscales.

Le PFR ou les marchés-ruraux montrent qu'un simple décret peut permettre des innovations importantes, sans qu'il soit besoin d'un changement législatif toujours plus lourd et complexe. Aux résultats du projet de contribuer ensuite à convaincre de l'opportunité d'une réforme juridique permettant de généraliser l'approche. Mais les actions pilote restent très fragiles tant qu'un changement législatif ne vient pas entériner et valider la démarche. Elles sont à la merci d'un changement d'optique. Plus encore, leur développement trouve vite ses limites (blocage de la procédure de validation juridique des droits au PFR, et donc problème du statut des parcellaires établis).

Autant que faire se peut, il faut donc réfléchir à la question des adaptations juridiques parallèlement aux expérimentations de terrain et gérer une stratégie à deux niveaux. L'expérience de terrain permet de réfléchir, à partir de bases concrètes, aux orientations et aux modifications des textes. Mais une telle stratégie demande que ces deux approches aient le même rattachement institutionnel afin de pouvoir les faire progresser en parallèle.

Idéalement, un dispositif de gestion foncière découle d'une politique foncière et traduit la législation dans les faits. C'est un outil au service d'une politique. Néanmoins, l'enjeu de la question foncière est tel que les débats juridiques tendent à s'enliser ou que les textes attendent longtemps avant d'être votés. D'autre part, le processus de définition des textes repose sur une logique essentiellement juridique et a du mal à s'adapter aux réalités foncières, faute d'une réflexion suffisante sur les conditions de mise en œuvre de la loi. Dans de tels cas, les projets expérimentaux sont une façon utile de contribuer à l'adaptation de législations.

L'opération-pilote comporte cependant un certain nombre de risques : une concentration de moyens sur une échelle réduite fait que la généralisation et le passage en vraie grandeur posent souvent problème ; une présence trop importante de moyens et d'intervenants affecte ou bloque les dynamiques locales; une volonté de faire ses preuves pousse à occulter les difficultés pour ne présenter que les résultats positifs.

Un nécessaire accompagnement socio-anthropologique

Gestion de Terroirs et Plans Fonciers Ruraux montrent que le souci d'une approche locale ne suffit pas à comprendre et prendre en compte les réalités foncières. Même pour des cadres nationaux, il n'est pas aisé de comprendre les pratiques paysannes et les dynamiques des systèmes coutumiers ou de dialoguer avec les acteurs ruraux. Il faut pouvoir mobiliser, outre une culture et un intérêt personnels, des outils pointus d'analyse sociofoncières permettant d'échapper aux représentations schématiques qui n'ont guère d'utilité sur le terrain.

Construire un dispositif d'intervention, ce n'est pas seulement faire des choix techniques et organisationnels. Cela demande de raisonner les stratégies d'intervention, de prendre en compte les enjeux que représente l'intervention pour les différents groupes d'acteurs afin de tenter d'anticiper les éventuelles dérives. Quelle que soit leur spécialité (juristes, agronomes, topocartographes), les cadres intervenant dans le foncier ont besoin d'une connaissance suffisamment fine des pratiques foncières. Il leur faut disposer d'un cadre d'analyse issu des avancées récentes de la recherche foncière, par rapport auquel ils situeront leurs compétences professionnelles spécifiques et concevront leur action. Ils auront besoin, à certaines étapes de leur travail au moins, d'apports spécialisés et de la collaboration de bons spécialistes de l'analyse sociofoncière.

Les cas étudiés soulignent aussi la complexité de telles opérations. Dès lors, il est nécessaire de prévoir un suivi-évaluation socio-anthropologique rigoureux et performant, accompagnant les actions de terrain, évaluant les réactions des acteurs, permettant d'anticiper ou du moins de repérer rapidement les dérives et d'ajuster la démarche.

L'enjeu du « comment faire »

" La question fondamentale n'est plus " que faire ? ", mais " comment faire? ", écrit très justement Bertrand (6).*"Tout le monde s'accorde aujourd'hui sur la nécessité d'une gestion locale des ressources, tout le monde se réclame d'une approche participative,*

tout le monde prône une gestion viable à long terme et vise à concilier développement et conservation. Il faut dépasser ces incantations. La question du " comment faire ? " est primordiale parce qu'elle renvoie à des analyses diverses, voire divergentes de la réalité. Répondre à la question du " comment faire " implique en général une profondeur d'analyse de la réalité plus grande que celle dont se contentent ceux qui se limitent à la question du " que faire ? ". Répondre à la question du " Comment faire ? " nécessite de dépasser le choix des principes et des méthodes pour aller jusqu'à la détermination des procédures, des acteurs et de leurs rôles, fonctions et pouvoirs respectifs. C'est aussi prendre en compte le problème des moyens, qu'ils soient financiers ou humains. C'est enfin se préoccuper de la nécessaire transition (et de sa durée) entre la gestion centralisée et la gestion locale des ressources renouvelables ? Pour aboutir à des solutions applicables dans le développement, à l'échelle requise, il faut généralement réexaminer et expliciter bien des postulats implicites. Or, comme toujours, c'est dans ces présupposés implicites que gît le problème. Une analyse superficielle de la réalité condamne à ne pas pouvoir proposer de solution véritable, concrète, adaptée à cette réalité et amène à ressasser les discours généraux et incantatoires ".

Chapitre 5

Quels fondements pour des politiques de gestion du foncier et des ressources renouvelables ?

Sur la base de ces acquis, on voit aujourd'hui, mieux qu'il y a cinq ou dix ans, se clarifier les conditions et les modalités d'une gestion durable de la terre et des ressources. L'enjeu premier est de réconcilier légalité et légitimité, en articulant les modes locaux et étatiques de régulation foncière, dans une optique de subsidiarité et de gestion décentralisée. Cela passe par une reconnaissance des droits d'appropriation et d'exploitation existants, une reconnaissance des formes locales d'arbitrage, la possibilité de reconnaissance juridique d'arrangements locaux, dans un cadre juridique défini et garanti par l'Etat. Ce qui ne signifie en aucun cas retour à un néo-traditionnalisme, ni abandon par l'Etat de ses responsabilités d'orientation et d'équité ; les modalités de cette reconnaissance peuvent être variées et permettent d'orienter les dynamiques foncières, par exemple en favorisant la circulation des droits et la sécurisation des transactions. L'Etat reste un acteur nécessaire de régulation foncière.

Quelles que soient les formes juridiques et institutionnelles choisies, au sein ou en dehors d'une conception domaniale, cela demande à l'Etat de renoncer à son monopole sur la gestion des terres et des ressources, au profit d'une réelle subsidiarité. Ce qui ne représente pas un abandon de souveraineté, mais une opportunité de relégitimation de l'Etat sur des fonctions d'arbitrage. Le foncier s'affirme ainsi comme un des domaines de construction d'un nouveau contrat social entre Etat et populations, nécessaire en cette phase de crise profonde des modes de gouvernementalité des Etats issus des Indépendances. Cependant, le caractère politiquement sensible de la question foncière, les jeux d'anticipation des acteurs, les spécificités des trajectoires des Etats africains rendent particulièrement complexes l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières. Sans attendre une réforme fondamentale, dont les conditions sociales et politiques ne sont pas nécessairement réunies et qui demanderait une longue préparation, des ajustements peuvent déjà significativement réduire les dysfonctionnements majeurs liés à la pluralité juridique. Au sein du dispositif existant ils peuvent clarifier le jeu foncier, mettre en œuvre des dispositions existantes mais peu ou pas appliquées, préciser la hiérarchie des instances d'arbitrage et renforcer leur capacité à jouer leur rôle.

★ ★

★

La compréhension de la question foncière, les acquis de la recherche et de l'intervention publique convergent pour dessiner un diagnostic des principaux problèmes et des pistes de solutions relativement convergentes. Confrontées aux réalités, les options extrêmes se rapprochent. On voit se dessiner, plus clairement qu'il y a quelques années, ce que pourraient être les fondements de politiques foncières renouvelées, susceptibles de répondre aux enjeux actuels et de demain. Il n'y a pas de nouveau dogme, mais des principes fondamentaux, et diverses façons de les mettre en œuvre. On tentera ici d'en donner les traits principaux, sans jamais oublier que le travail d'élaboration des choix politiques et des modalités de mise en œuvre sont de la responsabilité des Etats, en fonction de leurs trajectoire et culture juridique, des situations foncières et des rapports de force politiques. On se place ici, rappelons-le, essentiellement dans des situations paysannes d'Afrique francophone.

Les difficultés d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières

Jeux d'acteurs et stratégies d'anticipation

La question foncière est particulièrement sensible. Elle mobilise l'ensemble des acteurs**.** Loin d'être seulement adaptatives, en réponse à des changements du contexte, leurs stratégies répondent à un souci d'anticipation. Elles prennent en compte une raréfaction prévisible de l'espace ou les effets possibles (craints ou espérés) d'une réforme en débat. Ainsi, une loi non promulguée peut avoir des effets concrets, lorsque les acteurs répondent à sa menace ou à ses potentialités. Au Niger, la préparation du Code rural a soulevé des débats sur le terme de *propriété* utilisé dans les textes. Avant même que la loi soit votée, "prêteurs" et "emprunteurs" ont tenté de modifier les termes de leurs conventions afin de se faire reconnaître comme "propriétaire" : la réalité à laquelle la loi est censée s'appliquer en est déjà partiellement transformée (163).

Des spécificités liées aux trajectoires de l'Etat en Afrique

Multiplicité des acteurs aux logiques contradictoires, concurrences des différentes administrations, résistances au sein de la classe politique et administrative, conditionnalités des bailleurs : ces différents facteurs sont au cœur de toute action publique. Ils pèsent particulièrement lourd dans la question foncière, et plus encore, dans les questions environnementales qui voient s'y ajouter les intérêts privés touristiques et les ingérences des experts environnementalistes (15). Il y a ainsi incertitude sur les finalités d'une politique foncière et sur les normes sur lesquelles la fonder. La difficulté à élaborer une politique cohérente et efficace est encore complexifiée par les *"caractères propres à l'Etat africain contemporain : télescopage de pratiques gouvernementales autoritaires et de patrimonalisme, et en même temps, une certaine incapacité à contrôler l'espace national, laissant ainsi une liberté d'action dans la société locale"* (15).

Faute d'options politiques claires, plusieurs règles du jeu coexistent. De ce fait, le règlement des conflits et les arbitrages s'appuient soit sur les prises de position des autorités, soit sur les rapports de force, et n'ont guère d'issue prévisible. Cette absence d'options claires pose problème en particulier là où différents groupes sociaux sont en compétition : sécuriser les pistes à bétail, et donc l'accès aux ressources des éleveurs, demande une volonté d'arbitrage en leur faveur si le grignotage des pistes par les champs est avéré, et impose de faire respecter les décisions (destruction des champs, même en cours de culture). Le statut des migrants dans les zones de forte immigration et la consolidation de leurs droits d'usage doivent être clairement affirmés.

Aucune instrumentalisation ou opération de terrain ne saurait faire office de politique foncière. Mais pour être nécessaire, une telle clarification des choix politiques n'en est pas moins politiquement difficile.

Si les auteurs sont unanimes quant au rôle que jouent le flou et les contradictions des législations dans l'insécurité foncière, les avis sont partagés quant à la possibilité d'y remédier. Pour les uns, il faut que l'Etat prenne ses responsabilités, clarifie et fasse respecter ses choix politiques. Pour d'autres, une clarification des règles du jeu foncier est nécessaire mais il est peu probable que l'Etat soit en mesure de la réaliser depuis le sommet : la question touche à trop d'intérêts contradictoires au sein de la classe politico-administrative comme à l'échelle locale, l'Etat est trop faible pour imposer un point de vue, même plus cohérent que celui qu'il a tenté en vain d'imposer depuis les Indépendances. Il risque surtout d'ajouter de nouvelles instances, de nouvelles procédures. La clarification des règles du jeu ne peut passer que par des compromis construits à l'échelle locale ou microrégionale, mobilisant, de façon structurée ou *ad hoc*, les différents acteurs et formes de pouvoir.

Qu'elle soit perçue comme la meilleure voie pour gérer l'ampleur des évolutions en cours ou à venir, ou comme un pis-aller lié à l'impuissance de l'Etat, une gestion locale de la question foncière paraît incontournable à la majorité des observateurs. Mais cela ne signifie pas que l'Etat doive abandonner ses responsabilités : *" une telle subsidiarité implique au contraire que l'Etat assume toutes ses fonctions d'arbitre, de maître du jeu économique, de régulateur des activités, de contrôle des interventions et de leurs effets, et de planificateur des actions dans un souci d'aménagement du territoire. Au moment où les bailleurs imposent le " désengagement de l'Etat ", les politiques de gestion locales des ressources n'impliquent pas moins d'Etat mais mieux d'Etat "* (6).

Des principes

Réconcilier légalité et légitimité, en articulant les modes de régulation foncière

En prenant acte du caractère dynamique, évolutif, hybride, des systèmes fonciers, il faut renoncer à la volonté de transformer radicalement les systèmes fonciers par un système généralisé de titres et construire un cadre juridique et institutionnel favorisant la clarification du jeu foncier et les adaptations des systèmes locaux. Il s'agit de passer *"d'un paradigme de remplacement à un paradigme d'adaptation"* (109).

La priorité est de réconcilier légalité et légitimité par une reconnaissance, claire et inscrite dans la loi, des droits existants et constatés, quelle que soit leur origine (coutumière ou étatique). Il ne s'agit pas de revenir à des droits " traditionnels " originels, mais de trouver les passerelles, les articulations entre les pratiques et régulations locales *actuelles* et le droit positif, et de donner aux systèmes fonciers locaux une reconnaissance juridique tenant compte de leur caractère hybride ou métisse. Des modalités concrètes d'inscription dans la loi et dans la pratique doivent être mises en place, reconnaissant la légitimité des autorités coutumières et abolissant la possibilité d'immatriculer des terres au détriment des droits existants et créant des instances à la fois légitimes et efficaces (159). L'analyse des expériences récentes montre que, moyennant adaptations, de telles démarches sont réalisables.

Des problèmes particuliers peuvent se poser en cas de contradiction objective, en particulier entre une immatriculation et des droits coutumiers. La solution se trouve soit dans une décision de principe (réaffirmation de l'annulation des droits coutumiers dans les aménagements hydro-agricoles créés par l'Etat, ou des expropriations pour les anciennes fermes d'Etat) soit dans la négociation et l'arbitrage. Aux Comores par exemple, où les domaines de l'aristocratie musulmane se superposent aux domaines coloniaux et aux tenures paysannes, les revendications multiples sur un même espace sont tellement inextricables que seule une démarche de négociation et d'arbitrage paraît susceptible de dénouer certaines situations (218).

Accompagner et orienter les dynamiques foncières dans un souci d'équité et d'efficacité économique

La reconnaissance des droits existants procède d'un souci d'équité. Il n'est pas nécessairement contradictoire avec un souci d'efficacité économique comme l'a montré l'analyse des conditions de l'intensification. Cela amène à privilégier, parmi les droits revendiqués, ceux d'appropriation et de culture: un chef de terre n'est pas propriétaire de l'espace sur lequel il exerce une maîtrise territoriale. Lorsque la gestion lignagère du patrimoine foncier est effective, dissocier droits d'appropriation et droits d'exploitation peut sécuriser le patrimoine lignager sans pour autant transformer les actuels chefs d'exploitation en simples métayers de leur aîné. En cas de titre collectif au niveau du lignage ou du segment de lignage, le cadre juridique doit bien préciser le type de droits accordés au lignage, et les modalités selon lesquelles des décisions qui engagent le patrimoine lignager peuvent être prises. Une possibilité de division doit exister, en particulier à l'occasion des héritages. Une telle régulation est indispensable pour assurer que ce patrimoine ne devienne pas de fait la propriété du chef de lignage.

Reconnaître les droits à l'échelle de l'exploitation n'implique pas nécessairement une régression des droits dérivés ou secondaires si la définition des droits d'appropriation et de culture inclue le respect des différents droits, comme pour les servitudes qui existent dans le droit français. Un même souci d'équité amène à chercher à sécuriser les pasteurs, en zone pastorale comme agro-pastorale.

Donner un statut juridique à la notion de terroir d'attache est peut-être une voie pour cela. Une autre démarche consiste à stabiliser par la négociation le maintien de zones de brousse, à fins de pâturage, et à constituer une association pastorale comprenant de plein droit les villages d'agro-pasteurs et les hameaux de pasteurs voisins : maintenir des espaces de pâturages est également un besoin des agriculteurs, qui ont eux-mêmes de

plus en plus de bétail. Une régulation à échelle plus vaste est nécessaire pour assurer la continuité des couloirs de passage et des axes d'accès aux points d'eau pour les pasteurs.

Un principe d'équité est également nécessaire au niveau des instances d'arbitrage et des règles de gestion de ressources communes. Donner ou redonner un pouvoir à des instances émanant des populations est nécessaire pour une gestion foncière légitime. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer les risques d'abus de pouvoir. Les autorités foncières coutumières, les nouveaux notables associatifs, sont aussi partie prenante de la compétition pour les ressources. Les nombreux abus de pouvoir des « chiefs » en Afrique anglophone nous le rappellent (74). Il est de la responsabilité de l'Etat de préciser les principes de fonctionnement de ces instances, cadrer leurs prérogatives, et surtout prévoir des voies efficaces de recours en cas de contestation légitime.

L'efficacité économique passe par une certaine mobilité de la terre ou, plus exactement, par une circulation des droits de culture au profit des acteurs économiques performants. Les ventes ne sont pas la seule façon d'assurer cette mobilité. Différentes formes de faire-valoir indirect peuvent y contribuer. Faciliter l'accès aux autres facteurs de production par des actions sur l'environnement économique (accès au crédit via des systèmes financiers décentralisés ou mutualistes) permet également d'améliorer les performances des exploitations existantes, en abaissant le seuil de viabilité économique. En tout état de cause, l'existence de dynamiques paysannes d'intensification et de dynamiques d'entrepreneurs agricoles mobilisant du capital et/ou une main-d'œuvre extra-familiale importante montrent qu'un décollage économique ne demande pas un changement radical des systèmes fonciers.

De la même façon que les objectifs de politique économique peuvent amener à privilégier certains types d'exploitation, une politique agricole peut légitimement avoir des implications sur la politique foncière. Mais il ne semble pas que les liens entre structure d'exploitation et performances économiques soient suffisamment établis pour donner des indications claires sur le type de structure d'exploitation à privilégier pour faciliter un décollage économique. D'abord, parce que l'accès à la terre n'est qu'un des paramètres. On sait comment évoluent les productivités partielles (de la terre et du travail) en fonction de la classe de superficie par actif (16) : en zones vivrières, productivité de la terre et productivité du travail varient en général en sens inverse, les exploitations cultivant plus par actif ayant de meilleurs revenus avec des rendements plus faibles ; là où des intrants sont utilisés, les plus productives sont les exploitations " moyennes ", qui cultivent une surface par actif suffisante pour avoir une bonne productivité du travail mais insuffisante pour pouvoir extensifier, tout en disposant d'une surface économique suffisante pour financer l'équipement et les avances aux cultures. Mais, dans des exploitations agricoles africaines, ces résultats ne disent pas grand chose sur la taille (en surface) de celles-ci : en effet, la superficie cultivée reste largement fonction de la taille démographique, sans que le taux d'équipement introduise de notables variations.

Il peut y avoir des cas où efficacité et équité semblent s'opposer. Il est alors de la responsabilité de l'Etat d'arbitrer entre ces deux principes et de veiller à la cohérence des différents dispositifs administratifs.

Reconnaître les droits existants ne signifie pas figer les rapports fonciers. C'est un préalable pour permettre une évolution plus lisible et moins conflictuelle des rapports fonciers. Le choix des catégories juridiques, les modalités et le contenu des contrats entre acteurs sont autant de façons d'orienter les évolutions, de favoriser le maintien des principes communautaires d'appropriation des terres et la diversité des droits délégués, ou, au contraire, une évolution vers des formes plus individualisées.

Là où cela semble nécessaire, des dispositions peuvent être prévues pour favoriser la circulation de la terre ou orienter les trajectoires d'évolution dans un sens donné. Cependant, les capacités d'adaptation des systèmes locaux et le coût des interventions volontaristes sont tels, que celles-ci devront être limitées aux situations qui les justifient. Pour Platteau (191 p. 94), les deux questions sont : "*y a-t-il des coûts substantiels quand on laisse les rapports fonciers évoluer spontanément sous la pression des circonstances à laquelle s'ajoute la force motrice des agents économiques se comportant rationnellement ? Et ensuite, des mesures gouvernementales auraient-elles un sens* ?"

Outre la possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui est nécessaire même si les abus auxquels elle a donné lieu doivent être contrôlés (68), une intervention publique conséquente peut être nécessaire dans un objectif d'aménagement du territoire. Les schémas d'aménagement sont un outil pour cela (19) s'ils sont élaborés en concertation. La question se pose aussi par rapport aux dynamiques de rééquilibrage démographique en cours. Autant l'ouverture sans contrôle des zones de fronts pionniers aboutit à un déboisement accéléré, parfois à une dégradation des terres et porte des germes de conflits entre migrants et autochtones, autant donner un contrôle exclusif aux populations locales risquerait d'empêcher les nécessaires rééquilibrages régionaux.

Mais le législateur ne doit pas surestimer la capacité de la loi à déterminer les pratiques. Certes, les conceptions instrumentalistes et positivistes du droit, considèrent que les règles juridiques officielles sont capables de produire à elles seules des changements dans les comportements sociaux. Le droit n'aurait pas à s'adapter à la société puisque les acteurs sociaux auraient à adapter leurs comportements au droit, pour se mettre en conformité avec l'ordre reçu. Mais une telle conception fait peu de cas de leur capacité à se protéger de la loi, à l'interpréter et à la détourner si elle s'oppose trop frontalement à leurs logiques. De plus, dans un contexte de pluralisme juridique, de polycentralité du pouvoir, une seule source de droit a bien peu de chances de s'imposer (137). Des décalages trop forts avec les pratiques et les dynamiques de changement risquent de favoriser les échappatoires (refus du contrat, non enregistrement des mutations, etc.) et de multiplier les situations de non-droit tout en condamnant la loi à l'impuissance.

La question se pose en particulier à propos de la volonté de codifier les pratiques. Il est illusoire de penser que les systèmes coutumiers peuvent être codifiés puis pris en compte indépendamment des procédures locales. Il est illusoire de penser que les droits coutumiers peuvent codifiés puis être pris en compte indépendamment des procédures locales (Chauveau). Codifier revient nécessairement à simplifier et à figer. Or, les pratiques foncières sont souples et adaptatives. C'est en particulier le cas des conventions de faire-valoir indirect. La volonté de définir juridiquement le détail des pratiques légales risque d'aboutir à une rigidification, alors même qu'une grande flexibilité est nécessaire dans les phases de profondes transformations que connaissent les sociétés

rurales[46]. Pour Le Roy (32), les Codes de ces dernières années sont des colosses aux pieds d'argile : *" prétendant organiser la vie juridique par des énoncés normatifs et abstraits, généraux et non contextualisés, exprimés dans une langue de communication internationale qui n'est pas utilisable par nombre d'usagers, ces textes renforcent la tendance à l'extraversion des sociétés sans apporter de réponse immédiate aux problèmes que se posent une grande majorité des acteurs, paysans et pasteurs* ".

Renoncer aux archaïsmes coloniaux, élargir la gamme des solutions juridiques, cartographiques et institutionnelles

Certaines dispositions issues des législations coloniales et conservées par les législations des Etats indépendants apparaissent aujourd'hui comme de véritables archaïsmes. Elles ont été les instruments privilégiés des accaparement des terres par les nouvelles élites, le cas de la Guinée Bissau (13), dans un contexte de libéralisation économique brutale, étant particulièrement probant.

Issue du système Torrens, la procédure de concession est à la fois lourde, coûteuse et centralisée (14). La concession est attribuée sous réserve de "mise en valeur", ce qui introduit une lourdeur supplémentaire (la vérification) et pose problème car cette notion est souvent mal définie. Offrir la possibilité d'obtenir un titre pour des terres détenues selon un régime coutumier et de faire inscrire un bien au registre foncier est, certes, une disposition nécessaire. Mais la forme actuelle paraît obsolète à bien des égards. Elle a posé trop de problèmes pour être maintenue en l'état.

Peu ou pas définie, cette notion de "mise en valeur" a eu des effets pervers dans le domaine pastoral (76), ou au moment des démarches d'affectation de terres par les Conseils ruraux au Sénégal : il a été implicitement accepté que seule l'irrigation représente une réelle "mise en valeur"; ce qui a justifié la dépossession des ruraux au profit d'autres acteurs. Le pastoralisme ou la culture pluviale n'étant pas considérés comme des modes de "mise en valeur", les terres ont été octroyées à d'autres. Ce n'est pas, cependant, une notion étrangère aux populations rurales : elle peut se rapprocher de la conception musulmane de la vivification (158, 5), mais il faut alors lui donner une acception large, englobant sans conteste les modes locaux d'exploitation. Notons que, mieux qu'une affectation sous réserve de mise en valeur, la fiscalité est un moyen d'inciter les détenteurs de titres à une exploitation de leurs terres (14).

Parallèlement, un élargissement des solutions juridiques, institutionnelles et topocartographiques s'impose pour donner corps à la volonté de reconnaissance des droits existants. Sur le plan juridique, il peut s'agir de réactiver des dispositions existantes mais peu utilisées voire tombées dans l'oubli, de mettre réellement en œuvre des dispositions prévues mais n'ayant jamais fait l'objet de décrets d'application, ou encore de créer des innovations originales : pluralité de régimes juridiques sur la terre, avec des procédures pour passer de l'un à l'autre; création de titres collectifs, au niveau du village, du lignage ou de la famille; sécurisation de l'accès aux ressources-clés pour les pasteurs, etc. Sur le plan institutionnel, le chantier est plus vaste encore.

[46] En France, un projet de Code Rural a été lancé, à la Révolution, dans la foulée du Code Civil. Le projet a été remis en chantier à de multiples reprises, sans jamais pouvoir aboutir, face à l'impossibilité de codifier les pratiques et en particulier celles qui relèvent de la vaine-pâture et du faire-valoir indirect (87). C'est seulement dans les années 60, au moment de la " fin des paysans " (Mendras) qu'un statut du fermage a été adopté.

Des systèmes d'information foncière et des outils cartographiques variés sont à concevoir, expérimenter et adapter. Les solutions adéquates sont diverses, parfois très simples, parfois institutionnellement complexes. Elles peuvent recourir à des moyens techniques familiers ou, au contraire, aux derniers développements de la technologie, qui rendent possibles à moindre coût des réalisations impossibles il y a dix ans. Bien que des systèmes d'information foncière systématique semblent rarement adaptés, d'autres applications sont imaginables, pour autant que l'outil ne devienne pas un but en soi. Ainsi Crosnier a montré que l'utilisation d'un GPS permettait de réaliser aisément une cartographie des limites des communes correspondant aux limites des villages en faisant partie (118). Mais la réflexion sur les outils ne doit pas oublier que, si ces techniques permettent de spatialiser et gérer de l'information, elles ne résolvent pas pour autant la question du recueil et du traitement de l'information sur les droits (2). D'autre part, la gestion de l'information et la maintenance de ces systèmes implique des structures et donc des coûts récurrents, qui peuvent être lourds pour la collectivité. Il reste à faire preuve d'imagination dans la façon d'utiliser les outils juridiques, institutionnels et techniques, dans des combinaisons innovantes et adaptées, qui n'entraînent pas de coûts récurrents trop élevés pour les collectivités, ni des coûts de transactions trop forts pour les usagers

Contribuer à clarifier les règles du jeu foncier

La coexistence de plusieurs règles du jeu plus ou moins bien formalisées, et dont les acteurs jouent simultanément ou successivement, est une source majeure de conflits. Or, les conflits au sein de règles partagées se résolvent plus aisément que ceux qui portent sur les règles elles-mêmes. Clarifier les règles du jeu foncier est un enjeu essentiel. On peut envisager plusieurs démarches ou étapes.

Certains des dysfonctionnements relevés peuvent se résoudre, en partie tout au moins, par des ajustements des dispositifs juridiques et institutionnels existants. Sans attendre une réforme fondamentale, dont les conditions sociales et politiques ne sont pas nécessairement réunies et qui demande une longue préparation, un certain nombre de directives peuvent réduire les effets les plus graves de la pluralité juridique. On en citera ici quelques éléments, avant de discuter dans les sections suivantes de démarches plus fondamentales et ambitieuses, mais aussi plus complexes à mettre en œuvre.

Favoriser le débat public et la connaissance des textes

La complexité des textes est souvent soulignée. Des textes courts, posant les principes de base, sont plus facilement accessibles que de longs textes prétendant réglementer le détail des pratiques. La méconnaissance des textes existants, y compris de la part des agents de l'Etat, est également fréquemment mentionnée. Nul n'est censé ignorer la loi, mais comment faire lorsque les textes sont inaccessibles ? Les acteurs se positionnent en fonction d'une image supposée de la loi. Rochegude signale qu'au Mali, on rencontre un grand nombre d'opérateurs reprochant au Code domanial et foncier de ne pas prendre en compte les droits coutumiers et proposant une révision du Code intégrant une codification de l'ensemble de ces droits, alors même que le code actuel propose une procédure très simple de validation juridique en l'état des droits constatés.

Imprimer et diffuser les textes est une étape nécessaire mais non suffisante. Même en faisant des efforts de rédaction, les textes juridiques sont inévitablement ardus, difficilement lisibles. Un travail de clarification et d'explicitation, sous différents média, est sans doute une priorité pour que les usagers du droit puissent connaître, au moins dans les grandes lignes, le contenu réel des textes. Largement écoutée par les ruraux, la radio est un support efficace de diffusion de l'information, mais surtout de débat, pour autant que les émissions soient en langue véhiculaire, et portent sur des thèmes concrets. Comme cela existe déjà dans certains pays, des parajuristes peuvent servir de relais et offrir une information et un conseil juridique aux ruraux.

Mais il ne s'agit pas seulement d'informer les populations. Dans le contexte actuel, un débat public sur les choix de politique foncière est nécessaire. Les logiques et intérêts des élites rurales ou urbaines ancrées dans le rural ne sont pas celles de la grande masse des ruraux, qui ont du mal à faire entendre leur point de vue. Le mécanisme d'élaboration des textes, via des rapports d'expertise, permet certes une consultation préalable des populations, mais pas un débat sur les textes en préparation ou sur leur applicabilité. Or, un tel débat est sans nul doute difficile à mener et pose des problèmes de représentativité. Mais cela ne saurait être une raison pour le restreindre aux techniciens du sujet (experts, juristes, socio-anthropologues) ou aux élites relayées par les politiques. Il semble nécessaire d'associer davantage les ruraux au débat public sur le foncier, à travers les organisations paysannes et les organisations d'éleveurs. A l'heure actuelle, ces organisations n'ont peut-être pas un positionnement clair à ce sujet. Mais des consultants spécialistes du foncier peuvent les aider à animer une réflexion collective sur ce thème, pour faire émerger et remonter des propositions et des analyses.

Améliorer la cohérence des politiques et des dispositifs locaux de gestion foncière

Contradictions flagrantes entre législation et logiques agraires (ex. des jachères passant dans le domaine forestier, problème de "mise en valeur"), contradictions entre législations sectorielles (code de la famille, code rural, textes sur la décentralisation administrative) (4), voire en leur sein même (décrets non abolis, contradictoires avec les dispositions ultérieures), inaccessibilité des textes : il y a fort à faire pour améliorer la cohérence des politiques et leur lisibilité par les utilisateurs du droit.

Mais ce n'est pas qu'une affaire de textes. Le foncier est une question pluridisciplinaire qui met en jeu différents ministères et services de l'Etat. La gestion foncière est éclatée entre différents ministères (Finances, Intérieur, Agriculture et l'Elevage, Environnement, Justice, etc.) qui ont chacun leur vision de la question. Contribuer à en construire une vision globale, partagée par l'ensemble des services concernés, est un préalable pour que chacun d'eux puisse travailler à adapter ses orientations et ses actions, pour plus de cohérence et de lisibilité.

A l'échelon local, la clarification des dispositifs locaux de gestion foncière et un travail intersectoriel iraient dans le même sens.

Favoriser et reconnaître les arrangements institutionnels locaux

Dans certaines conditions, les acteurs locaux sont capables de négocier des arrangements institutionnels nouveaux, aussi bien pour les conventions interpersonnelles sur les droits de culture (modes de faire-valoir indirect, etc.) que pour la gestion de ressources communes (pâturages). Or, actuellement, de tels arrangements sont extrêmement fragiles, car ils ne peuvent être juridiquement reconnus et dépendent de la bonne volonté de l'administration locale. Ouvrir la possibilité juridique d'une telle reconnaissance, si elle est consensuelle et ne lèse pas d'autres intérêts légitimes, serait une contribution significative à la clarification du jeu foncier. Les formes concrètes de ces arrangements devraient être aussi libres que possible, de façon à pouvoir coller aux logiques d'action collectives et aux formes d'autorité légitimes aux yeux des parties concernées.

Favoriser les arbitrages et les médiations

L'évolution des règles ne peut se faire uniquement par la pratique. Les règles pragmatiques sont fréquemment en décalage (en avance ?) par rapport aux règles normatives. Elles doivent pouvoir être entérinées et devenir les nouvelles références. Les conflits fonciers opposent souvent des droits tous légitimes, mais pas sur le même registre. Les évolutions se traduisent nécessairement par une nouvelle distribution de l'accès aux ressources et donc, en particulier en cas de forte compétition, par des perdants et des gagnants. Lorsque l'évolution des pratiques ne débouche pas sur de nouvelles normes et qu'aucun consensus n'émerge, en particulier en situation de rapides transformations, il faut des arbitrages, réalisés par des autorités légitimes et disposant de suffisamment de pouvoir.

De telles instances existent : autorités coutumières, administratives, judiciaires. Elles jouent un rôle mais sont fragiles. Revaloriser ces instances, mieux préciser leurs relations fonctionnelles et hiérarchiques de façon à ce que leurs avis puissent peser, contribuerait à la clarification des règles. Les études de cas de conflits montrent qu'ils sont provoqués parfois par l'absence de mesures simples : obligation aux autorités coutumières de dresser procès-verbal de leurs arbitrages ou tentatives de conciliation, avec ampliation au juge; tenue effective des registres administratifs pour garder trace des arbitrages rendus par les autorités administratives; délivrance de double des procès-verbaux aux protagonistes ; etc.

Articuler et hiérarchiser les instances de règlement des conflits, avec un principe de subsidiarité est une condition de règlement durable des conflits. On ne sollicite les instances judiciaires et/ou administratives que si les médiations locales ont échoué, ou en appel. Cela a plusieurs implications : préciser le rôle des autorités coutumières dans cette gestion au quotidien des conflits ainsi que les procédures qui assurent la reconnaissance des arbitrages rendus, l'acceptation d'un recours auprès des instances administratives ou judiciaires et le fait que celles-ci prennent en compte les normes locales dans leurs propres arbitrages, etc. Faciliter la circulation d'information sur les arbitrages rendus (affichage, radio, etc.) contribue aussi à clarifier les normes. Que les nouvelles règles se construisent à travers la jurisprudence locale ou par une application effective de principes réaffirmés par l'Etat, il est nécessaire que les acteurs soient informés des jugements et arbitrages rendus, afin de mieux mesurer leurs chances de gain s'ils vont en justice. Une série de jugements allant dans le même sens (une jurisprudence) réduirait la tentation de surenchère ou du fait accompli,. Cela demande aussi que les jugements ou

arbitrages soient effectifs (par exemple qu'une décision de destruction des champs semés sur les couloirs de passage du bétail soit suivie d'application) et donc qu'ils reçoivent l'appui des autorités.

En tout état de cause, une priorité semble bien être la réhabilitation du judiciaire**,** au sens large, comprenant la voie négociée (153) et l'arbitrage selon des règles coutumières légitimes tels le serment coranique. Sans sous-estimer les difficultés que rencontre l'appareil judiciaire, on peut penser qu'il a été trop évincé au profit d'arbitrages administratifs. Retrouver une certaine capacité de la force publique à faire appliquer les décisions est également nécessaire.

Articuler droits locaux et droit positif

En Afrique francophone, la logique domaniale a favorisé la dépossession de droit des populations sur leur espace et leurs ressources[47]. Cette négation de droit (sinon de fait) des systèmes fonciers locaux, et la logique du monopole étatique de la gestion foncière qui va avec, sont à la source d'une partie importante des problèmes fonciers. Articuler droits locaux et droit positif, réconcilier légitimité et légalité s'affirme comme une priorité. Il faut pour cela sortir du dualisme entre secteur " moderne " et secteur " coutumier ", reconnaître *de jure* et non seulement *de facto* les pratiques et mode de régulation actuels, dans leur caractère dynamique et métisse.

Reconnaître et sécuriser les droits constatés, sur la base d'une prescription

On a déjà évoqué certains principes de cette reconnaissance (cf. § accompagner et orienter les dynamiques foncières) :

- reconnaître les droits existants, quelle que soit leur origine (avec la difficulté liée aux situations où la superposition de droits de nature différente sont massives) ;
- privilégier les droits de culture ;
- dissocier droits d'appropriation et droits de culture là où le segment de lignage conserve un rôle fonctionnel de gestion foncière.

Le principe de reconnaissance des droits existants peut entraîner des revendications multiples et contradictoires, au nom d'une antériorité : conflits autour de l'histoire de la fondation du village, remise en cause de conventions anciennes en faveur de familles « d'étrangers ». La sécurisation des familles installées depuis plusieurs générations doit pousser à leur reconnaître un droit d'appropriation sur les terres qu'elles cultivent. Autant le principe "la terre est à celui qui la travaille pendant 3 ans" a des effets pervers évidents, autant il est légitime de sécuriser les détenteurs de droits dérivés qui cultivent une même terre depuis longtemps. Un principe de prescription semble la contrepartie nécessaire à la reconnaissance des droits. Différentes solutions juridiques peuvent être imaginées : terres occupées depuis 20 ans ou plus ; ou bien, puisque les droits dérivés sont en principe individuels et ne se transmettent pas automatiquement, existence d'un transfert effectif sans contestation à un héritier.

[47] En Afrique anglophone, la logique de *l'indirect rule* a favorisé l'expression des rapports de force locaux. Là aussi, une reconnaissance juridique des droits d'exploitation paysans peut permettre de réguler les rapports de force et limiter les abus de pouvoir.

La définition des catégories de droits retenus et la façon de leur donner une traduction juridique est à la fois un enjeu essentiel et une opération complexe. Les expériences récentes montrent qu'une gamme de solutions peut être imaginée, en fonction des réponses données à la question de la complexité des droits et à celle des systèmes d'autorités. Elles proposent en effet des réponses qui combinent dans des proportions variables deux schèmes opposés, recoupant les deux grandes logiques de la sécurisation foncière :

- d'un côté*, une logique de l'enregistrement* : il s'agit d'enregistrer les droits de culture existants, pour les faire ensuite basculer dans le droit positif. On est alors dans une logique où il revient à l'Etat de sécuriser les droits fonciers, ce qui passe par la carte des parcelles et un système d'enregistrement des mutations permettant de suivre l'évolution des droits. Il ne s'agit pas nécessairement d'une logique propriétariste fondée sur un cadastre "classique" : bien que ce soit complexe à mettre en œuvre, le système peut a priori permettre une vision ouverte de l'appropriation foncière, qui ne se réduise pas à un régime de propriété privée (existence de titres en noms collectifs, reconnaissance des diverses formes de droits délégués, reconnaissance de limitations sur le droit d'aliéner la terre, etc.). Il s'agit là d'un choix politique et juridique et non d'une nécessité fonctionnelle de ce type de système. Mais il nécessite de toutes façons des systèmes complexes d'information foncière, et une administration foncière chargée de les gérer et de les actualiser, ce qui pose le problème de son coût (pour la puissance publique et pour les détenteurs de droits : frais de mutation, etc.). Dans ce modèle, les autorités coutumières n'ont plus guère de rôle à jouer (sauf éventuellement de médiation en cas de conflit, durant une phase transitoire où le système d'enregistrement n'est pas totalement stabilisé). Sauf lorsqu'on est dans une situation de propriété de fait, il s'agit d'une transformation assez radicale des systèmes fonciers locaux, et plus largement des rapports sociaux de la société locale, puisque le foncier n'est pas une catégorie autonome mais une façon dont se matérialisent les rapports sociaux ;
- de l'autre, *une logique patrimoniale*, où l'enjeu est de sécuriser les droits et de favoriser leur évolution progressive. L'enjeu n'est pas de formaliser les droits concrets (sauf lorsque les régulations coutumières ne suffisent plus à assurer une sécurité foncière) mais d'arriver à ce que les différents acteurs puissent partager un système de normes communes, afin que, à l'échelle locale tout au moins, les règles du jeu foncier soient les mêmes pour tous les acteurs concernés. L'évolution des normes se fait partie par la négociation, partie par la jurisprudence. Cette approche donne donc une large part à la médiation et à la négociation, et reconnaît un rôle à part entière aux autorités coutumières. L'enjeu n'est pas de supprimer le pluralisme juridique par absorption d'un régime dans un autre, mais d'en conserver les aspects les plus dynamiques, tout en les articulant au sein d'un cadre juridique national, et en hiérarchisant les instances d'arbitrage, pour éviter les effets pervers les plus massifs de la situation actuelle. Cela passe soit par une réhabilitation du judiciaire, avec délégation aux autorités coutumières d'un rôle d'arbitrage de première instance ; soit par création de structures paritaires au niveau régional ayant pour vocation de préciser ces principes nationaux en fonction des spécificités régionales ou d'arbitrer les conflits en définissant des solutions acceptables dans les deux registres.

Un enregistrement systématique n'est donc pas nécessaire, mais la possibilité d'une immatriculation à la demande, par une procédure souple de validation des droits existants (individuels ou patrimoines collectifs) et d'inscription au registre foncier peut représenter un atout. La démarche du Code Rural, approfondie par les réflexions du PFR sur les modes de validation et de transcription, et sur la publicité, peut être une solution efficace.

Pour une gestion décentralisée

Sous ses différentes variantes, la gestion étatique et centralisée a été un échec (25). Les experts quasiment unanimes prônent une gestion locale ou décentralisée. Les acquis récents valident totalement cette option, tout en permettant d'en préciser les conditions et modalités[48]. Affirmer que les instances jouant un rôle dans la gestion foncière doivent être facilement accessibles par les populations et donc localisées à une échelle relativement déconcentrée (commune, arrondissement, département au maximum) semble être un constat de bon sens. En fait, le terme de gestion locale recouvre sous un consensus apparent des réalités différentes qu'il importe de préciser.

Pour les terres de culture, la reconnaissance des droits lignagers ou familiaux d'appropriation et d'exploitation est une façon de redonner aux ruraux la maîtrise de leur patrimoine foncier. Le contrôle collectif se limite, éventuellement, à un contrôle sur les ventes à l'échelle du village ou du lignage. Sauf dans le cas où des forums ont la responsabilité de définir de nouvelles règles de gestion foncière, les instances externes ont essentiellement un rôle d'administration (médiation/arbitrage ; gestion de l'information foncière, validation des transactions éventuellement, etc.). Ces instances doivent être légitimes et facilement accessibles aux populations, ce qui leur impose d'être déconcentrées pour celles qui relèvent de l'Etat. La question se pose différemment pour les ressources communes (mares, pâturages, ressources forestières, aménagements de bas-fonds, etc.) qui demandent des règles d'accès et de contrôle spécifiques, et donc des institutions pour les définir, les mettre en œuvre et en contrôler l'application.

Gestion ou gouvernance locale ?

Le terme français de *gestion* recouvre différentes acceptions, mieux rendues par la différenciation, en anglais, entre *gouvernance* et *management*. Au sens gestionnaire, il s'agit d'organiser la mise en œuvre de règles prédéfinies. Au sens fort de *gouvernance*, cela inclut aussi une capacité à définir les règles.

Les travaux sur la gestion des ressources communautaires distinguent deux niveaux de règles : les règles *constitutionnelles* et les règles *opérationnelles* (185). Il ne peut y avoir de gestion décentralisée des ressources que si une certaine autonomie est reconnue aux usagers dans la définition des règles d'accès, de contrôle et d'exploitation (les forums paritaires à échelle régionale constituant une variante). Dans le cas contraire, on a seulement une gestion déconcentrée, assurée au niveau des découpages administratifs de base. Le concept de gestion locale autonome s'oppose à celui de participation (6).

Pour les ressources communes, créer un contrôle collectif de l'accès et de l'exploitation

Pour les ressources d'appropriation commune (brousse, pâturages) ou en gestion collective (périmètres irrigués, aménagements de bas-fonds), il s'agit, comme on l'a vu, de la reconnaissance d'appropriation des droits et de gestion du groupe des usagers. Une gestion décentralisée passe par le transfert aux usagers de la possession des ressources communes, ou en tous cas de leur gestion au sens fort (établissement et mise en œuvre

[48] Cf. ci-dessus, « les leçons de l'expérience », et « les conditions de la gestion des ressources communes ».

des règles)**.** L'Etat intervient pour définir le cadre juridique de ce transfert de possession et/ou gestion, pour consacrer ce transfert de pouvoir aux institutions en contrôlant les règles proposées sur des critères d'équité et d'efficacité. La question se pose, dès lors, du type d'instances et de leur mode de fonctionnement.

Au sens sociologique, une institution est *" un ensemble de règles effectivement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres "* (Ostrom). Ce n'est pas obligatoirement une organisation, formelle ou non. Les ruraux n'ont pas nécessairement besoin d'organisations formelles pour gérer leurs rapports. Néanmoins, dès qu'il s'agit de relations avec l'Etat, une structure organisationnelle est souvent une interface nécessaire. Les organisations aptes à gérer les ressources communes peuvent correspondre à des communautés d'appartenance (comités villageois) ou à des groupements d'adhésion. Pour être applicables, il faut que les règles de gestion aient des fondements légitimes pour les usagers : qu'elles soient compatibles ou articulées aux règles sociales collectives et que les autorités chargées de les mettre en œuvre et d'en contrôler l'application soient légitimes. De ce fait, un rôle, formel ou informel, des autorités locales est souvent indispensable (50). Les études sociologiques sur les organisations rurales montrent que, quand ils ont le choix, les ruraux se donnent en général des responsables (ou des équipes de responsables) cumulant légitimité de statut et légitimité de compétence. Il n'y a donc pas nécessairement besoin d'une représentation formelle des autorités pour que les structures soient légitimes.

Dans une optique de gestion décentralisée, ce n'est pas aux intervenants de développement de définir précisément les règles de fonctionnement , ni même à l'Etat. Celui-ci doit néanmoins proposer un cadre juridique à la fois souple dans sa mise en œuvre et clair dans ses principes, qui puisse servir d'interface entre le fonctionnement social local et l'extérieur, tout en garantissant une certaine équité et des procédures de décisions qui puissent être légitimes tant aux yeux des populations qu'à ceux de l'Etat. Des modalités de recours en cas d'abus de pouvoir ou de décision contestée doivent être prévues.

Décentralisation administrative et gestion décentralisée des ressources

Les relations entre la gestion décentralisée des terres et des ressources renouvelables et la décentralisation administrative sont plus complexes qu'il n'y paraît de prime abord. En tant que collectivités territoriales, les Communes Rurales ou leurs équivalents sont des démembrements de l'Etat, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont dirigées par un Conseil élu, représentant les populations. De ce fait, elles peuvent apparaître comme les instances légitimes pouvant recevoir de la part de l'Etat un transfert de patrimoine ou en tous cas un mandat de gestion pour les ressources situées sur leur territoire. Elles devraient d'autant mieux en assurer la gestion au nom des populations que les associations ad hoc ou les comités villageois sont fréquemment, à tort ou à raison, suspectés de manque de légitimité et de représentativité.

Néanmoins, il n'est pas sûr que ces instances soient les mieux à même d'assurer les fonctions de gestion des ressources. Rochegude (45) souligne que, dans les décentralisations en cours ou en préparation, le patrimoine des communes et leurs prérogatives concrètes sont rarement définis. Mais cela peut être un problème transitoire

qui se poserait davantage encore avec les associations villageoises. Plus fondamentalement :

- la gestion foncière et des ressources se passe essentiellement à l'échelle des villages, des campements ou des grappes de villages historiquement interdépendants. *Du point de vue des ruraux, donner des prérogatives importantes aux communes représente une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision* ;
- *le territoire communal n'est pas a priori un espace pertinent* : la gestion des terres se fait à l'échelle familiale ou villageoise, celle d'un aménagement de bas-fonds, au niveau des usagers (qu'ils soient issus d'un ou de plusieurs villages), celle d'une brousse ou de circuits de pâturages, à une échelle micro-régionale correspondant aux réseaux sociaux ou à la répartition des points d'eau, qui peuvent fréquemment déborder l'espace communal ;
- *un transfert de responsabilités à une assemblée d'élus ne règle pas la question du rapport aux autorités coutumières* ; la légitimité des élus pour traiter des questions foncières n'est pas évidente ;
- *la dimension politique, partisane ou factionnelle des assemblées d'élus risque d'accentuer la politisation de la question foncière ou du règlement des conflits s'il est de leur ressort* (Blundo, 102). L'exemple du Sénégal montre que les Conseils ruraux fonctionnent selon une logique factionnelle et clientéliste (103). Le choix de donner aux Conseils Ruraux la possibilité d'affecter des terres renforce encore le risque (170).

La gestion d'une ressource commune est du ressort de l'assemblée des ayants droit sur un espace donné. Elle relève donc d'organisations ad hoc, spécifiques à la ressource. La question se pose alors des modalités de reconnaissance juridique et de transfert de responsabilité de gestion à de telles organisations, de la validation des règlements — non nécessairement écrits - qu'elles se donnent. Un transfert aux communes est beaucoup plus légitime et peut être fonctionnel, à condition que la commune n'ait pas de responsabilité directe de gestion et que soit prévue en même temps une délégation de gestion (sous conditions à préciser) à des structures ad hoc, en fonction de la ressource concernée. Une telle démarche est actuellement expérimentée à Madagascar (Projet Gelose, 100).

Les dispositifs locaux d'administration foncière : une logique de " gouvernement local "

La gestion foncière repose sur une série de fonctions (définition/mise en œuvre des règles, validation/contrôle administratif, arbitrage/judiciaire, gestion de l'information foncière, etc.) remplies, de fait sinon de droit, par différentes institutions, coutumières, administratives ou mixtes, à différents échelons (local, micro-régional). L'ensemble constitue le dispositif local d'administration foncière. A l'heure actuelle, il est composé, de fait, sinon de droit, d'instances diverses : coutumières, administratives, judiciaires, mixtes parfois. Le fonctionnement de ces institutions est mal articulé. Des chevauchements de prérogatives ou, au contraire, des vides entraînent les dysfonctionnements déjà évoqués. Pour autant, une clarification de la situation ne passe ni par une hégémonie de l'une ou l'autre de ces instances, ni par des cumuls de responsabilités.

Les travaux récents se situent dans une perspective de " gouvernement local " (138)[49], constitué par la somme des institutions (structure politico-administrative, services

[49] *" Le gouvernement local est défini comme l'ensemble des fonctions contribuant à la production et à la gestion de biens et de services publics ou d'intérêt général accomplies par des institutions publiques ou privées, traditionnelles ou modernes "* (p.4).

techniques déconcentrés, communautés d'appartenance, communautés d'adhésion) qui contribuent à la production de services aux populations. Ces différentes institutions peuvent, légitimement, jouer un rôle dans le développement local. Reste à savoir si ces institutions ont la volonté et la capacité d'assurer les fonctions qui leurs seraient dévolues, et comment établir un partage des tâches et des modes de collaboration fonctionnels.

Une telle problématique apparaît également pertinente dans le champ de la gestion foncière : sur la base des choix politiques qui fondent la politique foncière, comment contribuer à définir et mettre en place les institutions et les règles du jeu qui prennent en charge de façon efficace et complémentaire les différentes facettes de la gestion foncière, régulent les rapports de force et évitent les collusions d'intérêt ?

Patrimonialité ou subsidiarité en logique domaniale

Mettre en œuvre une telle gestion décentralisée implique un changement profond dans le mode de traitement de la question foncière par l'Etat. Elle nécessite d'abandonner les modes de gestion fondés sur une propriété étatique de la terre et des ressources. On en a vu les implications du point de vue pratique, en ce qui concerne les dispositifs locaux d'administration foncière et les rapports entre techniciens et ruraux.

D'un point de vue juridique, deux voies semblent se dessiner, afin d'inscrire une telle démarche dans la loi :

- la première renvoie *à une logique de subsidiarité* : ne se gère à une échelle que ce qui ne peut pas l'être à une échelle inférieure. Elle s'inspire " *de l'indirect rule, de conception anglo-saxonne, qui accorde la priorité à l'établissement de principes juridiques généraux et une certaine flexibilité dans leur mise en œuvre, par l'importance accordée à la jurisprudence et à l'interpétation de ces principes par les tribunaux. Cela qui signifie renoncer à vouloir produire une législation exhaustive au profit de la définition d'un cadre de référence, d'objectifs explicites susceptibles d'exprimer des références communes à la collectivité nationale. Le corollaire indispensable de ce " droit flexible " serait la généralisation d'une approche contractuelle entre l'Etat et les collectivités rurales, c'est-à-dire la négociation de cadres d'obligations réciproques* " (23). Une telle approche implique un changement significatif de la relation entre l'Etat et les populations et, donc, une forte volonté politique. Mais elle ne nécessite pas de révision constitutionnelle consacrant l'abrogation du principe de domanialité : l'Etat peut se déclarer formellement propriétaire de l'ensemble de l'espace national, " super maître de terre " en quelque sorte, pour autant qu'il délègue ses responsabilités et s'interdise toute interférence d'en haut ;
- plus novatrice et plus radicale, la seconde voie vise à sortir de la domanialité, jugée trop intimement liée à la logique de gestion étatique. De nouveaux concepts juridiques doivent être recherchés, capables de faire sens dans les deux univers, celui de l'Etat et du droit positif, et celui, multiforme, des cultures locales. C'est la *logique des démarches patrimoniales* (218), la notion de patrimoine pouvant se substituer en l'englobant au couple propriété/domanialité. Dire que la terre est le patrimoine de tous les citoyens rend à ceux-ci la légitimité de sa gestion. Cela ne remet pas en cause la propriété, *" mais vise à encadrer son exercice par la prise en compte des usages spécifiques de l'espace et des ressources par différents groupes d'acteurs et à introduire explicitement le bien-être des générations futures dans les préoccupations du gestionnaire de patrimoine, que celui-ci soit l'Etat, une collectivité ou un individu* " (23). Beaucoup plus ambitieuses, ces approches paraissent proposer des alternatives réelles. Impliquant une profonde réforme juridique et institutionnelle, elles sont sans doute plus complexes à mettre en œuvre et demandent un engagement politique encore plus grand.

Favoriser la circulation des droits sur la terre en sécurisant les transactions

Les transactions sur la terre sont souvent interdites, ou du moins limitées, par les législations : interdiction des ventes, interdiction du faire-valoir indirect sur les terres aménagées, etc. Or, indépendamment même des processus de concentration foncière, les exploitations ont besoin d'ajuster leurs surfaces cultivées à la disponibilité en main-d'œuvre et au nombre de bouches à nourrir. Les ajustements entre surfaces cultivées et main-d'œuvre sont donc fonctionnellement nécessaires. Une certaine circulation des droits sur la terre est une condition d'efficacité économique.

Faciliter les transactions est la contrepartie nécessaire à la reconnaissance des droits existants. En régime coutumier, les différents types de droits délégués assurent cette circulation, selon des normes admises au sein de la communauté. Il y a néanmoins des cas où les transactions ne sont pas sécurisées puisque leurs termes sont susceptibles d'être remis en cause. Les problèmes posés par la transcription et l'enregistrement des droits sur la terre sont tels qu'il est sans doute plus fonctionnel de travailler sur les façons de garantir les transactions.

Garantir les contrats : utilité pour les transactions marchandes et les droits délégués

On peut penser que de telles procédures sont plus particulièrement utiles lorsque ces transactions mettent en jeu des personnes étrangères à la communauté ou dans le cas de ventes ou de cessions à des entrepreneurs agricoles. On a vu que la négation formelle des transactions marchandes aboutit à des marchés "gris", occultes car illégaux tant face à la coutume que face à l'Etat, à des ventes déguisées, aux risques multiples tant pour l'acheteur que pour les ayants droit lignagers. Offrir une possibilité de formaliser les transactions permettrait d'en préciser les termes et les clauses, obligeant à vérifier l'accord des ayants droit et à sortir du flou sur le contenu de la "vente". La présence de l'ensemble des ayants droit, et des autorités locales témoignant que le "vendeur" dispose bien des droits qu'il cède, garantirait l'acheteur contre une contestation ultérieure.

Le contrat peut aussi faciliter des conventions de faire-valoir indirect à long terme, au profit d'entrepreneurs par exemple, sans passer par une inscription préalable de la terre à céder (un contrat de bail rural implique que celui qui donne une terre en fermage en soit le propriétaire).

De telles procédures pourraient servir pour les contrats de droits délégués à l'intérieur de la communauté. On sait en effet que les conventions de faire-valoir indirect comportent souvent (en Afrique sahélienne au moins) des clauses interdisant tout investissement durable. Elles servent à sécuriser le prêteur dans ses droits permanents (27) : la marque du travail étant une forme d'appropriation, planter des arbres (ou faire des cordons pierreux) risquerait d'autoriser l'emprunteur à réclamer des droits permanents sur la parcelle. Formaliser le contrat liant le prêteur et l'emprunteur pourrait permettre de sécuriser le prêteur autrement que par des prêts annuels ou par des clauses interdisant tout investissement durable et ouvrir ainsi la possibilité d'une renégociation de ces clauses qui porteraient dès lors sur le partage des coûts d'investissements durables et des bénéfices.

Sécuriser par le contrat : quelques éléments de démarche

Dans le double but de clarifier le jeu foncier et d'accompagner les dynamiques foncières, il s'agirait d'offrir la possibilité, à la demande, d'une sécurisation juridique de la transmission, temporaire ou définitive et sous conditions éventuelles, de tout ou partie des droits détenus par un individu ou un groupe sur une ressource.

Commentons :

- *sécurisation* : sous le double registre énoncé ci-dessus, c'est-à-dire dans le registre local selon des procédures reconnues par la loi ; et éventuellement dans le registre de l'Etat (via un document écrit authentifié) ;
- *à la demande, de la transmission* : on ne s'intéresse pas à formaliser les droits, mais leur transmission ; pas toutes les transactions, mais celles où l'une ou l'autre des parties ressent une ambiguïté potentielle, un risque d'insécurité ;
- *temporaire ou définitive, de tout ou partie des droits* : la transaction garde la plus grande souplesse, elle n'est pas enfermée dans une ou quelques formes juridiques normatives ; cela autorise les ventes, sans pour autant rendre nécessaire une aliénation complète : il peut y avoir cession de droits d'exploitation pour une durée donnée, sans aliénation des droits d'appropriation; cela permet de préciser la durée d'une délégation de droits, ou en tous cas les modalités de récupération d'une terre prêtée ;
- *sous conditions éventuelles* : de façon à laisser la possibilité d'inclure des réserves (interdiction de planter des arbres, droit acquis par l'individu mais non transmissible à ses descendants) ou servitudes (existence d'autres droits détenus par d'autres, sur le même espace), ou encore des clauses non foncières ;
- *par un individu ou un groupe* : de façon à prendre en compte les différentes formes d'appropriation foncière.

Dans cette optique, la sécurisation des transactions passe par une double validation, intrinsèque (du point de vue local) et extrinsèque (du point de vue de l'Etat)[50] :

- attestation (par les autorités coutumières et/ou le fait de disposer d'un titre ou d'une source indiquant l'origine du droit) que l'individu ou le groupe détient bien les droits qu'il cède et qu'il est habilité à le faire ; des dispositions doivent être prévues pour des droits détenus collectivement, afin de garantir l'accord des ayants droit (présence des autres chefs de ménage ; procès-verbal de réunion du lignage donnant autorisation, etc.) et éviter ainsi tant la spoliation des autres ayants droit lignagers que la remise en cause ultérieure de la vente par ces derniers ;
- validation de la transaction par des témoins et les autorités locales, éventuellement par des agents de l'Etat.

L'intervention de l'Etat et l'enregistrement du contrat ne sont pas toujours nécessaires, pour autant que les procédures soient reconnues juridiquement, et donc que cela puisse servir de preuve de droit en cas de contestation, y compris devant la justice. On peut imaginer toute une gamme de modalités et procédures, depuis le contrat de type seing privé entre deux personnes avec signature de témoins, jusqu'à un système d'enregistrement et d'archivage de ces contrats passés en présence d'autorités coutumières et d'agents du service des domaines ou même d'individus assermentés jouant un rôle de notaire. Il est sans doute utile de laisser le choix entre différentes procédures, plus ou moins garanties par l'Etat et plus ou moins coûteuses, en fonction du type de contrat. L'essentiel est que les procédures soient légales et assurent une validation intrinsèque suffisante pour éviter toute remise en cause, que le contenu soit

[50] Expressions utilisées par Chauveau et al (114).

suffisamment précis pour refléter réellement les termes de l'accord et que la façon de garantir la transaction (témoins, attestation des autorités locales, publicité foncière) permette une sécurisation suffisante.

Il s'agit donc de partir des modes locaux de validation et des pratiques actuelles de recours au " papier " pour en conforter la validité juridique, et non de définir a priori un cadre général et normatif. De plus, le souci de clarifier et formaliser ne doit pas aller à l'encontre de la souplesse des arrangements institutionnels**.** Trop formaliser risque de créer d'autres rigidités qui s'opposeraient aux nécessaires adaptations des règles foncières. Cela pourrait aussi de susciter des réticences de la part des ayants droit, qui refuseraient de s'engager dans un contrat écrit.

Le pari d'une démarche d'adaptation est que certains types de contrats finiront par s'imposer, mais que les évolutions se feront à leur rythme, en fonction des acteurs en présence. Ce qui prêche pour offrir une ou des possibilités de garantir les contrats, sans en faire une obligation (sauf pour les ventes) et pour ne pas définir a priori le contenu des contrats, de façon à laisser une large gamme de possibilités portant sur tout ou partie des droits existants. Une telle approche autorise toutes formes de transactions, mais ne vise à formaliser que celles qui sont les plus dynamiques ou porteuses de risque de confusion. Elle permet des dispositifs souples et évolutifs, qui n'ont pas dès le départ à traiter un grand nombre de cas.

Néanmoins, les procédures doivent être détaillées avec soin, afin que le contrat puisse avoir une valeur et servir de preuve du droit. En cas de recours à l'écrit, il faut veiller à ce que le texte soit conforme au contenu négocié de la transaction, suffisamment précis pour éviter les ambiguïtés (problèmes de langue et de formulation) et que les signataires en comprennent bien les implications. S'il semble peu réaliste, en milieu rural, de systématiser le recours aux notaires, un service de parajuristes pourrait aider les acteurs dans l'établissement des contrats.

Le rôle de la recherche et de l'expertise

Des questions à approfondir par des travaux de recherche appliquée

Un certain nombre de questions importantes restent encore en suspens. Des travaux de recherche appliquée seront nécessaires afin d'avancer dans la connaissance et dans les choix politiques et opérationnels. Sans exhaustivité, on peut pointer quelques-uns de ces thèmes, dont l'importance est apparue au cours de ce travail :

- *la dynamique des droits délégués et leur sécurisation* ; les droits délégués sont une composante importante, mais largement sous-estimée, des rapports fonciers. Leur souplesse et leur adaptabilité contribuent à la dynamique des systèmes fonciers et des systèmes productifs. Mais on connaît mal leur ampleur, leur impact sur la productivité et l'équité. Permettent-ils une circulation des droits sur la terre apte à permettre une allocation optimale des facteurs de production ? Sont-ils une régulation de l'accès à la terre ou des sources de rente ? Posent-ils de réels problèmes d'insécurité ? Comment y remédier ? Une législation sur les contrats de droit délégués est-elle à même de renforcer leur efficacité économique et leur équité, ou bien risque-t-elle de rigidifier une des dimensions les plus dynamiques des rapports fonciers ? Bien que renvoyant à des statuts sociaux différents, l'accès des femmes à la terre se rapproche comme on l'a vu de la des droits délégués, mais la question de leur sécurisation foncière se pose assez différemment, du fait de son lien avec le mariage. Elle semble également particulièrement sensible à l'impact des interventions extérieures, tant de développement (aménagements de bas-fonds) que foncière (PFR) ;

- *les pratiques locales de formalisation des contrats et des transactions* ; cherchant à combiner les deux logiques de la sécurisation foncière, les ruraux recourent de plus en plus à l'écrit au cours de leurs transactions foncières. Mieux connaître ces pratiques permettrait de donner un contenu concret à la réflexion sur la question de la formalisation des contrats : dans quelles conditions, pour quels types de conventions, les ruraux recourent-ils au " papier " ? Avec quel contenu, quelles formes de validation ? Cela permet-il de garantir une certaine sécurité ? Que faudrait-il pour que de tels contrats puissent réellement sécuriser les acteurs ?
- *les dispositifs locaux d'administration foncière et leurs conséquences sur le jeu des acteurs*. On a vu les problèmes posés par la multiplicité des institutions participant à la gestion foncière à l'échelle locale et micro-régionale : autorités coutumières ou religieuses, administration territoriale déconcentrée, services techniques déconcentrés, système judiciaire, éventuellement conseils ruraux, comités villageois ou commissions foncières, etc. Plus que la lettre des textes, c'est la résultante des interventions et décisions de ces différentes instances qui produit une gestion foncière de fait. Au-delà de ce constat général, les Etats ont fait des choix assez différents dans la répartition des rôles et des compétences. On en mesure encore mal l'impact. Une étude comparée, dans différents pays francophones et anglophones, permettrait de mieux comprendre si, et comment, des choix institutionnels et réglementaires différents orientent les pratiques des acteurs, accentuent ou au contraire régulent les dysfonctionnements actuels. On analyserait les dispositifs et les différentes institutions qui la composent, les compétences légales accordées aux différentes institutions, les relations de complémentarité, de concurrence ou de hiérarchie qu'elles entretiennent entre elles formellement et pratiquement, afin de les mettre en regard des pratiques concrètes. Cela donnerait des outils pour réfléchir au " design institutionnel " des dispositifs locaux d'administration foncière ;
- *Suivi des principales expériences en cours*. On en a souligné l'importance. La compréhension des jeux d'acteurs qui se nouent autour de l'intervention est à la fois un outil de pilotage de l'intervention et une source de réflexion de stratégie foncière. Renforcer le suivi des projets innovants (les PFR, le Projet Bois-Energie au Niger, le projet Gelose de gestion patrimoniale à Madagascar, les Commissions foncières au Niger, l'Observatoire du Foncier au Mali, pour n'en citer que quelques-uns), permettre à leurs acteurs de se rencontrer et d'échanger, capitaliser leurs résultats, sans attendre une évaluation ex-post en fin de phase, serait une contribution utile au débat foncier et à la définition des modalités d'intervention ;
- *Elaborer des indicateurs de caractérisation des trajectoires foncières* . L'analyse des dynamiques foncières a montré qu'il fallait abandonner un modèle général d'évolution au profit de l'analyse des trajectoires. Les recherches socio-anthropologiques et historiques permettent des lectures fines de ces trajectoires mais ne sont guère directement opératoires. A partir de ces travaux, on pourrait mettre au point une série d'indicateurs, permettant de caractériser les grands traits des trajectoires foncières. De tels indicateurs seraient utiles, tant dans une optique d'intervention locale ou régionale qu'à l'échelle nationale, pour prendre en compte la diversité des situations dans une réflexion de politique foncière ;
- Capitaliser et mettre à disposition des chercheurs et décideurs africains des références sur les trajectoires foncières et les dispositifs innovants de gestion foncière, sur les autres continents . La situation actuelle de l'Afrique est en partie spécifique, mais elle renvoie aussi à un problème très général, celui des trajectoires foncières en agriculture paysanne, et celui des rapports entre un Etat et des sociétés rurales gardant une certaine autonomie. Des références extérieures à l'Afrique peuvent permettre, non de trouver des modèles, mais de mieux comprendre les processus. L'histoire foncière européenne est souvent mal connue, y compris par les experts européens travaillant sur le foncier en Afrique, ce qui les amène à des raccourcis dans leurs analyses et propositions. La diversité intra-européenne, les transformations des systèmes féodaux où se superposaient différents niveaux de droits, la diversité actuelle des pratiques, l'histoire des communaux, la prise en compte des " usages locaux " par les législations, sont autant de thèmes pouvant contribuer à éclairer la réflexion, pour autant qu'on ne les considère pas comme des modèles à reproduire. Plus encore, la question de la rencontre du coutumier et de l'Etat se pose de façon très concrète dans bien des régions d'Asie ou du Pacifique où des réponses variées y ont été données. On a cité le cas de cadastres simplifiés en Thaïlande, des mécanismes de validation des ventes au Laos. Un panorama des innovations juridiques sur l'articulation du coutumier et du droit positif permettrait d'élargir le cadre de la réflexion, à condition qu'elles soient bien contextualisées pour en cerner les conditions de validité.

Une contribution au débat public

On a largement souligné le besoin, sur les options de politique foncière, d'un débat public qui ne se limite pas aux spécialistes et aux politiques. Les chercheurs nationaux ont bien évidemment un rôle important d'expertise à jouer dans ces débats. Ils le jouent déjà en partie. Ils ne pourront pleinement jouer leur rôle que si leur contribution ne se limite pas à une simple prestation de service pour des études ponctuelles. L'existence de réseaux autonomes de dialogue et de débat sur les politiques foncières est sans doute une condition pour que les chercheurs puissent construire une analyse autonome de la question foncière et des options de politique foncière. Au-delà de cette contribution proprement scientifique, ils peuvent aussi mettre leur connaissance des pratiques foncières locales au service des populations, pour les aider à formuler leur propre vision de la question foncière et leurs demandes et propositions.

Renforcer les capacités africaines de recherche et d'expertise

Tant pour mener à bien ces opérations de recherche que pour contribuer au débat sur les politiques foncières ou apporter une expertise opérationnelle, une forte capacité de recherche et d'expertise nationale est nécessaire. De nombreux chercheurs africains sont certes déjà mobilisés pour du travail d'expertise par leurs gouvernements et la coopération internationale. Mais les conditions de travail dans les universités ou les centres de recherche et les conditions de l'expertise rendent difficile la poursuite de véritables travaux, tant théoriques que de terrain. Or, il faut affirmer ici fortement qu'on ne fait de la bonne expertise que lorsqu'on est un bon chercheur, disposant d'un référentiel théorique adéquat, d'une bonne connaissance des travaux existants et d'un bon savoir-faire d'enquête.

Favoriser l'accès des chercheurs africains à l'état des lieux de la recherche internationale, offrir des occasions d'échanges et de rencontre (en particulier entre pays francophones et anglophones), faire circuler la littérature grise, monter des programmes de recherche permettant aux chercheurs de faire du terrain dans de bonnes conditions, favoriser la formation continue des chercheurs et des experts sont autant de chantiers importants. Les chercheurs eux-mêmes s'y attellent déjà en partie : il existe des réseaux nationaux dans quelques pays. L'Université de Saint-Louis monte un module de 3e cycle sur le foncier. Elle peut le mettre en œuvre dans différents pays, les structures internationales de recherche sur le foncier également (Aprefa, Land Tenure Center). Le séminaire de Gorée a constitué une étape dans ce sens. Le Cilss a lancé une idée de réseau sur le foncier. Il existe différentes initiatives. Les Coopérations internationales devraient les appuyer, avec une exigence de rigueur scientifique et de contribution de qualité au débat public.

Conclusion

La sécurisation foncière est un élément de la construction d'un Etat de droit

Partant d'une problématique assez strictement agricole et économique, notre cheminement sur la question foncière nous amène à déplacer significativement le regard. Même si elles demeurent encore en filigrane d'un certain nombre de discours, les analyses selon lesquelles les systèmes fonciers locaux n'arrivent pas à s'adapter à de nouvelles conditions sont largement remises en cause. Sauf exception, les systèmes fonciers ruraux ne sont pas un frein à l'intensification. Ceux-ci doivent être situés bien davantage du côté des conditions économiques d'ensemble, des rapports de prix, de l'accès au crédit, etc. Dans un contexte où ces différents marchés sont " imparfaits ", vouloir lever les imperfections du marché de la terre risque de produire plus d'effets pervers que de gains de productivité. La justification d'une politique de privatisation des terres et même d'enregistrement systématique des parcelles se trouve largement mise en question. Les évolutions des institutions multilatérales sont à cet égard significatives, même si Seck (46) souligne que, dans le même temps, de plus en plus de hauts cadres des pays africains semblent convertis à la privatisation des terres.

Les acquis récents sur le débat propriété/enregistrement/productivité permettent de sortir de faux débats et des alternatives stériles entre coutume et propriété, au profit d'une perspective dynamique. Celle-ci vise à faciliter et orienter les transformations de systèmes fonciers locaux, ce qui passe en préalable par un règlement des dysfonctionnements majeurs dus à la coexistence non régulée d'une pluralité de normes foncières. Car c'est bien là, finalement, et dans l'instrumentalisation du foncier à des fins politiques, que résident les causes principales d'insécurité et de conflits, qui ont en retour des effets négatifs sur la productivité.

Au-delà des débats sur le sens à long terme des dynamiques foncières, il apparaît clairement que, dans le contexte actuel, clarifier le jeu foncier ou gérer les conflits relève d'abord du domaine du juridique et de l'institutionnel.

Réconcilier légalité et légitimité, trouver des façons d'articuler systèmes fonciers locaux et droit positif, s'affirment ainsi comme l'enjeu majeur, à partir duquel travailler sur les façons d'accompagner les dynamiques foncières. On en a souligné la nécessité mais aussi la difficulté. A travers leurs réussites et leurs difficultés, les expériences récentes apportent des éléments importants pour avancer dans cette optique, clarifiant les options face à la double question de la complexité des droits et du système d'autorité, et soulignant le besoin d'une approche articulée, combinant le juridique, l'institutionnel et le technique. Mais les solutions juridiques, institutionnelles et instrumentales ne définissent pas à elles seules des choix politiques. Ce sont au contraire ces choix qui définissent le cadre au sein duquel réfléchir la conception d'un dispositif adapté de gestion foncière. Cette dimension fondamentale mais délicate pèse fortement sur la faisabilité politique d'une réelle gestion décentralisée de la terre et des ressources, qui implique une rupture importante avec la façon dont la question foncière a été traitée par les Etats depuis les Indépendances.

Pour autant, la solution ne passe pas par un abandon par l'Etat de ses responsabilités. Une gestion décentralisée demande un cadre juridique et institutionnel que seul l'Etat est en mesure de mettre en place et de garantir. Un système foncier demande une autorité, une capacité d'arbitrage et de contrôle. Il y a besoin de mieux d'Etat. De même que la décentralisation administrative (148), un choix affirmé en faveur d'une gestion décentralisée des ressources peut être une façon pour l'Etat de se relégitimer, sur des fonctions régaliennes d'arbitrage. A condition qu'il se fonde pour cela sur les représentations légitimes des populations, et pas seulement sur un objectif de fonctionnalité économique qui risque d'aggraver les déséquilibres sociaux et les réactions identitaires. Sortir de la confusion sur les droits, ou, du moins, en limiter les aspects les plus graves aboutissant à des conflits violents ou à des spoliations massives, reconnaître les droits existants et renoncer à la capacité d'arbitraire de la part des élites politico-administratives implique des changements importants dans les relations entre Etats et populations. Tout cela peut, potentiellement, fonder les bases d'un nouveau contrat social, nécessaire en cette phase de crise profonde des modes de gouvernementalité des Etats issus des Indépendances.

De ce point de vue, la question foncière est étroitement liée à la construction d'un Etat de droit, fondé sur de nouvelles bases sociales.

Bibliographie

I. Analyse comparative des différentes approches[51]

1 André C. et Lavigne Delville, Ph. *Dynamiques agraires et évolution des systèmes fonciers : le Rwanda à la fin des années 80.*

2 d'Aquino P. *Le traitement et la gestion de l'information foncière.*

3 Araujo Bonjean C. et Chambas G. *Taxe foncière rurale : quelles perspectives en Afrique subsaharienne.*

4 Barrière O. *L'impact des législations non foncières sur la gestion du foncier et des ressources renouvelables.*

5 Ben Nasser A. *Droit musulman et pratiques foncières en Afrique de l'Ouest.*

6 Bertrand A. *Gestion étatique ou gouvernance locale ?*

7 Bertrand A. *L'exemple des marchés ruraux du bois-énergie au Niger.*

8 Carré L. *Communs et communaux en France : heurts et malheurs d'une ressource commune*.

9 Chauveau, J.P. et Mathieu P. *Dynamiques et enjeux des conflits fonciers.*

10 Chauveau, J.P. *La logique des systèmes coutumiers*.

11 Chauveau, J.P. *Quelle place donner aux pratiques des acteurs ?*

12 Chauveau, J.P., Bosc P.M. et Pescay M. *Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire.*

13 Chéneau-Loquay A. *La situation foncière en Guinée Bissau : le poids des grands domaines*

14 Comby, J. *La gestation de la propriété*

15 Constantin F. *La gestion des ressources naturelles sauvages : droit, développement local et enjeux de pouvoir*.

16 Deybe D. et Ribier V. *Performance économique des agricultures sub-sahariennes.*

17 Faure, A. *Bilan synthétique des expériences de délimitation des terroirs, à partir des exemples burkinabés*.

18 Freudiger P. *Le foncier dans la province du Ganzourgou au Burkina Faso, son approche par les projets de développement.*

19 Gastaldi J. *Le schémas d'aménagement foncier.*

20 Gastaldi J. *Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée.*

21 Gastaldi J. *Les systèmes d'information foncière.*

22 Guigou B., Pontié G. et Lericollais A. *La gestion foncière en pays Sereer Siin (Sénégal).*

23 Karsenty A. *Entrer par l'outil, la loi, ou les consensus locaux ?*

24 Kasser M. *Les outils techniques du cadastre.*

25 Keita Y. *De l'essai d'un bilan des législations foncières en Afrique de 1960 à 1990.*

26 Lavigne Delville, Ph. et Karsenty A. *Des dynamiques plurielles*.

27 Lavigne Delville, Ph. *La sécurisation de l'accès aux ressources par le titre ou l'inscription dans la communauté ?*

[51] Cette liste inclut les nouvelles versions réparées pour la publication.

28 Lavigne Delville, Ph. *Les monts Mandara : un peuplement dense ancien.*

29 Lavigne Delville, Ph. *Privatiser ou sécuriser ?*

30 Lavigne Delville, Ph. *Sécurité foncière et intensification.*

31 Le Roy E. *Faire-valoir indirect et et droits délégués : premier état des lieux*.

32 Le Roy E. *Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt dix.*

33 Le Roy, E.. *De l'appropriation à la patrimonialité, une brève introduction à la terminologie foncière.*

34 Marie J. *Peut-on cartographier les droits sur l'espace et les ressources ? point de vue d'un géographe.*

35 Marty A. *La délimitation des parcours.*

36 Mathieu P. et Freudenberger M. *La gestion des ressources de propriété communautaire.*

37 Moorehead R. *Enjeux actuels du foncier pour le développement pastoral en Afrique.*

38 Mortimore M. and Tiffen M. *Evolution du régime foncier dans le district de Machakos, Kenya 1930-1993.*

39 Mortimore M. *Evolution du régime foncier dans la zone de peuplement dense de Kano, Nigeria 1903-1993.*

40 Mortimore M. *Evolution des régimes fonciers dans les pays anglophones d'Afrique occidentale.*

41 Murombedzi J. *Systèmes fonciers ruraux, ressources renouvelables et développement : le cas du Zimbabwe.*

42 Pescay M. *Transformation des systèmes fonciers et " transition foncière " au Sud-Bénin.*

43 Platteau J.Ph. *Droits fonciers, enregistrement des terres et accès au crédit.*

44 Platteau J.Ph. *Une analyse des théories évolutionnistes des droits sur la terre.*

45 Rochegude A. *Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables*.

46 Seck T. A. *La doctrine de la Banque mondiale en matière de gestion des ressources naturelles : l'exemple de la sécurisation foncière.*

47 Seznec A. *Statut foncier de l'espace irrigable dans le delta du fleuve Sénégal, comparaison des modèles mauritanien et sénégalais.*

48 Tallet, B. *Au Burkina Faso, les CVGT ont-ils été des instances locales de gestion foncière ?*

49 Teyssier A. *Front pionnier et sécurisation foncière à Madagascar, le nécessaire recours à l'Etat.*

50 Vincent P. *La gestion décentralisée du foncier rural ou quelle place pour les autorités foncières locales ?*

51 Weber J. *Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables*.

52 Weber, J. *Ressources renouvelables et systèmes fonciers.*

53 Winter M. *La mobilité dans l'exploitation des ressources naturelles : un defi pour les régimes d'accès à la terre et aux ressources.*

54 Chauveau J.P. *Instances et législations*; rapport de synthèse thématique pour la réunion-débat du 20 février 1997.

55 Karsenty A. *Le sens des dynamiques*; rapport de synthèse thématique pour la réunion-débat du 20 février 1997.

II. Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest (actes du séminaire de Gorée)

56 Amanor K.S. *La tradition en mutation : les formes d'appropriation des ressources forestières dans la zone de forêt dense du Ghana.*

57 Boiro I. *Problématique du régime foncier guinéen et proposition pour une gestion durable des ressources ; Étude de cas : Le terroir de Kollangui-Pita (Fouta Djallon).*

58 Bortei-Doku Aryeerey E. *Au-delà des normes : l'accès des femmes aux ressources foncières au Ghana.*

59 Camara Y. *La gestion du foncier rural en République de Guinée.*

60 Diaby N. *Etudes de cas : les conflits fonciers dans la région du Sud-Ouest (San-Pedro).*

61 Egbe S. *Gestion forestière et accès aux ressources forestières au Cameroun : vue d'ensemble.*

62 Gado B. A. *Une instance locale de gestion et de régulation de la compétition foncière Rôle et limites des commissions foncières du Niger.*

63 Hounkpodote R.M. *L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin : acquis et perspectives.*

64 Kasanga K. *Foncier, accès aux ressources naturelles et décentralisation : l'économie politique du foncier au Ghana.*

65 Kassibo B. *Le foncier halieutique en tant qu'enjeu de pouvoirs. Le cas des pêcheries décentralisées du delta central du Niger.*

66 Kesse M.M. *La cogestion : une approche participative pour une gestion durable des forêts. Le cas des forêts classées de Côte d'Ivoire.*

67 Kolawale A. *Réforme agraire et problèmes de l'accès aux ressources agricoles et pastorales au Nigeria : un aperçu.*

68 Kotey N.A. *La constitution de 1992 et l'expropriation des terres au Ghana : de nouveaux horizons qui s'ouvrent ?*

69 Mongbo R.L. *Production et manipulation du régime foncier en milieu rural au Bénin ; diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs.*

70 Mope Simo J.A. *Système coutumier de gestion foncière dans le nord-ouest du Cameroun, Evolution et interaction avec un développement économique et politique plus large.*

71 Ouedraogo M. et Coulibaly S. *La problématique foncière dans la gestion des terroirs au Burkina Fas.o*

72 Sanou S. *Gestion locale du foncier et des ressources pastorales à Soufindou-Mihity (Nord Yatenga, Burkina Faso).*

73 Soumare S. *Le foncier pastoral ; un cas d'exploitation des ressources naturelles sur un fonds de multi-ethnicité des acteurs, de pluralité de systèmes de production et de cohabitation frontalière.*

74 Sulemana A.S. *Perceptions des droits fonciers, dynamiques foncières péri-urbaines et politiques de développement.*

75 Tano F. *Redevance et impôts en matière foncière au Sénégal.*

76 Traore S. *Les difficultés de gestion des espaces pastoraux liées au foncier : les politiques contre les pratiques de base.*

77 Yacouba M. *Rôle des commissions foncières dans la gestion des ressources naturelles.*

78 Groupe de travail n°1 *Rôle de l'Etat et des systèmes coutumiers, décentralisation, démocratisation.*

79 Groupe de travail n° 2 *Sécurisation foncière*.

80 Groupe de travail n° 3 *Conflit / arbitrage / négociation.*

III. Autres références

81 ADEF, 1991, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, ADEF, 360 p.

82 ADRAF, 1994, *Le GDPL, attributaire foncier*, Nouméa, ADRAF, multigr.

83 ADRAF, 1995, *1978-1985 : 18 années de réformes foncières en Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, ADRAF, 27 p.

84 Ancey, G., 1975, *Niveaux de décision et fonction objectif en milieu rural africain*, note n°3, AMIRA/INSEE.

85 André C. et Platteau J.-Ph., 1995, *Land tenure under unendurable stress, or the failure of the evolutionnary mecanisms : the tragic case of Rwanda* , Cahier de la Faculté des sciences économiques et sociales de Namur, Université de Namur.

86 André C., 1996, « Accès et occupation des terres dans le nord-ouest du Rwanda en 1993 » in Mathieu P. et al. dir, 1996, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, pp. 202-213.

87 Assier-Andrieu, L. dir., 1990, *Une France coutumière ; enquête sur les « usages locaux » et leur codification (XIIXe-XXe siècles)*, Paris, Editions du CNRS, 207 p.

88 Assier-Andrieu, L., 1996, *La notion de droit dans les sociétés humaines*, Paris, Nathan.

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

90 Bailey F.G., 1971, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 249 p.

91 Barrière O et C., 1997, *Le foncier-environnement ; fondements juridico-institutionnels pour une gestion conservatrice de l'environnement au Sahel*, Coll. Etudes législatives, Rome, FAO.

92 Bart F., 1993, *Montagnes d'Afrique, terres paysannes; le cas du Rwanda*, Espaces tropicaux n° 7, CEGET, 596 p.

93 Bates R.H., 1984, « Some conventional orthodoxies in the study of agrarian change » *World Politics*, Vol 26(2) : 234-254.

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

95 Beaur G., 1991, L'accession à la propriété en 1789, in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, ADEF, pp.21-29.

96 Berry, S., 1988, "Concentration without privatization ? some consequences of changing patterns of rural land control in Africa" in Downs et Reyna eds, *Land and society in contemporary Africa*, Univ. Press of New England : 53 – 75.

97 Berry S., 1989, " Social institutions and acces to resources ", *Africa* 59 (1) : 41-55.

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

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

100 Bertrand A., 1997, « La nature au service de la décentralisation » *Courrier de la Planète*, n°40 : 42-44.

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

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

103 Blundo G., 1997, « Les Communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal » Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 15 p.

104 Boserup E., 1970, *Evolution agraire et pression démographique*, Flammarion, Nouvelle bibliothèque scientifique, Paris, 218 p.

105 Breton, J.M., 1996, « Droits fonciers, problèmes agrofonciers, protection des forêts (principalement pays d'Afrique Noire francophone) » in Prieur M et Doumbe-Bille S. dir. 1996 *Droit, forêts et développement durable ; actes des premières journées du scientifiques Réseau « Droit de l'environnement » de l'Aupelf-Uref*, Collection Universités francophones, Bruxelles, Aupelf-Uref/Bruylant, pp. 347-408.

106 Bruce J.W., 1988, "A perspective on indigenous land tenure systems and land concentration" in Downs et Reyna eds, *Land and society in contemporary Africa*, Univ. Press of New England : 23 – 52.

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

108 Bruce J.W., 1993, " Do indigenous tenure systems constrain agricultural development ? ", in Bassett T.J. et Crummey D.E. eds, *Land in african agrarian systems*, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 36-56.

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

110 Buttoud G., 1995, *La forêt et l'Etat en Afrique sèche et à Madagascar : changer de politiques forestières*, Paris, Karthala, 247 p.

111 Charmes J., 1982, « Genèse de la rente foncière et du capitalisme agraire » in Le Bris et al dir. *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Orstom/Karthala, pp. 155-163.

112 Chauveau J.P., 1997, « « Des « stratégies des agriculteurs africains » au « raisonnement stratégique ». Histoire, usages et remise en question d'un concept pluridisciplinaire » in Blanc-Pamard et Boutrais coord. *Thème et variations : nouvelles recherches rurales au Sud*, coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom, pp. 179-217.

113 Chauveau J.-P., 1997, « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource », in Contamin et Memel-Foté éds. *Le modèle ivoirien en crise*, Paris/Abidjan, GIDIS/Karthala.

114 Chauveau J.P., Bosc P.M. et al, 1996, *Evaluation de l'opération pilote de Plan foncier rural*, CIRAD/Banque Mondiale, 401 p + ann.

115 Cleaver K.M. et Schreiber G.A., 1994, *Reversing the Spiral ; the Population, Agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa, Directions in dévelopment*, Washington, The World Bank, 293 p.

116 Coquery-Vidrovitch C., 1982, « Le régime foncier rural en Afrique noire » in Le Bris, Le Roy et Leimdorfer dir. *Enjeux fonciers en Afrique Noire* ; Paris, Karthala, pp. 65-84.

117 Coulomb P., 1988, «Les systèmes fonciers locaux; approche historique des rapports entre formes d'usage du sol et croissance industrielle » in *La terre : succession et héritage* Etudes rurales n°110-111-112 : 119-175.

118 Crosnier, Y., 1997, *Problématiques foncières en Afrique : des outils sont disponibles*, mémoire, mastère spécialisé en aménagements fonciers et systèmes cadastraux, CNAM/ESGT-CEMAGREF.

119 Diemer, G., 1997, « Soil, water, fish and forest , state formation and the management of natural resources » *Bulletin de l'Apad* n°13, APAD-LIT, pp.117-123.

120 Doucet M.J. et Jamin J.Y., 1995, " La question foncière à l'Office du Niger *",* *Cahiers de la Recherche-développement* n°38 : 65-82.

121 Downs R.E. et Reyna S.P. eds, 1998, *Land and Society in Contemporary Africa* Hanovre, University Press of New England.

122 Dozon, J.P., 1982, « Epistémologie du « foncier » dans le cadre des économies de plantation ivoiriennes » in Le Bris, Le Roy et Leimdorfer dir. *Enjeux fonciers en Afrique Noire* ; Paris, Karthala, pp. 56-57.

123 Durand-Lasserve A., 1991, « Le cadastre » in Le Bris et al, *L'appropriation de la terre en Afrique Noire*, pp.266-273.

124 Enger-Pedersen L., 1995, *Démocratiser la vie politique locale de haut en bas : l'approche « gestion des terroirs » au Burkina Faso*, Dossiers Zones Arides n° 54, Londres, IIED, 34 p.

125 Gentil D. et Husson B., 1995, *La décentralisation contre le développement local ?* Journées d'étude Iram.

126 Faure A., 1993, « Niaogho versus Beghedo. Uu conflit foncier à la veille de la révolution burkinabè », Orstom, *Cahiers des Sciences Humaines* vol 29 n°1 : 105-119.

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

128 Fay, C., 1997, « La ruralité revue et corrigée par l'Etat : représentations et traitements du paysannat dans le delta central du Niger » in Gastellu et Marchal éds. *La ruralité dans les pays du sud à la fin du XXe siècle*, coll. Colloques et séminaires, Paris, Orstom, pp. 53-78.

129 Faye J. et Benoît-Cattin M., 1979, *L'exploitation agricole en Afrique soudano-sahélienne*, coll. Techniques vivantes, Paris, PUF/ACCT.

130 Fleuret A., 1988, « Some consequences of tenure and agrarian reform in Taita, Kenya » in Downs et Reyna eds, *Land and society in contemporary Africa*, Univ. Press of New England : 136-158.

131 François A., 1997, « Mythes et réalités des effets de la propriété foncière sur le développement économique en Ouganda » *Sociétés africaines et diaspora* n° 6, pp. 45-66.

132 Gado B.A., 1996, « Le code rural au Niger : une réforme prometteuse, une application difficile » in Mathieu P. et al. dir, 1996, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, pp. 120-134.

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

134 Hardin, G., 1968, « The tragedy of commons » *Science*, n°162 : 1243-1248.

135 Heath R., 1993, *Land rights in Côte-d'Ivoire*, World Bank technical paper n°238, World Bank.

136 Hesseling G., 1994, « Legal and institutional conditions for local management of natural resources : Mali » in Bakema R.J. ed. *Land tenure and sustainable land use*, Issues in environnemental management, Bulletin 332, Amsterdam, KIT, pp. 31-46.

137 Hesseling G., 1996, « Réformes et pratiques foncières à l'ombre du droit : quelques réflexions » in Mathieu P. et al. dir, 1996, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, pp. 214-225.

138 Jacob J.P. et al., 1993, *La contribution des acteurs publics et privés au développement rural local des pays du Tiers-Monde (Sénégal, Burkina Faso, Bolivie), essai sur le rôle du gouvernement local* , Synthèse 7, PNR 28, Fonds national suisse, 28 p.

139 Jean S., 1975, *Les jachères en Afrique tropicale, interprétation technique et foncière*, Muséum d'histoire naturelle / Institut d'ethnologie, 168 p.

140 Karsenty A. et Marie J. 1998 « Les tentatives de mise en ordre de l'espace forestier en Afrique centrale » in Rossi et al dir. *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Regards/Gret/Karthala

141 Kleitz G., 1994, *Frontières des aires protégées en zone tropicale humide : quels projets de développement et de gestion des ressources naturelles ?,* Paris, GRET, 67 p.

142 Kouby G. éd., 1989, *Propriété et Révolution*, Bordeaux, Université de Bordeaux I.

143 Lamaison P., 1988, « De la transmission à l'abandon », in *La terre : succession et héritage* Etudes rurales n°110-111-112 : 9-27.

144 Lamaison P., 1988, « La diversité des modes de transmission : une géographie tenace » in *La terre : succession et héritage* Etudes rurales n°110-111-112 : 119-175.

145 Laurent P.J. et Mathieu P., 1994, « Migrations, environnement et projets de développement. Récit d'un conflit foncier entre Nuni et Mossi » *in Migrations et accès à la terre au Burkina Faso*, Cahier du Cidep n°20, pp.85-133.

146 Laurent P.J. et Mathieu P. dir., 1995, *Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel*, Cahiers du Cidep n°27, CIDEP/Academia Bruylant/L'Harmattan, 292 p

147 Laurent P.J., 1995, *Les pouvoirs locaux et la décentralisation* Cahiers du Cidep n° 25.

148 Laurent P.J., 1997, « L'état de la décentralisation au Burkina Faso : soutien au développement local et opportunité de relégitimation de l'Etat ? » Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 13 p.

149 Lavigne S., 1996, *Le cadastre de la France,* Que sais-je n°3174, Paris, PUF.

150 Lavigne Delville Ph., Bouju J. et Le Roy E. (à paraître) *Stratégies foncières et aménagements de bas-fonds : comprendre et prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'intervention*, GRET.

151 Lericollais A. et Schmitz J., 1984, « La calebasse et la houe, techniques et outils des cultures de décrue dans la vallée du Sénégal » *Les instruments aratoires en Afrique tropiclae, la fonction et le signe,* Orstom, Cahiers Sciences humaines, vol XX n°3-4 : 427-452.

152 Le Roy E., 1987 *La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Etudes législatives, Rome, FAO.

153 Le Roy E., 1990, « Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits » *Afrique contemporaine* vol 156 n°4 : 111-120.

154 Le Roy E., 1991a « L'Etat, la réforme et le monopole fonciers » in Le Bris et al, *L'appropriation de la terre en Afrique Noire*, pp.159-191.

155 Le Roy E. 1991b « L'appropriation et les systèmes de production » in Le Bris et al, *L'appropriation de la terre en Afrique Noire*, pp. 27-36.

156 Le Roy E., 1991c « Les usages politiques du droit » in Coulon C. et Martin D.C éds. *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, pp.109-122.

157 Le Roy E. 1991d « Le code Napoléon révélé par l'Afrique » in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, ADEF, pp.145-150.

158 Le Roy E., 1996 "La théorie des maîtrises foncières" in Le Roy et al dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 59-76.

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

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

161 Léonard E. et Ibo G.J. 1994 « Appropriation et gestion de la rente forestière en Côte d'Ivoire » *Politique africaine*, n°53 : 23-36.

162 Lepage H. 1991 La politique des structures et l'efficacité de la propriété, in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, ADEF, pp.255-259.

163 Lund C., 1993, *En attendant le Code rural : réflexions sur une réforme de la tenure foncière au Niger*, Programme Réseaux des zones arides, dossier n° 44, IIED, 27 p.

164 Lund C., 1996a, « Compétition pour les juridictions et manoeuvres politiques au Niger » in Mathieu P. et al. dir, 1996, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, pp. 135-150.

165 Lund C., 1996b « Land Tenure Disputes and State, Community and Local Law in Burkina Faso » in Kabré A.T. et Speirs M. eds *Gestion de l'environnement au Sahel, approches et méthodes de recherche*, actes du séminaire ENRECA/SEREIN, SEREIN occasional paper n°4, Ouagadougou/Copenhague, SEREIN, pp. 77-96.

166 Luxereau A., 1998, « Dynamique des relations à la nature en pays Hausa de Maradi, Niger » in Rossi, Lavigne Delville et Narbeburu dir. *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Karthala/Regards/Gret.

167 Luxereau A. et Roussel B., 1995, *" Il y a trop de gens, la terre est fatiguée ", Changements écologiques et changements sociaux dans la zone sahélo-soudanienne du Niger central,* CNRS/Programme environnement.

168 Magnant, J.P. 1993 *Les normes foncières traditionnelles en Afrique noire*, Université de Perpignan, 22 p.

169 Marty A., 1993 « La gestion des terroirs et les éleveurs, un outil d'exclusion ou de négociation ?» *Revue Tiers-Monde* t.XXXIV, n°134 : 327-344.

170 Mathieu P. 1987 *Agriculture irriguée, réforme foncière et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal, 1960-1985,* Thèse, Fondation universitaire luxembourgeoise, Arlon, 2 tomes, 414 p.

171 Mathieu P., 1995, " Le foncier et la gestion des ressources naturelles ", in Mathieu P. et Laurent P.J. dir., *Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel*, Cahiers du CIDEP n° 27, pp. 46-59.

172 Mathieu P. (avec Mugangu S. et Mafikiri Tsongo A.) 1997 « Enjeux fonciers, violences et prévention des conflits; réflexions à partir du cas du Kivu, 1940-1994 » *Echos du Cota* n°77-4 : 7-12.

173 Mathieu P., Laurent P.J. et Willame J .C. dir. 1996 *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n°23-24, Bruxelles-Paris, Institut Africain/L'Harmattan, 247 p.

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

175 Médard J.F. 1991 « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire» in Médard J.F. éd. *Etats d'Afrique noire, formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 323-354.

176 Médard C. 1996 « Les conflits « ethniques » au Kenya : une question de votes ou de terres ? » *Afrique contemporaine* n° spécial, 4° trimestre 1996, pp. 62-74.

177 Minvielle J.P., 1985, *Paysans-migrants du Fouta Toro*, Travaux et documents n°191, Orstom, 282 p.

178 Moore S.F., 1978 *Law as process, an anthropological approach*, London, Routledge et Kegan Paul.

179 Moore S.F., 1986, *Social facts and fabrication : « customary » law on Kilimanjaro, 1880-1980,* Cambridge, Cambridge University Press.

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

181 Ouedraogo H. et al., 1996, *Evaluation des mécanismes de mise en œuvre du Code Rural à travers l'expériences des Commissions Foncières Tests de Maine-Soroa et Mirriah*, Secrétariat permanent du Code Rural.

182 Okoth-Ogendo H.W.O., 1989, « Some issues of theory in the study of tenure relations in Africain agriculture » *Africa* 59 (1) 6-17.

183 Okoth-Ogendo H.W.O., 1994, « Land tenure, agrarian legislation and environmental management systems » in Bakema R.J. ed. *Land tenure and sustainable land use*, Issues in environnemental management, Bulletin 332, Amsterdam, KIT, pp. 21-29.

184 Okoth-Ogendo H.W.O., 1996*, Reforming land tenure in Africa ; conceptual, methodological and policy issues*, contribution to the Alistair Berkeley Memorial Seminar on Land Tenure and Tenurial Reform with focus on Africa, London School of Economics and Political Science, University of London, may 1996, 34 p.

185 Ostrom E., 1997, *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables, façonner les institutions* (synthèse de Crafting institutions for self governing irrigation systems, 1992), Paris, Inter-réseaux, 46 p.

186 Ostrom E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 220 p.

187 Painter Th., Sumberg J. and Price Th., 1994, « Your *terroir* and my 'action space' : implications of differentiation, mobility and diversification for the *approche terroir* in Sahelian West Africa » *Africa*, vol. 64 n°4 : 447-464.

188 Pare L., 1993, *Les pratiques foncières dans les zones de vieille colonisation agricole : l'exemple du département de Kouka (province de la Kossi),* Bobo-Dioulasso/Nanterre, PDRI-HKM/Université Paris X, 77 p.

189 Piermay P.L., 1986, « L'espace, un enjeu nouveau » in Crousse et al dir, *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, pp 299-307.

190 Platteau J.Ph., 1990, *Formalization and Privatization of Land Rights in SubSaharian Africa : a Critique of Current Orthodoxies and Structural Adjustement Programms*, Rome, FAO.

191 Platteau J.-Ph., 1993, *Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne : controverses et orientations,* Etude FAO Développement économique et social 107, Rome, FAO, 350 p.

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

193 Polanyi K., 1983, *La grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard (1ère édition anglaise, 1944).

194 Quesnel A. et Wimard P., 1996, *Recompositions familiales et transformations agraires, une lecture de cas africains et mexicain*, Documents de recherche n°1, Equipe Transition de la fécondité et santé de la reproduction, Orstom, 23 p.

195 Raynaut C., 1997, "La question démographique au Sahel : du global au local" in Raynaut C. dir., 1997, *Sahels, diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Karthala, pp.61-81.

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

197 Raynaut C. et Lavigne Delville Ph., 1997, "Transformation des rapports sociaux et dynamique d'usage des ressources : (2) l'émancipation de la force de travail" in Raynaut C. dir., 1997, *Sahels, diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Karthala, pp. 315-346.

198 Richards P., 1985, *Indigenous Agricultural Revolution*, London, Hutchinson.

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

200 Ruthenberg H., 1960, *Farming systems in the tropics*, (3e ed., 1980), Oxford, Clarendon Press.

201 Schlager E. et Ostrom E., 1992, "Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis" *Land economics*, 68 (3) : 249-262.

202 Serpantié-N, I. 1996 Une forme de sécurisation des producteurs ruraux au niveau d'un bas-fond situé dans le département de Bondokuy (Mouhoun), LAJP-ORSTOM, 18 p.

203 Shipton P., 1988, « The Kenyan land tenure reform : misunderstandnis in the public creation of private property » in Downs et Reyna eds, *Land and society in contemporary Africa*, Univ. Press of New England : 91-135.

204 Snrech S., 1995, *Les transformations de l'agriculture ouest-africaine : évolutions 1960-1990, défis pour l'avenir, implications pour les pays sahéliens*, Club du Sahel, 41 p.

205 Soumare S., 1995, « Bouani, un cas d'imbroglio foncier entre divers acteurs », in Laurent et Mathieu dir. *Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel*, Cahiers du Cidep n°27, pp. 215-229.

206 Taylor, A.C. , 1991, « Evolutionnisme » in Bonte P. et Izard M. dir. *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie,* Paris, PUF, pp.269-272.

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

208 Thebaud B., 1995, *Foncier, dégradation des terres et désertification en Afrique : réflexions à partir de l'exemple du Sahel,* Dossier Zones Arides n°57, Londres, IIED, 44 p.

209 Thebaud B., 1997, « Le foncier dans le Sahel pastoral, situation et perspectives » in Blanc-Pamard et Cambrézy coord. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom, pp. 37-56.

210 Thieba D., Ouedraogo H. et Mathieu P., 1995, *La gestion alternative des conflits liés aux ressources naturelles*, Ouagadougou, CILSS/FAO, 42 p, multigr.

211 Tiffen M. et Mortimore M., 1994, *Environnement, croissance démographique et productivité au Kenya : le cas du district de Machakos*, dossier Zones arides n° 47, IIED, Londres, 31 p.

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

213 Verdeaux, F., 1997, « Quand la campagne était une « forêt vierge » : l'invention de la ruralité en Côte d'Ivoire, 1911-19.. » in Gastellu et Marchal éds. *La ruralité dans les pays du sud à la fin du XXe siècle*, coll. Colloques et séminaires, Paris, Orstom, pp. 79-98.

214 Wade R., 1988, *Village republics. Economic conditions for collective action in South India*, Cambridge et New York, Cambridge University Press.

IV. Rappel des ouvrages collectifs essentiels

Sous l'égide de l'Aprefa

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

216 Crousse, B., Le Bris E., Le Roy E., 1986, *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala.

217 Le Bris. E., Le Roy E. et Mathieu P. dir., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse et de gestion foncières,* Paris, Karthala.

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

Autres ouvrages

Verdier R. et Rochegude A. éds, 1986, *Systèmes fonciers à la ville et au village (Afrique noire francophone)*, Paris, L'Harmattan.

Laurent P.J. et Mathieu P. dir., 1995, *Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel*, Cahiers du Cidep n°27, CIDEP/Academia Bruylant/L'Harmattan, 292 p.

Mathieu P., Laurent P.J. et Willame J .C. dir., 1996, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n°23-24, Bruxelles-Paris, Institut Africain/L'Harmattan, 247 p.

Blanc-Pamard Ch. et Cambrézy L. coord., 1997, *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom.

Downs R.E. et Reyna S.P. eds, 1988, *Land and Society in Contemporary Africa,* Hanovre, University Press of New England.

Bassett T.J. et Crummey D.E. eds, 1993, *Land in african agrarian systems*, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin Press.

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