

Les dispositifs locaux de régulation foncière : description empirique et premières analyses

I. INTRODUCTION : POURQUOI S'INTERESSER AUX PRATIQUES CONCRETES DE GESTION FONCIERE EN MILIEU RURAL AFRICAIN ?

1. La question de la gouvernance locale dans la gestion de la terre et des ressources

Les travaux antérieurs du Comité de Pilotage ont montré qu'un des problèmes essentiels de la question foncière relevait de la pluralité des normes et de la pluralité des instances intervenant sur le champ du foncier. La cohabitation non régulée d'instances d'arbitrage ou de décisions aboutit à une incertitude sur les droits et à de l'insécurité ou du conflit. En effet, au delà de dispositifs formels édictés par l'Etat, ou se greffant sur eux, les analyses foncières révèlent un jeu complexe d'acteurs, de règles, d'instances et de procédures, une « prolifération de normes et d'institutions » qui laisse une certaine incertitude sur les règles censées s'appliquer dans tel contexte, favorise les revendications multiples et contradictoires, les manœuvres opportunistes et les coups de force.

Cette situation n'est pas spécifique au foncier, mais traduit finalement l'histoire politique des pays, où les pouvoirs successifs se sont « empilés » sans vouloir ou arriver à imposer leur hégémonie. Dans un tel contexte, où les tentatives d'imposer des normes « d'en haut », sans prendre en compte les réalités, aboutit trop souvent à accroître la confusion, il est illusoire, à court terme, de penser que des règles étatiques pourront se substituer totalement aux règles et instances locales. La cohabitation entre différents types de pouvoirs semble donc une donnée structurelle. La régulation et la stabilisation du jeu foncier passeront plus vraisemblablement par des articulations entre régulation locale et régulation étatique. C'est dans un travail rigoureux de construction juridique et institutionnelle, qui donne corps à une politique publique tout en s'ancrant dans les normes et pratiques locales, que des règles et procédures à la fois légitimes et légales, effectivement mises en pratique par l'ensemble des acteurs, peuvent se construire.

Dans cette question de « gouvernance », le local (entendu ici comme comprenant l'échelon administratif de base – arrondissement, sous-préfecture, commune - et de deçà) apparaît un espace déterminant. C'est là que des adaptations pragmatiques peuvent être réalisées, lorsque

l'administration cherche à trouver des solutions. C'est là que les règles évoluent. C'est là que se traite l'essentiel des décisions foncières.

Face à la difficulté de réformes législatives « par le haut », il y a consensus pour penser que c'est à cet échelon intermédiaire du « local » que l'essentiel des marges de manœuvre existent, et que des politiques publiques adaptées devraient tenter de contribuer à stabiliser les procédures à ce niveau. Cela ne signifie pas que l'on renonce à toute politique publique ni à la volonté légitime de l'Etat de fixer les règles du jeu, mais part du constat empirique que, faute de suffisamment prendre en compte les logiques locales (fût-ce pour les transformer), une politique nationale ou une opération de terrain court de grands risques de ne pas aboutir aux résultats attendus.

Cette optique paraît d'autant plus crédible que l'analyse des pratiques foncières montre que, dans un contexte marqué par une insécurité juridique structurelle et une certaine indétermination du jeu foncier, les acteurs stabilisent des « itinéraires de sécurisation » dans la façon de mobiliser les différents pouvoirs, coutumiers, administratifs, et autres. Face à la prolifération des normes, certaines configurations favorisent une certaine convergence et stabilisation du jeu foncier.

Un des enjeux est donc de pouvoir réfléchir la façon de favoriser une telle stabilisation, en prenant en compte la pluralité des acteurs. Alors que les pratiques foncières des acteurs « d'en bas », les transactions foncières, etc. sont maintenant mieux connues, la façon dont se joue la régulation foncière locale, la façon dont les différents protagonistes interagissent, reste paradoxalement mal connue. C'est l'enjeu de ce travail que d'ouvrir cette boîte noire et de commencer à l'explorer.

2. Les dispositifs locaux de régulation foncière et le jeu des acteurs

L'étude de Rochegude « Décentralisation, acteurs locaux et foncier »¹ décrit précisément le cadre juridique et institutionnel dans les différents pays. Elle montre qu'il existe des différences significatives dans le dispositif public local, selon les pays. Cela aboutit-il à des effets différents sur le jeu des acteurs ? ou bien le cadre normatif étatique est-il finalement de peu de poids face aux configurations locales des pouvoirs et le cadre institutionnel formel est-il finalement de peu de poids ?

En tout état de cause, à l'échelle locale, les acteurs intervenant dans le jeu foncier ne sont pas que les acteurs étatiques ou ceux qui disposent de pouvoirs officiellement reconnus. De nombreuses autorités coutumières, de nouvelles élites associatives, des hommes politiques, les agents des services techniques, les services de la conservation foncière, jouent un rôle, plus ou moins reconnu, plus ou moins influent. Des comités plus ou moins formels sont souvent mis en place dans le cadre de projets ou par des Ong.

¹ Rochegude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays.

Le concept de « dispositif local de régulation foncière² » vise à rendre compte de cette diversité d'acteurs, à partir d'une approche empirique. Nous définissons ici le « dispositif local de régulation foncière » comme **l'ensemble des acteurs, publics ou privés, individuels ou collectifs, qui jouent un rôle effectif dans des décisions touchant au foncier (affectation ou validation de droits, enregistrement, arbitrages, etc.), sans présager de leur statut au regard de la loi, avec leurs relations de complémentarités, de compétition, de concurrence ou de synergies.**

Il s'agit ici d'analyser, dans des contextes précis relatifs à différents pays (voire différentes régions au sein d'un même pays), les modes effectifs de régulation foncière, et leurs relations avec le cadre légal et réglementaire : quels sont les acteurs effectivement impliqués dans la régulation foncière locale ? comment se prennent les décisions touchant au foncier et aux ressources ? quel recours est fait aux différents types d'acteurs puissants ? dans quelles conditions et pourquoi ? quels sont les effets de ces pratiques, en termes de résolution ou non des conflits ? l'ensemble produit-il une certaine régulation ou bien est-il fortement porteur de tensions et de conflits ?

3. Un atelier de travail pour avancer, dans une optique opérationnelle

L'objectif du chantier « dispositifs locaux » est :

à partir d'une meilleure connaissance des dispositifs et pratiques effectifs contribuant à la régulation foncière locale, mieux structurer la réflexion sur les éventuelles innovations qui seraient susceptibles d'en améliorer l'efficience.

La méthode de travail proposée consiste en un atelier de travail, mobilisant des chercheurs ayant une connaissance approfondie de leur terrain d'étude, autour d'études de cas élaborées selon une grille commune. Au delà de cette meilleure compréhension des pratiques effectives de régulation foncière, l'objectif est d'en tirer des enseignements en termes de façon de poser les questions, et éventuellement de façon de répondre, en termes de dispositifs publics/formels : en quoi la meilleure compréhension des modes concrets de régulation foncière permet-elle d'enrichir la réflexion sur la façon de raisonner la question des dispositifs officiels et de l'articulation des instances ?

Un comité d'organisation composé de J.P.Chauveau (IRD, UR REFO), Ph.Lavigne Delville (GRET), E.Le Roy (LAJP) et André Teyssier (CIRAD-TERA) a précisé la problématique, élaboré la grille, mobilisé les chercheurs. Au cours des trois jours d'atelier, sept études de cas (cf. liste en annexe) ont été présentées et débattues, et deux sessions de débat transversal ont eu lieu. Ce document présente la synthèse de l'atelier³.

² On utilisait dans un premier temps « dispositif local d'administration foncière », mais ce terme risquait d'avoir une connotation publique ou « gestionnaire » trop forte.

³ Les études de cas sont en annexe. Certaines études de cas sont en cours de publication dans les Documents de Travail de l'UR REFO.

Objectif des études de cas

Les études de cas doivent permettre de comprendre de façon fine comment se jouent les pratiques effectives de régulation foncière, dans un espace circonscrit donné. Ces pratiques peuvent être très variables, dans l'espace (micro-spécificités locales) ou le temps. Elles peuvent aussi dépendre du type d'enjeu, un conflit sur des dégâts de culture ne se gérant pas de la même façon qu'un litige sur une terre « prêtée » il y a quelques décennies. Il ne s'agit donc pas de décrire l'ensemble des pratiques de régulation foncière, mais de mobiliser son expérience et sa connaissance de la zone pour identifier les éléments les plus significatifs, les plus dynamiques, ou les plus originaux, et faire porter l'étude de cas dessus. On veillera néanmoins à bien contextualiser ce qui est décrit (situer ce qui est décrit dans l'espace et dans le temps ; est-ce très spécifique ou en partie généralisable dans la zone ?).

Le « point d'entrée » peut être varié : les enjeux ("productifs", techniques, socio-politiques...), les acteurs, les conflits, etc., pour autant que la description permettent de saisir l'ensemble du contexte.

On veillera aussi à restituer les discontinuités, les contradictions et les cas (fréquents) de non règlement définitif des conflits, afin d'éviter toute effet de systématisation et de mise en cohérence des pratiques.

II. LES DISPOSITIFS LOCAUX DE REGULATION FONCIERE : DEFINITION ET CADRE D'ANALYSE

1. Une approche empirique

A l'échelle locale, les règles, instances et acteurs intervenant dans le jeu foncier n'émanent pas seulement de la sphère publique. Des autorités, tant coutumières qu'administratives, de nouvelles élites associatives, des hommes politiques, les agents des services techniques, jouent un rôle, plus ou moins officiel, plus ou moins reconnu, plus ou moins influent. Des instances, des règles et des procédures plus ou moins légales ou informelles sont utilisées par les différents types d'acteurs locaux pour affecter et sécuriser l'accès au foncier ou aux ressources naturelles, des comités plus ou moins formels sont souvent mis en place dans le cadre de projets ou par des Ong.

Les « régulations foncières locales de fait » et les « dispositifs locaux d'administration foncière »

La régulation foncière est, empiriquement, la résultante des interactions entre, d'un côté, les pratiques des acteurs « puissants » qui ont, de fait sinon de droit, en vertu d'une forme ou d'une autre de pouvoir et de légitimité, un pouvoir d'influence dans les décisions et arbitrages fonciers, et, d'un autre côté, des marges de manœuvres que sont en mesure de se constituer les acteurs "ordinaires" du jeu foncier. Le terme "régulation foncière de fait" vise à cerner les éventuelles régularités ou les effets émergents, les résultantes de l'ensemble divers et en partie contradictoire des pratiques ; il ne suppose en aucun cas une cohérence de ces prati-

ques. Il faut au contraire veiller à mettre en évidence (sans pour autant les surestimer) les discontinuités et les contradictions.

Concrètement, le « dispositif local d'administration foncière » est l'ensemble des procédures et des organisations plus ou moins institutionnalisées qui interviennent de manière récurrente dans les pratiques locales, et de leurs relations de compétition, de superposition, de complémentarité ou de synergie.

On considère ici le « local » comme un niveau d'analyse, et non comme un espace délimité a priori. Le niveau local est celui où les acteurs impliqués dans le jeu foncier sont en mesure d'entretenir des interactions concrètes, mettant en relation le cadre quotidien d'activités (niveau villageois et en deçà) et l'environnement politique et légal qui leur est accessible (en général le dernier échelon de l'administration territoriale). Cet "espace local", dans lequel peuvent intervenir des acteurs non résidents (cadres urbains, chefs de canton, politiciens...), reste à déterminer empiriquement pour chaque cas.

Les acteurs de la régulation foncière locale (exemple théorique)



Un des enjeux d'une analyse en termes de dispositif local de régulation foncière est de dépasser le constat général de cette pluralité d'acteurs et de normes, pour décrire de façon plus précise :

- ▷ quels sont les acteurs qui jouent effectivement un rôle, et lequel ;
- ▷ dans quelles circonstances, par quel type d'acteurs, ils sont mobilisés ;

- ▷ en fonction de quels principes, normes, ils agissent en pratique ;
- ▷ dans quelles rapports avec les autres acteurs intervenant, en droit ou en fait, dans la régulation foncière.

On espère ainsi pouvoir :

- ▷ caractériser des types de configurations spécifiques, et mieux comprendre ce qui produit les dysfonctionnements ou au contraire des régulations effectives dans des contextes marqués par une pluralité d'acteurs ;
- ▷ mieux comprendre comment le dispositif formel institué par l'Etat interagit dans les configurations sociales locales, et en tirer des enseignements en matière d'orientations et de choix institutionnels pour les politiques foncières et de gestion des ressources naturelles renouvelables.

2. Comprendre les régulations émergentes

Les analyses en termes de pluralité des normes et des instances d'arbitrage rendent bien compte de la relative confusion du jeu foncier et la multiplication des conflits fonciers. Mais si effectivement les cas de dysfonctionnements sont faciles à identifier, on ne s'interroge pas assez sur les cas, beaucoup plus nombreux, où les procédures d'accès aux ressources foncières et à leur contrôle semblent « marcher » sans désordre majeur, en dépit de cette prolifération de normes, de règles et d'institutions : en effet, ce constat de la prolifération de normes est général, alors que les conflits n'émergent finalement que dans certaines circonstances, que les travaux récents permettent de mieux élucider.

Effectivement, dans bon nombre de situations, les régulations sont essentiellement d'un registre coutumier, l'administration évitant d'interférer. Les mécanismes locaux continuent à s'imposer, y compris pour des migrants qui s'intègrent sans problèmes dans les procédures d'accueil « d'étrangers ». De même, sur les ressources renouvelables, les autorités locales font parfois preuve d'une capacité à faire évoluer les règles (cf. par exemple Jacob, 2001, pour un cas sur les modalités de récolte des feuilles de baobab).

Même en dehors de ces zones, les populations ne restent pas passives. De nouvelles règles, de nouvelles procédures émergent, qui répondent, plus ou moins bien, à ces nouveaux enjeux. De nouvelles règles foncières émergent, face à la mise en culture de nouveaux espaces (les bas-fonds, par exemple), ou à de nouveaux rapports entre autochtones et migrants. C'est en particulier le cas des « modes de faire-valoir indirect » ou, pour être plus rigoureux, des procédures de délégation de droits d'exploitation (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et Chauveau, 2001).

Là où des transactions marchandes existent, les ruraux ont, de plus en plus, systématiquement recours à l'écrit pour matérialiser leurs contrats. Recours à des témoins, rédaction de contrats écrits, recours fréquent à des autorités validantes (chef de village, maire, voire préfet), témoignent de la recherche de procédures permettant de stabiliser les contrats. Bien sûr, la forme est loin des normes juridiques en matière de droit civil, le « papier » matérialise le fait qu'il y a eu transaction sans pour autant expliciter l'ensemble des clauses. Les deux parties n'ont pas toujours autant intérêt à clarifier et expliciter ces clauses et à se fermer ainsi des opportunités de réinterprétation/renégociation (Mathieu et al, 2000). Mais il s'agit néanmoins d'innovations institutionnelles importantes.

Les autorités locales, administration territoriale ou élus, contribuent eux-mêmes à mettre en œuvre des procédures officielles (car validées par un acte administratif) mais informelles (au sens où elles ne sont pas prévues par la loi) (Mathieu, 1999). Parfois, ce sont les cadres ressortissants qui incitent leur lignage à sécuriser leurs droits d'appropriation en développant des « cadastres lignagers » recensant les différents « étrangers » installés (Edja, 1997).

3. Gestion locale des terres et des ressources et décentralisation administrative : quel impact ?

Les politiques actuelles en matière de gestion des terres et des ressources renouvelables intègrent, à des degrés divers, le principe d'une gestion plus « locale », ce terme recouvrant une gamme de logiques, allant d'une gestion étatique déconcentrée participative à une délégation à des instances représentant les populations du pouvoir de définir et mettre en œuvre les règles. Parallèlement, en créant de nouvelles instances, de nouvelles règles, les politiques de décentralisation administratives modifient considérablement le paysage institutionnel local, la décentralisation administrative rebat – au moins en théorie - les cartes du pouvoir.

Ces différentes politiques – et en particulier la décentralisation administrative - ont, potentiellement, des impacts majeurs sur les modes concrets de gestion des terres et des ressources, en modifiant la structure du dispositif formel de gestion foncière. Elles peuvent contribuer à clarifier la situation, à unifier ou structurer les modes de régulation, ou au contraire accroître la confusion, en multipliant les acteurs en compétition pour le pouvoir foncier, en suscitant de nouveaux enjeux, en accroissant les rivalités. On peut penser que la façon dont la décentralisation est mise en place, la cohérence du cadre juridique et institutionnel, la façon dont les contradictions entre législations sectorielles et législations sur la décentralisation sont gérées, etc. auront une influence sur la résultante.

III. AU DELA DES NORMES, DES CONFIGURATIONS DIVERSES

1. Les cas étudiés

Sept cas ont été étudiés dans le cadre de ce travail.

Le cas de **Bonoua**, étudié par M.Koné, est un petit royaume abouré (un village) dans le **sud de la zone forestière ivoirienne**, où de nombreux migrants se sont installés. Dans un contexte de saturation foncière et de crise de l'économie cacaoyère, les jeunes autochtones, alliés aux « ressortissants » en ville, mobilisent les ressorts de la « tradition » pour restructurer le statut social et foncier des « étrangers », dans une ambiance de xénophobie croissante liée au fait que les Burkinabé, arrivés comme manœuvres dans des plantations, ont su saisir les opportunités de la culture de l'ananas et sont désormais des « patrons ». Avec l'appui de l'administration territoriale (sous-préfet, responsable du secteur développement rural), ils édictent un certain nombre de règlements locaux, énonçant des règles strictes concernant les « étrangers », réduisant considérablement leur accès à la terre, restreignant les relations sociales entre autochtones et étrangers. Les clauses coutumières du respect des règles sociales loca-

les sont mobilisées, mais réécrites, pour justifier l'exclusion sociale et foncière. Les registres de la tradition et ceux de l'Etat (les règlements écrits, l'appui de l'administration locale) sont mobilisés et mixés par les jeunes et les lettrés.

Le **Gwendegué**, étudié par J.P.Jacob, est un ensemble d'unités de peuplement dans le **centre-ouest du Burkina Faso**, essentiellement peuplé d'autochtones Nuna et liés entre eux par des pactes d'alliances liés au peuplement au XIX^e siècle et aux conflits de cette période. Ils ont su contrôler et limiter les arrivées de migrants, dont les modes d'installation et d'accès à la terre demeurent ceux de la logique du tutorat, rapport clientéliste entre un autochtone et un migrant accueilli. La zone est sous régulation foncière coutumière, avec peu ou pas d'interférences de l'appareil d'Etat, éventuellement mobilisé sur des problèmes de forêt classée. Les conflits internes aux maîtrises territoriales sont réglés par les autorités coutumières. Les seuls conflits d'importance identifiés relèvent de conflits sur les limites de maîtrises territoriales (avec en enjeu le pouvoir d'installer des migrants dans la zone litigieuse) et datent de quelques décennies. Là, il n'y a pas de pouvoir englobant qui puisse arbitrer. L'administration territoriale refuse de s'impliquer et renvoie les acteurs aux médiations coutumières. Mais les revendications s'appuient sur des lectures de l'histoire qui ne peuvent être départagées⁴. Dès lors, c'est la capacité à imposer une lecture de l'histoire qui détermine qui sera arbitre, et l'issue du conflit.

La **vieille zone de colonisation agricole de l'ouest du Burkina Faso**, étudiée par M.Zongo, se caractérise au contraire par un afflux important de migrants, arrivés au cours des années 70 et 80, et une extension massive de la culture du coton. Basculement démographique, enrichissement d'une fraction des migrants qui développent des activités commerciales, saturation foncière aboutissent aujourd'hui à des tensions foncières croissantes, à un moment de changement de génération. Jeunes autochtones comme jeunes migrants remettent en cause les accords passés par leurs parents. Les formes anciennes d'accès à la terre (installation, prêt sans limitation de durée) disparaissent, et sont de plus en plus remplacés par des locations. Des retraits de terre suivi de location, aux mêmes migrants ou à d'autres, permettent aux autochtones de remettre en cause les arrangements antérieurs et de réaffirmer leur patrimoine foncier tout en bénéficiant d'une rente foncière. L'administration territoriale, de plus en plus souvent sollicitée, peine à trouver une juste mesure dans ses réactions. On est semblé-t-il dans une phase de basculement des rapports fonciers, où la généralisation de la location, le recours croissant au responsable administratif villageois et à l'administration territoriale, dessinent les contours de nouveaux modes de régulation foncière, marginalisant les autorités coutumières qui n'ont de toutes façons pas su ou pas pu contrôler les installations de migrants.

Dans la région de **Makacoulibantang, au sud-est du Sénégal** (Ribot), les enjeux portent avant tout sur les ressources ligneuses. C'est une zone agropastorale, de faible densité de population, où les charbonniers de Dakar viennent s'approvisionner. Le conflit étudié porte sur le contrôle des ressources ligneuses des forêts villageoises. En effet, selon la législation forestière, les ressources ligneuses appartiennent à l'Etat et ce sont les services forestiers qui définissent les plans de coupe, sans concertation avec les acteurs locaux. Les charbonniers, travaillant pour quelques gros commerçants de Dakar ou de Tambacounda, sont accueillis par les

⁴ Contrairement à d'autres endroits où la maîtrise de certains rituels, la connaissance de bornes enterrées marquant les limites de territoires, etc., permettent d'objectiver les revendications d'antériorité et de trancher les conflits.

chefs de village qui perçoivent en échange des avantages matériels. La remise en coupe des forêts a suscité en 1990 une vive réaction des villageois, qui ont tenté de s'y opposer. Ils ont mobilisé pour cela les élus des Conseils ruraux, qui ont fait des démarches auprès du Préfet de Tambacounda. Celui-ci a édicté un décret suspendant l'exploitation mais, s'appuyant sur la législation, le service des Eaux et forêts l'a obligé à revenir sur sa décision. Les réunions de concertation, verrouillées par les Eaux et Forêts, n'ont abouti qu'à un accord formel, mais non respecté, pour ne pas couper dans les villages qui s'y opposeraient. Plus que l'interdiction de coupe, la revendication des villageois comme des élus portait davantage sur un droit de contrôle de l'exploitation, et plus encore sur les bénéfices de la filière : revenus pour les habitants, taxes pour les Elus. On a donc un clivage entre commerçants, services techniques et chefs de village, partisans de l'ordre établi et appuyés par la législation forestière, d'un côté, et habitants et élus des Conseils Ruraux de l'autre, qui ont tenté, mais sans succès de s'appuyer sur l'administration territoriale pour conquérir un pouvoir de contrôle sur la ressource.

La **plaine de Timbi Madina, en Guinée** (Diop), est au cœur du Fouta Djallon, région de moyenne montagne, de peuplement de peuls sédentaires, société où l'aristocratie a un contrôle exclusif sur les terres et où les anciens captifs, souvent installés dans des hameaux isolés, n'ont que des droits d'usage sur la terre. Le développement de la culture de la pomme de terre accroît les enjeux fonciers sur la plaine, et les bas-fonds attenants. Une partie de la plaine avait été expropriée par l'Etat et servait de ferme pilote sous le régime de Sékou Touré, il n'y a pas de revendication coutumière dessus, et le projet de développement a négocié auprès du préfet son affectation, au titre de « prêt » au groupement. Les anciens serviteurs ont parfois pu s'approprier les petits bas-fonds, mais à la faveur de la fin du régime de Sékou Toure, où les nouvelles autorités guinéennes ont déclaré « *la restitution à leurs propriétaires légitimes des biens qui ont été spoliés sous l'ancien régime* », certains nobles cherchent à expulser leurs anciens serviteurs des bas-fonds, et même des tapades (jardins clos intensifs). Un conflit sur un bas-fond entre deux notables a été réglé par la « commission de médiation foncière » de la Communauté rurale de développement, avec enquête, compte-rendu écrit de l'arbitrage et transmission au préfet. Un autre conflit, entre des éleveurs qui voient leur espace se réduire, et un gros agriculteur, a été réglé suite à l'intervention du chef des éleveurs.

Le cas du **Nord Cameroun**, décrit par Ousman, Teyssier et Seignebos, se caractérise par l'hégémonie politique et foncière des pouvoirs politiques peuls, les *lamido*, qui contrôlent les plaines, anciennes zones pastorales aujourd'hui soumises à une colonisation agricole des populations montagnardes. Le pouvoir des *lamido* a été renforcé dans le cadre d'une alliance post-indépendances entre le nouveau pouvoir camerounais, plutôt originaire du centre et les chefferies peules du nord. L'administration locale est totalement inféodée aux *lamido*. Ceux-ci organisent l'accès à la terre des migrants, auquel ils n'accordent que des droits précaires, et prélèvent des redevances sur les récoltes. Redevances, taxes sur les jugements : le foncier est une des sources principales de revenus des *lamido* et de rémunération de leur « personnel ». On est ici dans un cas de figure particulier, où un pouvoir coutumier régional de type féodal a réussi à conserver et même à renforcer son emprise. Pour autant, si la justice traditionnelle est prédominante, les différents acteurs ruraux (pasteurs, migrants de différents groupes socio-ethniques et religions) recourent à des instances diverses en cas de conflits. Les configurations (trajectoire personnelle du lamido ; relations avec l'administration) sont variées. Les situations locales sont d'abord du ressort de la chefferie de village.

La région de **Biromba**, préfecture d'Ambaja, **au nord-ouest de Madagascar**, décrite par Muttenger, relève d'une dynamique totalement différente. Il s'agit là d'un front de colonisa-

tion agricole en zone de montagne, dans une réserve naturelle. Les défrichements dans la réserve ont commencé sur autorisation verbale d'un chef de cantonnement forestier dans les années 70, qui a marqué une limite dans la réserve. Les migrants arrivent par groupes, se partagent l'espace. D'autres arrivent et commencent à travailler en métayage avant de défricher leurs propres parcelles. La marque de mise en valeur permet d'engager une procédure de titre. Il n'y a donc pas de pouvoir coutumier, mais l'administration y est elle aussi totalement absente, ces zones relevant de la réserve. Pour autant, on n'est pas dans une situation de vide. Les premiers migrants ont mis en place des modes de gestion de l'espace reprenant la forme des institutions publiques. Bien qu'en situation illégale, les défricheurs de la réserve ont pu obtenir la reconnaissance auprès de la commune rurale voisine d'Ambohimarina en tant que « cantons » rattachés à cette commune⁵. Les conflits fonciers sont réglés à ce niveau quand les "chefs de canton", choisis parmi les défricheurs par les responsables de la commune, n'arrivent pas à les résoudre. Cet état de fait était stabilisé par la faiblesse de l'Etat, les relations de certains défricheurs dans l'administration et l'enjeu économique de la zone. Il a été remis en cause en 1999 par un durcissement du service des Eaux et Forêts, imposé par la structure de gestion des aires protégées, qui a inculpé une trentaine de personnes ayant défriché au delà de la limite de 1970. Pourtant l'un d'eux au moins avait une demande d'immatriculation en cours, validée par le service des domaines... On est donc dans un cas particulier de vide de l'administration territoriale, due à la zone de réserve, où les occupants ont « inventé » un cadre territorial, jouant des contradictions entre politiques sectorielles (Domaines, Eaux et forêts, etc.).

2. Des dispositifs de coordination identifiables, mais variés, complexes et hétérogènes

Pour être complexes, les modes locaux de régulation foncière ne sont pas arbitraires, ni incompréhensibles. En fonction d'une série de paramètres liés, d'une part au dispositif public formel et à ses évolutions, d'autre part aux dynamiques agraires, à l'histoire sociale et politique de la zone, on peut identifier un certain nombre d'enjeux principaux, autour desquels les différents groupes stratégiques s'organisent.

On entend par groupe stratégique une agrégation d'individus qui ont globalement face à un même "problème" une même attitude, déterminée largement par un rapport similaire à ce problème. Ces groupes ne sont donc pas donnés une fois pour toute, ils dépendent des problèmes en question. Parfois ces groupes renverront à des caractéristiques statutaires ou socio-professionnelles (sexe, caste, métier, etc.), parfois à des affiliations lignagères ou à des réseaux de solidarité ou de clientèle, parfois à des parcours biographiques et des stratégies individuelles... souvent à un croisement de ces registres.

La notion de groupe stratégique est donc essentiellement d'ordre empirique. Elle suppose simplement que dans une collectivité donnée tous les acteurs n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes représentations et que, selon les problèmes, leurs intérêts et leurs représentations s'agrègent différemment, mais pas n'importe comment. On peut donc faire des hypothèses

⁵ Le « canton » fonctionne comme une subdivision administrative, inventée par les responsables de la commune en analogie avec le droit officiel.

sur ce que sont les groupes stratégiques face à un problème donné : l'enquête montrera ensuite si ces hypothèses sont justes ou non, et si les groupes stratégiques à l'arrivée sont les mêmes que ceux prévus au départ (d'après Olivier de Sardan, 2000).

Les conflits, latents ou ouverts, prennent un nombre fini de formes, renvoyant en général à des trajectoires voisines. Non pas qu'ils aient toutes les mêmes issues, mais parce que, les acteurs puissants susceptibles d'intervenir sur ce type d'enjeu étant les mêmes, les protagonistes tendent à les mobiliser de la même façon (ou de façon différentes selon les acteurs, pour un même type d'enjeu).

De même, lorsqu'ils ont besoin de régulation (affectation ou validation de droits), les ruraux vont, en fonction de leur connaissance des textes et des institutions, mais surtout de leurs réseaux de connaissance ou de parenté, ou encore du pouvoir réel ou supposé de tel acteur, mobiliser préférentiellement tel ou tel acteur (ou groupe d'acteurs) de la régulation foncière locale.

Il n'y a pas non plus un mode cohérent et homogène de régulation : en fonction des échelles (village, entre villages au sein d'une même maîtrise territoriale, entre villages de différentes maîtrises territoriales et/ou différentes unités administratives, etc.), et aussi des ressources et des enjeux (ressources pastorales ou terres agricoles, terres aménagées ou non, etc.), les acteurs mobilisés, la façon dont ils le sont, et les fondements sur lesquels ils agissent, peuvent varier.

Dans un espace donné, la résultante globale est donc le plus souvent composite. Néanmoins, l'identification des enjeux majeurs permet de comprendre quels sont les mécanismes principaux.

3. Une première tentative de typologie

La comparaison des cas présentés dans les études de cas permet de caractériser les modes de régulation dominants dans une zone donnée et de dresser une première liste de configurations. Le premier constat est la diversité des acteurs mobilisés (tableau 1)⁶.

Dans certains cas (Gwendégué), les autorités coutumières sont quasiment les seuls acteurs mobilisés, l'administration territoriale n'étant que rarement saisie et renvoyant sur elles. Au Nord-Cameroun, malgré la puissance des *lamido*, les conflits mobilisent une gamme d'acteurs plus grande, apparemment en partie du fait de l'hétérogénéité sociale du peuplement. A l'opposé, c'est à Bonoua en Côte d'Ivoire que l'on rencontre la plus large gamme d'acteurs, incluant des acteurs associatifs (association de jeunes, association de ressortissants) qui n'ont aucune légitimité *a priori* pour intervenir sur les questions foncières (et d'ailleurs jouent un rôle de formulation de règles, poussant le roi à les mettre en œuvre). A Makacoulibantang, au Sénégal, quatre types d'acteurs, chefs de village, services forestiers, préfet et élus jouent un rôle (ou essayent de le faire) sur la gestion des ressources ligneuses, mais selon deux lignes

⁶ On dépend bien sûr ici des textes, dont certains mettent l'accent sur une dimension, un enjeu sectoriel, de la régulation foncière, sans forcément en traiter toutes les dimensions.

d'action opposées, entre les services techniques et les commerçants (avec les chefs de village qui y trouvent leur intérêt) d'une part, et les élus et l'administration territoriale (en partie) de l'autre. A Madagascar, la situation particulière de la zone étudiée, au sein d'une réserve récemment colonisée, explique l'absence tant d'autorités coutumières que de l'administration territoriale. Tout en se rattachant à une collectivité territoriale existante (mais qui influe peu en tant que telle), les acteurs de la régulation locale sont auto-proclamés.

A partir de cette diversité, on peut tenter de caractériser, de qualifier les différents types de régulations (entendues comme la résultante des jeux d'acteurs au sein du dispositif local de régulation foncière) rencontrés dans les études de cas (tableau 2). Cette liste est exploratoire et en aucun cas exhaustive. Elle se veut une aide pour caractériser les situations rencontrées. Seul un travail plus systématique permettra d'aboutir à une typologie plus complète, si cette approche paraît pertinente à prolonger.

4. Eléments sur les « performances » des dispositifs locaux de régulation foncière

La « performance » des dispositifs locaux de régulation foncière peut s'analyser à deux niveaux, qui ne vont pas toujours de pair :

- l'existence de régulations effectives ;
- leurs fondements et leur caractère équitable.

4.1 L'existence de régulations

L'existence de régulations effectives dépend d'une part, du degré plus ou moins éclaté des pouvoirs sur le foncier, d'autre part de l'existence ou non de procédures à peu près stabilisées.

Sur le premier point, les situations de compétition entre instances favorisent la multiplication d'arbitrages contradictoires et la confusion sur les droits. Il peut y avoir cohérence des arbitrages, lorsqu'un type de pouvoir l'emporte effectivement (et le plus souvent, c'est un pouvoir de type coutumier) qu'il y a cohérence des arbitrages, soit que les régulations coutumières soient hégémoniques, comme au Nord Cameroun, soit que l'autorité administrative soit peu sollicitée et renvoie devant les autorités coutumières comme au Gwendégué.

Une telle situation limite la gamme des normes mobilisables et des sources de revendications. Elle est fonctionnelle et assure une régulation effective dans de nombreux cas, au moins pour les conflits locaux.

Il serait pour autant illusoire de penser qu'une telle hégémonie de régulation coutumière évite toute ambiguïté.

- ▷ D'abord, elle n'empêche pas les acteurs de tenter de mobiliser des instances variables (cf. encadré).
- ▷ Ensuite, les règles coutumières sont elles-mêmes plurielles et certains types de conflits, liés aux frontières entre maîtrises territoires, ne trouvent pas de solution évidente (cf. Jacob).

- ▷ Enfin, la chefferie tire aussi partie des arbitrages qu'elle rend. Ainsi au Nord-Cameroun, « on ne ferme jamais tout à fait une affaire ; la possibilité de négociation est toujours ménagée. » (Teyssier et al).

Le suivi de plusieurs dizaines de litiges fonciers dans la zone cotonnière du Nord-Cameroun dans le cadre de l'observatoire du foncier ORSTOM / DPGT (SEIGNOBOS, TEYSSIER, 1997 & 1998) a montré une absence d'arbitrage déterminant. Toute la chaîne administrative peut intervenir. Le jawro, le lawan, le laamido, puis le sous-préfet, le maire des communes rurales, voire le préfet, la gendarmerie, le procureur et ses différents substituts peuvent être successivement interpellés pour la même affaire. Même le Gouverneur de la province de l'Extrême-Nord est intervenu à Wourndé, un minuscule village au nord de Maroua. Une partie des services administratifs techniques peut aussi entrer en jeu : Elevage, Agriculture, Cadastre, Forêts. Toute la hiérarchie de ces services peut parfois intervenir sans toutefois réussir à imposer un règlement. De plus, la chaîne administrative est sollicitée à différents niveaux sans le moindre respect de la hiérarchie, ce qui induit le renvoi d'un nombre invraisemblable d'affaires devant la gendarmerie, la sous-préfecture et... les chefferies.

Les sociétés villageoises du nord du Cameroun vivent une sorte de « schizophrénie institutionnelle » : d'un côté, ils s'adressent à des services administratifs parfois concurrents des communes rurales, de l'autre, ils répondent à l'autorité traditionnelle de leur territoire de résidence ? ou de leur territoire de provenance s'ils ont le statut de migrants ? . De fait, le citoyen nord-camerounais choisit l'autorité à même de l'appuyer dans un litige, non pas en connaissance des fonctions imparties aux différents services publics, mais selon des proximités ethniques et sociales avec les fonctionnaires de ces services. Les plaignants qui ont été scolarisés préfèrent sauter le niveau du chef de canton, jugé trop prédateur de valeurs foncières, pour s'adresser directement à la sous-préfecture. C'est le cas des migrants dans la Bénoué. Des groupes, comme les Tupuri ou les Mundang, préfèrent porter plainte à la brigade de gendarmerie, qui a largement recruté dans ces ethnies. Quant aux Mbororo, ils évitent soigneusement les gens du gomna⁷ et ne s'adressent qu'au laamido et encore ne le font-ils qu'à travers un notable, le sarkin saanu⁸.

Il y a aussi cohérence des régulations lorsque, par le biais d'innovations institutionnelles, certains types d'enjeux font l'objet de procédures stabilisées, mobilisant l'administration. C'est le cas lorsque les « commissions foncières » liées aux collectivités territoriales sont effectives, ou lorsque les transactions marchandes font l'objet d'un contrat écrit, validé par une administration locale.

Lors du conflit entre deux notables du village sur l'appropriation du bas-fond de Sonké, au Fouta Jallon, la communauté rurale de développement a mis en place une commission de médiation foncière, composée des notables locaux et des autorités sous-préfectorales. Cette

⁷ Etat central, administration, « le pouvoir d'en haut ». Vient de la déclinaison pidgin de « government ».

⁸ Notable de la cour du laamido, responsable des éleveurs.

commission s'est rendue dans le district de Sonké le 20 juin 1997. Après avoir entendu les deux parties, la commission s'est retirée à Timbi-Madina Centre pour concertation et délibération. Elle décide que le bas fonds appartient à la famille de Ibrahima Bah, ancien chef de village de Sonké ; au motif que ce Dunkiré n'a jamais été exploité avant la famille Bah. D'ailleurs c'est elle qui avait revendiqué cette propriété lorsque l'Etat a voulu occuper ce bas fonds dans le cadre de la politique des fermes agropastorales. Cette décision a été notifiée aux parties (voir en encadré la décision rendue) et portée à la connaissance de la population de Sonké à l'occasion de la prière de vendredi 27 juin 1997. La CRD a informé le préfet de Pita du règlement du contentieux foncier de Sonké. Ce conflit a été résolu par l'intervention des autorités locales et des notables du district de Sonké. Ce qui montre l'importance de ce type de collaboration entre les autorités publiques et coutumières. Depuis la réforme foncière et domaniale de 1992, la CRD est compétente dans la résolution des conflits fonciers niveau local. La CRD, étant une autorité politique et n'ayant pas une compétence juridictionnelle, est tenue d'informer les autorités préfectorales⁹. Elle joue ici un rôle de médiation et sa décision pouvant faire l'objet d'une contestation devant les tribunaux. Il s'agit là de l'intervention conjointe des autorités politiques et administratives à la recherche d'une solution équitable sans recourir à l'administration de la justice. (Diop : 15).

Au Rwanda et au Sénégal, les institutions administratives de base (Commune, Conseil rural) confirment et valident de façon formelle (par un acte de notoriété au Rwanda, une affectation de terrain au Sénégal) les transactions 'informelles' de vente et d'achat préalablement conclues en privé. Au Rwanda -avant le génocide d'avril 1994- les ventes directes de terres entre paysans, illégales suivant la lettre de la loi, étaient cependant vérifiées, enregistrées, et ainsi reconnues de façon 'formellement informelle' par une 'attestation de notoriété' délivrée par l'administration communale. Toutes ces pratiques de transactions foncières marchandes fonctionnent de façon pragmatique et efficace, au vu et au su de tous, malgré qu'elles soient en décalage par rapport à la loi (ou en avance sur celle-ci). Il est sans doute normal qu'il en soit ainsi dès lors que le contexte économique et social fait que les terres se vendent et s'achètent, et que, par ailleurs, les acteurs souhaitent "sécuriser" leurs transactions mais que les procédures légales sont difficilement praticables ou ne correspondent pas aux besoins de sécurisation. Ces pratiques informelles sont produites et inventées par des bricolages institutionnels locaux à partir de ce qui est disponible sur place. Ce sont des pratiques composites ou syncrétiques : elles combinent avec plus ou moins d'ambiguïté ou de clarté des opérations qui relèvent du registre du contrat, du "papier" (de l'écrit) et de l'échange marchand avec d'autres qui appartiennent à l'ordre de la "coutume" et des rapports sociaux interpersonnels tels qu'ils sont vécus de façon dynamique dans les sociétés locales (Mathieu, 1999).

On a alors invention de nouvelles régulations, hybrides, et mises en œuvre par des systèmes d'autorité souvent eux-mêmes hybrides. A l'ouest du Burkina Faso, de telles évolutions vont

⁹ En principe c'est la compétence du sous-préfet comme représentant local de l'Etat. Mais son absence a permis le règlement du conflit selon les normes locales.

aussi de pair avec un rôle croissant de l'administration territoriale, et des responsables administratifs villageois en particulier, dans la gestion foncière, au détriment des autorités coutumières : le centre de gravité de la régulation foncière peut ainsi glisser progressivement.

Dans tous les cas, ces régulations foncières s'exercent dans un contexte marqué par une pluralité de normes et d'instances et une forte dimension socio-politique. Elles peuvent concerner un niveau ou une sphère seulement et pas l'ensemble des enjeux. Elles ne sont pas toujours acceptées par tous et n'empêchent pas les pratiques (ou les tentatives, plus ou moins fréquentes) de détournement ou de contournement. Elles sont d'autant plus fragiles que, souvent non légales, elles ne peuvent pas être opposables aux tiers et ne sont pas toujours reconnues par l'administration à un niveau supérieur. Elles trouvent aussi leurs limites pour des enjeux qui dépassent l'espace que contrôle l'instance en question.

Contournement : *procédure volontaire d'évitement d'une instance par l'intermédiaire d'une autre instance.*

Détournement : *utilisation d'une instance ou d'une procédure pour des fins autres que celles définies dans son texte institutif (Le Roy, 1983).*

Le fait que, le plus souvent, les populations préfèrent s'adresser aux pouvoirs locaux renvoie à un mélange complexe de légitimité et de rejet d'arbitrage administratifs. Même si les prestations des pouvoirs locaux en matière foncière ne sont pas gratuits, le recours à l'administration est souvent hors de prix, au niveau des amendes officiellement prévues¹⁰ mais plus encore des frais annexes (déplacements et nourriture des agents, plus sollicitations diverses). Le choix des pouvoirs locaux est donc parfois un choix par défaut.

Le coût réel de l'accès aux acteurs de la régulation foncière : un aspect méconnu

Chefferie de village, autorités coutumières régionales, administration territoriale élus : quasiment aucun des acteurs de la régulation foncière n'intervient gratuitement. L'absence de définition des tarifs (et, lorsque ceux-ci existent, les multiples postes supplémentaires) favorise un arbitraire sur les types de prestations et leurs montants. De la simple « cola » (qui tend à se monétariser) jusqu'à des tarifs quasiment standardisés, la gamme est large, et de plus en plus coûteuse au fur et à mesure que l'on grimpe dans la hiérarchie et qu'on s'éloigne du local¹¹. Au Nord Cameroun, « les différentes échelles de pouvoir de la chefferie exercent un service d'arbitrage payant. Ne serait-ce que pour entendre une plainte, le jawro demande 1.500 F CFA par plainte, un lawan 2.500 F CFA. et un laamido, 5.000 F CFA » (Teyssier et al). Là où le recours à l'écrit existe, les chefs de villages ou élus qui les valident se font payer leur prestation. Au Nord du Burkina Faso, l'accès aux personnages influents demande de passer par des courtiers qui font rémunérer leurs services. Certains se font payer par les deux parties, en promettant à chacun d'intercéder en leur faveur, et poussent

¹⁰ Au Cameroun, l'arrêté n°058/81 du MinAgri, par exemple, prévoit pour les dégâts causés par la divagation du bétail dans les parcelles une indemnisation de 30 F CFA / m² pour les jeunes plantes et de 50 F CFA / m² pour les plantes adultes, soit de 300 à 500 000 F CFA / ha. De plus, les deux parties en présence doivent financer le déplacement de la commission chargée d'évaluer les dégâts. (Teyssier et al).

¹¹ En cas de déplacement, il faut aussi « mettre l'essence », payer les frais de déplacements ou de nourriture.

même les protagonistes à relancer l'affaire, histoire de faire à nouveau valoir leurs services (Lund, 1999).

Ces divers prélèvements sur les arbitrages et affectations de droits peuvent représenter des revenus non négligeables. Une étude sur un lamidat du Nord Cameroun montre que la chefferie tire 60 % de ses revenus de toute une gamme de taxes sur les terres et les ressources naturelles.

4.2 Régulation foncière et équité

Fortement liée aux enjeux socio-politiques et fortement monétarisée, la régulation foncière à base coutumière n'est pas toujours fondée sur des principes d'équité. Elle s'appuie le plus souvent (et d'autant plus qu'elle relève de logiques coutumières) sur les principes structurant la vie sociale locale, et en particulier les différenciations statutaires (comme les droits restreints des «étrangers»), les entérinant et les reproduisant. Ceci n'est pas forcément contesté par ces derniers, même en cas de situation fortement inégalitaire. Là où les enjeux ne sont pas trop forts, cela n'a pas forcément d'impact économique massif, le droit à trouver un champ pour cultiver n'est pas contesté aux étrangers qui respectent les règles sociales du village.

Mais ce fondement peut aussi se durcir et se réinterpréter, comme à Bonoua, où la réécriture de la «coutume» sert à exclure les «étrangers» de la vie sociale et surtout de l'accès aux terres.

Les arbitrages eux-mêmes ne renvoient pas tant à un principe de «justice» (au sens d'une recherche de la légitimité et de la vérité des points de vue des parties) que de paix sociale ou de soutien au groupe le plus puissant (ou qui a le mieux su monnayer sa cause). Ainsi, au Nord Cameroun, « la démarche d'investigation des jugements coutumiers est souvent escamotée et accusés comme plaignants sont plus souvent jugés en fonction de ce qu'ils représentent : Mbororo, migrants, commerçants autochtones... Les Mbororo ne sont jamais bien placés dans un conflit relevant du vol, de rixes ou à l'encontre d'agriculteurs... car le Mbororo est réputé "riche" ou plutôt possédant, grâce à son troupeau, une richesse rapidement mobilisable. Ce sont eux les plus lourdement condamnés par centaines de milliers de francs ou en équivalents bovins » (Teyssier et al).

Les enjeux économiques propres des autorités locales peut inverser les mécanismes, soit qu'elles soient simplement cooptées par certaines parties, comme les chefs de village de Makacoulintang, qui soutiennent l'exploitation du bois dénoncée par les villageois, car ils touchent des redevances sur l'accueil des ouvriers charbonniers, ou qu'elles soient directement malhonnêtes, comme ce chef d'un village des piémonts mofu, qui touche de l'argent des éleveurs pour indemniser les agriculteurs et le garde pour lui, laissant le conflit s'envenimer (Teyssier et al. : 13-15).

Les choses ne sont d'ailleurs pas fondamentalement différentes lors d'arbitrages administratifs, comme au Burkina Faso où les pénalités officielles des éleveurs en cas de dégâts des champs (par ailleurs constatés par un agent des services de l'agriculture et souvent surévalués) sont souvent élevées, poussant les éleveurs à acheter l'arbitrage du préfet. Dans les zones de compétition agriculture/élevage, un préfet se constitue ainsi rapidement un beau troupeau...

IV. DISPOSITIFS LOCAUX DE REGULATION FONCIERE ET POLITIQUES FONCIERES : PREMIERES REFLEXIONS

1. De la nature des dispositifs locaux de régulation foncière contemporains

1.1 Négociabilité des droits et régulation¹²

Le principe de « négociabilité informelle » qui semble régir l'affectation des droits fonciers ne doit pas, par conséquent, être interprété simplement comme l'expression d'une absence de régulation, mais comme la résultante normale de dynamiques socio-politiques et de conflits de répartition du pouvoir de contrôle des ressources stratégiques. Si beaucoup de choses sont négociables et effectivement négociées de manière informelle (du point de vue des règles officielles), la négociation ne se fait pas dans n'importe quelles conditions, n'importe quand et au profit de n'importe qui. Les marges de manœuvre des différents groupes d'acteurs vis-à-vis des différents systèmes de normes et vis-à-vis de la loi et de ses réformes sont largement conditionnées, par de multiples facteurs. Entre autres, par l'histoire des relations entre État et paysanneries locales, par la force et les modalités d'ancrage local du dispositif étatique, par les organisations et les réseaux qui permettent aux différents systèmes de pouvoir locaux et aux différents groupes d'acteurs de se faire entendre des politiques, par les rapports de force entre les notables, les agriculteurs « ordinaires » et les catégories d'agriculteurs qui ne disposent pas de droits d'appropriation mais de droits d'usage concédés ou « délégués » (jeunes, femmes, étrangers aux communautés locales), par les rapports de force entre agriculteurs et éleveurs non seulement au niveau local mais aussi vis-à-vis des autorités et des politiciens au niveau national, etc.

Certaines caractéristiques des dynamiques sociales et politiques propres aux États africains contemporains structurent de façon importante ces régulations foncières informelles (sans pour autant jouer toujours dans le même sens **comme on l'a vu dans ces études de cas**) même lorsqu'elles ne concernent pas directement la gestion des ressources foncières :

- L'interdépendance des pouvoirs locaux et du dispositif étatique. Dans un contexte « d'hégémonie molle » et de faible ancrage local des États, les premiers dépendent des seconds pour l'accès aux ressources institutionnelles, et les seconds des premiers pour la gouvernance et le contrôle des arènes politiques locales.
- La semi-autonomisation des dispositifs locaux des États vis-à-vis de l'État central, dans la gestion politique des affaires foncières locales, comme dans d'autres domaines.
- L'intervention de plus en plus forte dans les affaires foncières villageoises de nouveaux acteurs, comme les « cadres », « intellectuels » et politiciens urbains, ou les ressortissants urbains frappés par la détérioration de leurs conditions de vie (salariés urbains licenciés des entreprises ou administrations en restructuration, retraités, déscolarisés et diplômés au chômage).

¹² Cette section reprend des extraits de Chauveau et Lavigne Delville, à paraître.

- La nouvelle donne que constituent les politiques de retrait des Etats, de renforcement institutionnel local et de raccourcissement des circuits de l'aide, politiques appuyées par les bailleurs de fonds (codification des droits coutumiers, nouvelles instances de gestion locale, dimension foncière des politiques de décentralisation).

Ces différents facteurs, qui sont d'importance variable selon les zones et les enjeux économiques, et selon l'histoire locale (en particulier le degré d'intervention des « fils du village », politiciens, ressortissants ou jeunes déscolarisés, etc.) s'articulent avec des dynamiques socio-politiques elles-mêmes diverses (société locale plus ou moins hiérarchisée et polarisée ; rôle et influence des pouvoirs locaux ; degré d'hétérogénéité sociale et importance des migrants ; pression sur la terre, etc.) et ont donc des impacts différents d'un cas à l'autre.

Là où ces caractéristiques sont partie intégrante des configurations locales, elles suscitent des stratégies spécifiques de confrontation/négociation entre acteurs, dont les effets induits sur les régulations foncières sont importants :

- Importance des stratégies clientélistes entre les agents de l'Etat, ceux de ses dispositifs locaux, les acteurs des systèmes de pouvoir locaux (résidents ruraux et ressortissants urbains) et les diasporas de migrants ruraux. Position particulièrement forte des acteurs appartenant à la fois au système de pouvoir local et au dispositif étatique national.
- Importance des stratégies de contrôle des instances locales de gestion, de la part des nouveaux acteurs « intermédiaires » (scolarisés dans les comités villageois, « courtiers » locaux de l'aide internationale), comme de la part des agents locaux de l'Etat ou des notables locaux.
- Régularité de certaines configurations de coalition/compétition entre « groupes stratégiques », comme la coalition, au niveau des arènes villageoises, entre les ressortissants urbains et les jeunes contre les notables et les vieux.
- Forte politisation de la question foncière, issue de ces stratégies et coalitions, tant au niveau local que national, en particulier autour de la reconnaissance des droits fonciers des migrants.
- Forte tendance des autorités publiques à recourir à une régulation politique informelle, plus efficace car en prise directe avec les enjeux immédiats des différents groupes d'acteurs. Ces politiques redoublent, quelquefois de façon contradictoire, les politiques foncières officielles.

Ces différents facteurs se combinent de façon contingente au sein des arènes politiques locales. Les différents cas étudiés le montrent bien, qui vont d'une régulation foncière exclusive, là où les forces majeures de déstabilisation des normes coutumières (migrations fortes, fortes interférences politiques ou étatiques) ne se rencontrent pas, à des situations de crise comme à Bonoua (qui est un peu l'archétype des caractéristiques ci-dessus) ou dans l'ouest du Burkina Faso.

Cependant, quelle que soit la configuration de ces arènes (du détail des acteurs influents et de leurs rapports de force), les acteurs locaux suivent des procédures *ad hoc*, mais finalement relativement stabilisées, pour négocier ou consolider leur accès à la terre et aux ressources. Cette régularité des procédures produit finalement une certaine régulation effective du jeu foncier qui, quoique « informelle », n'en est pas moins fortement structurée, par les rapports de force et les conditions du « jeu foncier ».

Pour comprendre la nature et les formes des modes effectifs de régulation foncière, il est donc nécessaire de dépasser le seul registre des règles et des normes pour prendre en compte les comportements des différents groupes d'acteurs vis-à-vis des différents systèmes de normes, et la manière dont ces différents systèmes sont « agis » et mis en relation par les acteurs eux-mêmes. Il faut d'ailleurs intégrer dans cette analyse les normes des bailleurs de fonds et leurs effets locaux sur la recomposition des rapports entre les différents groupes d'acteurs (par exemple avec la multiplication des instances de régulation foncière locales, promues de façon non coordonnée par différents projets, publics ou d'ONG).

1.2 Existence et dynamique « d'arrangements institutionnels » locaux

Les relations entre acteurs concernant le foncier ne relèvent pas d'une somme d'arrangements *ad hoc*. Un certain nombre de modalités et de normes existent, définissant les modes d'accès à la terre et les termes des conventions que les acteurs passent entre eux. En particulier, les différentes formes de transferts de droits, qu'ils soient temporaires ou définitifs (prêt sans limitation de durée, prêt de courte durée, location, métayage, cessions diverses, «ventes», etc.) relèvent d'une série de conventions et de contrats qui, pour être le plus souvent informels et oraux, ne renvoient pas moins à des clauses et procédures stabilisées, assurant une certaine publicité (témoins, recours au chef de village ou au délégué administratif). Face à des changements de contextes (économique, socio-démographique, technique, etc.), de nouveaux arrangements apparaissent qui s'imposent comme des références pour les accords que les acteurs passent entre eux.

Ces différents arrangements institutionnels locaux régulent dans une large mesure la complexité des droits et des ayants droit au niveau local, sous forme de conventions et de contrats fonciers. Ils sont certes imparfaits (du point de vue de la localisation et de la délimitation des parcelles, de la complétude des clauses et de la superposition aux clauses contractuelles de clauses sociales non foncières, etc.), n'assurent pas une publicité foncière parfaite (en particulier pour les formes émergentes, et non encore légitimées, comme les cessions et autres transactions marchandes), mais ils n'en garantissent pas moins une certaine sécurité foncière. Certains de ces contrats sont écrits, en particulier dans les régions où les transactions monétaires sur la terre sont fréquentes. L'usage croissant de l'écrit, la recherche et l'accumulation de « petits papiers », même informels et sans valeur juridique, témoignent ainsi d'innovations institutionnelles visant à mieux répondre aux enjeux contemporains et à consolider par l'écrit et par la validation externe des arrangements passés entre acteurs.

1.3 Émergence ou développement de « dispositifs collectifs privés » et « d'espaces publics de proximité »

Dans un champ d'interaction caractérisé par : (i) la logique procédurale des acteurs (individuels et collectifs), (ii) la faiblesse d'un cadre légal stable et respecté et (iii) la complexité des caractéristiques du foncier et de ses usages, on assiste donc à une double dynamique d'innovation, par laquelle les acteurs tentent - tant bien que mal - de créer de nouvelles règles ou arrangements institutionnels, et de stabiliser certaines procédures de négociation ou d'arbitrage pour les garantir, afin d'assurer un minimum de prévisibilité dans l'action quotidienne et un minimum de sécurisation des droits fonciers acquis à plus long terme, en dehors ou parallèlement au marché ou aux règles garanties par les autorités publiques. Ces dispositifs mettent en jeu tant des agents locaux des organisations publiques officielles (qui agissent selon des normes non officielles mais au nom de la légitimité reconnue aux services de l'Etat) que des acteurs

privés investis d'une légitimité locale, réalisant ainsi finalement une certaine sécurisation foncière combinant les deux types de légitimité.

Dans un certain nombre de cas, de tels dispositifs informels permettent effectivement une plus grande stabilité des arrangements institutionnels (conventions et contrats fonciers). C'est par exemple le cas des dispositifs locaux d'enregistrement des transactions foncières entre autochtones et allochtones dans certaines régions d'agriculture de plantation en Côte d'Ivoire. Illégaux et même illicites d'un strict point de vue juridique, ces dispositifs mettent en présence, outre les personnes intéressées par les transactions, des sous-préfets, des agents des services agricoles, des maires, des agents d'affaires et des chefs de village (en tant que derniers maillons de la chaîne de l'administration territoriale et en tant que représentants des pouvoirs locaux). Dans d'autres cas, comme au Niger ou au Sénégal, ces dispositifs font intervenir, dans le cadre formel de structures officielles, des agents reconnus par l'Etat sur une base ouvertement politicienne (partis politiques au Niger, factions du parti dominant au Sénégal dans l'affectation des droits et dans le règlement des conflits par les Communes rurales).

On peut qualifier ces dispositifs informels de « dispositifs collectifs privés », définis comme un ensemble d'arrangements institutionnels parallèles à l'intervention étatique et différenciés des régulations publiques et des systèmes de valeurs, qui permettent et structurent la coordination entre les acteurs. Ils émergent ou se développent en marge de la loi mais, mobilisant des agents investis d'une légitimité nationale, ils combinent la légitimité publique et la légitimité locale dans des « espaces publics de proximité » (Vidal, 2001, reprenant Cottureau 1992). Ils ne peuvent donc être simplement interprétés comme le résultat de l'organisation de la « société civile » locale contre l'Etat. Ils manifestent plutôt un brouillage de la frontière entre Etat et société civile afin d'assurer par tous les moyens disponibles une sécurisation foncière minimale. Ces stratégies de « bricolage » à la frontière du public et du privé sont d'ailleurs parfaitement en phase avec des processus de recomposition institutionnelle beaucoup plus larges, comme le processus « d'assimilation » des élites locales et politico-administratives, la position stratégique des acteurs appartenant à la fois au système de pouvoir local et au dispositif étatique national, ou comme l'intervention plus prononcée des cadres et des ressortissants urbains dans les affaires villageoises.

1.4 Régulations informelles et inégalités structurelles

Ces espaces publics de proximité ont le mérite d'assurer une médiation entre des formes de coordination, des organisations, des normes et des légitimités de natures différentes, dans un contexte d'instabilité de l'environnement institutionnel. Ils ne garantissent pas pour autant la « prise d'intérêt » de la part de l'ensemble des groupes d'acteurs concernés. Dans la mesure où leur constitution relève avant tout d'un processus de nature politique, le résultat dépend des contextes locaux et nationaux toujours particuliers, et des dotations initiales en pouvoir et en ressources des groupes d'acteurs en confrontation. Si, de manière générale, les femmes sont les grandes absentes des arènes de négociation, la position des détenteurs de droits coutumiers, des jeunes, des usagers de la terre non autochtones, des cadres ou des politiciens locaux peut cependant varier sensiblement selon les trajectoires nationales, les régimes politiques, la capacité des systèmes de production locaux à générer de la richesse, etc.

Toutefois, il est facile d'imaginer que les dispositifs collectifs privés qui organisent ces espaces publics de proximité conforteront à terme la participation des catégories d'acteurs qui bénéficient déjà d'un capital social, politique et économique important, et en excluront d'autres.

Seule change, selon les pays ou les régions à l'intérieur d'un pays, la configuration de ce capital. Par exemple, les rapports de force entre les aînés détenteurs de droits fonciers coutumiers, les ayants droits plus jeunes et les usagers non autochtones sont très différents dans le Sud du Bénin et dans le Sud ivoirien, notamment à cause des effets politiques locaux rémanents de la période du régime marxiste au Bénin. De même, les rapports de force entre autochtones et colons agricoles sont traités politiquement de manière différente au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, à cause de la forte proportion de migrants non ivoiriens dans ce dernier pays.

2. Premières implications pour les politiques foncières

Quelles sont les conséquences de ces analyses en termes de façon de penser les dispositifs formels dans leur contexte social, politique et institutionnel ?

La première conséquence est de prendre en compte le caractère composite des modes contemporains de régulation foncière à l'échelle locale. La seconde est de raisonner en termes de pouvoirs et donc reconnaître la dimension fondamentalement politique de la régulation foncière (par rapport à une approche qui se prétendrait strictement technique/gestionnaire), sans pour autant laisser libre court à cette dimension et en la mettant au service des objectifs de l'Etat et de la construction d'une citoyenneté. La troisième est de raisonner les choix de dispositifs formels en fonction de leurs implications en termes d'action collective et de stratégies d'acteurs : en quoi telle mesure, telle disposition, va ou non favoriser les logiques prédatrices ou rentières, ou bien au contraire contribuer à la paix sociale et à une prévisibilité et une efficacité du jeu foncier (les deux n'étant pas nécessairement contradictoires).

Sans prétendre épuiser le sujet, que cet atelier ne pouvait que défricher, quelques éléments peuvent être pointés :

2.1 Reconnaître le caractère composite de la régulation foncière contemporaine

Les dispositifs locaux de régulation foncière ne sont aujourd'hui ni exclusivement coutumiers, ni relevant exclusivement du cadre formel. Même s'ils n'interviennent guère, ou seulement à la marge comme au Gwendégoué, les acteurs publics et étatiques ne sont jamais totalement absents. Dans tous les cas étudiés, la régulation foncière de fait est d'abord fondée sur des autorités et des pouvoirs locaux. Mais :

- ces pouvoirs locaux ne sont pas seulement d'origine coutumière (cf. Biomba) ;
- le fait que les populations y aient principalement recours renvoie à une combinaison de légitimité, de proximité et de coût, et de rapports de force ;
- ces pouvoirs peuvent ou non agir dans le cadre de prérogatives formelles, et dans des rapports pratiques très variés avec l'administration territoriale.

Dans la plupart des cas, la préférence pour des solutions locales vise à favoriser les solutions « dans le ventre de la communauté », qui évite une publicité aux conflits, mais surtout le recours à des procédures coûteuses et incertaines.

Raisonner les choix institutionnels formels demande de prendre acte de cette réalité et de travailler sur les mécanismes qui permettent une meilleure efficacité de la régulation foncière, dans un cadre qui soit légal et défini par l'Etat.

2.2 Réduire les contradictions dans les normes du dispositif public, et dans les pratiques de ses agents, qui favorisent des contradictions de normes ou d'arbitrages

Biomba illustre l'exemple de contradictions entre démarches de services techniques différents, ici les Eaux et Forêts cherchant à protéger la forêt, pendant que les services de Domaines acceptent des démarches d'immatriculation dans la réserve. Ailleurs (en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso), l'appui des services agricoles aux paysans installés dans les forêts classées est fréquent. Cette mise en cohérence des approches peut faire l'objet de directives de la part des tutelles, et de discussion au niveau d'une coordination des services déconcentrés. Une telle clarification demande aussi plus de cohérence et de continuité dans les pratiques des services eux-mêmes, comme cet agent des Eaux et Forêts qui a autorisé oralement de cultiver dans une partie de la réserve sans qu'il y ait officiellement déclassement. Ou encore ces fluctuations arbitraires (et sans information sur le terrain) des limites des forêts classées en Côte d'Ivoire qui est une des sources de conflits avec les riverains.

Un autre enjeu important, souligné par Roehgude (1998), concerne les contradictions entre législations sectorielles et législations concernant les collectivités territoriales. Même si elles évoluent vers une gestion plus « locale »¹³, les législations sectorielles sur les ressources naturelles renouvelables ont longtemps matérialisé la volonté d'un contrôle étatique et d'une dépossession parallèle des ruraux. La décentralisation administrative donne des responsabilités aux élus, parfois mal définies et en contradictions avec les législations sectorielles. Le cas de Makacoulibantang illustre bien comment ces contradictions rendent impossible une régulation de l'exploitation des forêts puisque la revendication légitime des élus, appuyée un temps par l'administration territoriale, se trouve cassée par les Eaux et Forêts au nom de la législation forestière.

2.3 Favoriser les innovations en termes de coordination entre acteurs qui contribuent à une stabilisation/meilleure efficacité du jeu foncier, tout en garantissant une paix sociale et des principes d'équité

Cela signifie :

- ▷ encourager une subsidiarité dans un cadre défini, qui permettent des solutions simples et peu coûteuses pour les litiges de base, tout en précisant les voies et modalités de recours ;
- ▷ clarifier les prérogatives des acteurs, ce qu'ils peuvent ou non faire, et selon quelles procédures ;
- ▷ favoriser le dialogue entre acteurs de la régulation foncière pour clarifier les règles et principes d'action communs à l'ensemble des acteurs (dans le respect des prérogatives des uns et des autres) ;
- ▷ encourager et donner une reconnaissance formelles aux innovations qui contribuent à stabiliser le jeu foncier et améliorer l'efficacité des régulations (formalisation des transactions, par exemple) ;

¹³ Avec les ambiguïtés du terme. Cf. Lavigne Delville Ph., 2002, « La décentralisation administrative face à la question foncière. Quelques réflexions », Séminaire *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Ouagadougou mars 2002, GRAF/GRET/IIED.

- ▷ contribuer à stabiliser les arbitrages par le recours systématique à de l'écrit, dûment archivé ;
- ▷ limiter l'enjeu politique du foncier en confortant les règles de droit qui le régissent.

Une clarification et stabilisation du jeu foncier nécessite que l'Etat lui-même soit un facteur de cohérence dans le temps. Cela signifie aussi qu'il y ait des régulations à la subsidiarité, en particulier en termes d'équité (cf. le cas de Bonoua).

Au delà, il semble qu'un certain nombre d'initiatives visant à assurer un meilleur dialogue entre acteurs (commissions paritaires, comités consultatifs, etc.) puissent aussi y contribuer, mais cela doit faire l'objet d'une analyse spécifique : en effet, de telles initiatives peuvent tout aussi bien contribuer à accroître la prolifération des normes et des institutions que permettre une meilleure articulation des acteurs en place.

2.4 Travailler à définir et stabiliser dans le droit les procédures qui permettent de réguler les pratiques, d'assurer une certaine équité et prévisibilité au jeu foncier, de limiter les effets pervers de la négociabilité permanente des droits.

Il y a là un enjeu essentiel, dans la définition de normes et de procédures qui soient réalistes, applicables, répondant aux enjeux concrets qui se posent aux acteurs comme aux ambitions de l'Etat en matière de politique économique et de choix de société. De normes et de procédures qui s'imposent progressivement aux acteurs et deviennent la référence partagée.

3. Prolonger la réflexion

Ce premier travail ne fait qu'explorer le sujet. Il peut être prolongé de quatre façons complémentaires, l'une pour approfondir la base de connaissances, les trois autres avec des objectifs beaucoup plus opérationnels, en termes d'aide à la décision pour la conception d'innovations institutionnelles exogènes :

- ▷ d'abord, en élargissant la gamme des cas étudiés, pour compléter le cadre d'analyse et la typologie, et élaborer un outil plus opérationnel de description des dispositifs locaux ;
- ▷ ensuite par un travail de recherche qui, s'appuyant sur cette approche, étudie d'un point de vue dynamique les effets d'interventions visant à modifier le dispositif formel (à travers décentralisation administrative, création de Commissions foncières villageoises ou d'arrondissement, création de comités ad hoc, etc.). Il s'agit d'analyser et de mesurer ici les effets d'interférence entre les dispositifs locaux, les nouvelles interventions et les dynamiques sociales préexistantes. Ce type d'analyse paraît très utile pour éclairer la réflexion sur les innovations institutionnelles induites, dans le cadre de politiques nationales ou de projets, et leur conception ;
- ▷ dans le même souci opérationnel, on peut imaginer de renverser la perspective et d'organiser des ateliers où les bailleurs et les décideurs exposent leurs projets devant des spécialistes de la région ou de la question, afin de débattre des effets prévisibles/probables/possibles de ces interventions et essayer de mieux organiser cette intervention ;
- ▷ enfin, mettre en place des suivis fins d'expérimentations sur ce sujet mises en place par des projets et apporter des conseils aux opérations, de façon à être plus efficace.

Annexe 1 : Les études de cas

Sept études de cas ont été préparées et présentées à l'atelier. Certaines d'entre elles sont en cours de publication dans les Documents de travail de l'UR REFO (IRD).

- **Moustapha Diop** (e-mail : mousto.batoul-diop@wanadoo.fr)
La gestion foncière dans la plaine de Timbi-Madina (Guinée Conakry) : entre réglementation, régulation et sécurisation des rapports fonciers locaux
- **Jean-Pierre Jacob** (IRD, Burkina Faso ; e-mail : Jean-Pierre.Jacob@ird.bf)
Les dispositifs d'administration foncière dans le Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso). La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers inter-nobiliaires¹⁴
- **Mariatou Kone** (GIDIS-CI/Université d'Abidjan, Côte d'Ivoire ; e-mail : mkone@bassam.ird.ci)
Les dispositifs locaux de régulation foncière en Côte d'Ivoire forestière : le cas de Bonoua
- **Franz Muttenger** (IUED, Genève ; e-mail : fmuttenger@hotmail.com)
L'Etat frère de sang. Violence, conflit et coopération en marge d'une aire protégée à Madagascar
- **Jesse Ribot** (World Resource Institute, USA ; e-mail : JESSER@wri.org)
Rebellion, Representation and Enfranchisement in the Forest Villages of Makacoulibantang, Eastern Senegal¹⁵
- **André Teyssier** (CIRAD-TERA ; e-mail : andre.teyssier@cirad.fr), **Christian Seignobos** (IRD ; e-mail : christian.seignobos@wanadoo.fr), **Hamadou Ousman et Elias Gonji** (TERDEL, Cameroun, e-mail : terdel@camnet.cm)
Les chefferies du Nord-Cameroun comme dispositifs exclusifs d'administration foncière locale

¹⁴ Version publiée : Jacob J.P., 2002, *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (Centre-Ouest du Burkina Faso)*, Document de travail de l'UR 095 n° 3, UR REFO-IRD/GRET, 39 p.

¹⁵ Version publiée : Ribot J., 1999, *Rebellion, Representation and Enfranchisement in the Forest Villages of Makacoulibantang, Eastern Senegal*, in Zerner C. ed, *People, plants and Justice*, New York, Colombia University Press.

- **Mahamadou Zongo** (Université de Ouagadougou, Burkina Faso ; e-mail : zongo.mahamadou@caramail.com)

Emergence de nouvelles modalités d'accès à la terre et dispositifs locaux d'administration foncière : la vieille zone de colonisation agricole au Burkina Faso

Annexe 2 : Bibliographie

Blundo G., 1996, « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier » in Mathieu Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 101-119.

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

Bouju, J., 1991, « Pouvoirs et légitimités sur le contrôle de l'espace rural. L'exemple du Ganzourgou (Burkina Faso) » in Olivier de Sardan et Paquot dir. *D'un savoir à l'autre*, Ministère de la Coopération et du développement – Gret, pp. 60-70.

Jacob J.P., 1997, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la relation public-privé dans quelques politiques africaines de mise en œuvre des collectivités territoriales en milieu rural » Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 19 p.

Lavigne Delville Ph., 2002, « La décentralisation administrative face à la question foncière. Quelques réflexions », Séminaire *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Ouagadougou mars 2002, GRAF/GRET/IIED.

Le Roy, E., 1983, « Le sous-préfet, le président de Communauté rurale et les paysans. Limitations de la compétence judiciaire et adaptation du contentieux administratif dans le règlement des conflits au Sénégal » s.l., pp. 551-579.

Le Roy E., 1984, « Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980) » *Annuaire du Tiers-Monde* n°8 : 61-76.

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

Lund C., 1999, « A Question of Honour - Property Disputes and Brokerage in Burkina Faso » *Africa* vol 69, no 4. Mathieu, 1999

Rochegude A., 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Rochegude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays.

Seignobos C. et Teyssier A., 1997 & 1998, *Enjeux fonciers dans la zone cotonnière du Cameroun*, Observatoire du foncier n° 1 et 2, DPGT/Minagri/CFD/FAC.

Annexe 3 : Grille de description et d'analyse

Les repères ci-dessous visent à lister un certain nombre d'éléments qui peuvent être importants à prendre en compte et à décrire et analyser. Il ne s'agit en aucun cas d'une grille à suivre systématiquement, encore moins d'un plan.

L'environnement institutionnel

Instances, acteurs, procédures jouant sur l'affectation des droits, sur la régulation des conflits et/ou la production de normes. On se place ici à une échelle « locale » comprise comme le plus petit échelon administratif (département, arrondissement, etc.) et en deçà, là où se prennent l'essentiel des décisions concrètes concernant le foncier. Les échelons supérieurs seront pris en compte dans la mesure où ils sont en principes impliqués dans la résolution des problèmes locaux (ex. service de la conservation foncière uniquement présent à l'échelle régionale).

Le **dispositif public**, ses règles et fonctionnement "officiels" (législation en vigueur, administration territoriale, collectivités locales, justice, gendarmerie, services techniques déconcentrés, services de conservation foncière, etc. ; y compris les pouvoirs locaux lorsqu'ils ont un rôle reconnu par la loi comme au Niger, et les représentants de l'Etat au village : RAV ou chef de village administratif) ;

Dans les cas de **décentralisation**, on insistera sur les évolutions du dispositif suite à la mise en œuvre (effective ou prévue) des communes : pouvoirs des communes, cohérence ou incohérences avec les textes sectoriels, etc.

Normes, instances, acteurs, procédures locales/ »coutumières » : pouvoirs fonciers locaux sur les différentes ressources, prérogatives, espaces d'influence ; principales normes locales, etc. Principales formes d'accès et de contrôle de la terre et des ressources.

Le contexte agro-écologique, social et politique

Les grands traits des systèmes agro-écologiques (agricoles, pastoraux, halieutiques, etc. : pression démographique et évolutions (migrations, etc.) ; contexte technico-économique des systèmes de production : variabilité, différenciations) ; structuration socio-économique de la société rurale locale ; accès aux facteurs de production : travail, crédit, intrants et produits ;

Les grands traits du contexte social et politique régional et local : peuplement et grands traits de l'organisation sociale et politique ; grands traits de la société rurale locale, acteurs externes (migrants, citadins, « nouveaux acteurs », etc.), politiques publiques et cadre administratif

Les instances locales jouant un rôle effectif dans la régulation foncière et les acteurs qui y interviennent

On s'intéresse ici à l'institutionnalisation de fait ou émergente d'organisations collectives de régulation, et à tous les acteurs qui y jouent un rôle effectif, quelque soit par ailleurs leur statut

au regard de la loi ou la source de leur légitimité. Ce rôle peut porter sur la validation de droits d'accès ou d'usage, sur des arbitrages, sur l'édition de normes, etc.

- Le dispositif public (administration territoriale, justice, services techniques déconcentrés, etc. ; y compris les pouvoirs locaux lorsqu'ils ont un rôle reconnu par la loi, et les représentants de l'Etat au village : RAV ou chef de village administratif) ;
- Les collectivités territoriales (élus et administration communale si elle existe)
- Les pouvoirs locaux, « coutumiers » ou non, issus du pouvoir « foncier » (maîtres de terre, des eaux, etc.) ou politique (chefferie politique, là où elle est dissociée de la maîtrise de terre) ;
- Les autres acteurs locaux (responsables associatifs locaux, responsables d'associations de ressortissants, hommes politiques, pouvoirs religieux ; etc.) ;
- Les projets de développement ;
- Les comités ou instances, avec ou non reconnaissance légale ou mis en œuvre par des projets, qu'ils soient villageois, intervillageois, ou paritaires ;
- Etc.

(certaines personnes pouvant bien sûr appartenir à plusieurs de ces catégories)

L'inventaire de ces instances et de leur composition sera mis en perspective :

- avec les principaux groupes stratégiques (groupes d'acteurs preneurs d'intérêts, et partageant a priori les mêmes intérêts : aînés/cadets, autochtones/migrants, hommes/femmes, notables/ressortissants citadins/exploitants villageois sans statut social particulier, etc), en ce qui concerne la terre et les ressources renouvelables.
- avec les principaux types de conflits portés à la connaissance et à l'arbitrage de ces différentes instances. Sur quoi portent les conflits, les négociations, etc. ? (accès aux points d'eau ; extension des champs et dégâts des troupeaux ; « ventes » ; conflits sur des contrats de délégation de droits (prêts, locations, mise en gage, redevances diverses, etc.)

Les modalités concrètes de régulation foncière : enjeux, décisions, arbitrages, production de règles, itinéraires de sécurisation

Face à un enjeu donné (un conflit ; une revendication, la recherche d'une sécurité foncière, etc.), les acteurs «de base » vont faire appel ou vont tenter de mobiliser une procédure ou instance parmi d'autres possibles, et à travers elles, des règles et des acteurs influents, pour tenter de faire valoir leurs droits, de faire aboutir telle revendication, de garantir tel accord, d'édicter une règle sur tel point. On peut penser qu'ils vont les mobiliser en fonction de leur légitimité sur le sujet, de leurs prérogatives officielles ou coutumières, éventuellement de leur poids politique, des liens familiaux, ethniques, politiques qu'ils partagent avec eux, etc. On peut appeler «itinéraires de sécurisation foncière » les stratégies que les acteurs mettent en place face à un enjeu donné, pour tenter de stabiliser au mieux leur position ou de faire aboutir leurs revendications

Décrire les modes concrets de régulation foncière consiste dès lors à décrire, pour un certain nombre de cas (ou de types d'enjeux) jugés significatifs, comment, face à un enjeu donné, les ruraux (ou les urbains impliqués dans le jeu foncier local) mobilisent tels ou tels des instances

ou acteurs, comment s'organisent les relations de concurrence, de coopération ou de conflit entre ces différents acteurs et instances ; quels types de décisions sont prises, et avec quelle effectivité.

On veillera à décrire les innovations locales diverses (nouvelles instances ou combinaisons/coopération/enchâssement d'instances de natures différentes, usages de l'écrit, etc.) qui contribuent à cette régulation.

Les enjeux en questions peuvent renvoyer à :

- L'édiction de règles ;
- la validation de transactions ou d'accords ;
- l'arbitrage sur des conflits ;
- l'obtention d'un document ou d'un écrit ;
- etc.

Il ne s'agit pas d'être exhaustifs, mais d'identifier les points-clés où se jouent les pouvoirs et les arbitrages effectifs ; et d'identifier les marges de négociation des acteurs, leurs recours éventuels.

Analyse : effectivité de la régulation foncière locale

Quel est le degré de décalage entre le dispositif formel et le dispositif effectif ? On soulignera le décalage entre les règles "officielles" de droit et de fonctionnement des institutions, et les pratiques effectives du dispositif public (politique favorisant l'installation de migrants à la marge des dispositions juridiques, pratiques administratives, considérations politiques ou partisans, clientélisme, corruption...); l'administration joue-t-elle un rôle de régulation, distanciée des enjeux politiques locaux, ou leur est-elle soumise, ou impuissante ? On soulignera de la même manière le décalage entre les "principes coutumiers" (ou prétendus tels) et les pratiques villageoises réelles.

Y a-t-il concurrence entre les instances et les acteurs, ou relatif « partage des rôles » (soit thématique, selon le type d'enjeu, soit en termes de subsidiarité : quand et dans quelles conditions le recours au règlement "villageois" d'un conflit est-il considéré comme épuisé, et est-il soumis à un dispositif extérieur?), ou encore enchâssement et coopération entre types d'instances?

Lorsqu'elles existent, les collectivités territoriales jouent-elles un rôle effectif ? sur quels plans ?

Lorsqu'ils existent, les comités et autres instances (qu'ils soient, villageois, intervillageois, ou paritaires administration/représentants des populations) jouent-ils un rôle d'interface entre dispositif formel et pouvoirs locaux ; sont-ils inexistantes (sans rôle pratique) ; ajoutent-ils à la confusion ?

La – plus ou moins grande – diversité d'acteurs présents aboutit-elle à une confusion généralisée ou bien à une « complexité ordonnée », où, en fonction des rapports de force, des procédures se stabilisent et où des arbitrages (à peu près) reconnus sont réalisés ? (la réponse pouvant être différente selon les enjeux ; et varier dans le temps) ;

Quelles sont les résultantes de ces régulations ? certains types d'acteurs sont-ils largement favorisés ? certaines normes plus fortement mises en avant ?

Voit-on une certaine « jurisprudence » apparaître, ou au moins une certaine régularité dans les procédures et/ou les arbitrages, contribuant à accroître la prévisibilité du jeu foncier ? observe-t-on des innovations institutionnelles locales (et les quelles ?) allant dans ce sens ?

Critique de la grille

Les chercheurs sont aussi invités à apporter les éléments de critique/complément de cette grille, pour en faire un meilleur outil.

SOMMAIRE

I. Introduction : pourquoi s'intéresser aux pratiques concrètes de gestion foncière en milieu rural africain ?	1
1. La question de la gouvernance locale dans la gestion de la terre et des ressources	1
2. Les dispositifs locaux de régulation foncière et le jeu des acteurs	2
3. Un atelier de travail pour avancer, dans une optique opérationnelle	3
II. Les dispositifs locaux de régulation foncière : définition et cadre d'analyse	4
1. Une approche empirique	4
2. Comprendre les régulations émergentes	6
3. Gestion locale des terres et des ressources et décentralisation administrative : quel impact ?	7
III. Au delà des normes, Des configurations diverses	7
1. Les cas étudiés	7
2. Des dispositifs de coordination identifiables, mais variés, complexes et hétérogènes	10
3. Une première tentative de typologie	11
4. Éléments sur les « performances » des dispositifs locaux de régulation foncière	12
4.1 L'existence de régulations	12
4.2 Régulation foncière et équité	16
IV. Dispositifs locaux de régulation foncière et politiques foncières : premières réflexions	17
1. De la nature des dispositifs locaux de régulation foncière contemporains	17
1.1 Négociabilité des droits et régulation	17
1.2 Existence et dynamique « d'arrangements institutionnels » locaux	19
1.3 Émergence ou développement de « dispositifs collectifs privés » et « d'espaces publics de proximité »	19
1.4 Régulations informelles et inégalités structurelles	20
2. Premières implications pour les politiques foncières	21
2.1 Reconnaître le caractère composite de la régulation foncière contemporaine	21
2.2 Réduire les contradictions dans les normes du dispositif public, et dans les pratiques de ses agents, qui favorisent des contradictions de normes ou d'arbitrages	22
2.3 Favoriser les innovations en termes de coordination entre acteurs qui contribuent à une stabilisation/meilleure efficacité du jeu foncier, tout en garantissant une paix sociale et des principes d'équité	22

2.4 Travailler à définir et stabiliser dans le droit les procédures qui permettent de réguler les pratiques, d’assurer une certaine équité et prévisibilité au jeu foncier, de limiter les effets pervers de la négociabilité permanente des droits.	23
3. Prolonger la réflexion	23
<i>Annexe 1 : Les études de cas</i>	24
<i>Annexe 2 : Bibliographie</i>	26
<i>Annexe 3 : Grille de description et d’analyse</i>	27