

**ETUDE COMPARATIVE DE LA MISE EN
OEUVRE DES PLANS FONCIERS RURAUX
EN AFRIQUE DE L'OUEST :
BENIN, BURKINA FASO, COTE D'IVOIRE**

Par
Hubert M. G. Ouédraogo

**AVEC LA PARTICIPATION DE
Honorat Edja
Mariatou Koné
Daniel Thiéba**

**ETUDE JURIDIQUE
EN LIGNE #42**

janvier 2005

Les *Etudes juridiques en ligne* sont accessibles sur <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>. Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, dev-law@fao.org.

Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les *Etudes juridiques en ligne* sont les bienvenues.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions présentées expriment les vues des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

La présente étude a été commanditée par le *Sector Project Land Management* de la GTZ pour le compte du Ministère Fédéral Allemand de la Coopération Economique et du Développement (BMZ)

© FAO GTZ 2005

AVANT-PROPOS

Les pays d'Afrique de l'Ouest ont, au cours de la dernière décennie, déployé d'intenses activités de réforme de leurs politiques foncières, bénéficiant en cela de l'appui des organisations internationales ou bilatérales. Bien que le moment de tenter une évaluation de l'impact de ces initiatives soit encore trop précoce, il semble utile d'analyser les approches souvent très différentes des pays engagés dans cette voie.

En vue de la préparation de la Conférence 'Praia + 9' organisée par le Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), la GTZ (coopération allemande), agissant pour ordre du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), a chargé le Groupe d'action et de recherche foncières (GRAF), Ouagadougou, de l'élaboration de la présente étude comparative des Plans fonciers ruraux (PFR) dans trois pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire).

Ces Plans fonciers ruraux relèvent d'une démarche qui suscite de plus en plus l'intérêt des décideurs en matière de politique agricole et foncière et qui représente une méthode intermédiaire entre la reconnaissance pure et simple des droits fonciers dits traditionnels et l'enregistrement formel des terres par immatriculation.

Après une phase pilote de plusieurs années, le moment est venu d'analyser leurs expériences quant aux objectifs visés, aux résultats obtenus, aux conditions de réussite et aux limites de l'approche afin de porter un jugement sur la possibilité et l'opportunité d'une généralisation de cette dernière à l'échelle régionale.

La présente étude répond à ces préoccupations, mais elle va plus loin puisqu'elle aborde également des problèmes de fond liés à des interventions foncières antérieures.

Elle traite de la question d'une confusion, souvent constatée et déplorée, au niveau des droits fonciers locaux et qui exige une 'clarification'. Mais, ces droits sont-ils vraiment confus ? Et pour qui ? Pour les acteurs, pour les cultivateurs ouest-africains ou pour les consultants en mission de courte durée chargés d'identifier des problèmes et de proposer des solutions, qui sont souvent débordés par la complexité des structures foncières ?

L'étude traite également du piège de la sécurisation foncière qui fait que, sur un terrain dominé par des intérêts parfois antagonistes, on clarifie les droits des uns et on les sécurise aux dépens de ceux des autres. En détruisant ainsi l'équilibre fragile des solutions locales, on risque de créer des exclusions lourdes de conséquences graves.

L'ampleur de ces problèmes est illustrée par les situations conflictuelles qui prévalent dans certaines régions faisant l'objet de la présente étude, auxquelles les choix de politique foncière ne sont pas étrangers. Ces constats nous invitent à veiller encore davantage à tenir compte des conséquences de nos interventions et à réduire au minimum les risques d'exclusion, même au prix de compromis qui ne répondent pas toujours à la logique stricte du droit occidental et à la doctrine rigoureuse du marché global.

Volker Stamm, Eschborn



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

Problématique générale de la sécurisation des droits
fonciers locaux en Afrique de l'Ouest
Intérêt de l'étude
Méthodologie de l'étude et résultats attendus
Les expériences PFR en Afrique de l'Ouest

- 1 LE PLAN FONCIER RURAL, UN OUTIL TECHNIQUE POUR
LA SÉCURISATION FONCIÈRE
 - 1.1 Les fondements historiques et juridiques des Plans fonciers ruraux
 - 1.1.1 La sécurisation des droits fonciers coutumiers et le système de l'immatriculation
 - 1.1.2 La solution alternative de la constatation des droits fonciers coutumiers
 - 1.2 Le PFR, une modernisation et sophistication du système
de la constatation des droits fonciers ?
 - 1.2.1 L'objectif de clarification des droits fonciers
 - 1.2.2 Objectifs de politique foncière
 - 1.2.3 Démarche
- 2 LE CONTEXTE FONCIER AVANT L'INTERVENTION DU PFR
 - 2.1 Le contexte ivoirien: éléments constitutifs du puzzle foncier
 - 2.1.1 Du miracle ivoirien à la « conjoncture »
 - 2.1.2 Conséquences de la crise économique sur les rapports fonciers
 - 2.2 Le contexte béninois
 - 2.3 Le contexte burkinabé
 - 2.4 Principaux enjeux fonciers sur les sites d'intervention des PFR
 - 2.4.1 Les sites d'intervention de la Côte d'Ivoire
 - 2.4.2 Les sites d'intervention du Bénin
 - 2.4.3 Le site d'intervention du Burkina
- 3 ANALYSE CRITIQUE DE L'EXPÉRIENCE DE MISE EN ŒUVRE DES PFR
 - 3.1 La phase préparatoire
 - 3.1.1 Réalisation des prises de vues aériennes
 - 3.1.2 Réalisation des études socio-foncières
 - 3.1.3 Les campagnes d'information et de sensibilisation
 - 3.2 La phase d'exécution
 - 3.2.1 La mise en place des institutions locales de gestion foncière
 - 3.2.2 Le recensement des droits fonciers locaux

¹ Version légèrement adaptée d'une étude réalisée dans le cadre de LandNet West Africa, avec un financement de la GTZ, et présentée au Forum du CILSS Praia+9.

- 4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ETUDIEES
 - 4.1 Le caractère innovateur et l'intérêt de l'approche PFR
 - 4.1.1 Le renouvellement de la perception des droits coutumiers
 - 4.1.2 L'adoption de mécanismes adaptés de reconnaissance des droits
 - 4.2 Les risques inhérents à la démarche
 - 4.2.1 Les comportements d'anticipation de l'intervention du PFR
 - 4.2.2 Manipulations locales et petite corruption
 - 4.3 Les insuffisances de mise en œuvre
 - 4.3.1 Les insuffisances des campagnes d'information et de sensibilisation
 - 4.3.2 Qualité des enquêtes foncières et de l'enregistrement des droits
 - 4.3.3 Le défaut de maîtrise des outils PFR par les membres des commissions foncières
 - 4.3.4. Les limites de l'approche parcellaire
 - 4.3.5 La prédominance des aspects techniques sur les aspects socio-juridiques
 - 4.4 Problématique de la généralisation du PFR
 - 4.4.1 Enseignements tirés de la diversité des ressources
 - 4.4.2 Enseignements liés à l'analyse de l'intensité et de la nature des conflits
 - 4.4.3 Le PFR face aux autres approches de sécurisation foncière
 - 4.5 Quelques questions à approfondir
 - 4.5.1 La clarification foncière produit-elle forcément la sécurité foncière ?
 - 4.5.2 Consacrer des pratiques ou consacrer des compromis ?
 - 4.5.3 Ajustements souhaitables

Principaux documents consultés

INTRODUCTION

Problématique générale de la sécurisation des droits fonciers locaux en Afrique de l'Ouest

La sécurisation foncière est aujourd'hui au cœur des préoccupations des différents acteurs du développement, qu'il s'agisse des producteurs, des décideurs nationaux ou des agences internationales de coopération. Cette préoccupation n'est pas pour autant nouvelle: depuis la période coloniale, la sécurisation foncière a été recherchée principalement à travers l'élaboration de législations orientées vers la promotion de la propriété privée. C'est ainsi que l'ensemble des politiques et législations foncières coloniales de l'ex-AOF (Afrique occidentale française) reposaient sur le décret du 24 juillet 1932 organisant l'immatriculation foncière: la propriété pleine et entière sur la terre n'était reconnue et garantie que si les droits étaient enregistrés dans les livres fonciers à travers la procédure de l'immatriculation foncière. En réalité, la question de fond à laquelle était confrontée l'administration coloniale était celle de l'attitude à adopter à l'égard des droits fonciers coutumiers²: fallait-il reconnaître des droits fonciers que la littérature foncière dominante de l'époque considérait comme caractérisées par l'insécurité liée à l'oralité et par l'inefficacité économique résultant de la sacralité et de l'interdiction de vente des terres? Le législateur colonial après de multiples théorisations³ et de nombreuses hésitations, a finalement consacré l'immatriculation foncière comme seule modalité de reconnaissance de la propriété foncière. Les droits fonciers dans

leur forme coutumière devaient faire l'objet d'une procédure de consolidation préalable: ce fut d'abord la procédure de délivrance du certificat foncier⁴, puis celle de l'établissement du livret foncier⁵. Ce sont des droits coutumiers ainsi consolidés qui pouvaient alors faire l'objet d'une procédure régulière d'immatriculation.

Après les indépendances, les pays de l'ex-AOF ont tous confirmé la procédure de l'immatriculation foncière comme modalité de consécration et de protection de la propriété foncière. On sait le peu de succès qu'a connu la procédure de l'immatriculation foncière tant pendant la période coloniale que dans la période de l'après-indépendance des anciens territoires AOF. Dans les différents pays, ce n'est qu'une très infime portion de terres, celles urbaines généralement, qui ont fait l'objet d'immatriculation et de délivrance de titres.

La question du principe et des modalités de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers restait entière au début des années soixante. La plupart des Etats se sont paradoxalement orientés à partir des années soixante dix et quatre-vingt, vers une approche de renforcement du monopole foncier de l'Etat, ce dernier étant considéré comme le principal acteur et garant du développement. Ce fut l'ère de l'institution des « Domaines fonciers nationaux ». Comme en beaucoup de matières, le Sénégal fera très tôt office de précurseur avec la loi de 1964 sur le domaine national. Le Bénin, sous l'influence du régime « marxiste » en place dans les années 70 fera la promotion de la propriété étatique des terres et du développement des coopératives, sans pour autant réussir à adopter une réforme foncière d'ensemble. En 1984, à la faveur du déclenchement de la révolution sankariste (1983), le Burkina adopte la Réorganisation agraire et foncière (RAF), faisant de l'Etat le propriétaire de plein droit de l'ensemble des terres du Domaine

2 Hubert M. G. Ouédraogo, « Réformes agro-foncieres et développement en Afrique de l'ouest ». Revue burkinabé de droit, n° 15, janvier 1989, pp. 89-106.

3 Trois thèses principales étaient en présence: celle de l'inexistence de la propriété dans la coutume; celle de l'existence d'une propriété coutumière; celle de l'existence d'un droit intermédiaire entre coutume et propriété. A. Ley, Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte d'Ivoire, Paris, LGDJ, 1972.

4 Décret AOF du 24 juillet 1906.

5 Décret AOF du 8 octobre 1925, décret AOF du 20 mai 1955.

foncier national (DFN). La Côte d'Ivoire, malgré son orientation libérale, tentera une réforme foncière avortée en 1963 faisant de l'Etat le seul propriétaire des terres non mises en valeur, avant d'évoluer sous les politiques basées sur la proclamation du principe de « la terre à ceux qui la travaillent ». La tendance générale en Afrique de l'Ouest francophone est en fait à l'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers, malgré quelques clins d'œil comme ceux résultant de l'ordonnance foncière togolaise de 1974 qui en affirmant que les terres peuvent être détenues soit en vertu d'un titre foncier, soit du droit coutumier, place les droits fonciers coutumiers sur le même pied d'égalité que les droits de propriété immatriculée⁶. L'approche de la « domanialisation » foncière n'a pas connu plus de succès que celle de l'immatriculation. Les droits fonciers coutumiers ont continué à survivre en marge de la légalité foncière, gouvernant de fait les rapports fonciers locaux et influant même puissamment sur les pratiques administratives. La proclamation de la propriété foncière étatique est restée théorique pendant que les droits coutumiers continuaient à faire preuve d'une arrogante vivacité.

Le constat unanime de l'échec des approches classiques fondées sur l'immatriculation foncière a conduit certains intervenants de développement, à partir des années 90, à rechercher des réponses plus pragmatiques au problème de la reconnaissance et de la sécurisation effective des droits fonciers ruraux. Le contexte particulier des années 90 n'est pas étranger aux évolutions foncières qui se sont amorcées. Il est en effet dominé par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurels, la contestation de la place exorbitante de l'Etat dans le développement, le processus de démocratisation et l'émergence de la société civile.

Ce qui caractérise les politiques foncières des années 90, c'est le souci de réalisme,

de pragmatisme et l'ancrage dans les dynamiques locales: en lieu et place d'une gestion foncière à partir du niveau central, la préférence a été donnée aux approches de gestion du foncier reposant sur la prise en considération des réalités locales. La problématique de la gestion foncière évoluera de plus en plus en relation étroite avec celle de la promotion de la décentralisation et pour la première fois l'exigence de la participation des acteurs ruraux de base à la définition des solutions de sécurisation foncière fera l'unanimité. Une autre tendance forte des nouvelles approches est le renoncement à assimiler sécurité foncière et propriété privée, pour prendre en considération la diversité et la complexité des pratiques foncières locales: les transactions foncières locales sont reconnues comme des instruments flexibles susceptibles d'avoir un impact déterminant sur le degré de sécurité foncière.

Au plan opérationnel ces nouvelles approches se traduiront notamment par la mise en place et le fonctionnement des commissions foncières locales au Niger⁷, les tentatives de promotion du rôle des comités villageois de gestion des terroirs (CVGT) dans la gestion foncière au Burkina⁸ ou encore les réflexions plus récentes sur la formalisation des transactions foncières rurales. C'est dans cette même dynamique d'opérationnalisation de ces nouvelles directives qu'il faut situer les expériences de Plans fonciers ruraux (PFR) initiées en Côte d'Ivoire à partir de 1990. Les plans fonciers ruraux sont d'abord des opérations de clarification des droits fonciers coutumiers, tels qu'ils sont perçus et vécus par les populations locales ; elles visent la validation juridique de ces droits à partir des consensus sociaux, explicités à travers des opérations de publicité foncière. Certains ont désigné les PFR comme des opérations de « cadastrage » rural simplifié, minimisant ainsi les différences entre les deux concepts.

6 Ordonnance du 6 février 1974.

7 Ordonnance du 2 mars 1993 portant principes d'orientation du Code rural.

8 Loi du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

En définitive, toutes ces approches nouvelles remettent à l'ordre du jour la question de la reconnaissance et des modalités juridiques de protection des droits fonciers coutumiers, qui constituent la réalité des rapports fonciers en milieu rural dans toute l'Afrique de l'Ouest. Par droits fonciers coutumiers, nous entendons ici, non pas des modèles ancestraux figés de rapports fonciers, mais l'ensemble des pratiques foncières locales qui, dans la dynamique de leur évolution, s'enracinent solidement dans des perceptions héritées des cultures locales, tout en intégrant les opportunités de valorisation foncière offertes par le développement économique et les législations foncières dites modernes en vigueur. De fait les pratiques foncières locales, parfois qualifiées d'informelles⁹ expriment les capacités d'adaptation et de créativité juridique des acteurs locaux en matière foncière ; elles révèlent la création d'un droit foncier synchrétique, rudimentaire, non reconnu par l'Etat, mais observé par les acteurs agissant sur le terrain.

Intérêt de l'étude

En Afrique de l'Ouest les opérations PFR ont été expérimentées d'abord en Côte d'Ivoire en 1990, puis au Bénin en 1993 et plus récemment et de manière très localisée, au Burkina Faso en 1999. Quels enseignements peut-on tirer des expériences de mise en œuvre des Plans fonciers ruraux dans la perspective de la formulation de politiques et de législations foncières adaptées en Afrique de l'Ouest et d'amélioration des stratégies de sécurisation foncière des droits des producteurs ruraux ? La présente étude vise à répondre à une telle question à travers une analyse de la mise en œuvre des opérations de Plan foncier rural au Bénin, au Burkina et en Côte d'Ivoire. Il s'agira de rendre compte de la diversité des pratiques mises en œuvre en fonction des différents contextes nationaux et

locaux. L'intérêt majeur de la présente étude réside dans son caractère comparatif. La comparaison offrira des opportunités d'apprendre des leçons plus riches à travers la diversité des expériences conduites, et la variabilité des réponses apportées à des questions parfois identiques. On s'interrogera en définitive sur la possibilité de généraliser ou non les approches PFR.

L'étude sera articulée autour de l'effort de réponse aux principaux questionnements ci-après:

- quels sont les contextes socio-économiques législatifs et institutionnels nationaux (et/ou locaux) dans lesquels l'opération a été initiée? Quelles sont les raisons qui ont poussé les décideurs à opter pour l'approche PFR ?
- y a-t-il eu des expériences antérieures de sécurisation foncière dans le pays, et quels en sont les résultats essentiels ?
- quelle est la démarche initialement définie de mise en œuvre du PFR et quelles adaptations ont été rendues nécessaires pour tenir compte de la spécificité des contextes nationaux ?
- quelle est la perception que la population a de l'expérience menée ? Est-il possible d'évaluer l'impact de l'expérience sur le degré de sécurité foncière ?
- quels sont les liens entre l'expérience menée et l'environnement institutionnel et les politiques en vigueur ? Y a-t-il concordance ou contradiction avec les législations et les politiques foncières ? Y a-t-il des mesures prises pour assurer la validation des leçons apprises de l'expérience ? L'approche PFR est-elle généralisable : à tous les pays, et au sein d'un même pays à toutes les régions ?

⁹ Hubert Ouédraogo, « Les pratiques juridiques informelles en matière foncière », Les pratiques juridiques, économiques et sociales informelles, Paris, PUF, 1991, Coll. Université d'Orléans, pp. 431-438.

Méthodologie de l'étude et résultats attendus

La méthodologie proposée tient compte du fait que l'étude est réalisée par des chercheurs ayant une forte expérience de la mise en œuvre des PFR dans leur pays respectif. Il ne s'agit donc pas d'une étude complète consistant en une forte activité de collecte de données. Les données nationales utilisées dans la présente étude résultent de recherches antérieures de base réalisées récemment par les auteurs. Elles ont été synthétisées pour chaque pays¹⁰ avant de faire l'objet d'une analyse croisée et comparative, objet du présent rapport¹¹.

Il est attendu que la capitalisation envisagée des principales expériences étudiées en Afrique de l'Ouest permette de tirer des enseignements pertinents pour l'élaboration et la conduite d'expériences de Plans fonciers ruraux dans d'autres pays. En particulier, l'étude devra permettre:

- d'identifier les conditions appropriées pour le lancement avec succès d'une opération PFR ;
- de préciser les adaptations générales souhaitables des démarches PFR en vue d'atteindre les objectifs poursuivis ;
- de dégager les leçons pertinentes en ce qui concerne les réformes futures des politiques et législations foncières en Afrique de l'ouest, y compris le rôle des collectivités locales et des communautés de base.

Les expériences PFR en Afrique de l'ouest

L'ensemble des expériences de PFR ayant fait l'objet de la présente étude ont été réalisées avec l'appui de l'Agence française de développement (AFD). La

Côte d'Ivoire est la première à avoir initié une opération de Plan foncier rural en Afrique de l'ouest. C'est un conseil des ministres du 21 décembre 1988 qui prend la décision de lancement d'une opération PFR en Côte d'Ivoire. A partir de 1990, l'opération est progressivement mise en place à titre pilote dans cinq sites répartis sur le territoire national¹². A partir de 1997, une phase d'extension du PFR est engagée à travers l'ouverture de quatre nouveaux sites d'intervention¹³. Ces quatre nouveaux sites n'ont jamais fonctionné, cependant, en raison de l'arrêt du PFR pour des questions institutionnelles.

Au Bénin, le PFR a été mis en œuvre à partir de 1992, dans le cadre du Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN) devenu aujourd'hui PGTRN (Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles). Le PGTRN avait notamment pour mission, sur la base de l'expérimentation de l'approche PFR, de proposer un avant-projet de loi sur le foncier rural au Bénin. Cet objectif a été effectivement atteint grâce aux actions conduites dans une trentaine de villages répartis dans 6 zones ou communes aux caractéristiques socio-foncières différentes¹⁴. A la faveur du lancement du processus de décentralisation au Bénin, il est prévu, dans un très proche avenir, une extension des PFR sur toute l'étendue du territoire national. Diverses initiatives sont actuellement entreprises en vue de la mise en place des dispositifs institutionnel et opérationnel devant accompagner la généralisation des PFR dans tout le pays.

Au Burkina, la mise en place du PFR est le produit des réflexions engagées à partir de 1994 par le Projet de développement rural du Ganzourgou (PDRG), qui intervenait sur un périmètre d'aménagement agricole¹⁵. Parmi les pistes de solution dégagées pour résoudre les litiges fonciers opposant agriculteurs

¹⁰ Les données nationales ont été réunies respectivement par Mariatou Koné (Côte d'Ivoire), Daniel Thiéba (Burkina Faso) et Honorat Edja (Bénin).

¹¹ Le présent rapport a été rédigé par Hubert Ouédraogo, chargé de la coordination de l'étude.

¹² Béoumi au centre, Korhogo au nord, Abengourou à l'est, Daloa au centre-ouest et Soubré au sud-ouest.

¹³ Bangolo, Bondoukou, Daoukro et Odienné.

¹⁴ Allada, Aplahoué, Boukombé, Ouaké, Ouessé, Sinendé.

¹⁵ Périmètre de l'ex-Autorité d'aménagement des Voltas (AVV).

autochtones et colons agriculteurs installés, les auteurs de l'étude initiée par le PDRG recommandaient que le projet s'inspire de l'expérience du PFR en Côte d'Ivoire. Le gouvernement burkinabé a marqué son accord pour expérimenter une opération pilote de PFR dans la province du Ganzourgou. L'opération pilote PFR a effectivement démarré au Burkina en 1999.

I LE PLAN FONCIER RURAL, UN OUTIL TECHNIQUE POUR LA SÉCURISATION FONCIÈRE

1.1 Les fondements historiques et juridiques des Plans fonciers ruraux

1.1.1 La sécurisation des droits fonciers coutumiers et le système de l'immatriculation

L'intégration des systèmes fonciers ruraux dans une conception développementaliste partagée par les Etats africains et les organismes internationaux a de tous temps été confrontée à de nombreuses difficultés :

- le caractère oral des droits fonciers ruraux, reposant sur les coutumes foncières rend leur connaissance par les personnes et institutions extérieures particulièrement complexe¹⁶ ;
- la diversité des droits fonciers locaux est en contradiction évidente avec l'idée d'un droit unique et 'moderne': les coutumes foncières varient fortement d'un pays à l'autre et, au sein d'un même pays, d'une région à l'autre, voire parfois d'un village à l'autre ;
- les droits fonciers coutumiers sont soumis à une forte influence sociale, familiale. La circulation de tels droits ne correspond pas aux lois de

l'économie marchande, surtout dans un contexte où la perception dominante est celle de la sacralité de la terre.

Pour faire face à de telles contraintes, les Etats africains ont généralement opté de se détourner des coutumes foncières et de s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre de législations foncières favorisant la diffusion de la propriété privée et assurant la généralisation de l'écrit. C'est ainsi que les législations foncières des ex-territoires de l'AOF reposent toutes principalement sur le système de l'immatriculation foncière organisée par le décret colonial du 14 juillet 1932. Le système de l'immatriculation foncière a été emprunté à l'Australie (le *Torrens Act*) au tout début du 20^e siècle spécifiquement pour les territoires coloniaux¹⁷. Il consiste, après opérations préalables de délimitation et de bornage d'une terre, à enregistrer dans les livres fonciers, tenus par l'administration foncière, à un compte ouvert spécialement pour l'immeuble, l'ensemble des droits réels qui s'y appliquent¹⁸. Le système de l'immatriculation foncière est censé favoriser l'évolution progressive des droits fonciers coutumiers vers la propriété privée. Son efficacité est supposée résider dans la précision et la fiabilité des renseignements relatifs tant à la localisation et consistance de chaque immeuble qu'aux personnes titulaires de droits réels sur l'immeuble concerné. L'immatriculation foncière offre l'avantage d'être garantie par l'Etat à travers le service de la conservation foncière, chargé d'assurer la conservation des archives foncières et la transcription de tous changements ultérieurs affectant les droits réels relatifs à l'immeuble. Son principal effet est la délivrance d'un titre foncier de propriété privée opposable à tous. Le titre foncier confère à son titulaire l'ensemble des prérogatives juridiques de la propriété, y compris le pouvoir de disposition.

16 Un autre aspect négatif du caractère oral des droits fonciers ruraux est la remise en cause des engagements souscrits entre parties, surtout après les changements de génération de gestionnaires de la terre.

17 Décret du 20 juillet 1900 relatif au régime des terres domaniales au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Dahomey et en Guinée.

18 Qu'il s'agisse de la propriété, de l'usufruit ou encore des hypothèques.

La procédure de l'immatriculation foncière offre en apparence toutes les garanties nécessaires d'une sécurité efficace des droits des particuliers sur la terre. Pourtant le système a connu des infortunes diverses, tant pendant la période coloniale qu'après les indépendances. De manière générale, il est considéré que le système de l'immatriculation a été un échec retentissant en milieu rural. Les populations rurales n'ont en effet pas sollicité le bénéfice de l'immatriculation foncière pour diverses raisons, dont les plus couramment citées sont celles ci-après:

- la complexité, la longueur et le coût élevé de la procédure ;
- la méfiance et l'incompréhension de la procédure par des populations rurales africaines généralement analphabètes;
- la persistance des coutumes dans le domaine du foncier et la forte croyance aux pouvoirs magiques attachés aux rites agraires;
- la stabilité et la sécurité offertes par les systèmes locaux.

1.1.2 La solution alternative de la constatation des droits fonciers coutumiers

Il est apparu très vite à l'administration coloniale que les populations africaines feraient difficilement le grand saut de l'appropriation privative des terres, surtout de celles rurales. C'est pour cela qu'à côté du système de l'immatriculation foncière, elle a progressivement développé un système de constatation des droits fonciers coutumiers¹⁹, conçu comme une étape intermédiaire entre le statut de terre coutumière et celui de terre privativement appropriée à travers le système l'immatriculation foncière qui confère la propriété privée. La constatation des droits fonciers coutumiers visait l'objectif de remédier à l'échec du système de l'immatriculation foncière en organisant pour les détenteurs de droits fonciers

coutumiers un système plus simple et plus accessible²⁰. Le système de constatation des droits fonciers coutumiers consiste à organiser une clarification des droits détenus en vertu des principes coutumiers. Dès lors qu'une personne exerce une emprise évidente et permanente sur des terres en vertu de la coutume, elle peut demander que l'administration procède à la constatation de son droit. La procédure²¹ consiste pour le requérant, à délimiter sa parcelle par tout moyen, et à adresser par écrit ou même verbalement à l'administration sa demande de constatation. L'administration chargée du foncier est immédiatement saisie de cette requête, notamment pour lui permettre en cas de besoin, de protéger les droits de l'Etat. Une enquête est diligentée sur place auprès des notables, afin de faire révéler toute opposition éventuelle. Procès-verbal de l'enquête est établi, marquant l'ouverture du délai de réception des oppositions éventuelles. En l'absence d'opposition, un livret foncier coutumier est établi au profit du requérant. En cas de litige, il est statué par le tribunal coutumier.

Malgré sa simplicité, la procédure de constatation des droits coutumiers n'a pas connu non plus le succès escompté, principalement en raison du désintérêt des populations africaines invitées à l'utiliser. De plus, aucune garantie juridique sérieuse ne résultait de la détention d'un certificat administratif : le bénéficiaire était seulement admis à requérir l'immatriculation de son bien après délimitation et bornage²².

On peut se demander si les opérations PFR ne constituent pas une tentative de donner une seconde chance au système de constatation des droits fonciers

¹⁹ Décret du 24 juillet 1906 ; décret du 8 octobre 1925.

²⁰ De manière indirecte, il était également sensé protéger les détenteurs coutumiers contre les revendications abusives par l'Etat de terres dites « vacantes et sans maîtres ».

²¹ Décret du 8 octobre 1925.

²² Le décret de 1925 qui organisait la procédure de constatation des droits coutumiers avait également été mis en œuvre uniquement à titre expérimental pour une période de 5 ans, et n'a sans doute pas bénéficié du temps nécessaire à sa promotion efficace.

coutumiers, moyennant un rajeunissement et une sophistication de la procédure.

1.2 Le PFR, une modernisation et sophistication du système de la constatation des droits fonciers?

Pour rendre compte du contenu essentiel de ce que l'on peut appeler approche PFR nous mettons en exergue ses objectifs immédiats et médiats, en décrivant aussi la démarche mise en œuvre pour réaliser ces objectifs.

1.2.1 L'objectif de clarification des droits fonciers

Le Plan foncier rural (PFR) est une approche visant la sécurisation des droits fonciers. Il part du présupposé²³ d'une situation de confusion des droits fonciers locaux, d'où l'objectif de **clarification** des droits sur le terrain. La clarification des droits fonciers consiste à expliciter les rapports fonciers entre les différents acteurs sur le terrain, c'est-à-dire à les rendre plus lisibles et plus compréhensibles aux yeux de l'administration chargée de la gestion foncière. La clarification des droits est la base de l'opération de sécurisation foncière qu'est le PFR car elle est sensée permettre la prise en compte de la réalité des droits fonciers locaux. Selon le document de l'étude de faisabilité du PFR Burkina, les objectifs de l'opération pilote PFR sont ceux ci-après :

- réunir dans la zone concernée une documentation foncière la plus complète possible ;
- cartographier toutes ces informations ;
- évoluer vers la délivrance de titres dont le contenu et la valeur restent à déterminer²⁴.

1.2.2 Objectifs de politique foncière

Au-delà de la sécurisation des opérateurs ruraux présents sur le terrain, le PFR vise à donner l'administration des outils d'aide à la décision. Ainsi par le lancement d'une opération PFR dans les années 90, les autorités ivoiriennes visaient les principaux objectifs ci-après :

- identification de terres disponibles dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'installation des jeunes agriculteurs, conduit par le Ministère de l'agriculture ;
- fournir des éléments pour la définition d'une politique et d'une législation foncières ivoiriennes adaptées et à la hauteur des enjeux fonciers en cause et des ambitions de modernisation de l'agriculture ;
- poser les bases de la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur la collecte de données précises sur l'occupation et l'exploitation du territoire, grâce à une meilleure connaissance des données géographiques, économiques et humaines²⁵.

Le Bénin a également opté en faveur de l'utilisation de l'expérience du PFR comme base pour concevoir et produire une nouvelle politique et législation foncière. Ainsi, les expériences pilotes de PFR devaient alimenter les travaux d'élaboration de la future loi foncière tant attendue. En définitive, l'avant-projet de loi béninois portant régime foncier rural consacre le PFR comme instrument de gestion des terres en milieu rural²⁶.

Quant au Burkina, les objectifs de politique foncière semblent moins explicites, l'accent étant mis surtout sur l'utilisation de l'outil PFR pour d'une part tester sa capacité à répondre aux situations de conflits fonciers permanents dans une zone déterminée et d'autre part pour expérimenter le principe de la délivrance

23 Ce présupposé sera discuté au paragraphe 4.5.1.

24 BENEDET/PFR Côte d'Ivoire, ERGECI-Développement Burkina Faso, Etude de faisabilité de l'opération Plan foncier rural dans le Ganzourgou. Ouagadougou, MIFRAC, 1997. p. 11.

25 Rapport d'évaluation du PFR Côte d'Ivoire, 1989.

26 Art. 120 de l'avant-projet de loi : « il est institué pour chaque village un plan foncier rural... ».

de titres pour les détenteurs de terres rurales en zone aménagée.

1.2.3 Démarche

Au plan pratique l'opération PFR consiste à procéder au recensement de l'ensemble des droits fonciers ruraux, quels qu'ils soient dans une ou plusieurs zones déterminées. Le recensement est réalisé par voie d'enquête directe sur le terrain à l'aide de fiches d'enquêtes foncières permettant de réunir les informations sur la localisation de l'immeuble, l'identité du titulaire de droit, la nature et l'étendue des droits prétendus. Des informations sont également collectées sur le type d'exploitation en cours sur la parcelle. Les informations ainsi recensées sont complétées par un repérage direct de la parcelle et son individualisation graphique sur une photographie aérienne (orthophotoplan) au 1/10 000ème ou au 1/5000ème (cas du Burkina).

La démarche PFR est mise en œuvre à travers différentes étapes dont l'ordre de mise en œuvre peut varier d'un pays à l'autre. Pour l'essentiel, la démarche vise à collecter directement l'information auprès des acteurs concernés, à vérifier cette information et à procéder à la production des outils PFR.

Au Bénin, la méthodologie d'intervention était basée sur la démarche ci-après mise en œuvre au cours de la phase pilote (1993-98):

1. information-sensibilisation, visant à obtenir le consentement écrit des populations comme condition nécessaire au démarrage de la procédure.
2. études socio-économiques rapides (environ 15 jours, sur le modèle MARP²⁷), visant à réunir des informations pertinentes sur les dynamiques économiques, démographiques et sociales des communautés volontaires.

3. diagnostic foncier, permettant d'acquérir une compréhension suffisante des enjeux fonciers et de la stratégie des acteurs ruraux, et d'anticiper certaines difficultés liées à l'opération.
4. Enquêtes foncières, consistant en levés de parcelles, recensement de leurs titulaires et identification des droits qui y sont exercés. Un plan topographique parcellaire et un registre parcellaire sont élaborés après la publicité des documents provisoires du plan foncier.
5. Élaboration des documents finaux et mise en place d'un organisme de gestion du PFR (Commission villageoise de gestion du plan foncier rural, CVGPFR).

Dans la phase d'extension des PFR au Bénin, ce schéma d'intervention a été globalement conservé. Toutefois, le diagnostic en deux étapes (études socio-économiques, diagnostic foncier), jugé un peu lourd, a été remplacé par un diagnostic participatif visant l'établissement d'un programme de gestion de terroir à l'échelon villageois. L'étude de la situation foncière est un des aspects de ce diagnostic participatif.

²⁷ Méthode accélérée de recherche participative.

Les principales étapes du PFR (Côte d'Ivoire)²⁸

- 1- Une mission de prise de vues aériennes, suivie de la fabrication des photoplans, qui sont les supports cartographiques de travail ;
- 2- une étude zonale socio-foncière pour avoir une connaissance préalable de la zone d'intervention ;
- 3- une campagne d'intervention/sensibilisation (au niveau régional, départemental, sous-préfectoral et villageois) ;
- 4- la mise en place des Comités Villageois de Gestion Foncière (CVGF);
- 5- une enquête démographique, au niveau de chaque village, pour établir la structure de la population, par quartier, lignage et famille ; cela permet d'identifier à un niveau primaire tous les détenteurs de droits fonciers sur le terroir villageois (pré-interprétation "gestionnaire des terres/exploitant");
- 6- une enquête foncière qui enregistre les ayant-droits et leurs droits (*fiche foncière*, rédaction d'un P-V. par parcelle) et délimite les parcelles foncières (*relevé topographique*) ; elle a pour résultat la cartographie complète du terroir villageois ;
- 7- la production graphique et numérique des cartes du terroir ;
- 8- la phase de publicité qui enregistre pendant trois mois les éventuelles oppositions et modifications, au terme de laquelle les informations sont finalisées par le PFR (plan et listing de terroir) ;
- 9- la production de registre foncier ;
- 10- la maintenance du PFR, mise en œuvre par les directions régionales de l'agriculture et des ressources animales, pour la conservation, la mise à jour et la gestion administrative et juridique de l'information foncière.

Le processus PFR aboutit en principe à deux principaux types de documents:

- Le plan parcellaire ou plan de terroir;
- Le répertoire ou listing des ayant-droits.

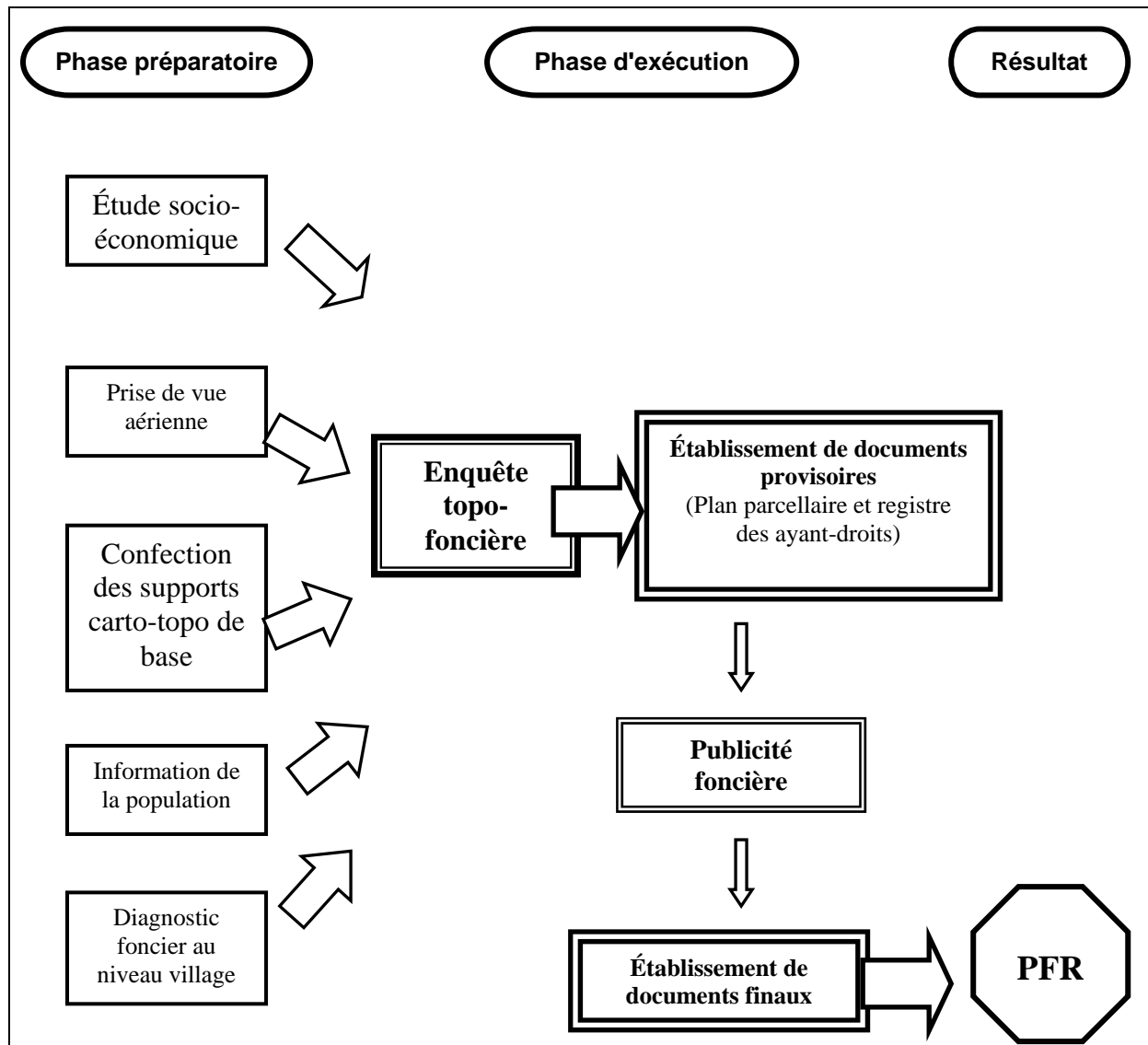
Le plan parcellaire visualise l'ensemble des parcelles d'un terroir ayant bénéficié d'un PFR. Chaque parcelle se voit attribuer un numéro unique déterminé à partir des informations de l'orthophotoplan. Le numéro permet de localiser aisément chaque parcelle recensée. Il renseigne en outre sur la superficie de chaque parcelle, et ses coordonnées géographiques de la parcelle. Le plan parcellaire est numérisé pour faciliter la conservation des informations et les corrections nécessaires après la publicité et la mise à jour.

Le répertoire ou listing des ayant-droits est un document qui complète le plan parcellaire. Le même numéro d'identification est utilisé aussi bien pour le plan parcellaire que pour le répertoire. Le répertoire contient les informations sur les personnes titulaires de droits sur les parcelles recensées, notamment, le statut et l'adresse de l'exploitant, le mode d'acquisition de la parcelle et le taux de sa mise en valeur, etc.²⁹.

²⁸ D'après CIRAD, 1996, op. cit., et BNETD, Présentation du projet Plan Foncier Rural, 1998.

²⁹ CNEDD, Le système de plan foncier rural mis en œuvre par le PNGTRN-Bénin.

Processus d'élaboration du Plan Foncier Rural au Bénin



Source: CNEDD Niger, *Le système de gestion foncière mis en œuvre par le PGTRN (Bénin): note technique de capitalisation*, Niamey, s.d.

II LE CONTEXTE FONCIER AVANT L'INTERVENTION DU PFR

Dans quel contexte le PFR peut-il être mis en œuvre avec succès ? Pour répondre à cette question et pour être en mesure d'évaluer les progrès réalisés à travers les expériences de PFR, il est important de rendre compte des contextes dans lesquels sont intervenues ces opérations.

La situation foncière est variable dans les trois pays ouest-africains étudiés. Pendant que le Bénin et la Côte d'Ivoire sont des pays côtiers avec des dimensions importantes d'économie rurale de plantation, le Burkina est un pays sahélien où l'économie agropastorale est dominante. A l'intérieur d'un même pays, les situations sont également très variables en fonction des contextes agro-écologiques. Un point commun est cependant le constat que le PFR intervient dans des contextes de conflits fonciers présumés être exacerbés au niveau local. Il est supposé que cette situation de conflits fonciers est liée à la confusion des droits locaux. La réponse la plus appropriée serait alors la clarification des droits fonciers locaux.

2.1 Le contexte ivoirien: éléments constitutifs du puzzle foncier

La situation foncière en Côte d'Ivoire est complexe, d'une part en raison de l'implication massive d'exploitants originaires des pays voisins, d'autre part en raison des événements qui s'y déroulent présentement. Pour comprendre cette complexité, il faut rappeler les principaux faits historiques ci-après.

2.1.1 Du miracle ivoirien à la « conjoncture »

La Côte d'Ivoire a été le pays le plus prospère de la zone francophone de l'Afrique de l'Ouest. La prospérité de l'économie ivoirienne reposait notamment

sur ce qu'on a appelé « le miracle ivoirien », c'est-à-dire les hautes performances de la production rurale tant agricole (café et cacao) que forestière (bois). Pour réaliser ce « miracle ivoirien », les autorités politiques de l'époque se sont appuyées sur une politique audacieuse d'immigration tant interne qu'externe. Au plan interne, les flux de main d'œuvre agricole provenaient principalement du nord du pays; au plan externe, elle provenait des pays sahéliens voisins.

Les migrants ont bénéficié, en application des principes traditionnels d'hospitalité, de mise à disposition de terres pour satisfaire leurs besoins domestiques. Plus tard, en fonction des rapports de bonne coexistence entre communautés locales, les migrants ont bénéficié de l'octroi de terres forestières pour leurs activités productives propres. Cette situation aboutira progressivement à la constitution de véritables domaines au profit des migrants à travers des dons de portions de terres contre des compensations symboliques³⁰. Plus tard, les dons de terres seront remplacés par de « véritables » ventes de terres.

Après cette période, la Côte d'Ivoire comme les autres Etats de la sous-région ouest-africaine va entrer dans une période de récession économique familièrement appelée « la conjoncture ». Entre 1978 et 1986, le cours du cacao va chuter d'environ 40%. Dans le même temps, le franc CFA subit une très forte dévaluation de 50% en 1994. Cette conjonction de facteurs plonge engendre une période de crise pendant les années 80³¹.

2.1.2 Conséquences de la crise économique sur les rapports fonciers

Comme conséquence de la situation de crise économique, beaucoup de planteurs ivoiriens abandonneront leurs exploitations en friche ; d'autres préféreront pratiquer le

30 Généralement une bouteille de liqueur ou une caisse de vin; un coq, un mouton ou une chèvre; quelquefois une somme modique d'argent.

31 De 1980 à 1993 environ.

bougnon, modalité de contrat rural où le propriétaire foncier confère le droit d'exploitation à un exploitant et, en contrepartie, recueille les 2/3 de la production, l'exploitant conservant le dernier tiers³².

Dans un contexte de crise économique et de mise en œuvre des programmes d'ajustement structurels, les gouvernants ivoiriens sont obligés de tourner le dos à la conception de l'Etat providence qui a prévalu jusque-là. C'est dans ce cadre que l'Etat ivoirien, pour absorber le chômage des jeunes, a lancé l'opération «installation des jeunes agriculteurs modernes», conduite par le Ministère chargé de l'agriculture. Mais les jeunes incités à retourner à la terre se sont retrouvés face à une situation de manque de terres, suite à ce qu'ils considèrent comme la «dilapidation du patrimoine foncier» par les aînés au profit des étrangers. Les arrangements fonciers antérieurs sont alors progressivement remis en cause, avec les tensions et conflits qui en résultent.

C'est dans un tel contexte de tensions qu'interviendra le PFR pour tenter de clarifier la situation foncière locale.

2.2 Le contexte béninois

La situation foncière au Bénin semble dominée par une dualité spatiale : la situation foncière au Nord du pays et celle au sud du pays³³. Le sud béninois est caractérisé par une forte densité de population et par une agriculture intensive : la superficie disponible par actif agricole est de moins de 0,5 ha. Le Nord par contre a une faible densité de population et pratique une agriculture extensive (1 à 2 ha par actif agricole) et un élevage transhumant.

Les rapports fonciers sont en pleine mutation. Au sud du pays, les droits sont individualisés, la propriété foncière est fortement développée. La marchandisation

de la terre est également poussée et l'usage du « papier » fortement ancré dans les mœurs. Pourtant, les conflits fonciers sont très fréquents, illustrant clairement que propriété foncière ne rime pas forcément avec sécurité foncière : à la faveur du dynamisme des transactions foncières, on observe de nombreuses contestations du droit de propriété, des remises en cause de conventions foncières anciennes, conflits issus d'interprétations divergentes de certaines transactions, de tentatives de « détournement » d'héritage, de conflits de limites ou encore de conflits liés au prélèvement de ressources naturelles. Ces conflits constituent des freins majeurs au développement de l'agriculture au sud du Bénin. De plus, on assiste à une tendance à l'achat par les citadins de terres en zone périurbaine dans un rayon d'environ 50 km autour de Cotonou et Porto-Novo la capitale. Ce phénomène contribue à la formation d'une nouvelle classe de paysans sans terre. Des paysans migrants venant du Nord Bénin sont utilisés comme ouvriers agricoles pour la mise en valeur des terres périurbaines.

La migration des paysans du nord vers le sud est un phénomène en constante progression. Elle est alimentée surtout par les jeunes gens qui n'arrivent pas à accéder à la terre dans leurs terroirs d'origine. Au centre du pays (département des Collines), la question de l'appropriation et du contrôle des terres est un sujet sensible entre autochtones et migrants. Dans une région où l'économie de plantation de l'anacardier est en plein essor, diverses ONG et structures d'intervention en milieu rural s'investissent dans la médiation et la négociation afin que les migrants soient autorisés à planter des arbres (à travers l'établissement de conventions et de contrats). Ces efforts de médiation rencontrent toutefois des résistances, surtout à cause de la réticence croisée des chefferies locales dont la résurgence actuelle se fonde sur le contrôle des migrants à travers la maîtrise des procédures d'accès à la terre.

32 En Baoulé ou Agni, bougnon ou abougnon signifie diviser en deux parts.

33 Hubert M. G. Ouédraogo, "Benin Land Country Profile", ADB Land Tenure Study, BAD, Abidjan, 2003.

Dans la zone cotonnière, la réinsertion de villageois expulsés des forêts classées ou encore la sédentarisation des agro-éleveurs pose des problèmes fonciers non négligeables. L'arrivée saisonnière des éleveurs transhumants en provenance du Burkina Faso et du Niger constitue une difficulté majeure ressentie par le Bénin. Les conflits entre agriculteurs autochtones et éleveurs migrants sont fréquents et obligent les autorités béninoises à prendre des mesures parfois draconiennes³⁴. Les compétitions pour l'accès à la terre se sont accrues, contribuant ainsi à la diversification de la nature des conflits fonciers: conflits frontaliers émergents entre paysans de villages différents, conflits de limites de terroirs, confusion entre statuts de «propriétaire», d'«emprunteur» ou de «donataire» etc.

C'est pour répondre à ces éléments d'insécurité foncière et de manque de transparence du jeu foncier que les autorités béninoises ont décidé de mettre en œuvre une opération de PFR au Bénin.

2.3 Le contexte burkinabé

A la différence du Bénin et de la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso est un pays sahélien enclavé, caractérisé par une diversité de zones agro-climatiques. Cette diversité agro-climatique a des incidences sur la configuration de la situation foncière nationale. De manière générale on peut retenir les 4 principales zones ci-après :

- la zone sahélienne au nord avec une très faible pluviométrie, espaces traditionnels de pratique de l'élevage transhumant du gros bétail ; cette zone est très faiblement peuplée.
- la zone du plateau central à pluviométrie faible, constituée de terroirs de production agricole et de petit élevage (volaille et petits ruminants); c'est la zone de haute densité de population du pays, émettrice de puissants courants de migration internes et externes.

- la zone soudanienne à l'ouest, relativement bien arrosée où s'exercent des activités agricoles céréalières et de rente (coton notamment);
- la zone de l'Est, caractérisée par des activités agricoles, mais où dominant de grandes réserves de faune, relevant des espaces forestiers de l'Etat. Cette zone est faiblement peuplée.

La situation foncière au Burkina est dominée par les mouvements migratoires internes de population et par les mouvements cycliques de transhumance. La zone du plateau central est la zone pourvoyeuse de main d'œuvre pour le reste du pays, notamment pour les riches terres de l'ouest et pour les poches de réserves foncières dans les autres régions (bas-fonds au nord, reliques de brousses dans le sud...).

Le Burkina a dès le début des années 70 engagé et organisé une véritable politique de colonisation des terres insuffisamment mises en valeur. C'est ainsi que les pouvoirs publics ont favorisé la migration et l'installation des populations du plateau central, dans les régions plus faiblement peuplées. L'Etat à travers l'Autorité d'aménagement des vallées des Volta (AVV) entreprendra l'assainissement, puis l'aménagement de ces terres après leur intégration au domaine de l'Etat. L'afflux massif de migrants dans les zones d'accueil provoquera progressivement des situations de tensions foncières toujours croissantes entre autochtones et migrants. De même, les conflits entre agriculteurs sédentaires (autochtones et migrants) et éleveurs transhumants constituent des situations chaque jour plus préoccupantes, aboutissant périodiquement à des affrontements violents avec parfois des pertes en vies humaines.

Il faut enfin souligner le développement du phénomène dit des «nouveaux acteurs»: les citadins aisés entrent en possession de grandes étendues de terres en milieu rural soit pour y investir dans la production

³⁴ Le Bénin a plusieurs fois menacé de fermer totalement ses frontières aux éleveurs transhumants en provenance du Burkina Faso.

agricole, soit encore pour réaliser des opérations de spéculation foncière. Il n'est pas exagéré de poser à terme l'hypothèse, si la tendance se poursuit, de la création à court ou moyen terme d'une catégorie de paysans sans terres.

L'opération pilote de PFR du Burkina a été mise en œuvre dans le cadre de la recherche de solutions pratiques aux conflits qui opposent depuis plusieurs années les populations autochtones des zones des vallées, libérées de l'onchocercose, aux populations migrantes, organisées et installées par l'Etat sur les terres aménagées. En particulier l'expérimentation de la délivrance effective de titres aux exploitants des terres agricoles aménagées (prévue par les textes en vigueur) constitue un objectif recherché depuis longtemps.

Contrairement aux PFR du Bénin et de la Côte d'Ivoire, qui s'appliquent sur différentes régions du pays, le PFR de Ganzourgou ne concerne qu'un site localisé, situé dans la province du Ganzourgou.

2.4 Principaux enjeux fonciers sur les sites d'intervention des PFR

Le PFR intervient sur des sites chargés d'histoire et où des enjeux fonciers majeurs structurent les logiques et les stratégies des acteurs en présence. De manière générale, la crise foncière s'est articulée autour de phénomènes migratoires et à travers la remise en cause des arrangements locaux antérieurs. Les situations de crises foncières latentes se sont exacerbées avec la mise en œuvre des PFR et ont fini souvent par éclater au grand jour de manière violente.

2.4.1 Les sites d'intervention de la Côte d'Ivoire

A Complexité et ambiguïté des pratiques foncières locales

Comme on l'a vu précédemment, les rapports entre communautés autochtones

et migrantes reposaient sur des pratiques locales spécifiques et complexes s'inspirant des principes fonciers coutumiers. Ce qui caractérise les rapports fonciers coutumiers, c'est qu'ils débordent le champ juridique ordinaire pour englober les rapports sociaux dans leur totalité. Bénéficiaire d'un don ou prêt de terre, et même être acquéreur d'une terre, ce n'est pas seulement s'acquitter des obligations et exercer les droits liés directement à la relation foncière; c'est aussi être tenu d'entretenir des rapports personnels, constants et suivis avec l'auteur du don ou de la vente.

Par ailleurs, il faut souligner l'ambiguïté qui entoure ces relations foncières, qui tantôt s'expriment en empruntant des éléments du registre moderne et tantôt se réfugient dans les principes du droit coutumier. Ainsi, il est généralement admis que, dans les coutumes foncières locales de la Côte d'Ivoire, la terre ne se vendait pas, elle était donnée. Paradoxalement, celui qui a bénéficié d'un « don » de terre ne devient pas titulaire d'un droit sur la terre ; il devient de fait dépendant de la personne dont il tient la terre. Plus que l'acquisition d'un objet, le « don » de terre instaure des obligations sociales fortes. Le principal bénéfice tiré du don de terre par le donateur est le prestige social résultant du nombre « d'étrangers que l'on a sous son autorité ». Les avantages économiques ne sont pas pour autant négligeables : mariages, baptêmes, décès, funérailles et autres événements sociaux dans la famille du donateur sont des moments où il est attendu du bénéficiaire de don qu'il fasse preuve de toute sa reconnaissance et loyauté à son « bienfaiteur ». Dans le cas où cette reconnaissance et loyauté viendraient à faire défaut, ou si elles étaient jugées insuffisantes, la sanction pourrait être le retrait de terre.

Même dans le cas de « vente » de terres, les liens personnels ne disparaissent pas pour autant. Car en définitive, même si on vend la terre, c'est-à-dire si on l'échange contre versement d'un prix, la conscience demeure que la terre ne peut malgré tout

être définitivement aliénée. La perspective à court ou long terme d'un retour de la terre dans le patrimoine lignager reste présente dans les esprits. Les remises en cause sont donc fréquentes, surtout après un conflit social entre «vendeur» et «acquéreur».

B La remise en cause des arrangements locaux

Dans le contexte d'approfondissement de la crise foncière et de raréfaction des terres de culture, la remise en cause des arrangements locaux sur lesquels reposait l'équilibre des rapports fonciers locaux s'est opérée de manière progressive mais certaine. Les pressions exercées sur les aînés par les jeunes demandeurs de terre, notamment, contribueront à exacerber le phénomène de contestation des arrangements antérieurs. Il faut distinguer entre arrangements de première génération et arrangements de deuxième génération. Par arrangements de première génération, on entend ceux résultant des principes traditionnels d'hospitalité et mettant en œuvre des mécanismes de compensation symboliques dans l'accès au foncier. Quant aux arrangements de seconde génération, ils correspondent davantage à l'évolution des relations foncières vers des rapports marchands. En lieu et place des dons de terres, ce sont de véritables ventes de terres qui sont opérées dans le respect des coûts du marché foncier rural informel. Mais l'interprétation de la nature du contrat est devenue une source de conflits sérieux, surtout à l'annonce de la réalisation d'un PFR. Les uns (les migrants) prétendent avoir acheté la terre ; les autres (les autochtones) prétendent avoir seulement concrétisé les relations de tutorat.

L'annonce de la mise en œuvre prochaine d'une opération de PFR ne fera qu'approfondir les incompréhensions et les dissensions entre acteurs locaux. Les autochtones voyaient en cette entreprise une tentative de légalisation des droits acquis par les étrangers (allochtones ivoiriens et ressortissants d'autres Etats) et par conséquent une expropriation pure

et simple de leur patrimoine. D'où leur résistance à l'opération par des actions multiformes. Les étrangers par contre percevaient le PFR comme une opération susceptible de les sécuriser définitivement. C'est dans ce contexte de suspicion et de tension qu'interviendront l'opération PFR et plus tard la loi sur le domaine rural de 1998.

2.4.2. Les sites d'intervention du Bénin

Dans la plupart des sites béninois d'intervention du PFR, les modes de résolution des conflits sont tout d'abord locaux et font intervenir divers niveaux : chefs de village, « notables ou sages ». Les chefs de village (élus) jouent des rôles importants dans la résolution des conflits fonciers dans la zone nord du pays. Ces chefs sont pour la plupart à leur poste depuis de longues années : entre 14 (élections de 1990) et 30 ans (élections de la période révolutionnaire ou des années 60). Dans certaines localités, ces autorités locales cumulent les prérogatives de chef de terre, chef de segment de lignage et chef féticheur, jouissant de ce fait d'une légitimité importante.

Au sud du pays cependant, c'est-à-dire là où la densité de la population est la plus importante et les conflits fonciers les plus fréquents, beaucoup de conflits sont très vite portés devant des instances externes : mairie, brigade de gendarmerie, tribunal de première instance. Les nombreux papiers (conventions et contrats locaux informels) sont très souvent contestés, soit parce qu'ils ne sont pas signés par une autorité officielle (chef de village, maire), soit parce que le contenu de l'acte est considéré comme trop imprécis, soit encore parce que la génération nouvelle ne se sent pas liée par les accords passés par les aînés. Le site d'Aplahoué (plus de 200 habitants au km², sur le plateau Adja) offre des cas extrêmes de recours systématique aux instances externes dans la résolution des conflits fonciers.

Dans les zones de colonisation agraire, la chefferie traditionnelle de village tente

d'occuper une place centrale (en lien avec la chefferie supérieure). Ici, les migrants ont peu de chance d'être entendus dans la mesure où ils ne sont représentés dans aucune instance de régulation locale. Ils sont en revanche parfois instrumentalisés dans le cadre de conflits entre autochtones, en particulier ceux opposant des villages voisins pour la délimitation des frontières ou terroirs villageois.

D'une façon générale, c'est sur le registre de l'indétermination des compétences foncières des différentes autorités et la faiblesse des pouvoirs fonciers locaux («modernes» comme «traditionnels») que le PFR béninois essaie de jouer la carte de la légitimation. La situation de pluralisme institutionnel faiblement régulé a permis au Comité de Gestion du Foncier (COGEF) mis en place par le PFR de se positionner comme nouvelle instance porteuse d'espoir dans le champ de la négociation et de la médiation au niveau local.

2.4.3 Le site d'intervention du Burkina

Il faut rappeler d'abord que la zone d'intervention du projet pilote PFR au Burkina Faso, dit PFR Ganzourgou, est située sur le plateau central où la chefferie coutumière continue d'être un acteur très puissant de la vie sociale, culturelle et politique locale. La zone d'intervention du projet est constituée principalement par des terres anciennement infestées par l'onchocercose. Ces terres coutumières étaient donc provisoirement «abandonnées» par les populations locales pour éviter l'infection par la «maladie du sommeil». Bien que les ayant provisoirement délaissées, les populations autochtones locales, principalement les chefs coutumiers, conformément aux principes fonciers coutumiers, n'ont jamais renoncé à leur «souveraineté» sur quelque portion que ce soit de leurs terroirs. Cette revendication de souveraineté sur le terroir concerne les ressources foncières et les autres ressources naturelles qui s'y trouvent, mais aussi les hommes qui s'y installent et dont le contrôle garantit le prestige et la

prospérité du chef traditionnel dont ils dépendent.

Lorsque la zone a été assainie de l'onchocercose avec l'appui de l'OMS, puis aménagée par l'Etat en vue de sa mise en valeur, les populations autochtones qui gardaient en mémoire les ravages de cette maladie ont refusé de s'y installer à nouveau. Dans le même temps, l'Etat mettait en œuvre sa politique de colonisation des zones insuffisamment mises en valeur par les migrants *mossi* des autres régions du plateau central. Ces colons seront organisés en structures locales de production (Unités de développement), et bénéficieront d'un encadrement très puissant (intrants, techniques de production, infrastructures sanitaires et scolaires, etc.). Les populations autochtones, au vu de la prospérité des colons installés, se rendront compte de l'erreur stratégique commise par le refus d'installation dans la zone aménagée. Aidés par les «cadres» ressortissants du terroir, et s'appuyant sur certains chefs traditionnels politiquement puissants, ils s'attacheront à se repositionner différemment, en attendant «la fin du projet» pour récupérer leurs terres. Pendant ce temps, elles mettent au point des stratégies de reconquête pacifique des terres à l'intérieur de la zone aménagée.

Dans le cadre de la stratégie de reconquête de terres à l'intérieur de la zone aménagée, l'enjeu foncier majeur est constitué par l'occupation des zones dites de réserves. Les zones de réserves étaient des espaces affectés par le plan d'aménagement à diverses utilisations en fonction de l'état ou de la vocation naturelle des terres (protection des terres contre l'érosion ; création d'espaces de pâturage...). La présence d'espaces non affectés et non mis en valeur dans un contexte de défiance et de compétition entre acteurs locaux pour le contrôle foncier de la zone constituait aux yeux des populations autochtones, une opportunité de négocier leur retour dans la zone aménagée. Mais l'occupation anarchique progressive des zones de réserve par les

migrants eux-mêmes ou par leurs parents arrivés du village va changer la situation.

L'occupation des zones de réserve par les migrants est ressentie par les autochtones comme une menace grave compromettant toute chance de renégocier et de se réinstaller dans la zone. Ils développent alors une « stratégie du contre-feu » consistant à entreprendre à leur tour une occupation anarchique des zones de réserve. Les populations autochtones sont en cela soutenues par les élites traditionnelles que sont les chefs coutumiers qui n'ont jamais abdiqué de leur prétention à exercer leur autorité sur les populations installées par l'Etat dans les zones aménagées, et qui faisaient preuve d'une indépendance intolérable pour les chefs coutumiers. Un soutien précieux proviendra aussi des « nouveaux acteurs ». Sont ainsi qualifiés de véritables entrepreneurs ruraux issus des villes et, intervenant dans le milieu rural avec une logique productiviste ou plus souvent spéculative. La logique des « nouveaux acteurs » nécessite la mobilisation par eux de très grands espaces pour la création de fermes ou de ranches modernes. C'est aux chefs coutumiers qu'ils s'adressent pour obtenir les espaces dont ils ont besoin. Les seuls espaces de marges de manœuvre dont disposent les chefs coutumiers dans la zone aménagée sont constitués par les zones de réserves. Ils soutiendront par conséquent les occupations « anarchiques » des zones de réserve afin de disposer des moyens de satisfaire leur clientèle sociale que constituent les nouveaux acteurs et les « fils du terroir » résidant dans la capitale. Dans un tel contexte de compétition exacerbée pour le contrôle des zones de réserve, l'annonce d'une opération de PFR produira un effet de radicalisation des positions entre acteurs locaux.

III ANALYSE CRITIQUE DE L'EXPÉRIENCE DE MISE EN ŒUVRE DES PFR

La mise en œuvre des PFR a été conduite conformément à la démarche méthodologique prévue pour l'opération. Les commentaires porteront principalement d'une part sur la phase préparatoire du PFR et d'autre part sur sa phase d'établissement ou d'exécution. Les expériences menées ne permettent pas de réunir suffisamment d'éléments sur la phase de maintenance et de la validation juridique³⁵.

3.1 La phase préparatoire

3.1.1 Réalisation des prises de vues aériennes

La phase préparatoire des PFR comporte la réalisation des prises de vues aériennes et la confection des photoplans à l'échelle 1/10 000^{ème}³⁶. La réalisation de photoplans de bonne qualité est indispensable pour être utilisable dans le cadre d'un PFR. L'expérience ivoirienne montre que la mise en place d'une chaîne de production de photoplans nécessite le concours de spécialistes très expérimentés.

Aux photographies aériennes il faut ajouter l'acquisition du matériel technique de travail des équipes de terrain. Dans le cas du Burkina, l'acquisition de ce matériel a pris beaucoup de retard, gênant considérablement le déroulement du processus au risque de compromettre gravement sa réussite. Le caractère sensible de la mise en œuvre d'une opération telle que le PFR exige que les opérations ne connaissent pas d'interruptions intempestives, liées surtout aux chaînes bureaucratiques des procédures de décaissement. Un autre

³⁵ Ces questions seront cependant traitées dans la partie relative aux perspectives.

³⁶ Au Burkina, ce sont 60 photoplans qui sont nécessaires pour couvrir une superficie d'environ 180 000 ha, chaque photoplan couvrant environ une superficie de 3000 ha. Finalement, l'option a été faite de réaliser les photoplans à l'échelle 1/5000^{ème}. Etude de faisabilité, PFR Burkina.

problème particulièrement ressenti au Bénin est le défaut de disponibilité de supports photographiques, ce qui a considérablement réduit les possibilités d'une couverture plus vaste du levé topographique dans certains villages.

On peut enfin s'interroger sur le coût de réalisation des photographies aériennes. Ne disposant pas de données précises sur cette question, on se contentera de souligner qu'un coût prohibitif serait un obstacle au développement du PFR comme outil de sécurisation foncière en milieu rural.

3.1.2 La réalisation des études socio-foncieres

Un point important de la phase préparatoire est la réalisation des études socio-foncieres. Ces études ont pour but de donner au projet une approche du milieu et des problèmes fonciers existants³⁷. Ces études sont réalisées selon une approche interdisciplinaire avec la participation de sociologues, de juristes et de cadres techniques ayant une bonne expérience du milieu rural. Les études socio-foncieres visent la réalisation des objectifs de connaissance ci-après:

- établissement d'un bilan diagnostique de la situation des droits fonciers³⁸ ;
- servir de référence aux évaluations futures de l'impact du projet ;
- dégager des voies d'orientation pour des réflexions ultérieures approfondies et des précautions éventuelles à prendre avant l'intervention ;
- réaliser un glossaire traduisant les principaux termes linguistiques utilisés.

On notera que les études socio-foncieres ne sont pas toujours réalisées avec la rigueur requise. Dans le cas du Burkina, par exemple, le projet a considéré qu'un fond important de documentation existait

déjà, et qu'il n'était pas indispensable de mener de nouvelles études socio-foncieres. Au Bénin, les études socio-foncieres ont été réalisées dans un premier temps par des consultants indépendants (phase PGRN). Ensuite (phase dite PGTRN), les prestataires ONG ont été impliqués dans la réalisation des diagnostics fonciers.

Par rapport à l'idée de l'existence d'un fond documentaire déjà disponible, il apparaît que l'importante documentation foncière laissée par les projets de développement antérieurs n'a pas été suffisamment exploitée. Il faut être extrêmement réservé par rapport à toute sous-estimation de l'importance des études socio-foncieres préalables dans le cadre d'une opération PFR.

Les études socio-foncieres doivent être complétées par une recherche destinée à collecter l'ensemble de la documentation (graphique et littéraire) existante sur la zone d'étude, permettant une meilleure connaissance des problèmes et enjeux fonciers. En principe, le projet doit aussi procéder à une collecte d'informations sur les différents titres fonciers préexistants dans la zone d'intervention, ainsi que sur les droits domaniaux de l'Etat ou des collectivités territoriales³⁹.

3.1.3 Les campagnes d'information et de sensibilisation

A Importance d'une l'information soutenue et de qualité

La campagne d'information et de sensibilisation est destinée à présenter aux populations, mais aussi aux responsables administratifs locaux, le projet de réalisation d'un PFR. Cette action est décisive, car elle détermine durablement la perception que les acteurs locaux ont du PFR. Or une simple information, communiquée généralement lors de brèves réunions publiques, est insuffisante pour fournir un message de

³⁷ Etude de faisabilité, PFR Burkina, op. cit., p. 25.

³⁸ Ce diagnostic est réalisé en s'appuyant sur « une enquête légère fournissant un premier niveau de connaissance de la situation géographique, agro-économique et des pratiques coutumières. Etude de faisabilité, PFR Burkina.

³⁹ Dans ce sens, il est prévu qu'une demande soit adressée au receveur des domaines en début de projet, afin d'obtenir ces informations.

qualité sur les objectifs d'un projet PFR. Au Burkina, par exemple, la campagne d'information et de sensibilisation a été surtout une action unilatérale de transmission d'un message relatif à l'intervention prochaine du PFR. Au Bénin, par contre, la sensibilisation sur le démarrage du PFR est apparue comme une opportunité de tenue de forums locaux où se sont dénoués d'importants enjeux relatifs à la désignation des membres des commissions foncières villageoises, en particulier les guides chaîneurs.

Les actions d'information et de sensibilisation devraient être permanentes et soutenues pendant toute la durée de l'intervention et non être traitées comme ponctuelles et considérées comme terminées une fois les villages visités. Elles doivent poursuivre l'objectif de l'adhésion de la population à la démarche proposée et mieux viser l'appropriation de la démarche par les instances locales.

B Ambivalence de perception du PFR

Dès l'annonce de la réalisation d'une opération PFR, deux attitudes bien tranchées se sont généralement manifestées. D'une part, des manifestations de crainte et de réticence, exprimés par les populations autochtones et, d'autre part, des sentiments de satisfaction manifestés par les populations migrantes (cas de la Côte d'Ivoire, du Bénin central et du Burkina). Cette différenciation dans la réaction est à mettre en étroite relation avec les enjeux fonciers existant dans la zone d'intervention. Pour les populations autochtones, la crainte est que l'on aboutisse à une « légalisation » des droits des migrants, émancipant ceux-ci des obligations sociales résultant du système de tutorat. Pire, la crainte est également de se retrouver dépossédé de leurs droits sur une part substantielle de leur patrimoine foncier lignager au profit des « migrants », à travers une interprétation erronée des arrangements locaux. Il faut enfin souligner la crainte d'être

définitivement privé des opportunités de renégocier les droits fonciers cédés ou prêtés.

Au Burkina, par exemple, les populations autochtones désignaient l'opération PFR par le terme de « lotissement des champs », traduisant ainsi la perception exclusiviste qu'ils avaient du projet. Pour eux, le PFR procéderait, comme dans les zones périurbaines non loties, à un recensement des occupants illégaux et à une régularisation-attribution définitive de leur installation par la délivrance d'un titre de jouissance. Or un tel processus aboutirait inévitablement à la négation de la légitimité foncière des populations autochtones et à l'émancipation des populations migrantes dont la sécurité d'installation ne dépendrait plus des bonnes relations avec un tuteur ni de l'allégeance à un chef coutumier. Derrière la compétition pour le contrôle de l'espace, il y a en réalité un enjeu politique et social de contrôle des hommes. Le refus de l'émancipation des migrants explique sans doute l'implication très active des chefs dans les processus de contestation actuellement en cours.

Au Bénin, des attitudes de réticence d'une frange de la population ont été enregistrées sur la plupart des sites, même si ces craintes finissent toujours par s'estomper au fur et à mesure que le PFR évolue dans sa procédure. Malheureusement, nombre de changements de points de vue s'opèrent à des moments où le projet ne peut plus satisfaire aux nouvelles demandes de levé de parcelles. Ainsi, quand le PGTRN (projet abritant le PFR) arrive à Couffonou-Allada en l'an 2000, les propriétaires de terres (Bopa) se montrent méfiants, notamment envers les actions de reboisement sur leurs terres. Lorsque démarre le PFR, certains refusent l'enregistrement de leurs parcelles, car ils ne comprenaient pas clairement les motivations du projet. Dans la foulée, certains propriétaires annulent les contrats fonciers (métayage et location) qu'ils avaient conclus avec les habitants de Couffonou, suspectés d'avoir négocié

avec le PFR aux fins de se faire reconnaître comme nouveaux propriétaires de terres.

Excepté ces quelques cas de résistance, il faut noter que le PFR est généralement bien accueilli au sud du Bénin. L'attente la plus fortement exprimée est celle de « reçus », certificats fonciers (prévus par l'avant-projet de loi sur le foncier rural au Bénin) validant la propriété foncière coutumière.

C Le sentiment de manque de transparence

Un autre facteur d'inquiétude ressenti par les exploitants en général est celui relatif à la transparence de l'opération de sécurisation foncière projetée. Pour beaucoup d'exploitants, l'Etat est suspecté d'avoir un agenda caché et de poursuivre des objectifs non avoués à travers le processus annoncé de recensement des droits fonciers. Une telle perception crée un sentiment de méfiance à l'égard des projets PFR.

Réaction d'un notable coutumier d'Abengourou (Côte d'Ivoire) lors des campagnes de sensibilisation: « *Tout dernièrement, des agents de l'administration (parlant du PNGTER) sont passés ici pour nous dire qu'ils vont délimiter nos parcelles. Nous sommes d'accord pour faire délimiter nos parcelles, mais n'est-ce pas un moyen pour l'Etat pour récupérer des terres à ceux qui en ont de trop pour les remettre à ceux qui n'en possèdent pas? N'est-ce pas non plus un moyen pour nous faire payer l'impôt foncier? Si tel est le cas, nous ne sommes pas d'accord. Les agents ne sont plus revenus comme prévu; c'est sûrement parce que tout le monde a réagi comme nous. Nous préférons faire venir à notre compte les agents du SADR pour délimiter et mettre des bornes sur les limites de nos parcelles. Nous n'accepterons pas que des gens viennent travailler gratuitement et qu'après on nous demande de payer des impôts. Après la pose de bornes, nous matérialisons les limites avec des plants de banane douce (cadou), de manguiier (amango), d'ananas (ablèbè) ou de kolatier (ewèssè)* ».

Au Bénin, des expériences antérieures en matière d'intervention de l'État et de projets de développement ont eu des impacts significatifs sur le déroulement des PFR. Les régions les plus éprouvées par les grands projets de développement intégré de la palmeraie (Allada, Aplahoué) ont développé des réflexes de défense plus affirmés, aboutissant à des blocages temporaires importants et donc au non-achèvement du PFR dans les délais prévus.

D La question du contenu des messages d'information et de sensibilisation

Les réactions relativement négatives à l'annonce des opérations PFR sont certes liées aux enjeux fonciers locaux ; mais on ne peut pas s'empêcher de s'interroger sur le contenu et la qualité des messages délivrés à la population par les équipes du projet. Quel message est élaboré et

véhiculé par les équipes PFR? Les messages délivrés et la forme (langue, approche) dans laquelle ils sont délivrés tiennent-ils compte de la complexité et de la sensibilité des enjeux locaux ? Les agents PFR ou les responsables administratifs locaux chargés de véhiculer l'information maîtrisent-ils correctement les divers aspects de la mise en œuvre des PFR ?

L'expérience vécue montre que les déclarations faites par les autorités administratives et même par des responsables locaux ou centraux du PFR lors des réunions de sensibilisation contribuent parfois à brouiller l'image du PFR aux yeux des différents groupes d'acteurs. Les ambiguïtés peuvent naître notamment :

- des contextes locaux tels qu'ils sont rappelés par les « sensibilisateurs » ;

- des comparaisons utilisées pour faire comprendre la démarche PFR ;
- des sanctions (positives ou négatives) suggérées quant à la participation des populations au projet ;
- de la présentation des retombées attendues du projet sur les populations ;
- de l'équilibre mal contrôlé entre arguments autoritaires et "participatifs" ;
- dans certains cas, du choix du lieu de réunion.

Les équipes PFR indiquent toujours leur neutralité par rapport à tout le processus, y compris celui relatif à l'information. Cependant, il a été parfois noté que face aux réticences manifestées par les différents groupes, les équipes ont été obligées d'ajuster leur discours et d'argumenter différemment et de manière opportuniste en fonction de la catégorie de population à laquelle ils s'adressaient. L'expérience béninoise montre qu'en réalité il n'y a pas que des réticences qui accompagnent la sensibilisation et la délivrance des messages d'information sur les avantages du PFR ; les attentes des populations jouent un rôle tout aussi important. Ainsi au nord du Bénin, l'idée est communément répandue au sein de la population que le PFR permettra à « *chacun de connaître les limites de ses domaines* ». Il s'agit là d'une façon de dire que les limites (en particulier des terroirs) seront désormais consignées dans un document et seront donc vérifiables. Pour beaucoup, le PFR a contribué à régler des conflits de limites et de propriété. Il a aussi œuvré à en prévenir de nouveaux. Le PFR aurait une influence dissuasive sur les attitudes opportunistes, car ses documents augmentent les coûts de transaction d'une contestation non fondée ou mal fondée.

E La réactivation des problèmes fonciers latents

Les questions foncières sont des questions très sensibles au niveau local,

car elles conditionnent la survie et le bien être des populations locales ; elles intéressent également le devenir des générations futures, et par conséquent l'avenir de la communauté elle-même. Pour les populations migrantes, l'accès à la terre et la garantie de son exploitation durable constitue le seul moyen d'assurer le bien être de leur famille ; elle est aussi le moyen de constituer l'épargne nécessaire pour investir dans l'amélioration des conditions de production et de vie (passage à la culture attelée, amélioration de l'habitat ; scolarisation des enfants...) et aussi pour soutenir les familles restées au village d'origine (cérémonies sociales diverses ; aide en période de soudure...). Pour les populations autochtones, le foncier constitue le seul patrimoine familial de valeur. C'est par un tel patrimoine que la famille acquiert d'une part les ressources nécessaires à l'entretien de ses différents membres et d'autre part le prestige social lié au contrôle de « ses étrangers ». Toute menace à ce patrimoine foncier est ressentie comme une atteinte grave à l'existence même du lignage. Ceci explique la virulence et parfois la violence des réactions relatives aux questions foncières.

Le caractère vital des questions foncières explique que, traditionnellement, sa gestion relève de la compétence d'institutions locales spécialisées, légitimes et habilitées. Il peut s'agir des chefs de lignages, mais aussi des chefs de terres et chefs de villages. Les femmes et les jeunes sont généralement exclus des discussions sur les questions de gestion foncière. Beaucoup d'arrangements locaux sont conclus dans l'intimité des relations particulières unissant les chefs de lignages entre eux, ou dans le secret des conventions conclues entre un chef de lignage et « son étranger ». Il n'est donc pas aisé de parler publiquement et profondément de questions foncières devant des intervenants extérieurs, car il s'agit avant tout de problèmes de familiaux, donc de problèmes intimes. En indiquant la perspective de réalisation d'une opération

PFR, donc d'un processus de « clarification des droits », les enjeux et litiges latents relatifs à la gestion du foncier courent le risque d'être brutalement révélés au grand jour, sans laisser le temps nécessaire aux acteurs locaux pour négocier discrètement et efficacement les compromis sociaux appropriés. La « clarification des droits » provoque en fait une « exhumation » des enjeux et conflits sous-jacents. Tant que les enjeux sont cachés, la communauté s'en accommode et vit avec, en laissant « le temps au temps » pour décanter les situations les plus complexes. Dès lors que les enjeux sont portés sur la place publique, la communauté se retrouve contrainte de trancher sans délais des situations pour lesquelles elle n'a eu ni le temps, ni la sérénité nécessaire pour négocier des compromis. La réactivation des conflits latents a été particulièrement alimentée par les comportements d'anticipation des effets de l'opération de sécurisation foncière. La remise en cause des arrangements locaux (cas de la Côte d'Ivoire), mais aussi le défrichement et l'occupation préventifs des réserves foncières (cas du Burkina), constituent autant de formes non exhaustives des stratégies d'anticipation foncière.

3.2 La phase d'exécution

L'exécution pratique des opérations de PFR consiste principalement en une constatation ou recensement des droits fonciers locaux, tels qu'ils sont vécus par la population. En amont et en aval de la constatation des droits fonciers, la réalisation de plusieurs autres activités est nécessaire : il s'agit entre autres :

- de la mise en place des instances locales de gestion foncières
- des opérations de publicité foncière⁴⁰.

3.2.1 La mise en place des institutions locales de gestion foncière

Le PFR repose essentiellement sur une approche locale et participative. C'est pour cela que dans la plupart des pays, les projets PFR sont logés au sein des Programmes nationaux de gestion des terroirs. Le Burkina fait exception en logeant son Plan foncier directement auprès de la DEP (Direction des études et de la planification) du Ministère chargé de l'agriculture. Dans le cadre de l'approche gestion des terroirs, il est très vite apparu nécessaire de s'appuyer sur des structures locales qui seraient les « intermédiaires » entre le projet et la population. C'est dans ce cadre qu'ont été mises en place les Commissions foncières locales, sous des appellations variées (COGEF et CVGPFR au Bénin; Commission foncière au Burkina ; Commissions villageoises de gestion foncières en Côte d'Ivoire).

Généralement, les commissions foncières sont mises en place à l'échelle du village. La commission foncière au Burkina est dirigée par un bureau de 5 membres dont obligatoirement une représentante des femmes et un représentant des éleveurs. En ce qui concerne les éleveurs, il a été noté au Burkina que ceux-ci sont représentés non pas par un pasteur, mais surtout principalement par des agriculteurs autochtones (eux aussi revendiquent le statut d'éleveurs, car ils ont eux aussi, disent-ils, des animaux) ! De fait, il s'agit dans ce cas, d'une contestation du droit des pasteurs, considérés comme des « étrangers », à participer aux prises de décisions relatives au foncier local et à s'approprier des portions de terroirs, dont les seuls détenteurs légitimes ne sont conçus que comme issu de la communauté autochtone. Des réticences sont parfois notées en ce qui concerne la participation des femmes aux commissions foncières, mais les équipes arrivent à « forcer » de telles réticences, malgré la position revendiquée par eux de neutralité.

⁴⁰ En l'état actuel de l'étude, on dispose de très peu d'informations sur les opérations de publicité foncière. Le Projet ivoirien est arrêté depuis plusieurs années ; le Burkina démarre juste des tests de publicité foncière.

La mise en place de la structure de gestion foncière s'accompagne d'une délimitation du terroir. La délimitation des terroirs constitue un enjeu majeur pour les communautés de bases à plus d'un titre. Elle apparaît dans certains cas, en Côte d'Ivoire notamment, comme un moyen d'avoir une bonne maîtrise des ressources du terroir⁴¹.

Dans certains autres cas, la délimitation des terroirs apparaît comme un moyen de trancher les conflits de souveraineté territoriale entre autorités coutumières. Ainsi dans la zone d'intervention du PFR Burkina, l'aménagement antérieur de la zone et sa réorganisation en Unités de développement (UD) n'avait pas tenu compte des limites traditionnelles de terroirs. L'intervention du PFR apparaissait alors comme une opportunité pour certains chefs coutumiers de rétablir l'ancienne organisation territoriale traditionnelle et d'assurer surtout un meilleur contrôle des populations concernées qui sont selon la coutume les sujets du chef traditionnel et à ce titre, lui doivent respect, allégeance et assistance.

Au Bénin, le souhait est clairement formulé de procéder à une délimitation du périmètre des villages avant de commencer les opérations techniques PFR⁴². Une telle approche est associée aux perspectives de mise en œuvre de la décentralisation au Bénin et du fonctionnement des futures communes.

D'une façon générale, les commissions foncières apparaissent comme des structures techniques des structures villageoises de développement (Comité Villageois de Développement Local – CVDL – au Bénin ; Comité villageois de

gestion des terroirs – CVGT – au Burkina). Elles interviennent à la fois comme des instances techniques (gestion de l'information foncière locale) et comme des structures d'intermédiation (mise en contact des autres acteurs locaux et gestion du débat sur le foncier local).

Au Bénin, les commissions foncières présentent des configurations variées : dans certains cas on observe une coexistence entre autorités coutumières et autorités administratives locales (chef de terre et chef de village en particulier pour le site de Boukombé) ; dans d'autres cas, on observe une forte emprise des chefs traditionnels sur les commissions foncières (exemple des influents rois et chefs de lignages). Enfin, il faut souligner le positionnement récent d'acteurs locaux nouveaux tels que les guides-chaîneurs (cas d'Aplahoué et Allada).

Les représentants des autorités coutumières, même s'ils ne sont généralement pas directement membres des commissions foncières, n'en gardent pas moins une influence certaine sur elles. Au Bénin, ils ont au départ investi les toutes premières commissions mises en place par le PGRN ; ils se sont ensuite retirés de ces structures sur insistance du PGRN (qui voulait réduire la taille des commissions foncières), mais ils ont manœuvré en faveur de la désignation de leurs fils ou frères au sein des commissions.

L'expérience burkinabé confirme que la mise en place des commissions foncières soulève des problèmes de légitimité de ces structures. Pour le projet, les commissions foncières devraient être des instances de représentation de la population ; à ce titre elles devraient jouer d'une part un rôle de témoin informé et privilégié des opérations de levé des parcelles et, d'autre part, un rôle « d'expert foncier local » auprès des équipes chargées du levé. En pratique, les commissions foncières sont généralement perçues par les populations et traitées par les équipes d'intervention PFR comme de simples relais du projet sur le terrain. De

41 A Soubré, les autochtones dans la zone PFR souhaitent que le PFR fasse les délimitations des terroirs villageois afin que chaque village connaisse son terroir pour y « repérer » tous les étrangers. Ces derniers une fois identifiés devraient louer de façon annuelle ou cyclique les terres qu'ils occupent ; le paiement de la rente est valable aussi bien pour les cultures vivrières que pour les cultures pérennes. Les autochtones ne souhaitent plus vendre leurs terres, ils ne souhaitent pas non plus faire délivrer un titre foncier à un étranger.

42 P. Lavigne Delville, H. Edja, R. Bernard, L. A. Deguenon, P. Y. Le Meur, A. Rochequede. Schéma d'Action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin : propositions soumises à l'atelier national. Paris, GREP, Avril 2003.

plus, en l'absence d'un document de référence clair précisant leurs rôles et définissant leurs compétences, on assiste à des dérives diverses dans les pratiques. Ainsi les commissions foncières développent des pressions sur certains exploitants, leur interdisant par exemple de déclarer leurs droits ; des membres de commissions foncières font enregistrer à leur profit personnel des espaces de réserves foncières. Au lieu d'être une structure légitime représentative de la population locale dans toute sa diversité (y compris les migrants agriculteurs et les pasteurs) les commissions foncières au Burkina se présentent en réalité comme des structures contrôlées par les chefs coutumiers et relayant leurs stratégies foncières spécifiques. A la faveur d'un détournement des principes de représentation démocratique⁴³ associé à une exploitation des principes fonciers coutumiers⁴⁴, et exploitant de manière astucieuse l'obligation de neutralité que ne cessent de proclamer les équipes PFR sur le terrain, les commissions foncières du PFR-Ganzourgou au Burkina se sont de fait mises en position de manipuler les équipes techniques PFR, et de réaliser l'exploit d'une « opération de force en douceur ».

3.2.2 Le recensement des droits fonciers locaux

Le recensement des droits fonciers locaux constitue la phase essentielle de l'opération PFR en tant qu'approche de sécurisation foncière. Il s'agit en effet de reconnaître les droits fonciers locaux tels qu'ils sont vécus et perçus par la population elle-même. La reconnaissance des droits fonciers suppose qu'ils soient connus. Une mauvaise connaissance des droits fonciers locaux conduirait à consacrer des droits illégitimes et donc à introduire des facteurs supplémentaires de conflits au sein des communautés locales. La question qui se pose est de savoir si

les équipes chargées de la réalisation des recensements disposent des compétences et outils nécessaires pour une connaissance réelle des droits fonciers locaux.

La connaissance des droits fonciers locaux est obtenue par la réalisation d'enquêtes foncières locales. L'enquête foncière vise à :

- identifier les différentes parcelles d'exploitations ;
- identifier les exploitants qui les mettent en valeur ;
- préciser la nature des droits exercés par les exploitants sur ces terres.

Les droits doivent être recensés tels qu'ils s'exercent sur le terrain, et non tels qu'ils devraient l'être, en fonction par exemple de la législation foncière ou des souhaits de l'opérateur PFR.

En Côte d'Ivoire, une mission d'évaluation du PFR⁴⁵ a attiré l'attention sur l'erreur qui a consisté à concentrer les efforts sur la dimension topo-cartographique du PFR au préjudice des dimensions socio-fonciers, et plus particulièrement de la transcription des droits fonciers coutumiers. On peut ajouter à cette observation la sous-estimation de la complexité des problèmes juridiques à traiter⁴⁶.

En ce qui concerne la méthodologie d'identification des droits fonciers existants, la même mission d'évaluation du PFR en Côte d'Ivoire a attiré l'attention sur certaines préconceptions qui risquent d'être renforcées par la confrontation des équipes avec les difficultés de terrain. Dans la démarche pratique du PFR, telle que constatée par l'équipe d'évaluation, l'enregistrement des droits coutumiers à partir de catégories juridiques standardisées, censées couvrir toutes les situations régionales, tend en effet à uniformiser et à rigidifier les principes

43 Pressions diverses, directes et indirectes, sur la désignation des membres de la commission, surtout du Président.

44 Les sites d'intervention du PFR Burkina sont dans leur grande majorité considérés comme des « villages sans terroir », dépendant donc coutumièrement du terroir de villages traditionnels.

45 BOSC P.M. et Al., Evaluation de l'opération pilote de plan foncier rural, 1996, CIRAD/SAR n° 84/96, Banque Mondiale.

46 Le PFR-Ganzourgou au Burkina avait intégré à son équipe un juriste foncier qui malheureusement n'a pas poursuivi la collaboration.

coutumiers. Le risque est donc grand que les droits recensés ne correspondent pas à ceux « effectivement vécus » par les populations sur le terrain.

Partout, les difficultés sociales et opérationnelles qu'éprouvent les équipes de terrain, ajoutées à la pression du rendement, incitent ces équipes à opter pour les solutions les plus faciles quant à l'identification et à l'enregistrement des droits. Ces solutions consistent notamment en :

- l'adoption d'une terminologie standard des titulaires fonciers ou gestionnaires de terres, au prix parfois de contorsions pour faire entrer les réalités locales dans cette nomenclature⁴⁷,
- la tendance à contourner les conflits : pour faciliter les levers une pression est souvent exercée sur les agriculteurs pour qu'ils taisent leurs différends ou pour qu'ils trouvent un accommodement provisoire ; de même il est observé des pratiques de recensement systématique et validé des désaccords sur les zones ou les limites litigieuses les plus évidentes.

Dans le cas du Burkina, les droits tels que perçus sur le terrain sont loin de faire l'objet d'un consensus. Ainsi, la zone d'intervention du PFR est clairement revendiquée par l'Etat comme relevant de sa propriété exclusive ; les migrants eux se considèrent comme occupants légaux, car installés par l'Etat ; pourtant, ils ne détiennent aucun titre attestant de leur installation régulière par l'Etat. Quant aux autochtones, ils considèrent que toutes les terres de la zone d'intervention relèvent de leurs terroirs traditionnels légitimes, et qu'ils en sont les véritables propriétaires. D'un point de vue juridique strict, ils devraient se retrouver en conflit non pas avec les migrants exploitants des terres

⁴⁷ Par exemple à Béoumi, incertitude sur le statut réel du chef de quartier et de lignage par rapport à la gestion des terres par l'ensemble des aînés ; à Daloa, incertitude non tranchée concernant la prééminence foncière des autochtones ; à Soubré, enregistrement purement formel des seuls autochtones comme gestionnaires de terres.

mais avec l'Etat qui est le propriétaire légal du domaine foncier national.

Toujours au Burkina, c'est la population elle-même qui préfère ne pas déclarer les situations conflictuelles. Elle choisit d'en faire son affaire plus tard, hors de « l'ingérence » des équipes du projet. Des pressions assorties de menaces sont même exercées sur certains exploitants pour les empêcher de déclarer leurs droits ou de faire état de l'existence d'un conflit.

Ailleurs, les opérations de recensement ont été l'occasion d'observer l'émergence de pratiques de petites corruptions locales.

Dans de telles conditions, la vocation du PFR à enregistrer fidèlement les droits existants est partiellement hypothéquée par les insuffisances et limites des enquêtes foncières.

IV PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ETUDIEES

4.1 Le caractère innovateur et l'intérêt de l'approche PFR

4.1.1 Le renouvellement de la perception des droits coutumiers

L'Afrique est connue pour la richesse et la diversité de ses ressources naturelles. La mise en valeur de ces ressources a été au cœur des politiques de développement tant de l'ancienne administration coloniale que de celles des Etats africains actuels. Même si la polémique fait rage à ce sujet, la sécurité foncière apparaît comme une condition incontournable (mais non suffisante) pour inciter les producteurs ruraux à investir leur force de travail et leurs capitaux et à engager des activités d'intensification agricole ou pastorale. C'est la sécurité foncière qui permet à l'investisseur de capitaux d'être sûr de tirer profit des revenus générés par ses investissements, sans craindre que son droit soit prématurément remis en cause.

Jusqu'à présent, les tentatives de sécurisation foncière ont porté principalement sur l'élaboration de législations foncières en vue de la diffusion de la propriété privée des terres. L'outil de cette diffusion fut la procédure de l'immatriculation foncière, qui était censée purger les droits sur les terres africaines de leurs entraves coutumières pour les « hisser » au niveau de la propriété privée civiliste, réunissant ainsi entre les mains d'une même personne des attributs d'usage, de jouissance et de disposition de la terre. L'option en faveur de la procédure de l'immatriculation foncière sous-entendait une perception selon laquelle les droits fonciers coutumiers ne connaissaient pas la propriété privée de la terre⁴⁸ ; seul l'Etat pouvait donc être source d'une telle propriété, à travers l'immatriculation de la terre. On connaît le peu de succès qu'a connu cette procédure dans son objectif de diffuser la propriété foncière privée. Quant au principe de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers prévu par le décret AOF de 1955, il n'a jamais connu de texte d'application et n'a donc jamais été véritablement appliqué.

L'originalité de l'approche nouvelle préconisée par les Plans fonciers ruraux repose sur la reconnaissance de l'existence et de la légitimité de la propriété foncière coutumière, et sur la prise de conscience de l'existence et de l'importance d'autres modalités de jouissance des droits fonciers, différents de la propriété : ce sont les droits dits délégués (par les propriétaires coutumiers). Dès lors, il apparaissait essentiel de rendre compte de l'ensemble des droits exercés sur la terre, non pas comme l'a conçu et théorisé le législateur, mais comme le perçoivent et le vivent les communautés locales concernées elles-mêmes. L'approche descendante allant de la loi vers les droits fonciers locaux est remise en cause au profit d'une approche

remontante, allant de la réalité des droits locaux vers la définition d'une législation foncière adaptée.

4.1.2 L'adoption de mécanismes adaptés de reconnaissance des droits

Le PFR ne se contente pas de reconnaître le fait de l'existence et la légitimité des droits fonciers coutumiers ; il s'efforce d'inventer des mécanismes techniques et institutionnels adaptés permettant de les inventorier et de les enregistrer publiquement afin d'organiser ultérieurement leur protection juridique efficace. La procédure PFR a l'avantage d'être simple, compréhensible et accessible pour les populations rurales.

L'utilisation d'outils facilement lisibles même par des populations non alphabétisées constitue une originalité et un atout majeur pour le PFR. Ainsi, l'utilisation des photoplans, surtout ceux réalisés à une petite échelle, permet d'identifier l'ensemble des ressources naturelles du terroir (exploitations et jachères, mais aussi ressources communes) et de localiser les différents domaines lignagers. Quant à l'enquête démographique, elle complète utilement le « tableau » en recensant l'ensemble des acteurs détenant ou revendiquant à quelque titre que ce soit, un droit d'utilisation des ressources naturelles. La lecture aisée des photoplans et la visualisation des éléments tant du terroir que de la parcelle permet de créer entre opérateur et acteurs locaux, un sentiment de transparence et de confiance dont l'importance n'est pas à négliger. Il faut relever cependant que dès qu'on passe du réalisme du photoplan au plan parcellaire, on passe obligatoirement à un niveau d'abstraction qui peut limiter à nouveau les capacités de lecture et d'interprétation des documents et rouvrir ainsi les portes aux risques de manipulation par les agents chargés des opérations techniques.

L'enquête foncière publique et contradictoire constitue une phase décisive de l'opération PFR. D'une part, c'est l'enquête foncière qui permettra

48 Les ethnologues de la période coloniale, notamment, mettant en avant le caractère lignager et inaliénable de la terre, ont toujours affirmé que l'appropriation privative de la terre était inconnue en Afrique !

d'obtenir la connaissance exacte des droits fonciers détenus ou revendiqués par les différents acteurs locaux et d'organiser leur enregistrement après leur validation sociale et juridique (à travers la publicité foncière). D'autre part, l'enquête foncière est le moment où les levés sont réalisés publiquement et sur le champ, en vue de préparer l'élaboration des cartes de terroir. Le caractère public de cet ensemble d'opérations limite les risques de fraude et de manipulation dont sont souvent accusés les techniciens chargés des opérations dans le cadre des opérations classiques de délimitation et de bornage requis par la procédure d'immatriculation foncière.

Les problèmes relatifs à la transcription des droits recensés restent cependant posés pour les approches PFR. Entre la caricature du juridisme résultant de la qualification sans précaution des droits locaux à l'aide des catégories civilistes héritées des droits de tradition romano-germanique et les confusions résultant d'une restitution anthropologique peut-être fidèle mais complexe et difficilement utilisable des droits locaux, la marge de manœuvre semble très étroite. Le passage par l'élaboration de lexiques de terminologie foncière dans les langues locales semble un passage obligé. Une implication obligatoire de juristes dans la réflexion et le débat sur les questions de qualification des droits et de mise en cohérence avec l'ordonnancement juridique global constitue une approche prometteuse pour surmonter ces problèmes de transcription.

La délivrance de titre est le couronnement normal de l'opération PFR. Mais un tel résultat apparaît difficilement réalisable dans le cadre des différentes opérations PFR pilote, car supposant que la loi ait été élaborée et adoptée et ait précisé la nature du titre et l'étendue des prérogatives qu'elle confère à son titulaire. Or le PFR est conçu pour servir à l'élaboration de la loi. La mise en œuvre de la loi foncière ivoirienne, censée s'être inspirée de l'expérience PFR (sans que les éléments d'ancrage de la loi avec le

PFR soient évidents), a rencontré des difficultés qui ont amené à préconiser sa relecture avant même qu'elle ait pu s'appliquer. Au Burkina, on en est encore à la recherche de l'ancrage de l'expérience pilote avec les textes actuels, sans pour autant exclure la nécessité d'une révision des textes fonciers ruraux actuels.

La procédure PFR est caractérisée enfin par sa flexibilité de mise en œuvre : elle est en principe mise en œuvre à la demande des villages concernés ; elle s'appuie sur l'implication de structures locales de gestion foncière et est gratuite, du moins dans sa phase pilote actuelle. Le caractère volontaire souhaité de l'opération est cependant difficilement conciliable avec le caractère global des objectifs poursuivis par l'opération. Il y a toujours le risque qu'en cas de refus d'un village d'adhérer à l'opération PFR on arrive à terme à des poches résiduelles si aucune mesure alternative n'est préconisée pour ces cas. Se pose alors la question de l'accès à titre individuel aux bénéfices de la procédure PFR, notamment en cas de refus d'un village de s'engager.

4.2 Les risques inhérents à la démarche

4.2.1- Les comportements d'anticipation de l'intervention du PFR

La mise en œuvre du PFR se fait aujourd'hui dans un contexte où les ressources foncières sont de plus en plus rares et sont l'objet de compétitions exacerbées. Il est donc illusoire de penser que les acteurs locaux attendront passivement que les droits fonciers soient recensés et définitivement validés. Ce qui caractérise la gestion foncière coutumière de la terre, c'est la souplesse et la flexibilité dans l'utilisation de la terre. Les rapports fonciers n'étaient jamais figés une fois pour toutes. Ainsi, une terre « donnée » à une personne pouvait en principe faire un jour retour dans le patrimoine du donateur pour des raisons

diverses⁴⁹. L'annonce de l'intervention d'une opération PFR fait craindre que des rapports conclus pour rester souples ne soient désormais définitivement figés. Les populations autochtones en particulier craignent toujours légitimement qu'une opération PFR n'aboutisse à les dépouiller indirectement d'une part importante de leurs droits ancestraux sur les ressources de leur terroir au profit d'allochtones qu'ils ont été généreusement accueillis de longue date ou récemment. La réaction généralement observée est de remettre préventivement en cause les droits antérieurement concédés aux tiers, pour les empêcher d'être recensés par le PFR comme titulaires de droits définitifs. Au Nord du Bénin par exemple, les paysans non-proprétaires de terres dans le village rejoignent les fermes (*gberukpanin*) où ils pratiquent le défrichement, se font détenteurs de terres et attendent que le PFR viennent les enregistrer un jour. Au Burkina, l'annonce de l'opération PFR a provoqué l'invasion des terres de réserves du périmètre d'intervention du projet. Dans une telle course à l'accaparement de terres, ce sont les ressources communes comme les pâturages et les forêts communautaires qui sont dévastés.

4.2.2- Manipulations locales et petite corruption

Les acteurs locaux ne sont pas les seuls à chercher à tirer avantage de la mise en œuvre d'une opération PFR. Les nouveaux entrepreneurs ruraux à la recherche de terres pour la réalisation d'investissements en milieu rural espèrent aussi profiter d'une procédure simple et peu coûteuse pour réaliser des opérations d'accumulation et de spéculation foncières. Ces opérations d'accumulation foncière sont facilitées par les rapports privilégiés multiformes que ces nouveaux entrepreneurs ruraux entretiennent avec les élites traditionnelles que sont les chefs traditionnels.

L'implication de structures locales de gestion foncière (commissions foncières) aurait dû permettre d'éviter les pratiques de corruption et de spéculation foncière. Ce sont pourtant les responsables de ces mêmes structures locales, dont la légitimité n'est d'ailleurs pas toujours établie, qui valident à leur propre profit l'occupation d'espaces fonciers communs ou qui monnayent leur complicité pour faire valider des occupations irrégulières de terres communes ou litigieuses.

Les mécanismes envisagés pour assurer la transparence de la procédure de constatation des droits peuvent être paralysés par les caractéristiques propres de fonctionnement des communautés locales. Les sociétés traditionnelles ne sont pas des sociétés démocratiques mais des sociétés fondées sur des hiérarchies et les inégalités de statut. Il est facile dans un tel contexte d'empêcher, à travers diverses formes de pressions, certains acteurs vulnérables (femmes, migrants, pasteurs, personnes «castées»...) de faire valoir leurs droits légitimes et de les faire enregistrer et protéger.

4.3 Les insuffisances de mise en œuvre

Les expériences pilotes analysées révèlent que de nombreuses insuffisances ont entaché leur mise en œuvre.

4.3.1- Les insuffisances des campagnes d'information et de sensibilisation.

Les campagnes d'information et de sensibilisation semblent être à la source d'interprétations divergentes et contradictoires des opérations envisagées par les acteurs locaux. On peut certes accuser la faible capacité de compréhension des populations majoritairement analphabètes ; mais il faut aussi et surtout s'interroger sur le contenu et la qualité du message diffusé, ainsi que sur les modes de communication adoptés. Il importe de prendre en considération le caractère très sensible et les enjeux locaux existant autour du foncier dans la conception des messages à diffuser. Il faut

⁴⁹ Emigration ; arrêt d'exploitation ; non respect des principes de relations sociales...

aussi diffuser l'information non pas de manière ponctuelle, mais dans la durée. Enfin, les campagnes d'information et de sensibilisation doivent tenir compte de l'existence de nombreux « absents » du foncier (émigrés, transhumants, femmes écartées lors des réunions publiques...). Plus qu'une campagne d'information-sensibilisation, ce sont de véritables campagnes itératives de communication qui doivent précéder la mise en œuvre effective de PFR.

4.3.2- Qualité des enquêtes foncières et de l'enregistrement des droits

La qualité des enquêtes foncières est cruciale dans toute opération de PFR. La qualité de l'enquête foncière détermine la légitimité des droits qui seront enregistrés. Or la terminologie utilisée peut être à l'origine de confusions très graves dans l'enregistrement des droits. Pour éviter de telles dérives, les enquêtes foncières doivent être réalisées sous le contrôle et la supervision de personnes ayant une connaissance solide des problématiques foncières coutumières en collaboration avec des juristes. L'élaboration de lexiques terminologiques du foncier dans les principales langues locales, impliquant à la fois des sociologues et des juristes est de nature à limiter considérablement les erreurs et confusions dans l'enregistrement des droits. Une autre approche pourrait consister à enregistrer provisoirement le droit en utilisant directement la terminologie utilisée dans la langue locale. L'expérience béninoise montre que, sur les sites où l'effort d'établissement d'un lexique terminologique du foncier a été consenti, les difficultés liées à l'enregistrement ont été mieux surmontées que sur les autres sites.

La qualité des enquêtes foncières semble affectée par la pression des objectifs quantitatifs (superficies levées...) imposée aux projets. Les indicateurs d'ordre qualitatifs devraient être privilégiés pour l'évaluation de l'exécution et de l'impact de ces projets.

On peut se poser la question de savoir si l'opération PFR est toujours faisable au niveau national, respectant les rigueurs qualitatives d'une traduction fidèle des pratiques locales.

4.3.3 Le défaut de maîtrise des outils PFR par les membres des commissions foncières

La formation reçue par les membres des commissions foncières a trait à :

- la lecture des photographies aériennes ;
- l'interprétation des orthophotoplans ;
- la lecture des plans et cartes ;
- l'utilisation du listing des ayant-droits et du registre des observations et des oppositions.

Il y a par contre d'autres thèmes importants qui ne sont pas touchés: le remplissage des fiches sur les droits fonciers, l'enregistrement, l'archivage et la mise à jour des contrats fonciers. Dans l'ensemble les membres des commissions foncières semblent se retrouver relativement bien sur les documents finaux du PFR (plan parcellaire). Par contre, ils ignorent les modalités d'enregistrement et de transcription de ces droits.

4.3.4 Les limites de l'approche parcellaire

L'approche PFR n'est pas une panacée. Une étude récente sur le PFR béninois⁵⁰ a montré les difficultés de l'application de la démarche PFR à des contextes variés. Ainsi, par exemple dans les fronts pionniers béninois marqués par l'instabilité du maillage foncier, l'imprécision des frontières inter-villageoises et la faible définition des autorités foncières, le PFR a été jugé peu approprié par rapport à des démarches qui privilégieraient l'établissement de contrats ou de conventions. Il en est de même dans les zones où les terroirs villageois sont fortement imbriqués et où la non-synchronisation des opérations PFR

50 P. Lavigne Delville, H. Edja, précité, 2003.

pourrait cristalliser davantage les conflits frontaliers.

4.3.5 La prédominance des aspects techniques sur les aspects socio-juridiques

Le PFR est un processus de sécurisation foncière. En tant que tel, il est appelé à valider des droits fonciers qui ont été préalablement légitimés par la population elle-même. L'originalité de l'approche PFR réside certes dans les outils techniques utilisés, mais l'élaboration de ces outils techniques doit être assujettie à la construction du processus de légitimation sociale des droits fonciers comme fondement de leur validation juridique ultérieure. Une focalisation des efforts sur les aspects techniques au détriment des aspects socio-juridiques est de nature à porter gravement atteinte à l'efficacité de l'opération dans son intégralité. Dès le départ de l'opération PFR, il importe de rechercher les mécanismes à travers lesquels les droits recensés seront validés. La validation des droits résulte de leur conformité avec la législation foncière en vigueur. Les résultats des projets PFR peuvent être validés soit à travers l'établissement de passerelles entre les expériences pilotes conduites et les textes actuellement en vigueur ; soit encore à travers l'alimentation des processus de définition de nouvelles politiques foncières et d'élaboration de nouvelles législations foncières rurales.

4.4 Problématique de la généralisation du PFR

Est-il possible de généraliser l'utilisation de l'outil PFR à l'ensemble d'un pays, et au-delà d'un pays, à l'ensemble de la sous-région ouest-africaine ? On peut tenter de répondre à une telle question en tirant des enseignements de la mise en œuvre du PFR et de son impact par rapport aux conditions spécifiques de départ des cas étudiés.

4.4.1 Enseignements tirés de la diversité des ressources

De manière générale, le PFR a été utilisé comme outil d'identification de droits fonciers sur des terres agricoles. Les exemples du Bénin et de la Côte d'Ivoire, et pour l'essentiel du Burkina, concernent la sécurisation de parcelles agricoles individuelles ou familiales. Le PFR semble correspondre aux attentes des populations dans les zones où le processus d'individualisation des terres est très poussé (cas du Sud Bénin). La zone d'expérimentation du Burkina Faso présente également cette caractéristique d'être composée de parcelles aménagées agricoles facilement identifiables dans leurs limites et quant à leurs détenteurs.

Par contre, on peut douter de la capacité des PFR à intervenir efficacement dans un contexte pastoral. En zone sahéenne, les espaces pastoraux sont des espaces particulièrement diversifiés. Il s'agit tantôt d'espaces affectés exclusivement aux activités pastorales (l'agriculture y est alors interdite), et tantôt d'espaces à utilisation multiples (l'agriculture et l'élevage sont pratiqués, sur la base de la négociation de conventions relatives aux périodes et modalités d'accès aux ressources pastorales). Au Sahel, les espaces pastoraux n'appartiennent en propre ni à un individu, ni à un lignage déterminé. Ce sont des ressources communes, accessibles par tous. La mise en œuvre d'une opération PFR présenterait le risque d'obliger les acteurs à déterminer le titulaire des pâturages et à induire de manière indirecte une privatisation d'espaces de ressources communes, incompatible avec leur gestion équitable et durable. Le second risque de l'approche PFR est le cloisonnement d'espaces qui jusque là étaient d'utilisations multiples. Enfin, les espaces pastoraux sont les premières victimes des pratiques d'occupation préventives des « espaces non exploités » induites par les PFR : non seulement les pâturages sont défrichés et annexés aux exploitations agricoles, mais les pasteurs sont l'objet de pressions et menaces visant à les

empêcher de revendiquer quelque droit foncier que ce soit. L'outil PFR n'est à l'évidence pas le moyen le plus approprié pour sécuriser les droits fonciers pastoraux. Ceci ne conduit pas cependant à disqualifier le PFR comme mode de sécurisation foncière dans un terroir agropastoral : il faut que l'outil PFR soit combiné avec d'autres approches complémentaires de sécurisation foncière telles que les conventions locales.

4.4.2 Enseignements liés à l'analyse de l'intensité et de la nature des conflits

La sécurisation des droits fonciers moyennant leur clarification, comme proposée par la démarche PFR, part des trois hypothèses suivantes, plus ou moins explicitées :

- la prévalence d'une situation de confusion par rapport à ces droits ;
- l'intérêt des acteurs de clarifier leurs droits respectifs ; et
- les acteurs accordent une priorité à la clarification des droits par rapport à la poursuite de leurs propres intérêts, parfois antagonistes.

Si une de ces hypothèses se trouve non confirmée, l'approche perd sa pertinence. Si, par exemple, les revendications des acteurs sont antagonistes, la clarification de leurs droits ne dénoue pas les conflits, mais risque de les aggraver.

Autrement dit, le PFR peut réaliser avec succès sa mission de clarification des droits fonciers, à condition que les conceptions suivantes soient généralement acceptées: la terre est considérée comme bien économique, facilement transférable; il y a, par parcelle, un titulaire de droits unique et individuel, ayant des droits exclusifs; les transactions foncières répondent à des critères purement économiques. Dans un tel contexte, la formalisation, la clarification des droits, à un coût réduit, fait sens. Certains traits d'une telle situation se retrouvent, à la limite, au sud du Bénin, avec une démultiplication des transactions

foncières, mal exécutées, mal suivies, souvent contestées, et ceci dans un cadre d'individualisation et de transformation très avancées de la terre en bien économique, en marchandise.

Dans les autres régions étudiées, les intérêts fonciers des acteurs paraissent être clairs, mais contradictoires. Leur priorité n'est pas la clarification des droits, mais la mise en œuvre d'un dispositif de médiation, de négociation.

Il ne faut pas oublier les vastes régions où l'intensité faible des conflits ne demande aucune intervention extérieure de ce type, qui ne représenterait ici qu'une 'curiosité intellectuelle', comme le fait remarquer Chéibane Coulibaly.

En résumé, la démarche PFR demande au préalable une analyse profonde de la nature et de l'intensité des enjeux fonciers, pour mieux répondre à la nécessité d'une clarification des pratiques locales. Vu la diversité des contextes écologiques et économiques, la réponse donnée ne sera pas identique à l'échelle nationale.

Une opération nationale PFR se heurte alors à la diversité des pays et régions en considération. En plus, sa faisabilité, dans un délai raisonnable et sans sacrifier les exigences de qualité, sa fidélité aux pratiques locales, reste à démontrer.

4.4.3 Le PFR face aux autres approches de sécurisation foncière

Le PFR apparaît à la dernière génération d'approches de politique foncière. Il est partie intégrante d'une gamme de différents outils et d'autres approches que l'on peut synthétiser ainsi qu'il suit :

- les approches législatives ;
- les approches techniques ;
- les approches contractuelles⁵¹.

51 Hubert M. G. Ouédraogo, «Conditions juridiques de reconnaissance des droits fonciers locaux et des pratiques foncières locales». Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux, Paris, GRET, 2003. pp. 82-93.

Le PFR relève de ce que nous qualifions d'approche technique. Il met en avant la constitution d'une documentation foncière aux moyens de procédés opérationnels de recensement, de représentation et de consécration des droits fonciers locaux. Le PFR a ainsi pris la suite des approches législatives et réglementaires qui, elles, se situaient dans la perspective de l'idéologie du « droit au service du développement », qui reposait fortement sur la croyance que le droit pouvait faire évoluer, en lui-même, les pratiques sociales et provoquer le progrès social. La grande erreur de cette idéologie est de penser que le droit se suffit à lui-même, et que dans une approche prospectiviste, le législateur pouvait faire preuve de volontarisme et devancer les réalités sociales et économiques. Une des conséquences de cette vision, qui a concerné non seulement la matière foncière mais aussi plusieurs autres domaines du droit, est que le législateur se préoccupe peu de l'effectivité de la loi. L'essentiel est d'indiquer la direction voulue par lui, en espérant que le temps rapprochera progressivement le fait du droit. Les mesures d'application des législations foncières ont rarement été élaborées et on s'est rarement soucié de la mise en place des institutions responsables de la mise en œuvre des textes.

Le PFR vient suppléer aux lacunes des approches législatives en adoptant une démarche pragmatique et en accordant l'importance requise à l'opérationnalisation des mesures de sécurisation foncière. D'une certaine manière, le PFR passe de la théorie à la pratique foncière. Ce qui importe, ce n'est pas l'affirmation des grands principes, c'est l'expérimentation des outils et méthodes de sécurisation foncière. C'est-à-dire la mise au point des mécanismes qui permettent de disposer d'une connaissance précise des droits fonciers locaux (documentation foncière) et de les consacrer par la délivrance d'un titre écrit (validation juridique).

Mais par rapport à l'approche législative, le PFR a les inconvénients de ses avantages. Autant le PFR est pragmatique

et opérationnel, autant il ne repose pas sur une législation préalable qui lui donne justement la validation juridique sans laquelle elle ne sert en définitive à rien d'autre qu'à rester une expérience pilote. C'est à travers l'établissement d'une passerelle entre les résultats positifs des expériences pilotes et le cadre législatif existant ou à construire que le PFR prendra tout son sens en tant que mécanisme de sécurisation foncière.

Les approches de conventions locales⁵² résultent d'une part du constat de l'échec des approches législatives et d'autre part de la prise de conscience de la richesse et du dynamisme réel des pratiques foncières locales, dites coutumières. Les conventions locales expriment la capacité des acteurs ruraux locaux à s'adapter aux mutations économiques et foncières très rapides, en produisant de nouvelles pratiques régulatrices des rapports fonciers. Il s'agit des nouveaux et nombreux contrats *sui generis* qui régissent les relations foncières, mais aussi des nouveaux usages fonciers (ou règles locales) qui font spontanément autorité au sein des communautés locales. Les conventions locales présentent l'avantage de la flexibilité de l'adaptabilité et de l'effectivité qui font tant défaut aux législations foncières actuelles. Mais comme les PFR, elles ne bénéficient pas d'un fondement juridique préalable de légalité, d'où le problème de leur validation juridique. Les conventions locales présentent l'avantage par rapport à l'approche PFR que d'une part elles sont initiées et entièrement appropriées par les populations locales et que d'autre part elles ne coûtent presque rien pour leur mise en œuvre. Quelques améliorations et ajustements d'ordre juridique suffisent à assurer leur validité. De même quelques initiatives simples (élaboration et diffusion de formulaires types par exemple) sont susceptibles de favoriser leur généralisation.

⁵² Voir à cet égard l'analyse remarquable de Moussa Djiré, Les conventions locales au Mali, 2003.

Cependant, les conventions locales présentent la limite de ne fonctionner que là où les communautés rurales ont pu élaborer des compromis locaux. Malheureusement les communautés locales ne sont pas toujours capables de réaliser par elles-mêmes des compromis, bases nécessaires de toute convention. Il importe de signaler que, de manière générale, presque exclusive, les conventions locales portent sur d'autres types de ressources que les ressources foncières, notamment sur les ressources renouvelables telles que les forêts.⁵³

En définitive, il apparaît clairement que le PFR n'est pas une approche exclusive des autres types d'intervention et que les autres approches ne se suffisent pas non plus à elles-mêmes. Le défi de la politique foncière à relever est en réalité celui d'assurer la combinaison et la complémentarité des apports résultant de l'ensemble des approches connues jusque là.

4.5 Quelques questions à approfondir

Au terme de cette étude comparative sur les PFR, il semble important d'attirer l'attention sur quelques questions qui méritent d'être approfondies. Ces questions sont relatives d'une part à l'interrogation sur la pertinence de l'approche elle-même et d'autre part aux ajustements qui apparaissent souhaitables pour renforcer l'efficacité de l'approche.

4.5.1 La clarification foncière produit-elle forcément la sécurité foncière ?

Le PFR repose sur le principe de clarification du jeu foncier local. Mais aussi paradoxal que cela puisse paraître, la question que l'on finit par se poser en examinant les problèmes de mise en œuvre de l'approche PFR est la suivante : faut-il clarifier les rapports fonciers locaux ? Poser le principe de clarification des rapports fonciers locaux, c'est d'emblée admettre que ceux-ci sont obscurs, confus et ont besoin d'être clarifiés. Mais les

rapports fonciers sont obscurs pour qui ? Clarifier c'est mettre à jour ce qui est obscur. C'est aussi expliciter ce qui est simplement implicite. Une question que l'on peut alors se poser est celle-ci : après : que faut-il clarifier ?

La question reste en effet de savoir si ce que l'on veut clarifier a déjà été négocié par les parties, ou s'il s'agit de les amener à exprimer désormais une option qui n'avait pas encore été débattue. Les conflits déclenchés par la mise en œuvre des opérations PFR tournent en effet autour de la question de la détermination du propriétaire de la terre. Or la question de la propriété fait rarement l'objet de discussion lors de l'installation des allogènes dans un terroir. La question que cherchent à résoudre les procédures foncières coutumières est celle de l'accès à la terre pour produire et non celle de l'appropriation de la terre qui de manière tacite ne se pose pas. Le migrant qui s'installe n'a aucun doute qu'il n'est pas propriétaire de la terre ; l'autochtone qui l'accueille n'a non plus aucun doute qu'en permettant au migrant de s'installer, il n'aliène en rien son patrimoine foncier pour l'avenir. C'est dans le développement des relations foncières que les choses finissent par se complexifier, et que chacune des parties commence à se positionner implicitement pour le contrôle de la terre. La mise en œuvre de l'opération PFR étant l'occasion à travers laquelle les titulaires de droits délégués sont questionnés sur la nature de leur droit, ce qui à l'origine était clair mais non explicite, devient du coup ambigu et facteur de différends. Les conditions d'un conflit ouvert entre acteurs locaux qui jusque là parvenaient à coexister tant bien que mal sont alors réunies⁵⁴. Le projet de clarification des rapports fonciers aboutit paradoxalement à l'insécurité des droits d'utilisation de la terre qu'il prétendait servir. Mais en réalité, le PFR ne fait que

⁵³ Stamm, Sawadogo, Ouédraogo et Ouédraogo, 2004.

⁵⁴ Le parallèle pourrait être établi avec la situation des familles polygames où il est indécrot et mal à propos d'interroger sur la mère utérine de chacun des enfants de la famille ! Chacune des épouses du père est pleinement une mère pour chacun des enfants. La société traditionnelle considère que chercher à « clarifier » la situation de la famille traditionnelle c'est indirectement introduire les germes de la division et de l'implosion de la cellule familiale.

précipiter et accélérer un conflit qui tôt ou tard devait éclater. On a souvent tendance à percevoir le conflit uniquement dans ses dimensions négatives. Mais le conflit peut être aussi facteur de changement social en obligeant les différents acteurs à faire des compromis et à définir des règles consensuelles du jeu. L'essentiel est alors d'être capable de dominer le conflit et de le gérer. Le PFR peut-il alors réellement s'émanciper du règlement du conflit comme on a tendance à le présenter ainsi?

4.5.2 Consacrer des pratiques ou consacrer des compromis ?

Le PFR part du postulat qu'il faut recenser les pratiques foncières locales telles qu'elles sont, sans chercher à les influencer. Au plan méthodologique, on peut comprendre une telle option, censée partir de la réalité des rapports sociaux locaux et permettre la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Poussée plus loin, cette position pourrait produire des résultats contraires à l'objectif de sécurisation foncière poursuivi. Les pratiques foncières locales traduisent certes la réalité des rapports fonciers locaux. Mais, il ne faut pas idéaliser les pratiques locales qui ont leurs travers et leurs injustices. Les rapports sociaux sont la résultante de diverses dynamiques sociales internes aux sociétés rurales dites traditionnelles. Aujourd'hui, on voit des acteurs locaux qui cherchent à s'émanciper du rapport de force actuel en faveur des institutions coutumières et du pouvoir des aînés. La situation la plus flagrante est celle de la situation foncière des femmes, des jeunes ou encore des migrants, où les pratiques locales s'opposent à la sécurisation des droits pour les un et à l'accès à la terre pour les autres. Faut-il par exemple consacrer et valider les pratiques locales en privant les femmes de la terre ? Faut-il aussi priver les nationaux non autochtones de tout droit à la propriété foncière au prétexte que les pratiques locales les considèrent comme des étrangers ? Faut-il valider et consacrer de telles pratiques par le PFR au nom de la neutralité de l'opérateur.

Enfin, la population conteste parfois les droits détenus par l'Etat lui-même, notamment sur les forêts classées et autres ressources communes. Faut-il alors consacrer l'occupation illégale des forêts classées dans le recensement des droits lors des opérations PFR ?

Tous ces exemples tirés de la réalité des opérations PFR incitent d'une part à relativiser le respect des pratiques locales et d'autre part à être moins exigeant à propos de la neutralité de l'opérateur. Sans prôner un interventionnisme et un « droit d'ingérence » dont on connaît déjà les méfaits, on peut souhaiter que l'opérateur ait un regard critique y compris sur les pratiques foncières locales. Il semble plus approprié que la clarification des droits fonciers ne soit pas une fin en soi, mais qu'elle serve plutôt de support pour organiser une renégociation, en connaissance de cause, des droits fonciers locaux en vue de leur légitimation et consécration ultérieure. La renégociation des droits permet de faire prendre en considération les situations inévitables et d'œuvrer à forger les consensus fonciers que la communauté est prête à accepter à un moment donné. L'Etat et le législateur africains ne peuvent être réduits au rang de simples observateurs et enregistreurs des phénomènes sociaux. Ils ont le devoir et la responsabilité de jouer leur rôle de garant des libertés et des droits fondamentaux des citoyens. Ce sont les politiques foncières qui peuvent offrir aux différents acteurs les points de repère nécessaires pour entreprendre et réussir les négociations souhaitables dans la redéfinition des rapports fonciers.

4.5.3 Ajustements souhaitables

Les PFR ont été conçus surtout pour assurer la protection des droits coutumiers individuels comme collectifs (droits familiaux). Ceci constitue une avancée notable par rapport à la situation antérieure. Mais il faut prendre garde à ce que la préoccupation de préservation de ces droits particuliers, qu'ils soient individuels ou collectifs, ne se fasse pas

au détriment des droits sur les ressources communes (common resources) comme les pâturages ou les forêts communautaires. Il s'agit en fait d'établir un équilibre entre intérêts particuliers locaux d'une part et intérêt général local d'autre part. L'implication de l'Etat, à travers ses représentants locaux (administration générale et services techniques), et des collectivités locales, à travers les communes, est de nature à favoriser la prise en considération de ces intérêts généraux locaux.

Les PFR privilégient le recensement des droits fonciers coutumiers. Il faut veiller à ce que les efforts d'identification et de protection de ces droits ne conduise pas à sous-estimer les besoins de connaissance et de formalisation des différentes transactions foncières locales. L'approche PFR doit intégrer le suivi et l'appui à la formalisation des transactions foncières.

L'expérience du PFR doit pouvoir alimenter les réflexions en cours sur les politiques et les législations foncières. Pour cela, les mécanismes d'évaluation et de capitalisation ainsi que les efforts d'analyse comparative des expériences doivent être approfondis. De même, les efforts de réflexion sur la validation juridique des résultats obtenus doivent être dès le départ intégrés à la démarche elle-même. De ce point de vue, le processus béninois actuellement en cours de préparation à partir de l'expérience PFR d'un projet de loi foncière rurale et d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la loi a beaucoup à donner aux autres pays.

PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES

BENEDT/PFR Côte d'Ivoire, ERGECI-
Développement Burkina Faso. *Etude de faisabilité
de l'opération Plan foncier rural dans le
Ganzourgou*. Ouagadougou, MIFRAC, 1997.

BOSC P.M., J.-P CHAUVEAU, Y. S. AFFOU,
A. FIAN et P. d' AQUINO. *Évaluation de
l'opération pilote de plan foncier rural*. Abidjan-
Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des
ressources animales, CIRAD/SAR, 1996.

J.-P. CHAUVEAU. *Rural land plans: Establishing
relevant systems for identifying and recording
customary rights*. London 2003 (IIED Issue Paper
122)

M. DJIRÉ. *Les conventions locales au Mali*. Bamako
2003. IIED, Programme 'Réussir la
décentralisation'.

CNEDD-Niger. *Le système de plan foncier rural mis
en œuvre par le PNGTRN-Bénin: note technique de
capitalisation*. Niamey, (s.d.)

J.P. JACOB, S. OUEDRAOGO, L. PARE. *Etude des
systèmes locaux de gestion foncière dans la zone
d'intervention du Plan Foncier Rural/Ganzourgou*.
Rapport final. Ouagadougou 2002 (Ministère de
l'Agriculture).

Cabinet KLEIN-GODDARD ASS., Cabinet N'GOAM,
DIE-KACOU ASS. *Etude juridique et administrative
du plan foncier rural (Côte d'Ivoire)*, Abidjan, 1996.

Ph. LAVIGNE DELVILLE, H. EDJA, R. BERNARD,
L. A. DEGUENON, P. Y. LE MEUR, A.
ROCHEGUDE. *Schéma d'Action pour la mise en
œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en
République du Bénin : propositions soumises à
l'atelier national*. Paris, GRET, Avril 2003.

Ph. LAVIGNE DELVILLE, H. M.G. OUEDRAOGO,
C. TOULMIN (sous la direction de). *Pour une
sécurisation des producteurs ruraux: actes du
séminaire international d'échanges entre
chercheurs et décideurs*. Paris, GRET, 2003.

A. LEY. *Le régime domanial et foncier et le
développement économique de la Côte d'Ivoire*,
Paris, LGDJ, 1972.

M. J. R. OKOIN. «Le plan foncier rural de Côte
d'Ivoire : une démarche instrumentale ». *Politiques
des structures et action foncière au service du
développement agricole et rural*. Paris, CNASEA,
1998.

André OUEDRAOGO. *Plan foncier rural et
sécurisation foncière : note de présentation de*

*l'expérience en cours dans la province du
Ganzourgou*, PFR-G (BF), Zorgho, Novembre 2000

Hubert M. G. OUEDRAOGO. «Réformes agro-
foncières et développement en Afrique de l'ouest». *Revue
Burkinabé de droit*, n° 15, Janvier 1989, pp.
89-106.

Hubert M. G. OUEDRAOGO. «Les pratiques
juridiques informelles en matière foncière», *Les
pratiques juridiques, économiques et sociales
informelles*, Paris, PUF, 1991, Coll. Université
d'Orléans, pp. 431-438.

Hubert M. G. OUEDRAOGO. "Benin Land Country
Profile", *ADB Land Tenure Study*. ADB, Abidjan,
2003.

Hubert M. G. OUEDRAOGO, Daniel THIEBA,
Françoise KI-ZERBO. *Perspectives juridiques de
validation et d'utilisation des résultats du PFR*,
Ouagadougou, DEP, Ministère de l'Agriculture, Avril
2003.

Volker STAMM. *Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire:
une approche novatrice*. London, 2000 (IIED Issue
Paper).

Volker STAMM, R. OUEDRAOGO, D.
OUEDRAOGO, J.-P. SAWADOGO. *Micro-politiques
foncières dans trois villages de la province du Bam
au Burkina Faso*. London, 2004 (IIED Issue Paper).