



*Régulations foncières
Politiques publiques
Logique des acteurs*



Document de travail
de l'Unité de Recherche 095

N° 7

**Les pratiques populaires de
recours à l'écrit dans les
transactions foncières en
Afrique rurale**

Eclairages sur les dynamiques
d'innovation institutionnelle

Philippe LAVIGNE DELVILLE

Octobre 2002

IRD - UR Régulations Foncières
BP 5045
34032 Montpellier cedex 1 - France
Fax : 33 (0)4 67 63 87 78

Directeur : Jean.-Pierre. Chauveau. Tél. 33 (0)4 67 63 69 71, J-Pierre.Chaudeau@mpl.ird.fr
Secrétariat : Nathalie Finot. Tél. 33 (0)4 67 63 69 61, Nathalie.Finot@mpl.ird.fr

Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale

Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle

Philippe Lavigne Delville*

A la mémoire de Lacinan Paré

Le recours à l'écrit comme innovation institutionnelle dans un contexte de pluralité de normes

Les débats sur les politiques foncières en Afrique rurale des dernières décennies se sont polarisées autour de deux questions : celle de l'enregistrement et du cadastrage des terres, d'une part, celle de l'émergence ou non d'un marché foncier, prélude supposé à une généralisation d'une propriété privée individuelle. Cadre conceptuel des institutions internationales, la théorie évolutionniste des droits de propriété¹ reconnaît le caractère dynamique et efficient des droits dits coutumiers dans des contextes de faibles densités et de faible compétition économique. Mais elle postule la nécessité d'une généralisation de la propriété privée individuelle garantie par l'Etat : lorsque les enjeux s'accroissent, dit-elle en substance, les droits fonciers deviennent flous et suscitent des conflits. Cette situation suscite alors une « demande d'innovation institutionnelle induite » envers l'Etat. Répondant aux attentes des paysans, l'Etat doit alors délivrer des titres de propriété, enclenchant un processus de développement économique.

Cette théorie est mise en question sur de nombreux points. En particulier, les effets attendus d'une titrisation des terres sont loin d'être garantis (Shipton, 1988 ; Bruce et Mighot-Adholla eds, 1994 ; Platteau, 1996 ; Deininger and Feder, 1998). Bien plus, le diagnostic qui voit dans l'effondrement des régulations coutumières la cause principale de l'insécurité et des conflits, justifiant ainsi l'intervention de l'Etat, est lui-même très discutable (Le Roy, 1997 ; Lavigne Delville et Karsenty, 1998 ; etc.). Les descriptions fines des dynamiques foncières, sur la longue durée, mettent en évidence des trajectoires diversifiées, où la démographie et le marché ne sont pas les seuls moteurs des processus. On rencontre incontestablement, dans un certain nombre de cas, des processus d'individualisation et/ou de marchandisation de la terre. Mais ils ne sont ni systématiques, ni mécaniques. Ils ne sont pas contradictoires avec le maintien de modes de régulations foncières essentiellement fondés sur les

* Gret, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris ; Tél 00.33.1.40.05.61.26 ; Fax. 00.33 ;1.40.05.61.10 ; e-mail : lavignedelville@gret.org. Ce texte a été rédigé dans le cadre du programme INCO-CLAIMS, financé par l'Union Européenne. C'est la version française de Lavigne Delville Ph., 2002, « When Farmers Use "Pieces of paper" to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa : Insights into the Dynamics of Institutional Innovation », *European Journal of Development Studies* n°2, 2002 : 89-108. Je remercie Frank Cass, éditeur de l'EJDR, pour son autorisation.

¹ Je m'appuie ici sur la présentation et l'analyse qu'en fait Platteau, 1996.

normes et/ou les autorités locales. Un grand nombre de pratiques foncières actuelles sont hybrides, métissées (Le Roy), s'épanouissent « à l'ombre du droit moderne » (Hesseling). Plus qu'une évolution linéaire vers une propriété privée individuelle, il y a des évolutions partielles, sectorielles, au sein de systèmes fonciers locaux composites, fondés sur des dosages variables (selon les ressources) et évolutifs de prérogatives individuelles et de régulations collectives.

Bien plus, si l'on observe bien des conflits et de l'insécurité foncière, ils ne relèvent pas tant des contradictions internes des logiques « coutumières » que des effets d'une prolifération de normes et des contradictions et concurrences entre pouvoirs sur le foncier (Chauveau, 1997 ; Lavigne Delville, 1998a ; Lund, 2001). Les contradictions entre normes locales, elles-mêmes plurielles et évolutives, et normes publiques, complexes, peu ou mal connues, souvent contradictoires (entre textes sectoriels, entre cadre légal et politique officieuse, etc.) offrent des opportunités pour des revendications opportunistes, s'appuyant sur tel ou tel registre argumentaire, sur telle ou telle autorité dont on peut obtenir l'appui. Le caractère éminemment politique de la régulation foncière (Le Meur, 1997 ; 2002), la corruptibilité des autorités, la méconnaissance par les agents de l'Etat des réalités foncières locales, l'absence de continuité dans les arbitrages rendus, accroissent la relative confusion du jeu foncier, au profit des acteurs puissants, de ceux qui connaissent les textes ou ont accès à l'appareil d'Etat.

Pour autant, l'accent mis à juste titre sur les conflits et l'insécurité foncière ne doit pas faire oublier tous les cas où des régulations effectives sont à l'œuvre : soit que les contradictions ci-dessus soient minimisées, en pratique, par la prééminence incontestée de régulations coutumières, soit que de nouvelles régulations, hybrides, mettant en jeu acteurs locaux et agents de l'Etat, soient apparues.

Un autre point faible de la théorie évolutionniste des droits de propriété est en effet de supposer implicitement une incapacité des acteurs à innover et à inventer, à bricoler, des réponses face aux problèmes qui se posent à eux. Pour elle, les acteurs perçoivent bien les problèmes qu'ils rencontrent (le flou sur les droits, l'insécurité), mais sont impuissants : leur « demande d'innovation institutionnelle » s'adresse à l'Etat et porte seulement sur l'innovation radicale qu'est la généralisation de titres. Mais en réalité, les acteurs ne restent ni passifs, ni totalement impuissants. Emergence de nouveaux arrangements institutionnels régissant les transferts temporaires de droits d'exploitation (Lavigne Delville et al, 2001) ; redéfinition des règles de gestion des ressources communes (Jacob, 2001) ; invention de formes « néo-coutumières » de règlement des conflits entre agriculture et élevage (Traore, 2000 ; Sanou, 2000) en sont quelques exemples. Même là où le système d'autorité est éclaté, on observe des régularités (certes contingentes et fortement liées aux rapports de force) dans la façon dont les acteurs mobilisent tel ou tel pouvoir pour tenter d'obtenir gain de cause (Chauveau et Lavigne Delville, 2002), stabilisant ainsi ce que l'on peut appeler des « itinéraires de sécurisation foncière ».

On se centrera ici sur une forme particulière d'innovation institutionnelle : le recours à l'écrit dans les transactions foncières monétarisées, délégation de droits d'exploitation (de type location) ou « ventes ». Là où les « ventes »² ne font pas l'objet de procédures coutumières, comme par exemple au Nord Cameroun (où le transfert de la houe marque la cession de propriété ; Hallaire, 1991) ou dans certaines régions du Ghana (Kasanga, 2000), le développement de transactions marchandes sur la terre pose en effet la question des procédures et de leur sécurisation, dans un contexte où de telles

² J'utilise le terme générique de vente, avec les guillemets qui s'imposent, du fait des ambiguïtés du terme, sans présager du type de droits qui sont effectivement cédés. J'y reviendrai ci-dessous.

« ventes » sont souvent discrètes, sinon occultes, et en tous cas le plus souvent non explicitement reconnues comme normales.

La question de l'existence et de la signification des « ventes » de terre en Afrique a fait l'objet de nombreux débats, trop souvent brouillés par un mélange de postulats idéologiques et de problèmes méthodologiques dans la description et l'interprétation des processus observés. Un certain nombre de travaux récents, fondés sur une description socio-anthropologique fine des transactions monétarisées sur la terre – là où elles existent -, de leur dynamique, des représentations qui les sous-tendent, ont permis d'avancer et de mieux comprendre les ambivalences qu'elles portent. De plus, ils ont montré que, sous des formes variables, le recours à des « papiers » est fréquent, et parfois quasiment systématique, pour les « ventes » et autres « cessions », qu'il y ait ou non recours à des agents de l'Etat pour valider les contrats.

Il reste encore beaucoup à découvrir sur ces questions. Néanmoins, l'existence d'un certain nombre de régularités, dans des contextes très différents, autorise à prendre le risque d'une première mise en perspective. A partir d'une série de travaux exploratoire et d'études de cas, principalement en Afrique de l'ouest (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Bénin) mais aussi au Rwanda et aux Comores, ce texte propose un cadre de description et d'analyse de ces pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières³.

« Ventes », « Cessions », Certificats et petits papiers : diversité et dynamique du recours à l'écrit dans les transactions foncières

Transactions foncières, insécurité et sécurisation

En Afrique rurale, le décalage entre la législation et les normes locales, et plus encore dans la coexistence non régulée d'instances d'arbitrage de différents types (coutumières, religieuses, administratives, judiciaires, etc.) est une des sources majeure d'insécurité foncière. Cette situation, récurrente depuis la colonisation, a été renforcée par les Etats indépendants qui ont maintenu et durci la prétention au monopole étatique de la terre et des ressources. Elle crée un espace d'indétermination sur les règles légitimes, et un espace de jeu et de manipulation, que les acteurs du foncier investissent de façon opportuniste. Le foncier est un des lieux où l'investissement dans les réseaux sociaux et clientélistes est et demeure une condition d'accès aux ressources (Berry, 1993). Mais dans ce jeu, tous les acteurs ne sont pas égaux. Ceux qui peuvent mobiliser ces réseaux à leur profit, ceux qui peuvent utiliser à leur avantage une législation complexe et peu connue, ceux qui peuvent monnayer leur

³ Une partie des éléments présentés ci-dessous est tirée d'un travail de repérage sur le recours à l'écrit, coordonné avec Paul Mathieu (Lavigne Delville et Mathieu, coord., 1999), qui rassemble un certain nombre d'études de cas, sur le Niger (Lund, 1999c), le Burkina Faso (Tallet, 1999 ; Pare, 1999 ; Zongo, 1999), la Côte d'Ivoire (Koné, Basserie et Chauveau, 1999), le Rwanda (André, 1999), les Comores (Saïd, 1999) et Haiti (Dorner, 1999).. Ce questionnement émergeait de nos travaux antérieurs (Lavigne Delville 1998a ; Mathieu, 1996 a et b ; Mathieu et al, 1999), qui pointaient les enjeux de la sécurisation foncière. Des chantiers plus récents, sur les transactions foncières au Burkina Faso (Baud, 1999 ; Triollet, 1999 ; Mathieu P., Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Pare L. et Zongo M, 2000) et sur les procédures de délégation de droits d'exploitation en Afrique de l'ouest (Amanor et Diderutuah, 2001 ; Edja, 2000 ; Koné, 2001 ; Pare, 2000 ; Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.Ph., Chauveau J.P., 2001) ont permis d'approfondir le sujet.

arbitrage, en sont les bénéficiaires principaux. La sécurisation foncière est bel et bien un processus politique (Mathieu, 1996a).

Si la prolifération des normes et l'éclatement des dispositifs d'arbitrage sont bien les causes majeures d'insécurité foncière, latente ou effective, cela ne doit pas occulter les effets des évolutions internes des rapports fonciers locaux. Au sein même des régulations coutumières, des principes contradictoires peuvent coexister (Breusers, 1999). Cette incertitude, et le caractère procédural, fondé sur la négociation, des systèmes coutumiers (Chauveau, 1998), ouvrent des marges de manœuvre pour les différents acteurs, qui vont en jouer pour confirmer ou tenter de renégocier leur accès à la terre et aux ressources. Durcissement des modes d'accès à la terre, restrictions aux droits d'accès, remise en cause d'arrangements antérieurs, sont des processus qui peuvent être observés. Mais la façon dont se passent ces évolutions, tout comme leur caractère plus ou moins régulé ou conflictuel, sont surdéterminés par les problèmes de régulation et d'arbitrage liés à cette confrontation des logiques étatiques et des logiques sociales du territoire.

Pour toutes ces raisons, les droits fonciers des ruraux sont susceptibles, en tout cas potentiellement, d'être remis en cause. L'absence de reconnaissance par l'Etat des droits des ruraux les met, potentiellement, dans une situation d'insécurité juridique. Pour autant, en pratique, tous ne vivent pas en insécurité permanente, loin de là. L'insertion dans les réseaux sociaux demeure la principale façon de sécuriser ses droits. Les études sur les conflits montrent que, loin d'être généralisée, le degré, les formes et les modalités d'insécurité foncière varient considérablement selon les régions et, au sein d'une même région, d'un type d'acteur à l'autre⁴. Au delà du constat général de la pluralité des proliférations et des instances, une analyse empirique est nécessaire dans chaque cas.

En fait, en dehors du risque lié à la procédure d'immatriculation, et des cas d'exclusion au sein même des groupes familiaux⁵, et de conflits de limites territoriales (Jacob, 2002), les facteurs majeurs d'insécurité foncière semblent liés aux transmissions de droits :

- remise en cause d'un prêt sans limitation de durée ; ou conflit sur le contenu des droits accordés lors de l'installation d'un « étranger » ;
- « vente » d'une partie du patrimoine lignager par un ayant-droit sans l'accord des autres, aboutissant à la contestation de la transactions ;
- vente multiple d'une même parcelle ;
- contestations sur l'héritage.

La question des transactions focalise donc une partie importante de l'insécurité foncière sur les terres agricoles : arrangements anciens remis en cause ou contestés par les descendants de ceux qui les ont conclus ; émergence de nouvelles formes de transactions pour lesquelles les règles ne sont pas stabilisées ; acteurs n'appartenant pas aux mêmes sphères sociales et ne partageant pas les mêmes normes foncières ni une même instance d'arbitrage reconnue. C'est là où les contradictions de la

⁴ Même dans les zones de tensions, comme l'ouest burkinabé, les microconfigurations sociales sont déterminantes : dans les villages où chef de village et chef des migrants continuent à vouloir maintenir la paix sociale, il n'y aura pas de problème ; dans les hameaux de migrants, le risque de retrait de terre par les autochtones est plus faible que dans les villages mixtes ; des migrants ayant réussi économiquement ne se sentent pas en insécurité (cf. les travaux de Paré et Zongo).

⁵ Exclusion complète des dépendants comme certaines zones du Rwanda d'avant 1994 (André et Platteau, 1996), mais aussi incapacité des ayants droits familiaux émigrés à faire valoir leurs droits à leur retour comme au sud Bénin (Mongbo 2000 ; Edja, 2000) ; et apparition de formes de négociation de l'accès à la terre internes aux unités familiales (Chauveau, 1997).

question foncière se trouvent cristallisées, dans des contextes où les conditions économiques et les acteurs en présence évoluent rapidement.

Le plus souvent, les formes de transfert non définitif de droits d'exploitation (que l'on a appelé « droits délégués », pour mettre l'accent sur la relation contractuelle) ne sont pas particulièrement insécurisants (Lavigne Delville et al, 2001) : des arrangements nouveaux apparaissent pour faire face aux enjeux nouveaux, les prêts tendent à se raccourcir et les redevances symboliques à se systématiser passant - graduellement ou non - à des locations ; les contrats de partage évoluent vers des conditions plus strictes. S'il y a bien, dans un certain nombre de cas, durcissement des conditions d'accès, s'il y a bien des risques de manœuvres opportunistes liés aux dysfonctionnements des systèmes d'arbitrage, il n'y a guère d'insécurité massive liées aux procédures de délégations de droits elles-mêmes : dans une zone donnée, il existe une gamme plus ou moins large d'arrangements institutionnels, dont les clauses sont claires pour les parties, et ne posent guère de problèmes de mise en œuvre (« enforcement »)⁶. Par contre, dans les zones de tensions foncières, il peut y avoir des renégociations unilatérales des termes du contrat, voire des stratégies de récupération des terres cédées auparavant et de constitution de rente foncière, par une politique de retrait systématique des terres prêtées aux migrants et relocation à d'autres (Baud, 1999 ; Paré, 2000 ; Zongo et Mathieu, 2000). On retrouve aussi des conflits là où la préparation d'une législation foncière ou d'une opération d'enregistrement des droits provoque des stratégies d'anticipation de la part des deux parties, chacune cherchant à se faire reconnaître comme « propriétaire » (cf. Lund, 1993 pour le Niger) ou « gestionnaire principal » (Chauveau et al, 1998 ; Chauveau, 2002 ; pour les Plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire).

La question des « ventes » est plus complexe⁷. Dans le sud du Bénin, sur les rives du fleuve Niger au Niger, dans le sud-est du Ghana, il existe des ventes depuis le début du siècle au moins. Dans certains cas, les mises en gage ont été une façon de contourner l'interdit portant sur les ventes (Coquery-Vidrovitch, 1982). Les transactions monétarisées sur la terre se développent dans un certain nombre de régions⁸, fruits de l'évolution des normes sociales, des besoins monétaires d'urgence d'une partie des ruraux, de la présence croissante d'acteurs urbains voulant se constituer un patrimoine foncier ou de migrants enrichis cherchant à consolider leurs droits fonciers. Là où le principe de la vente est intégré dans les normes locales, elles sont explicites et la distinction alors est clairement faite, au sein du patrimoine foncier familial, entre terres héritées (sur lesquelles s'exerce un droit de regard de la famille élargie, au moins en cas de cession à l'extérieur du groupe) et terres achetées, qui sont un bien personnel de l'acquéreur. Là où elles ne sont pas reconnues comme des pratiques légitimes (et même si elles sont en pratique assez fréquentes), ces « ventes » sont discrètes, sinon occultes, et prennent souvent la forme euphémisée de « cessions », de « dons », où le transfert financier est voilé, ou présenté comme une simple contre-partie. Ce caractère euphémisé renvoie aussi au fait que les ventes sont légalement interdites dans certaines législations. Il permet enfin une ambiguïté, voulue ou subie, sur le contenu effectif de ce qui est cédé (le fond, la terre elle-même, ou bien seulement les droits d'exploitation), favorisant les malentendus entre protagonistes, les manipulations (tels ces urbains qui

⁶ Même si l'existence d'un « marché » de la délégation de droits rend plus élevé le « coût d'opportunité » à accorder une partie des terres familiales aux dépendants et tend à durcir les conditions d'accès de ces derniers.

⁷ Cf. Mathieu, 2001.

⁸ Mais pas toutes : ainsi, lors d'une enquête foncière systématique reprenant l'historique des parcelles, Guigou, Pontié et Lericollais (1998) n'ont pas rencontré de vente dans leur zone d'étude, en pays *sereer* sénégalais, zone de hautes densités humaines et d'intégration ancienne dans les cultures de rente.

font immatriculer une terre alors que le détenteur coutumier a cru céder les seuls droits de culture) voire les réinterprétations ultérieures, par eux-mêmes ou leurs descendants.

La réponse est d'autant plus complexe que les protagonistes n'explicitent pas forcément le contenu de leur transaction, peuvent avoir des compréhensions différentes de ce qu'ils concluent. De plus, ces « ventes » témoignent souvent soit d'une détresse financière que l'on veut cacher, soit d'opportunités financières qu'on souhaite garder pour soi. Elles se font donc souvent en cachette vis-à-vis de la famille. Conclues par un individu (souvent le chef de famille, mais pas toujours⁹), elles peuvent être contestées par les autres ayants droits, qui réclament leur annulation... ou des paiements supplémentaires. Zongo et Mathieu (2000) rapportent ainsi le cas d'un ayant-droit habitant en ville, contestant une vente effectuée en cachette par le chef de famille, qui avait gardé l'argent pour lui. Lors de sa visite suivante, les frères, qui contestaient également au départ, ont changé d'avis : entre-temps ils ont à leur tour reçu de l'argent de l'acheteur...

Deux points essentiels semblent cristalliser les risques d'insécurité et de conflits dans ces « ventes » :

- un ayant droit (fût-il chef de famille) peut-il céder une portion de ce qui est non pas un bien personnel mais une partie d'un patrimoine familial ou lignager, et dans quelles conditions ?
- ce qui est en jeu dans la transaction est-il l'aliénation du fonds (une vente de terre au sens propre) ou bien une cession de droits de culture au vivant (sans aliénation du fonds, avec ou sans possibilité pour l'acheteur de transmettre ce droit ; avec ou sans possibilité de rachat) ?¹⁰

C'est avant tout là où la réponse à ces questions ne font pas l'objet de normes partagées et de procédures explicites et légitimes, que les transactions monétarisées suscitent des conflits.

Des stratégies d'empilement de « papiers » divers, un recours croissant à l'écrit

Dans la logique sociale du territoire, l'interconnaissance entre acteurs, la mémoire des « anciens », les arbitrages successifs rendus par les autorités foncières suffisent en principe à assurer une exploitation paisible des ressources, en assurant une régulation légitime de l'accès à la terre. Dans bien des zones rurales, cela continue à être le cas. Mais l'apparition de nouveaux arrangements institutionnels ne faisant pas l'objet d'une régulation de ce type, la multiplication de contestations d'arrangements antérieurs, font que les procédures coutumières ne sont plus toujours perçues comme suffisantes. De plus en plus d'autorités coutumières actuelles sont d'anciens migrants, d'anciens fonctionnaires, qui ont vécu plus ou moins longtemps hors du village et ne disposent plus de cette mémoire incorporée de l'histoire foncière. De plus, l'expérience du rapport à l'Etat (via les projets de développement), les cas de conflits qui dépassent l'échelle locale pour remonter au dispositif administratif et judiciaire, montrent l'importance de l'écrit. Pour gérer les rapports internes aux groupes sociaux locaux, dans des contextes d'évolution rapide des pratiques foncières, et plus encore dans une optique de rapport à l'Etat, l'écrit apparaît désormais à un certain nombre de ruraux comme un outil indispensable. Face au risque d'insécurité juridique, les paysans tentent d'accumuler les papiers, sans toujours savoir à quoi

⁹ Baud (1999) rapporte ainsi des cas de vente de terre, sur les franges du patrimoine familial, par des jeunes voulant migrer en ville.

¹⁰ La question se pose en particulier dans le cas de plantations.

ils servent, en espérant qu'ils disposeront du bon en cas de besoin. On observe ainsi « *une stratégie d'accumulation de traces écrites, d'empilement de papiers pour sécuriser les droits acquis* » (Koné, Basserie et Chauveau, 1999). Faute de possibilité de copie, ou de registre, de tels documents sont souvent uniques et précieux.

Les papiers rencontrés sont très variés. Certains émanent de l'administration et ont une valeur officielle. D'autres sont issus de projets ou des services techniques : des cartes, des attestations diverses. D'autres sont des écrits paysans. On peut ainsi identifier :

- des contrats entre individus, sur papier libre ou sur feuille de cahier ;
- des contrats entre individus, validés par des autorités foncières coutumières ou administratives (en font partie les « certificats de palabre », procédure coloniale réactivée lors de la dernière relecture de la Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso, et qui, validant une « cession » de terre, permettent à l'acquéreur d'engager une procédure d'immatriculation (cf. Tallet, 1999));
- des procès-verbaux d'arbitrage ou de justice (que ceux-ci soient rendus par les autorités coutumières – comme au Niger où la loi leur fait obligation de rédiger un procès-verbal systématique -; l'administration, ou la justice) ;
- des attestations d'affectation de terre, délivrées par un chef de canton au Niger, ou un Conseil Rural au Sénégal, ou par l'administration lors de l'installation de migrants (AVV au Burkina) ;
- des « livrets de terre » comme les livrets établis par un administrateur colonial au début des années 50 dans la région de Gao et Tombouctou au Mali et recensant les champs des différentes familles ;
- des « certificats de notoriété », rédigés par les Cadi aux Comores ou les Bourgmestres au Rwanda (avant 1994) et faisant office d'attestation de propriété ;
- des documents officiels mais sans valeur juridique (récépissé de demande d'enregistrement des droits, donné par une Commission foncière d'arrondissement au Niger);
- des documents divers, émis par l'administration, mais sans valeur foncière théorique : attestations diverses émises par les agents des services techniques (attestations de plantations en Côte d'Ivoire ; document d'installation sur des zones aménagées).

A ces divers documents que peuvent détenir les ruraux en ce qui concerne leurs propres droits, s'ajoutent des documents collectifs, conservés par les autorités locales :

- des « registres fonciers lignagers », comme au nord-ouest du Rwanda (André, 1999) ou dans la préfecture de Savé au Bénin (Edja, 1997) ;
- plans parcellaires d'aménagements, mentionnant les bénéficiaires de parcelles dans des zones aménagées (villages AVV au Burkina, aménagements hydro-agricoles), et considérés comme preuves de droits;
- etc.

L'histoire de ce recours à l'écrit, dans les différents contextes, reste à faire. Quelques éléments peuvent être avancés. A Anjouan (Comores) (Saïd, 1999), l'islamisation ancienne a généralisé à la fois la reconnaissance des ventes, l'usage de l'écrit (caractères arabes) et le rôle des cadi dans les affaires foncières. Ce sont les sultans qui sont commencé à rédiger leurs actes fonciers : « *le hatwi était donné par le sultan lorsqu'il vendait des terres à des autochtones ou lorsqu'il en cédait à ceux qui faisaient*

partie de son réseau de clientèle » (id.). Pour les paysans, le recours aux *hatwi* (« écriture ») pour les contrats fonciers date d'au moins une cinquantaine d'années et s'est développée après l'Indépendance, parallèlement à une politique volontariste d'alphabétisation. Les *hatwi* sont reconnus par l'administration, coloniale et post-coloniale. Ils sont aujourd'hui rédigés en comorien (caractères arabes ou latin), voire en français, par les *cadi* (officiers de justice de l'Islam, reconnus comme agents administratifs dans la République Islamique des Comores), mais aussi par l'administration locale. Les ventes passées devant le *cadi* ne peuvent être annulées, contrairement à celles avalisées par l'administration. Pour autant, le *cadi* n'a pas les moyens de vérifier l'accord de la famille du cédant, et des contestations existent, de même que des doubles ventes.

A Zahia, en Côte d'Ivoire forestière (Koné, Basserie et Chauveau, 1999), le plus ancien papier retrouvé date de 1950 (règlement de litige foncier). Les attestations de plantation exigées par les douaniers se sont multipliées dans les années 70. Un sous-préfet a ensuite encouragé à établir des papiers et ceux-ci sont en rapide accroissement. Aujourd'hui, deux types de papiers sont utilisés, dans les rapports fonciers locaux, principalement entre migrants et autochtones : les « petits papiers » et les « conventions ». Tous deux se réfèrent aux transactions marchandes, aux « ventes ». L'autochtone qui vend est souvent à la recherche d'une somme dont il a un besoin urgent. Les « ventes » se concluent par le versement d'une partie du prix convenu, le paiement total étant souvent échelonné sur plusieurs années. Les « petits reçus » formalisent les sommes d'argent versées, la vente étant réellement conclue lorsque la totalité a été payée. C'est alors qu'une « convention » est établie, devant témoins. Faute d'une mise en valeur complète de la terre achetée (seule réelle preuve d'appropriation) et d'un versement complet, les « ventes » demeurent longtemps dans une situation de non-conclusion qui, tout en provoquant une certaine insécurité, ne remplit pas moins des fonctions aux yeux des protagonistes : au « vendeur », elle permet de réclamer dans la durée des aides de la part de l'acheteur. Pour ce dernier, ne pas tout payer tant qu'il n'a pas pu tout mettre en valeur est une façon de se protéger du risque de voir la partie non exploitée vendue à un autre, ou bien d'une promesse de vente due au seul besoin urgent d'argent et contestée aussitôt après. Les différents acteurs développent ainsi des stratégies qui visent à la fois à se sécuriser et à jouer des marges de manœuvre laissées par l'imprécision des clauses.

Au Burkina Faso, les « certificats de palabre » ont été institués par le pouvoir colonial, pour « transcrire des accords suite à des conflits fonciers, à des différends sur l'accès aux ressources naturelles (...) Quand les discussions (d'où le terme de palabre) débouchent sur un accord, le certificat permet de formaliser l'accord » (Tallet, 1999). La signature des parties, des responsables coutumiers et des représentants de l'administration lui donne une validité officielle, le rendant opposable aux tiers. La procédure existe donc, elle n'a pas été abolie par les législations successives, et est même remise en avant par la dernière version de la Réorganisation Agricole et Foncière de 1996. La fourniture d'un « procès-verbal de palabre » est en effet une condition pour engager une demande de permis d'exploiter ou d'arrêté de mise à disposition (les deux procédures qui permettent une affectation privée de terres du Domaine national). Dans les Banwas (zone cotonnière, ouest du pays), les ruraux utilisent le procès-verbal de palabre pour régulariser par la loi des ventes qui sont théoriquement illégales : le document est établi par un agent de l'administration, en dehors de ses heures de service, puis légalisé au Commissariat ; le procès-verbal ne mentionne pas de somme versée, et parle de « cession » pour ne pas faire apparaître la vente, mais il existe en fait souvent une autre version du contrat, gardé par les

contractants, et qui mentionne le montant exact de la transaction (Zongo, 1999). Ailleurs dans cette même zone cotonnière, les paysans qui recourent au certificat de palabre dans des transactions avec des fonctionnaires peuvent ignorer que cet acte permet d'engager la procédure de concession, ce qui suscite des conflits lors des opérations de levé (Paré, 1999). Même très discrètes, les « cessions » se développent entre ruraux, en particulier dans la région sud (front pionnier) à la demande des migrants revenus de Côte d'Ivoire, qui ont importé ces procédures. Certaines cessions sont informelles, d'autres en particulier avec les fonctionnaires, ou les migrants revenus de Côte d'Ivoire, font l'objet d'un papier rédigé devant témoins, voire d'un certificat de palabre (Paré, 2000)¹¹.

Dans le nord-ouest du Rwanda (André, 1999), zone où la structure foncière lignagère reste forte, la pression foncière aboutissait, avant le génocide de 1994, à un morcellement des exploitations, et une extension d'une propriété individuelle de la terre, coexistant malgré tout avec des régulations lignagères sur les transactions. Depuis le début des années 90, la crise de l'économie paysanne a entraîné des différenciations croissantes, marquées par une extension du marché de la terre (essentiellement au profit des acteurs urbains), et l'exclusion croissante d'acteurs marginalisés (veuves, divorcées, émigrés) (André et Platteau, 1996). Les terres achetées sont strictement individuelles, et échappent à tout contrôle familial. L'écrit devient petit à petit un des modes de preuve pour les transactions monétaires, mais aussi pour les transactions non monétaires entre lignages différents, et même au sein d'une même famille (successions). Il est généralisé pour les ventes, et se développe pour les locations. La vente s'effectue devant témoins, en particulier des membres du lignage qui cherchent s'il n'y a pas d'alternatives. Le contrat est détenu par l'acquéreur et indique le type de transaction, les personnes impliquées, la date, le montant. Le contrat le plus ancien relevé date de 1933. Les ventes sont parfois l'objet de conflits du fait du manque d'éléments attestant la transaction (ou certains points de son contenu). Elles peuvent être remises en cause par la famille du vendeur. Pour se sécuriser, les acheteurs falsifient parfois le contrat de vente : ils indiquent un montant bien plus élevé que le montant versé, de façon à se prémunir contre une annulation contre remboursement. En outre, les chefs de lignage tiennent un « registre foncier » où sont consignées les transactions, les arbitrages de conflits, et toute information liée au foncier. Avec le temps, les informations sur la parcelle en question sont plus précises (schéma, limites, etc.).

Il existe aussi un système d'enregistrement des terres à la commune, également « non légal » même s'il implique les autorités communales et est donc « officiel ». Les personnes qui sentent leurs droits menacés enregistrent leur parcelle à la commune. Sur la base de leur écrit et de confirmation par l'un ou l'autre témoin, l'administration communale délivre (sans enquête de terrain et moyennant une somme) une « attestation de notoriété » attestant la propriété de la parcelle. Seuls les personnes informées et/ou ayant des liens avec les autorités administratives enregistrent ainsi leurs parcelles et souvent les seules parcelles conflictuelles (André, 1999 ; Mathieu, 1999).

Le recours à l'écrit n'est donc pas toujours nouveau. Mais de telles pratiques semblent se multiplier récemment (dans les dernières décennies, disons, sinon moins) à la faveur de l'accroissement de la population et du nombre de transactions, rendant plus difficile le recours à la simple mémoire (Comores et Rwanda), des ruptures avec les normes coutumières et du développement des « ventes », mais aussi d'événements (comme les redistributions de terre des domaines coloniaux et les échanges

¹¹ Les deux types de vente ont d'ailleurs des noms différents en dioula : *sany féré* : achat-vente ; et *sébé sany* (ou *sébé féré*) :

de terre qui ont suivi, aux Comores; ou les expulsions et achats de terre liés à l'installation d'une mission au Rwanda). L'impact des attestations de planteur réclamées par les douaniers ivoiriens dans les années 70, celui d'un sous-préfet incitant à faire des écrits, ont aussi joué en Côte d'Ivoire. Dans ce pays et au Burkina Faso, la présence de migrants nombreux a sans conteste été un élément favorisant : c'est d'abord sinon essentiellement entre autochtones et migrants que se jouent les transactions marchandes et l'établissement de papiers.

Le contenu des écrits évolue aussi avec le temps : à Anjouan, les *hatwi* sont désormais rédigés en comorien (caractères arabes ou latins), et non plus seulement en arabe; les procédures de validation évoluent aussi, impliquant désormais les chefs de village et autorités administratives, et non plus les seuls *cadi* (autorités religieuses) qui en avaient au départ le monopole. Au Rwanda, les informations notées dans les registres fonciers de colline deviennent plus précis, et mentionnent désormais le schéma de la parcelle. De façon générale, le degré de précision de ces informations ne suffit cependant pas encore pour lever toutes les ambiguïtés sur le contenu de la transaction.

L'écrit dans les procédures de négociation et de validation des transactions

Significativement, c'est essentiellement lors des « cessions », « ventes » et mises en gage, donc pour des transactions définitives (ou susceptibles de le devenir) et mobilisant de l'argent, que l'écrit est rencontré. Parfois, le contenu même de la transaction est euphémisé (on parle alors de « cession », de « don » et la somme en jeu n'est pas mentionnée. Dans d'autres cas, le transfert d'argent, la somme impliquée, sont explicites, plus que le contenu même de la transaction ou la localisation de la parcelle. De tels écrits sont plus rares dans les délégations de droits d'exploitation. Le recours au contrat écrit pour la mise en gage ou la location (contrats temporaires monétarisés) existe aussi, de façon moins systématique, ou plus récente, au Nord-ouest du Rwanda, où la pratique semblait se généraliser au début des années 90 (André 1999), mais aussi au Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire, où un « petit papier » est rédigé pour tout versement d'argent, locations comprises (Koné et al, 1999 ; Koné, 2001), au sud Bénin (Edja, 2000) ou, plus rarement, dans l'ouest du Burkina Faso (Paré, 2000). Ils sont exceptionnels pour des contrats fondés sur le partage du produit, ce qui semble confirmer le lien entre transfert d'argent et recours à l'écrit¹² : dans les sites étudiés, on n'en a rencontré que dans la ceinture d'agrumes du Ghana (Amanor et Diderutuah, 2001), où les contrats de partage sur plantations sont le mode principal d'accès à la terre en dehors du groupe familial, et où une société privée d'exploitation des palmiers à huile contractualise avec les paysans. Là, les contrats, s'inspirant des contrats proposés par la société, sont même tapés à la machine.

Procédures d'établissement des contrats écrits, recours à des témoins ou à des autorités, contenu effectif des papiers, langue de rédaction, clauses explicitées, nombre d'exemplaires : les « papiers » recensés et analysés dans ces différents lieux sont très divers, tant d'une région à l'autre qu'au sein

achat (ou vente) avec papier (Paré, 2000).

¹² A Bodiba (Centre-ouest ivoirien), un arrangement original, appelé *pukudre pakré* a été identifié par Zongo (2000). Il permet de gérer les investissements liés à la réouverture d'une vieille plantation, et comprend trois phases, correspondant aux trois étapes de la remise progressive en production, avec des modalités contractuelles différentes. Seule la phase avec un versement d'argent de la part de l'exploitant fait l'objet d'un papier.

d'une même région où une grande diversité est observée. Peut-on pour autant en identifier quelques caractéristiques ?

Des contrats « incomplets »

Les contrats écrits sont souvent courts et laissent un certain nombre de clauses importantes non explicitées ou en tous cas non formalisées. Si l'identité des parties et le nom des témoins sont toujours mentionnés, le contenu exact de la transaction reste souvent flou (« cession »), l'identification de la parcelle en question est limitée voire absente, le montant versé n'est pas toujours mentionné (parfois pour cause d'interdiction légale). Les « clauses non foncières des conventions foncières », comme Chauveau appelle les obligations sociales liées à la relation foncière, ne sont jamais explicitées.

Même là où on observe une évolution du contenu des « papiers » dans le temps, les contrats sont donc largement « incomplets » au sens de la théorie des contrats, c'est-à-dire qu'ils n'explicitent pas l'ensemble des clauses, soit que cela n'apparaisse pas comme utile dans les réseaux locaux d'interconnaissance (la localisation exacte du champ, par exemple), soit que le flou relève de « malentendus productifs » ou de la volonté d'une des parties au moins de jouer sur les ambiguïtés. On rencontre aussi des manipulations de l'écrit, comme au Rwanda où l'acheteur fait mentionner une somme supérieure à la somme négociée et versée, pour se prémunir contre une annulation, ou au Burkina où les procès-verbaux déposés au Commissariat ne sont pas les mêmes que ceux qui sont conservés par les acteurs. L'inégale maîtrise de l'écrit dans la société locale ouvre en effet de nouvelles possibilités de manipulation.

Témoins, publicité et validation

Un élément important de la sécurité de la transaction est son caractère public : l'existence du transfert de droits est connu par les tiers. Les pratiques à ce sujet sont assez variées, en fonction de la légitimité des ventes de terre dans l'espace local, de l'existence ou non d'un consentement familial sur la vente, et de ses causes.

Même discrètes, les transactions mettent en jeu des témoins, de façon quasi-systématique. Elles mobilisent aussi fréquemment des autorités chargées de les valider ou de les attester. Plus que le contenu de l'écrit, les témoins (un ou deux pour chaque partie) sont donc une dimension essentielle de la transaction. C'est à eux que s'adresse le bourgmestre au Rwanda pour valider une transaction par une « attestation de propriété ». Ce sont souvent des parents, ou des amis, les personnes qui détiennent les parcelles voisines. La recherche, par les parents, d'une alternative à la vente afin de conserver l'intégrité du patrimoine familial, est même une étape de la procédure dans les Monts Mandara.

Outre les témoins, les parties recherchent fréquemment une validation officielle de la transaction. Il s'agit alors d'officialiser la transaction auprès d'une autorité (coutumière, religieuse¹³ ou administrative - chef de village, maire, bourgmestre, parfois sous-préfet, voire Commissariat de Police comme au Burkina Faso). Les démarches varient là encore, entre les transactions conclues devant une

¹³ Dans les cas étudiés ici, c'est seulement aux Comores que les autorités religieuses sont sollicitées, et encore ont-elles une place reconnue dans l'appareil administratif.

autorité qui l'authentifie en signant le contrat en même temps que les témoins, et celles qui sont conclues entre les parties, lesquelles cherchent ensuite une validation par l'autorité de l'existence de la transaction, soit par un tampon ou une signature sur le contrat, soit par un acte administratif qui l'entérine (établissement d'un certificat de palabre au Burkina Faso, certificat de notoriété établi par le Bourgmestre au Rwanda).

Dans un certain nombre de cas, les protagonistes ne se contentent pas de la signature du chef de village et ont recours à une autorité liée à l'Etat, cherchant ainsi à sécuriser par rapport à l'Etat (ou du moins par rapport à l'autorité administrative locale, la procédure étant souvent non légale) des arrangements négociés sur le registre local. *« Souvent en effet, l'intervention d'un acteur de l'administration locale (Commune au Rwanda, Conseil rural au Sénégal) vient valider ou confirmer – sécuriser - une transaction qui s'est réalisée juste auparavant dans le registre des relations privées entre les acteurs locaux d'une société locale, dans les registres de relations sociales choisis par eux »* (Mathieu, 1999 : 24). Au Nord-ouest du Rwanda, *« les communes font réaliser (par le conseiller de secteur ou l'encadreur agricole) une enquête préalable avant la vente pour vérifier que celle-ci est acceptée par la famille et les voisins. La proposition d'achat-vente est ensuite examinée par le Comité Communal de Développement, puis sanctionnée par un "Certificat de notoriété" émis par la Commune. Celui-ci est une simple déclaration enregistrée à la commune en présence de témoins, avec cachet de la commune et signature du bourgmestre, attestant que telle personne est maintenant propriétaire du champ situé à tel endroit »* (id. : 26, d'après André, 1994). Ailleurs, la procédure peut impliquer les services techniques de l'Etat, comme pour le levé des plantations achetées par des migrants au Centre-ouest ivoirien (Koné, 2001).

Combinant principes coutumiers, principes contractuels, et validation par l'autorité locale, de telles procédures ne sont en général pas prévues par la loi, mais elles sont souvent pratiquées de façon ouverte par les autorités administratives locales, avec ou sans les encouragements de l'Etat, parfois en s'appuyant parfois sur des textes « détournés » de leur usage initial (Mathieu, 1999). Au Nord-Ouest du Rwanda, en Côte d'Ivoire, au Sud-Bénin, au Sénégal, (et sans doute ailleurs), on observe ainsi que des procédures régulières ont été mise en place par les autorités locales, en marge de la loi, afin de répondre aux demandes sociales des acteurs. On a ainsi des procédures de *« formalisations informelles »* des contrats (C.André), délivrées par les autorités administratives et reconnues par tous, mais en dehors ou à côté des procédures légales¹⁴, et faisant l'objet de rémunération plus ou moins standardisée (des témoins, des autorités coutumières, des agents de l'administration).

« Enregistrements » et registres fonciers

Outre les contrats eux-mêmes, on a noté l'existence de registres. Ceux-ci peuvent être informels (le *cadi* stocke les différents *hatwi* qu'il a authentifiés, et dispose donc d'un recueil des transactions... ou du moins de celles auxquelles il a participé) ou relever de démarches plus systématiques. Ainsi, au Nord-ouest du Rwanda, les chefs de lignage (ou le conseil des chefs de lignage ?) notaient sur un cahier toutes les transactions ou arbitrages rendus, en les décrivant brièvement. Ces cahiers constituaient ainsi des embryons de registres fonciers, gardant la trace des évolutions foncières de la

colline : il permettent de retrouver la trace des transferts ou des arbitrages, et est donc un recours en cas de litige. Au centre du Bénin, dans une zone de colonisation, Edja (1997) a montré comment les chefs de lignage ont, sous l'influence des membres du lignage installés en ville, transformé les installations de migrants en relation de location, tenant un véritable registre foncier des migrants installés, des terres octroyées et des redevances versées.

Étonnamment, de tels registres sont parfois absents là où on les attendrait le plus : auprès des instances administratives impliquées dans la gestion foncière. Ainsi, ce que les paysans appellent « enregistrement » à la commune, au Rwanda, est en fait la délivrance d'une attestation de propriété, sans qu'il y ait apparemment de double systématiquement conservé, et donc constitution progressive d'un système d'information foncière permettant de vérifier si telle ou telle parcelle n'a pas déjà fait l'objet d'une attestation (André, 1999). Au Sénégal, où les Conseils ruraux du Sénégal ont officiellement le pouvoir d'affecter les terres du Domaine National, des certificats d'affectation sont censés être donnés aux bénéficiaires, et un registre tenu de toutes les décisions d'affectations. Pour la zone de Kounguel, tout au moins, G.Blundo (comm. pers.) qui faisait une recherche sur le foncier n'a jamais pu avoir accès à ce registre, censé être public, dont les Conseillers parlent sans cesse mais que personne n'a jamais vu¹⁵. Il ne serait pas étonnant que ce registre n'existe en fait pas, ce qui serait en fait assez cohérent avec le mode de gestion clientéliste et factionnaliste de la terre par les élus des Conseils ruraux (Blundo, 1996).

Conclusion

Bien qu'encore très partielle, la connaissance des pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières jette un éclairage nouveau sur les pratiques foncières contemporaines et les dynamiques d'innovation institutionnelle. Dans des contextes économiques et sociaux en évolution rapide, marqués par une prolifération des normes et une compétition entre instances d'arbitrage, les acteurs ne restent pas inactifs. Ils inventent de nouveaux arrangements institutionnels, de nouvelles procédures contractuelles. Même informelles, même incomplètement stabilisées, il existe des règles et des procédures suivies par les acteurs, qui apportent, avec plus ou moins d'efficacité, des éléments de stabilité.

Sous leurs diverses formes, l'usage des « petits papiers », conventions, certificats de palabre, dans les transactions foncières fait partie de ces innovations. Au delà du niveau des arrangements bilatéraux entre les parties, ces innovations institutionnelles concernent aussi les systèmes d'autorité, à travers les mécanismes de validation des contrats, sous une forme ou une autre, par l'administration locale et les diverses modalités de « formalisation informelle » (Mathieu, 2001) que l'on a évoquées.

Comme le souligne Chauveau (dans Chauveau et Lavigne Delville, 2002), 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 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

¹⁴ Le procès-verbal de palabre fait figure d'exception, puisqu'il a été réintroduit dans la RAF à l'occasion de la dernière relecture. Toutefois, l'interdiction des ventes oblige là aussi à un contournement.

¹⁵ Mathieu (1987) avait fait le même type d'observations quelques années auparavant sur le fleuve Sénégal.

procédures de négociation ou d'arbitrage pour les garantir. En dehors ou parallèlement au marché ou aux règles garanties par les autorités publiques, ces dispositifs tentent d'assurer un minimum de prévisibilité dans l'action quotidienne et un minimum de sécurisation des droits fonciers acquis à plus long terme. Ils mettent en jeu tant des agents locaux appartenant à des organisations publiques officielles (mais 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.

L'écrit n'est qu'un élément de ces dispositifs institutionnels. Il ne suffit pas à garantir une transparence de la transaction ni à éviter toute ambiguïté. Et ceci pour deux raisons, qui sont liées entre elles : le caractère incomplet des contrats écrits, et la dimension fortement socio-politique de la régulation foncière.

D'abord, tous les acteurs ne sont pas demandeurs d'une clarification des transactions, ou du moins pas de tous les aspects. Les urbains qui achètent des terres veulent sécuriser leur achat mais pas nécessairement que leur emprise effective soit connue. Les autochtones en quête d'argent, d'un côté, les acheteurs visant un titre, de l'autre, peuvent préférer garder un flou sur le contenu effectif de la transaction. Le caractère incomplet du contrat ne peut donc être seulement analysé comme une étape dans une trajectoire évolutionniste, le produit temporaire d'une inexpérience en matière de rédaction. Il renvoie aussi à des enjeux stratégiques. Les cas de ventes de plantation décrites par Koné, Basserie et Chauveau (1999) et citées ci-dessus sont particulièrement explicites à cet égard. Dans un contexte où le contenu de la transaction ne fait pas l'objet de normes sociales explicites et partagées, le recours à l'écrit ne supprime pas ces ambiguïtés¹⁶ : il traduit la façon dont les acteurs subissent et utilisent à la fois ce contexte d'indétermination, tentant de limiter les risques de comportement opportuniste de la part de l'autre partie, tout en se ménageant pour eux-mêmes le maximum de possibilités.

A travers ce qui est écrit et ce qui ne l'est pas, et tout en introduisant une dimension contractuelle plus explicite, le recours à l'écrit s'inscrit donc profondément dans la logique socio-politique et procédurale des rapports fonciers, où les arbitrages dépendent aussi de rapports de force, où les accords ou arbitrages peuvent être renégociés. C'est là la seconde raison.

La pluralité des autorités mobilisables, le statut incertain des normes et pratiques locales au regard de la loi, le caractère « semi-informel » des modes locaux de validation des transactions : tout ceci explique qu'un papier, qu'un contrat écrit, ne puisse en général être considéré comme suffisant, au delà même de ses limites formelles. L'existence d'un contrat écrit est une condition pas toujours nécessaire, et surtout rarement suffisante, de sécurisation foncière. Même validé par l'administration, un écrit peut-être remis en cause ou non accepté par des instances d'arbitrage, comme Lund (1999) en donne plusieurs exemples pour le Niger. Son effectivité reste fragile, tant qu'il ne s'inscrit pas dans des procédures stabilisées et dans des systèmes d'autorité qui le prennent en compte de façon systématique.

Dès lors, le rôle de l'écrit pour les acteurs n'est pas tant d'explicitier de façon exhaustive et sans ambiguïtés le contenu de la transaction que d'attester qu'elle a bien eu lieu, et devant quels témoins. Plus que la *consistance* des droits, c'est leur *existence* même qui est l'enjeu premier pour les acteurs

¹⁶ Sauf lorsque le recours ultérieur à une autre procédure, légale, fait basculer le flou interprétatif. Comme par exemple le passage à la demande d'immatriculation.

(Lund, 1999) et c'est cette existence que l'accumulation de petits papiers cherche à argumenter. Ces différents « papiers » « *signal the existence of a right and associate it one or several persons which seems often to be the necessary proof considering the nature of disputes* » (idem : 120).

On peut penser qu'il y a un certain nombre de conditions pour que le contrat joue un rôle plus important dans la sécurisation foncière :

- la clarification des normes acceptées localement sur les « ventes » (est-il possible, dans quelles conditions et selon quelles procédures garantissant l'accord des ayants droits, de céder une portion du patrimoine familial ? quels sont les droits effectivement cédés ? y a-t-il des restrictions à des cessions à l'extérieur à la communauté locale?) ;
- la reconnaissance légale des « contrats sous seing privé » en matière foncière, par les différents acteurs publics ;
- la légalisation des procédures de « formalisation informelle » impliquant l'administration locale, et la responsabilisant sur le respect des normes ci-dessus.

N'est-ce pas d'abord sur ces points, qui renforceraient la stabilité des dispositifs locaux, que porte la demande d'innovation institutionnelle que les ruraux (certains d'entre eux, en tous cas) adressent à l'Etat ?

Références bibliographiques

- Amanor K.S. et Diderutuah M.K., 2001, *Contrats fonciers et contrats de travail dans la zone de production du palmier à huile et d'agrumes du Ghana*, IIED/GRET, 45 p.
- André C. et Platteau J.-Ph., 1996, *Land tenure under unendurable stress, or the failure of the evolutionary mechanisms : the tragic case of Rwanda*, Cahier de la Faculté des sciences économiques et sociales de Namur, Université de Namur.
- André, C., 1999, « Pratiques foncières et « formalisation informelle » des transactions (Nord-ouest du Rwanda) », in Lavigne Delville et Mathieu coord., pp. 126-153.
- Baud J., 1999, *Etude des transactions foncières dans les départements de Bama et de Padéma au Burkina Faso (Province du Houet)*, Ministère de l'Agriculture du Burkina Faso/Service de Coopération et d'Action Culturelle/Gret, 163 p.
- Berry S., 1993, *No condition is permanent, the social dynamics of agrarian change in subsaharian Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 258 p
- Binswanger H.P., Deininger K. and Feder G., 1993 "Power, distortions and reform in agricultural land markets" in Berman and Srinivasan eds. *Handbook of Development Economics*, vol III.
- Blundo G. 1996 « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier » in Tersiguel Ph. et Becker C. dir. *Développement durable au Sahel*, Paris/Dakar, Karthala/Sociétés, espaces, temps, pp. 103-122
- Breusers M., 1999, *On the Move ; Mobility, Land Use and Livelihood Practices on the Central Plateau in Burkina Faso*, Münster, LIT/APAD, 423 p.
- Bruce J.W. and Migot-Adholla S.E. eds., 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt publishing company, 282 p
- Chauveau J.-P., 1997, "Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource." In B. Contamin and H. Memel-Foté (eds). *Le modèle ivoirien en crise*. GIDIS/Karthala, Paris/Abidjan, pp. 325-360.
- Chauveau J.P., 1998, « La logique des systèmes coutumiers », in Lavigne Delville dir. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale*, Paris, Karthala/Coopération française.
- Chauveau J.P., Bosc P.M. and Pescay M., 1998, "Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire." In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Karthala/Coopération française, Paris.

- Chauveau, J.P., 2002, *Plans Fonciers Ruraux : conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits*, Séminaire « Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux », Ouagadougou, GRAF/GRET/IIED.
- Chauveau J.P. et Lavigne Delville Ph., 2002, « Politiques foncières intermédiaires en Afrique de l'Ouest francophone », in Lévy M. dir, 2002, *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*. IRD/Karthala, pp. 211-239.
- Colin J.Ph., 1995, « De Turgot à la nouvelle économie institutionnelle : brève revue des théories économiques du métayage », *Économie Rurale* 228 : 28-34.
- Coquery-Vidrovitch C., 1982, « Le régime foncier rural en Afrique noire » in Le Bris, Le Roy et Leimdorfer dir. *Enjeux fonciers en Afrique Noire* ; Paris, Karthala, pp. 65-84.
- Deininger K., G. Feder, 1998. *Land Institutions and Land Markets*, Working paper, World Bank Land Policy Network, Washington.
- de Zeeuw, F., 1997, « Borrowing of land, security of tenure and sustainable land use in Burkina Faso ». *Development and Change*, 28 (3): 583-595.
- Dorner V., 1999, « Titres fonciers, indivision et transactions informelles en milieu rural haïtien », in Lavigne Delville et Mathieu coord, pp. 154-181.
- Edja H., 1997, *Phénomènes de frontière et problèmes de l'accès à la terre. Le cas de la sous-préfecture de Savè au Bénin*, Working Papers on African societies no 12. Berlin: Das arabische Buch (Eds), Berlin.
- Edja H., 2000, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le sud du Bénin*, GRET/IIED, 99 p.
- Jacob J.P., 2001, « Systèmes locaux de gestion des ressources naturelles et approches développementalistes : le cas du Gwendégué (centre-ouest du Burkina Faso) », *Autrepart* n°19, pp.133-153.
- Jacob J.P., 2002, *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso)*, document de travail de l'UR REFO n°3, IRD/GRET.
- Guigou B., Pontié G. et Lericollais A., 1998, « La gestion foncière en pays Sereer Siin (Sénégal) », in Lavigne Delville dir, 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Karthala/Coopération française.
- Hallaire A., 1991, *Paysans montagnards du Nord-Cameroun, les monts Mandara*, coll. A travers champs, Paris, Orstom.
- Kasanga K., 2000, « Systèmes fonciers, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 55-80.
- Koné M., Basserie V., Chauveau J.P., 1999, « Petits reçus » et « conventions » : les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de « papiers », étude de cas dans le centre-ouest ivoirien », in Lavigne Delville Ph. et Mathieu P. coord., 1999, pp. 52-76.
- Koné M., 2001, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le centre-ouest de la Côte d'Ivoire : Bodiba (Oume) et Zahia (Gboguhe)*, GIDIS-CI, GRET/IIED, 54 p.
- Lavigne Delville et Karsenty, 1998, « Des dynamiques plurielles » in Lavigne Delville dir. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale*, Paris, Karthala/Coopération française, p.215-242.
- Lavigne Delville Ph. dir., 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala/Coopération française, 744 p.
- Lavigne Delville Ph., 1998a, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.
- Lavigne Delville, Ph., 1998 b, "La sécurisation de l'accès aux ressources : par le titre ou l'inscription dans la communauté ?" in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ?* Karthala/Coopération française, pp. 76-86.
- Lavigne Delville Ph., 2000, « Harmonising formal law and customary land rights in french-speaking West Africa », in Toulmin C. and Quan J. eds. *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, DFID/IIED/NRI, London, pp. 97-121.
- Lavigne Delville Ph. et Mathieu P. coord., 1999, *Formalisation des contrats et des transactions : Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, document de travail, Gret/IED/UCL, 181 p.

- Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.Ph., Chauveau J.P., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux* ; rapport final de la recherche « droits délégués d'accès à la terre et aux ressources », GRET/IRD/IIED, 207 p.
- Le Meur P.Y. (1997), « La politique du foncier », synthèse de l'atelier « Tenure foncière et droits de propriété », in Bierschenk, Le Meur and von Oppen (dir.) *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Werkersheim, Margraf Verlag.
- Le Meur P.Y., 2002, « Trajectories of the Politicisation of Land Issues : Case Studies from Benin », in Juul K. and Lund C. eds. 2002, *Negotiating Property in Africa*, Porthsmouth, Heinemann, pp.135-156.
- Le Roy E., 1996 "La théorie des maîtrises foncières" in Le Roy et al dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 59-76
- Le Roy E., 1997 « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in Blanc-Pamard et Cambrézy coord. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom, pp. 455-472
- Lund C., 1993, *En attendant le Code rural : réflexions sur une réforme de la tenure foncière au Niger*, Programme Réseaux des zones arides, dossier n° 44, IIED, 27 p.
- Lund C., 1998, *Law, Power and Politics in Niger - Land Struggles and the Rural Code*, Hamburg/New Brunswick: LIT Verlag/Transaction Publishers.
- Lund C., 1999, « A note on Property, Paper and Proof », in Lavigne Delville Ph. et Mathieu P. coord., pp. 119-125.
- Lund C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel », in Winter G. coord., *Inégalités et politiques publiques en Afrique ; pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala/Ird, pp. 195-208.
- Mathieu P. 1996a « La sécurisation foncière, entre compromis et conflits : un processus politique » in Mathieu., Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 26-44
- Mathieu P., 1996b, « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique ». In: *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique* (G. de Villers, Ed.). Cahiers Africains, Cedaf-L'Harmattan, pp. 64-87.
- Mathieu P., 1999, « Les paysans, la terre, l'Etat et le marché : sécurisation et formalisation endogène des transactions foncières en Afrique », in Lavigne Delville Ph. et Mathieu P. coord., 1999, *Formalisation des contrats et des transactions : Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, document de travail, GRET/IIED.
- Mathieu P., 2001, « Transformations Informelles et Marchés Fonciers Emergents en Afrique », in Benjaminsen T.A. and Lund Ch. eds., *Politics, Property and Production in the West African Sahel*, Nordiska Afrikainstitutet, pp.22-39.
- Mathieu P., S. Mugangu Matabaro, A. Mafikiri Tsongo, P.J. Laurent, 1999, « Enjeux fonciers et violences en Afrique. Quelques réflexions pour la prévention des conflits à partir du cas du Nord-Kivu (1940-1994) ». *Réformes agraires et coopératives* (Rome, Fao).
- Mathieu P., Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Pare L. et Zongo M, 2000, *Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso*, rapport de synthèse de l'étude sur l'évolution des transactions foncières, GRET/Ministère de l'Agriculture/Ambassade de France au Burkina Faso.
- Mongbo R., 2000, « Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au sud du Bénin : diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs » in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED.
- Pare, L., 1999, « Les pratiques de formalisation des transactions foncières dans l'ouest burkinabé », in Lavigne Delville, P. et P. Mathieu (coordination), pp. 89-94.
- Paré, L, 2000, *Les droits délégués dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, GRET/IIED, 85 p.
- Platteau J.-Ph., 1996, "The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa : a critical assesment", in *Development and change*, vol. 27, n° 1 : 29-86
- Saïd M., 1999, « Formalisation des transactions et contrats fonciers à Anjouan (Comores) », in in Lavigne Delville, P. et P. Mathieu (coordination), pp. 99-118.

- Sanou S., 2000, « L'association pastorale de Sourindou-Mihity (nord Yatenga, Burkina Faso) : gestion locale du foncier et des ressources pastorales », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 271-282.
- Shipton P., 1988, « The Kenyan land tenure reform : misunderstanding in the public creation of private property » in Downs et Reyna eds, *Land and society in contemporary Africa*, Univ. Press of New England : 91-135.
- Tallet B., 1999, « Le certificat de palabre comme instrument dans les transactions (Burkina Faso) », in Lavigne Delville, P. et P. Mathieu (coordination), pp. 95-98.
- Traore S., 2000, « De la 'divagation des champs' : difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo (Sénégal) » in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 249-270.
- Triollet K., 1999, *L'évolution des transactions foncières dans une région de fronts pionniers du Sud Ouest du Burkina Faso, département de Mangodara*, Ministère de l'Agriculture du Burkina Faso/Gret, 113 p. + ann.
- Zongo, M., 1999, « Transactions foncières et usages de l'écrit dans la zone cotonnière du Burkina Faso: exemples à partir de la région des Banwa », in Lavigne Delville, P. et P. Mathieu (coordination), pp. 77-88.
- Zongo M., 2000, *Étude des groupements immigrés burkinabés dans la région de Oumé (Côte d'Ivoire). Rapports fonciers avec les groupes autochtones et les pouvoirs publics locaux, et organisation en migration*. Ouagadougou, IRD/REPFO.
- Zongo M. et Mathieu P., 2000, « Transactions foncières marchandes dans l'ouest du Burkina Faso : vulnérabilité, conflits, sécurisation, insécurisation », in Fall A.S., Gueye Ch. et Dia I. eds, *Les interactions rural-urbain : circulation et mobilisation des ressources*. Bulletin de l'APAD n°19, LIT, pp. 21-32.

Documents de travail de l'Unité de Recherche 095

1 - Efficience et équité des droits fonciers délégués : éclairages économiques - J. Ph. COLIN, juin 2001

2 - Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale - V. BONNECASE, août 2001

3 - La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso) - J.P. JACOB, avril 2002 (en co-édition avec le GRET).

4 - Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique - P.-Y. LE MEUR, mai 2002.

5 - Éléments de méthode pour une recherche empirique compréhensive sur les contrats agraires - J.-Ph. COLIN, septembre 2002.

6 - Une lecture sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural - J.-P. CHAUVEAU, septembre 2002.

7 - Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale - Ph. LAVIGNE DELVILLE, octobre 2002.

En préparation :

Etude des groupements immigrés burkinabé dans la région de Oume (Côte d'Ivoire). Organisation en migration, rapports fonciers avec les groupes autochtones et les pouvoirs publics locaux - M. ZONGO

UR 095 RÉFO

REGULATIONS FONCIERES, POLITIQUES PUBLIQUES ET LOGIQUES DES ACTEURS

Objectif général

Dans le contexte contemporain de marchandisation, de mondialisation, de mobilité des populations et de compétition accrue sur la terre et les ressources naturelles, l'objectif général du programme est de rendre compte du *processus de constitution et de régulation du foncier comme enjeu stratégique de confrontation, de négociation, de coordination et d'action collective* entre des acteurs, individuels ou collectifs, aux normes et aux intérêts divergents.

Problématique et objectifs spécifiques

Le programme mobilise *une approche de la régulation foncière focalisée sur le binôme acteurs/institutions et sa dynamique*, mise en œuvre conjointement par des économistes, des anthropologues, des géographes et des démographes.

- *L'objectif scientifique du programme* repose sur des questions de recherche empiriques dérivées de l'hypothèse générale que les acteurs produisent et utilisent une gamme variée d'arrangements institutionnels pour accéder aux ressources essentielles engagées autour de l'enjeu foncier (ressources économiques et environnementales, mais aussi ressources politiques, identitaires et symboliques) et pour les contrôler. Du point de vue des stratégies d'acteurs, la régulation foncière est le résultat changeant, non équilibré, de la confrontation/négociation /coordination d'acteurs ou groupes d'acteurs aux normes et aux intérêts divergents. Du point de vue des institutions, la régulation foncière est le résultat d'une dynamique "d'empilement/recomposition" des règles, conventions, normes et organisations (officielles ou non) relevant de trajectoires historiques particulières. Cette hypothèse intègre en particulier la prise en compte des effets des politiques et des interventions publiques dans le champ foncier et, réciproquement, des processus de médiation, d'appropriation, de contournement ou de détournement des politiques publiques par les différents acteurs impliqués dans les arènes foncières locales.
- *L'objectif d'implication du programme dans les questions de développement* vise à éclairer les implications d'une telle dynamique de changement institutionnel pour les politiques publiques nationales et pour les politiques internationales d'aide au développement, en liaison avec le contexte global du développement contemporain.

Méthode et moyens

- *Le programme mobilise et souhaite combiner des outils théoriques divers mais bien identifiés* : l'économie institutionnelle, l'anthropologie interactionniste du changement social et de l'intervention publique, l'analyse des systèmes de production et d'activités, et la démographie économique de la mobilité et de la transformation du cycle familial et intergénérationnel. L'intégration de ces outils est facilitée par un *style de recherche* particulier orienté vers l'exploration d'un problème empirique et l'élaboration de modèles interprétatifs issus du terrain et non vers la production de théories formelles, ainsi que par une *stratégie de recherche* qui privilégie la connaissance " par le bas " des logiques d'acteurs en interaction entre eux et avec leur contexte institutionnel et structurel.
- *Le programme met en œuvre une démarche comparative raisonnée sur trois chantiers* : Mexique, Côte d'Ivoire, Burkina Faso. Le choix porte sur des trajectoires et des contextes nationaux forts différents, mais en nombre limité, caractérisés chacun par des traits significatifs vis-à-vis du contexte contemporain de développement, et confrontés à une situation comparable : celle d'être fortement ancrés sur la question foncière et concernés par des politiques qui visent à " normaliser " les droits et les pratiques foncières sur le mode du régime de régulation fondé sur des titres de propriété privée. La comparaison est centrée sur la sphère des exploitations ne disposant pas d'un droit formel de propriété privée (soit environ 50 % des superficies agricoles au Mexique, et l'essentiel des terres en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso).
- *Le programme privilégie trois axes thématiques majeurs*, souvent dissociés dans la littérature, correspondant chacun à un ensemble de questions de recherche empiriques qui envisagent la problématique générale sous des angles spécifiques mais interdépendants :
- *l'angle des institutions agraires* : description et analyse des droits, des conventions, des arrangements institutionnels et des dispositifs locaux de régulation foncière et de leurs dynamiques ;
- *l'angle des systèmes d'activités* : description et analyse des relations entre les institutions agraires, les systèmes productifs et les systèmes d'activités ;
- *l'angle des pouvoirs locaux* : description et analyse de la place de l'action publique et des stratégies d'acteurs dans les arènes socio-politiques locales.

Principaux partenaires

- *En France* : participation à l'UMR MOISA (Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs : ENSA.M., CHEAM-IAM, INRA, CIRAD, IRD) à Montpellier ; convention de collaboration avec la formation doctorale de l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales de Marseille ; collaboration avec le GRET et diverses universités.
- *En Europe* : collaboration forte avec l'Institut d'Etudes du Développement (Université catholique de Louvain-la-Neuve), l'International Institute for Environment and Development (London-Edinburgh), l'Institut Universitaire d'Études de Développement (Genève).
- *Partenariat au Sud* : L'UR privilégie le partenariat avec des jeunes équipes, déjà constituées (association de partenariat avec le Centre de Recherches et d'Études Supérieures en Anthropologie Sociale - CIESAS - au Mexique) ou en voie de constitution en Côte d'Ivoire (Laboratoire d'Études Foncières en partenariat avec l'Université d'Abidjan-Cocody et l'Institut d'Ethno-Sociologie) et au Burkina Faso.
- La participation de l'UR au *projet européen INCO-DEV CLAIMS* (Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa) renforce le réseau de partenariat européen (IIED Londres, IED Louvain, GRET Paris) et africain (UERD Burkina Faso, GIDIS Côte d'Ivoire, LARES Bénin, CUMBU Mali).