

4742
0587
0733

Dossier no. 117



International
Institute for
Environment and
Development

Programme Zones Arides

Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso

Paul Mathieu, Philippe Lavigne
Delville, Lacinan Paré,
Mahamadou Zongo, Hubert
Ouédraogo avec Julianne Baud,
Eric Bologo, Nadine Koné avec
Karine Triollet

Mars 2003

GRET



IRD RÉFO

Régulations foncières
Politiques publiques
Logique des acteurs

21.41

7820

88.70

Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso



**Paul Mathieu, Philippe Lavigne Delville, Lacinan Paré,
Mahamadou Zongo, Hubert Ouédraogo avec Julianne Baud,
Eric Bologo, Nadine Koné avec Karine Triollet**

Dossier no. 117

A propos des auteurs

Paul Mathieu est sociologue et économiste de formation. Jusqu'en août 2002, il était professeur à l'Institut d'études du développement, Université Catholique de Louvain (UCL, Louvain-La-Neuve, Belgique) et chercheur au FNRS (Fonds National de la Recherche Scientifique). Il est co-fondateur du groupe de recherche FEED ('Foncier, Espaces, Environnement, Développement') à l'IED, UCL et travaille actuellement au Service foncier de la Division du développement rural à la FAO, Rome. Le présent document a été rédigé en collaboration avec le GRET, Paris, alors qu'il y tenait un poste de recherche. Paul Mathieu a acquis une expérience considérable des questions foncières sur le terrain; ses travaux ont porté sur les politiques, les institutions locales et la gestion des conflits fonciers, principalement en Afrique.

Philippe Lavigne Delville, agronome et anthropologue de formation, est actuellement Directeur scientifique au GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques) à Paris.

Hubert Ouédraogo est juriste et consultant à Ouagadougou.

Mahamadou Zongo, anthropologue, travaille en tant que consultant et enseigne actuellement à l'université de Ouagadougou.

Lacinan Paré, géographe et consultant, est décédé en 2002. Ses collègues et co-auteurs souhaitent rendre hommage à sa mémoire à travers cette publication – l'un de ses derniers ouvrages.

Ce document a été élaboré pour le Ministère Britannique pour le Développement International (DFID) et est issu d'un programme conjoint financé par DFID et le Ministère Français des Affaires Etrangères. Les opinions exprimées dans ce document demeurent toute fois celles de l'auteur principal et ne relèvent en aucun cas de la responsabilité de DFID ou du Ministère Français des Affaires Etrangères.

Ce document résume les résultats de cette étude intitulée "Sécuriser les transactions foncières au Burkina Faso"¹. Il synthétise d'abord les grands traits des transactions et de leurs dynamiques, dans deux zones, en proposant une analyse originale de la question de la sécurisation des droits fonciers. Il présente enfin diverses orientations et propositions pour 'encadrer' et appuyer les changements actuels par des procédures facilitant la visibilité sociale et une formalisation pragmatique des nouvelles transactions.

1. Ouagadougou et Paris: Min. de l'Agriculture et GRET, p 51 + annexes. Les travaux de terrain ont été réalisés par J. Baud, E. Bologo, N. Koné et K. Triollet, avec et sous la supervision de Lacinan Paré et Mahamadou Zongo. La coordination méthodologique et scientifique de l'étude a été assurée par Paul Mathieu, avec l'appui de P. Lavigne Delville. Celui-ci et H. Ouédraogo ont également contribué à préciser et enrichir certaines propositions et recommandations.

Table des matières

1. Transformations sociales et nouvelles pratiques foncières: les enjeux.....	1
2. Nouvelles transactions et causes d'insécurité des droits fonciers dans deux régions de l'ouest du Burkina Faso.....	3
2.1 Le cas de la zone cotonnière de vieille colonisation.....	3
2.2 Les pratiques actuelles, les attentes et demandes (de sécurisation) des acteurs.....	9
2.3 Le cas d'une région de front pionnier: le département de Mangodara (province de la Comoe).....	11
3. Comment sécuriser les transactions dans un contexte normatif instable?.....	21
3.1 Un postulat et une orientation générale: investissement agricole et paix sociale locale sont des objectifs indissociables et à réaliser simultanément.....	21
3.2 Quatre lignes de force des propositions.....	23
3.3 Le rôle des administrations locales.....	30
3.4 Des actions concrètes.....	32
Bibliographie.....	36

1. Transformations sociales et nouvelles pratiques foncières: les enjeux

Dans l'ouest du Burkina Faso, les systèmes fonciers ruraux sont aujourd'hui en changement rapide, affectés par des transitions et transformations multiples. On observe notamment, dans certaines zones, un nombre croissant de transactions dans lesquelles des terres rurales sont échangées de façon définitive contre des paiements en argent. Mais d'autres transactions et pratiques nouvelles changent également le paysage de la gestion foncière: locations temporaires contre argent, retraits de terres forcés et conflits qui en résultent, etc.

Ces pratiques foncières nouvelles deviennent aujourd'hui à la fois plus fréquentes et plus visibles. Les nouvelles pratiques foncières sont souvent vécues comme reflétant une incertitude, un moment "d'hésitation" (Karine Triollet) entre deux systèmes et deux époques: une situation encore récente où les principes coutumiers, dynamiques et en permanence ré-interprétés, restaient une référence centrale, et une réalité future encore imprécise, dans laquelle de nouvelles normes et règles du jeu (parmi lesquelles une "marchandisation" de la terre) apparaissent inévitables. La rigueur et la stabilité des coutumes semblent aujourd'hui s'affaiblir en de nombreux endroits, mais les traditions sont cependant encore bien vivantes et significatives pour les populations, notamment comme source de légitimité et ciment des relations et de la vie en société.

En de nombreux endroits, les changements actuels reflètent aussi des tensions sociales d'une intensité croissante entre divers groupes: jeunes/vieux; autochtones/migrants; paysans/"nouveaux acteurs", acteurs locaux/acteurs venant de l'extérieur du village, etc.

Dans ces tensions et contradictions, les acteurs en compétition se réfèrent à une pluralité de normes, de sources de légitimité et de modes de régulation foncière: la "tradition" (souvent ré-interprétée ou simplifiée dans les discours), la loi moderne, la nation ("nous sommes tous des Burkinabé"), le besoin et le pouvoir de l'argent (qui confèrent une "valeur" à la terre), etc.

Ce sont les droits issus des nouvelles transactions foncières monétaires qui apparaissent les plus ambigus et incertains: droits d'exploitation issus

de prêts sans limitation de durée; locations ou formes diverses de transfert temporaire de droits; "ventes", "cessions" et formes diverses de transactions se rapprochant de la "vente". Diverses formes nouvelles de transactions apparaissent, davantage monétarisées, qui permettent une certaine circulation des droits sur la terre. On est ainsi, et vraisemblablement pour une durée importante, dans une situation de "marchandisation imparfaite" (Le Roy, 1995). N'étant codifiées ni par la coutume ni par la loi, ces nouvelles transactions se font souvent avec certaines ambiguïtés sur leur contenu et sur leurs effets.

Par rapport aux changements en cours, la législation apparaît en effet souvent fondée sur des principes éloignés des réalités foncières locales.² Elle définit un cadre juridique qui apparaît inadapté, ou en tous cas inaccessible aux paysans. Faute de donner une reconnaissance aux droits fonciers issus de la tradition et de l'histoire locale, elle maintient les ruraux dans une insécurité juridique de fait. Lorsqu'elle les reconnaît, c'est au titre de droit d'usage personnel et non cessible. De ce fait, elle ne donne guère de réponses claires aux problèmes pratiques qui se posent aux paysans, ni de repères d'action clairs pour les autorités administratives sollicitées par les ruraux sur des questions foncières.

2. Le cadre institutionnel et juridique de ces changements fonciers est complexe et influencé par divers textes légaux et réglementaires. Certains régissent directement le foncier, comme la Réorganisation agraire et foncière (RAF) et ses arrêtés d'application, alors que d'autres textes ont un impact indirect sur la gestion foncière. Ainsi par exemple, le Texte d'orientation de la décentralisation (TOD), les réglementations régissant la transformation des hameaux en "villages" administrativement distincts, les textes préparant les futures communes rurales, la loi portant réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso, etc.

2. Nouvelles transactions et causes d'insécurité des droits fonciers dans deux régions de l'ouest du Burkina Faso

2.1. Le cas de la zone cotonnière de vieille colonisation³

Ce que l'on appelle la "vieille zone de colonisation" est la région ouest et nord-ouest du Burkina Faso, au nord de Bobo Dioulasso. Avec les sécheresses des années 70 et 80, et le développement du coton, des mouvements importants de migration ont eu lieu, principalement à partir du plateau central mossi, densément peuplé et frappé par la sécheresse. Encouragées par l'Etat, ces migrations ont entraîné de rapides et profondes évolutions économiques et sociales: accroissement démographique des villages, création de nouveaux hameaux de migrants, extension des cultures et saturation des terroirs.⁴

Contexte, dynamiques, et principales causes d'insécurité foncière

Contexte

Rare et objet de multiples convoitises, la terre oppose autochtones et migrants. Les premiers ont quasiment épuisé leurs réserves foncières par délégation de droits divers et n'ont aujourd'hui d'autre alternative que des retraits de terre auxquels les seconds résistent. La terre divise aussi agriculteurs et pasteurs; les zones de pâturage sont progressivement occupées par les champs et les espaces cultivés objet de dégâts des animaux.

La question foncière dans la zone est aujourd'hui fortement liée à deux faits majeurs. Il s'agit, d'une part, de l'avènement d'une nouvelle génération de producteurs et, d'autre part, de l'intrusion dans le milieu rural de nouveaux acteurs que sont les fonctionnaires, les hommes politiques, les commerçants, etc. Les premiers (nouvelles générations d'autochtones et

3. Cette partie s'appuie principalement sur l'aide-mémoire concernant la zone de Bama-Padéma, rédigé par L. Paré, dont sont repris divers extraits.

4. Cf. Paré et Tallet, 1999

de migrants) accèdent au statut de chefs de ménages dans un contexte de rareté. Les uns (nouvelle génération d'autochtones) fondent leur stratégie sur la remise en cause des droits, autrefois délégués aux premiers migrants par leurs aînés. Les autres (nouvelle génération de migrants) nés en zone de colonisation agricole et n'ayant par conséquent aucune attache, ou très peu, avec leurs aires d'origine, entendent exercer des droits d'usage permanents sur les terres héritées de leurs parents et mises en valeur par eux; stratégies différentes, visions différentes d'où une multiplication des conflits avec, parfois, des pointes de violence.

La diversité des situations locales

Les divers départements révèlent des caractéristiques bien contrastées. Dans celui de Bama (proche de la ville de Bobo-Dioulasso), les principaux "acquéreurs" ou demandeurs de terres impliqués dans les nouvelles transactions sont des "nouveaux acteurs" d'origine urbaine. La principale forme de transaction monétarisée est la vente. Dans le département de Padéma (plus proche du département de Kouka où les conflits liés aux retraits et tensions entre migrants/autochtones sont nombreux et violents), la principale transaction monétarisée, apparue depuis une dizaine d'années, actuellement en accroissement et qui tend à se formaliser dans certains endroits (par un papier local), est la location. L'étude n'y a pas repéré de ventes.

Les tendances récentes et les dynamiques

Du prêt, hier tenure dominante, on est aujourd'hui passé à la location et à la vente des terres. L'arrivée, de plus en plus importante, des élites urbaines accélère ce phénomène. La terre de nos jours se loue et s'achète. Location et vente constituent d'ailleurs les formes émergentes principales d'accès à la terre dans la zone. Nouvelles et appelées à se généraliser, ces pratiques sont cependant mal connues et entourées d'une certaine opacité qui, loin de sécuriser les acteurs, les expose, dans la plupart des cas, à de nouvelles formes d'insécurité.

Les locations (informelles en majorité) et les prêts de courte durée vont remplacer les prêts permanents comme principale forme d'accès à la terre pour les paysans allochtones (migrants anciens et leurs descendants, migrants récents).

Les retraits

Les retraits de terre entraînent aussi la circulation des terres au sein d'une même communauté, des moins nantis vers les plus riches, toute chose qui crée des ressentiments croisés (entre autochtones et migrants, entre migrants) et des migrations nouvelles vers le sud de Bobo Dioulasso ou dans la zone méridionale.

Le retrait de terre est un acte unilatéral (et donc pas à proprement parler une transaction) qui constitue très souvent l'étape préliminaire et la condition nécessaire pour une transaction ultérieure: location ou vente de la terre retirée, ou d'une partie de celle-ci, soit à l'ancien utilisateur, s'il en a les moyens, soit à un nouveau venu. Ces motifs n'étant guère légitimes et défendables suivant la coutume, les retraits sont souvent déguisés derrière des discours qui mettent en avant des motifs socialement acceptables: le non respect des coutumes et des interdits par le bénéficiaire, ou le besoin de terres pour installer les enfants du cédant initial (qui est parfois aussi une cause réelle, au moins pour une partie des retraits).

Beaucoup de retraits se réalisent sans préavis et de façon violente: en début de campagne, les propriétaires vont arracher les jeunes plants, relabourent et resèment le champ. Cette façon de faire est bien sûr une cause majeure d'insécurité foncière pour les migrants qui en sont les victimes. Elle est de plus socialement inacceptable. En fait, ces retraits s'inscrivent dans une dynamique sociale de relations migrants – autochtones qui est marquée par la défiance et par une escalade d'actions que chacun peut définir comme une sécurisation défensive par rapport à une menace venant de "l'autre groupe". Des migrants tentent de s'approprier de fait de façon définitive des terres qu'ils ont reçues en don ou en prêt (de longue durée/à durée indéterminée), et donc pour lesquelles – en principe, suivant la coutume – ils doivent toujours remplir un certain nombre d'obligations sociales: reconnaître la propriété éminente des autochtones, entretenir de bonnes relations, acquitter à l'égard de ceux-ci un ensemble de prestations symboliques et de gestes de bonne entente (mais ceci peut se transformer en exigences croissantes et de plus en plus financières). La plantation d'arbres sans autorisation et de façon unilatérale, ou le refus de payer les prestations rituelles à la récolte sont des gestes d'autonomisation foncière qui se pratiquent couramment aujourd'hui dans la zone cotonnière. En retour, et pour se prémunir à l'avance contre ce risque, ou parce qu'ils ont des besoins d'argent pressants, nombre d'autochtones pratiquent donc le retrait de terre sans préavis et de façon unilatérale, sinon violente, pour

empêcher l'ancien bénéficiaire de réagir efficacement au retrait. Dans ces conditions et dans l'ensemble (mais pas partout), la dynamique et l'ambiance sociale à l'égard de cette question ne vont donc pas dans le sens du consensus et du compromis. De plus en plus souvent, le retrait de terre unilatéral et sans préavis est contesté par les migrants qui se plaignent à la gendarmerie ou à l'administration. La réaction la plus fréquente de cette dernière est de condamner le retrait unilatéral.

Les locations

Celles-ci se pratiquent, de façon croissante et de plus en plus ouvertement, principalement dans le département de Padéma (où la location semble être plus répandue que la vente) et celui de Bama (où les ventes sont plus importantes). A l'origine, il s'agissait surtout de bas-fonds (pour le maraîchage, le riz, le coton), mais la pratique se généralise aujourd'hui à tous les types de terres et toutes les cultures: céréales traditionnelles et coton sont les deux principales spéculations sur terres louées. La location se pratique toujours d'autochtone propriétaire vers un migrant, ancien ou récent. Entre autochtones, elle est proscrite, sauf sur les terres aménagées (périmètre de Bama) où tout le monde peut louer à tout le monde: autochtone à autochtone, mari à sa femme..., comme si l'aménagement purgeait la terre des significations sociales qui limitent les relations foncières acceptables sur les terres "coutumières".

Les durées de location sont courtes: souvent un an, renouvelable explicitement à plusieurs reprises, mais donc renégociable chaque année aussi, ce qui ne favorise pas le sentiment de sécurité des locataires, surtout s'il faut investir (engrais pour le coton) et rentabiliser ce coût sur deux ou trois années. Lorsque la durée n'est pas clairement et formellement définie au départ ("peut-être 2 ou 3 ans" ou formule approchante), la tentation est grande pour le bailleur de reprendre la terre après un an si le locataire a mis de l'engrais, par exemple. Les prix de location sont relativement harmonisés à l'intérieur d'un village, mais différent entre villages, ce qui semble indiquer l'émergence future d'une forme de "marché local de la location" perçu comme marché (offre/demande/prix identique dans une localité). Les loyers varient de 7.500 F/ha/an pour des terres pauvres pour céréales traditionnelles à certains endroits, jusqu'à 12.000 F/ha/an pour une bonne terre de bas-fonds pour du coton et bien située dans la zone de Bama, où la demande est forte.

Près de 95% des locations se font de façon informelle, par une simple convention orale (avec ou sans témoins) basée sur un sentiment de confiance de la part du bailleur. Dans tous ces cas, on peut considérer que le degré de sécurité de la tenure est insuffisant du point de vue des locataires, et ne motive pas l'investissement en engrais. Là où la formalisation de la location est en voie de devenir une pratique habituelle (dans plusieurs villages dans le département de Padéma), c'est suite à une démarche volontariste de responsables autochtones et migrants considérant que cette formule, pratiquée de façon claire (et garantie par un "petit papier") constituait une bonne façon de prévenir ou limiter les conflits autour des ventes et des retraits constatés ailleurs et considérés comme une menace pour l'harmonie sociale.

Pour ces locations formalisées, il n'y a pas de contrat type mais la plupart des reçus de locations, nom donné localement aux contrats formalisés, portent l'identité et les lieux de résidence (village, quartiers) des acteurs, la superficie concernée, sa localisation, la durée du contrat, le montant de la transaction, l'identité des témoins, l'identité du responsable administratif du village (notamment sur les contrats conclus avec les nouveaux acteurs) et la date d'établissement. Contrairement au contrat de vente, les signatures ne sont pas légalisées et l'acte n'est pas enregistré par l'autorité administrative.

Les "ventes"

Les vendeurs sont le plus souvent des jeunes autochtones qui revendiquent l'appropriation des terres familiales et/ou lignagères et sont désireux d'investir dans de nouvelles activités ou d'acquérir un moyen de déplacement ou de bâtir une maison en dur; ce sont aussi des aînés voulant faire face à des problèmes ponctuels. Les acheteurs sont, pour la plupart, des commerçants, des entrepreneurs, des hommes politiques et des migrants disposant de revenus importants.

Au début, les "ventes" étaient restrictives; seuls les membres du lignage du "vendeur" pouvaient acheter. Si progressivement, chaque individu (migrant et citadin) a pu être "candidat acheteur", la procédure était soumise à l'approbation de la famille du vendeur. Mais aujourd'hui, plus aucune approbation n'est demandée, d'où des ventes dites frauduleuses ou cachées (ventes effectuées à l'insu des membres de la famille du vendeur). Il arrive aussi que des parcelles soient vendues à plusieurs acheteurs d'où des conflits croissants dans certains départements proches de la ville de Bobo-Dioulasso.

Ici aussi, deux variantes existent selon la forme, écrite ou non, du contrat. Les ventes informelles représentent près de 50% des cas observés. Elles se font souvent à des migrants résidents anciens, pour qui elles peuvent représenter la seule façon de rester dans la zone. Cette forme de cession est la plus sujette à des remises en cause ultérieures et est donc une source importante d'insécurité.

Les ventes matérialisées par un écrit existent sous trois formes:

Les "ventes" avec reçus locaux (ou "petit papier")

Les reçus locaux désignent l'acte établi entre le "vendeur" et "l'acheteur" et qui n'a pas été visé ni enregistré par l'autorité publique. Ils concernent encore les migrants résidents et environ 10% des "ventes" observées lors de l'enquête réalisée en 1999 dans six villages des départements de Bama et Padema. Ces reçus portent l'identité des acteurs, la superficie concernée, les droits concédés, la localisation de la parcelle, le montant de la transaction, l'identité des témoins, les signatures des acteurs et témoins et la date d'établissement.

Les "ventes" avec un acte (papier) enregistré par l'autorité publique

Ici, l'acte de vente, en plus des éléments mentionnés ci-avant pour les reçus locaux, porte les références des pièces d'identité des différents acteurs (vendeur, acheteur et témoins) et est certifié par l'autorité publique (préfet). Il consacre dans les faits un transfert total de droits du vendeur à l'acheteur qui peut ainsi entreprendre, librement, toute activité sur la parcelle concernée.

Les dons avec procès-verbal de palabre (P.V.P.)

Il s'agit des délégations de droits d'une famille ou d'un lignage à un usager. C'est un transfert qui résulte d'une décision concertée de la famille ou du lignage détenteur du droit d'appropriation. L'acte est matérialisé par un document appelé procès-verbal de palabre. Celui-ci reprend les informations suivantes: les noms des représentants de la famille ou du lignage "détenteur coutumier" (toujours autochtone), celui du bénéficiaire, la superficie concernée, quelquefois la destination de la parcelle (verger, ferme etc.), les droits et restrictions éventuelles, la localisation de la parcelle, les signatures des différents acteurs. Celles-ci sont certifiées conformes par l'administration publique. Ce type de transaction concerne particulièrement les élites urbaines qui en sont les principaux bénéficiaires.

2.2 Les pratiques actuelles, les attentes et demandes (de sécurisation) des acteurs

Par rapport aux retraits

Par rapport aux retraits unilatéraux, une fois réalisés sans préavis et sans dialogue, il ne semble pas y avoir actuellement de pratiques de compromis et de solutions de sécurisation: la dynamique est plutôt de confrontation et de compétition pour affirmer le droit unilatéral et "autonomisé" de chacun des deux acteurs contre l'autre.

- Solution individuelle: la transformation du prêt en location
Lorsqu'il y a une bonne relation et un dialogue entre les deux acteurs, le retrait (ou sa menace) débouche parfois sur une solution individuelle (potentiellement) sécurisante, lorsque l'ancien bénéficiaire accepte de louer la terre auparavant cédée en prêt (avec cependant déjà souvent des contreparties croissantes).

- Solution collective locale: la location promue de façon organisée pour éviter les ventes et les conflits

A Padéma, il y a un consensus entre autochtones et migrants (chefs des migrants) pour encourager et formaliser les locations comme un moyen de ne pas rentrer dans la dynamique des ventes et des conflits (liés aux ventes et aux retraits qui les préparent) observés dans certains départements voisins.

Cette évolution repose sans doute sur un certain équilibre, une bonne communication et une recherche mutuelle de compromis entre autorités coutumières autochtones et migrantes. Elle est sans doute aussi permise par l'existence d'éléments facilitateurs (personnes – ressources) au niveau local: en l'occurrence un Responsable administratif villageois (RAV) qui aide les propriétaires et locataires intéressés à formaliser par un petit papier les contrats de location conclus. Cette solution a sans doute la préférence des "jeunes" autochtones souhaitant garder le patrimoine foncier familial dans la perspective de leur propre installation. Elle ne peut certainement pas être une solution miracle qui se substituerait aux ventes et aux retraits: ces deux types d'opérations sont probablement inévitables, mais ils peuvent sans doute être limités par l'existence banalisée d'un "marché" émergent de location qui serait relativement ouvert et efficace par rapport aux demandes et attentes des deux catégories: demande d'argent pour les uns et de

terres pour les autres, pour un "prix d'équilibre" acceptable et avec un degré suffisant de sécurité de part et d'autre.

Par rapport aux locations

Un très petit nombre de celles-ci seulement sont formalisées par un "reçu de location" (5% du total des locations relevées) et encore celles-ci sont-elles concentrées dans un département particulier. Les échanges lors de la rencontre de validation indiquent cependant un intérêt significatif pour étendre et éventuellement généraliser cette pratique.

Par rapport aux ventes

Beaucoup de celles-ci restent informelles, avec témoins (au moins de l'acquéreur, pas toujours du vendeur) mais sans papier. Les remises en cause et litiges ultérieurs sont alors beaucoup plus fréquents. Les ventes formalisées par un papier restent peu nombreuses.

Autorités de validation et d'arbitrage, rôle de l'administration

Bien qu'encore et toujours sollicitées pour la validation des transactions et des conflits, les instances coutumières (chef de terre, chef de village...) cèdent de plus en plus la place à l'administration et à des structures ad hoc. L'autorité administrative (préfet et RAV) est aujourd'hui l'instance majeure de validation des transactions et de régulation des conflits.

Les principales causes de litiges et d'insécurité suite aux nouvelles transactions foncières

La principale cause de tension dans la vieille zone cotonnière est le retrait unilatéral de terres (par un cèdeur autochtone qui avait accordé à l'origine un don ou un prêt à durée indéfinie) et la démarche inverse et préventive des migrants: appropriation de terres reçues en don ou en prêt, et autonomisation de fait, en refusant de donner les prestations coutumières, ou en plantant des arbres sans l'accord du propriétaire coutumier autochtone. Au deuxième rang des sources de tensions et d'insécurité foncière, on trouve les locations incertaines et les "ventes ambiguës" (dissimulées, sans témoins du vendeur et sans papier).

2.3 Le cas d'une région de front pionnier: le département de Mangodara (province de la Comoé)⁵

Contrairement à la zone de vieille colonisation, la région sud-ouest, au sud de Bobo Dioulasso, est restée plus longtemps une région d'agropastoralisme, à faibles densités de population. C'est seulement récemment que des dynamiques de migration se font jour, avec des migrants venus du plateau mossi, des migrants quittant les terroirs saturés de la vieille zone de colonisation, certains revenant de Côte d'Ivoire. C'est aussi une zone où de nombreux "nouveaux acteurs" urbains sont présents et achètent des terres pour faire des vergers ou des plantations. Bien qu'encore faiblement peuplée, cette région connaît actuellement une course à la terre.

Contexte, dynamiques et principales causes d'insécurité foncière

Les principaux modes traditionnels d'accès à la terre sont les dons sans restriction (rares), le prêt à court terme (sans contrepartie, souvent pour une durée de deux ans), et surtout le prêt à durée indéterminée (avec ou sans contrepartie: celle-ci consistant classiquement en céréales, à la récolte). Ce type de prêt reste le principal mode d'accès à la terre dans le département de Mangodara, et même s'il a connu des transformations dans les périodes récentes, il reste encore aujourd'hui très largement majoritaire.

Le principal changement récent réside dans l'apparition de formes monétarisées d'accès à la terre: prêts à durée indéterminée liés à l'octroi d'une somme forfaitaire (souvent utilisé dans la zone nord par les éleveurs qui cherchent à se sédentariser – ou imposé à ceux-ci pour leur permettre de s'installer). Cette transaction est le plus souvent dissimulée et les conditions qui l'entourent restent opaques. La transaction est imposée et parfois a posteriori: après avoir autorisé une installation, on signale aux bénéficiaires qu'on attend d'eux "un paiement" (la somme n'est pas toujours clairement précisée par le cédant) faute de quoi ils devront partir. Les éleveurs semblent particulièrement tributaires de cette façon de faire.

Les ventes de terre sont localisées et restent une pratique minoritaire à l'échelle du département, mais leur simple existence (et probablement le fait que leur nombre est en croissance) constitue un bouleversement important.

5. Ce paragraphe reprend et résume les points marquants de l'aide-mémoire sur la zone de Mangodara rédigé par M. Zongo sur la base des travaux de K. Triolet et N. Koné.

Les premiers cas de vente de terre ont eu lieu à Mangodara, chef-lieu du département, vers 1985. C'est aussi à Mangodara, agglomération la plus importante du département, que ce type de transaction est le plus fréquent. Les cas de ventes identifiés dans les enquêtes restent localisés dans les zones agro-écologiques Nord et le long de l'axe routier Mangodara-Banfora. Ils sont à mettre en corrélation avec des facteurs tels que l'importance de la migration, l'extension de l'arboriculture, la raréfaction et la valorisation de la terre, etc. Tous ces éléments sont des facteurs favorisant de l'apparition des ventes, mais n'entraînent pas nécessairement celles-ci. D'autres conditions sociologiques et moins objectivables jouent certainement un rôle important (personnalité des responsables coutumiers, contrôle plus ou moins fort exercé par les "véritables" détenteurs de droits coutumiers, cohésion ou relations conflictuelles entre les autochtones...), de même que des événements contingents: parfois il suffit d'un élément déclencheur tel que le décès d'un responsable coutumier et sa succession par des fils moins respectueux des coutumes pour ouvrir la porte à la réalisation de ventes là où elles n'existaient pas auparavant.

Concernant le prêt à durée indéterminée, on note les évolutions suivantes:

- la réduction et la délimitation des superficies octroyées,
- la limitation de la durée du prêt,
- l'apparition de contreparties monétaires,
- le prêt à court terme a tendance à devenir de plus en plus long, vu la difficulté croissante à trouver des terres nouvelles ou des défriches anciennes.

De nouvelles formes d'accords fonciers commencent également à émerger, comme par exemple l'accès à la terre pour la cultiver en échange d'un travail d'entretien dans une plantation de jeunes arbres. Ce type d'accord permet de procéder à des cultures dans un nouveau verger tant que les arbres sont suffisamment petits pour ne pas créer trop d'ombre (pendant cinq ou six ans en général) et, en même temps, d'entretenir la plantation voire de l'améliorer si des engrais sont utilisés.

Les causes d'insécurité des transactions, les pratiques actuelles et les modes de sécurisation

Les sources d'insécurité foncière concernant les nouvelles transactions

Les nouvelles transactions ont plusieurs caractéristiques qui les rendent particulièrement délicates et précaires pour les "acquéreurs".

- *ambiguïté*: le caractère ambigu, flou et non clairement défini des ventes rend l'acquéreur (usufruitier, locataire, "acheteur") peu sûr de

ses droits, d'autant plus que le cédant peut jouer sur cette ambiguïté pour faire perdurer ce sentiment d'insécurité et conserver un pouvoir discrétionnaire important.

- *caractère occulte et officieux*: certains acquéreurs profitent du caractère occulte et officieux pour se livrer à des pratiques qui mettent les acquéreurs dans des situations d'insécurité.
- *ventes multiples et frauduleuses*: les ventes sont souvent contestées dans le cas (fréquent) où la vente s'est faite à l'insu ou sans le consentement des autorités coutumières ou des autres membres de la famille. Cela constitue une grande source d'insécurité dans la mesure où le risque de contestation ultérieure est important.

Les sources d'insécurité pour les cédants

En ce qui concerne les cédants, la principale source d'insécurité foncière provient de la remise en cause de leur autorité foncière par les receveurs. Par exemple, les migrants s'approprient des terres prêtées en plantant malgré l'interdiction, ou bien refusent d'honorer les dons annuels et "petits cadeaux". Si dans certains villages, les migrants prennent cette liberté de planter, cela vient du fait qu'ils sont conscients que depuis l'adoption de la RAF, les autochtones sont incertains quant à leurs droits de chasser un migrant. Ils jouent sur l'interprétation faite de la RAF: "la terre appartient à tous les Burkinabé", et sur le sentiment d'impuissance qui anime les autochtones.

Les sources d'insécurité pour les acteurs lésés et vulnérables

Parmi les autochtones, les acteurs lésés sont les cadets sociaux qui risquent de se confronter ultérieurement au manque de terre; on peut y inclure également les femmes et les jeunes.

Au niveau des migrants, l'introduction des nouvelles transactions a favorisé la multiplication des "cédants" de terre. Il s'ensuit une installation désordonnée et incontrôlée des migrants, installation qui ne prend pas en considération les situations conflictuelles engendrées par une trop grande proximité entre éleveurs et agriculteurs. Nombreux sont les cas où les agriculteurs déclarent ne plus être en sécurité sur leur terre, à cause des dégâts des champs incessants suite à l'installation récente d'un éleveur. De même, certains éleveurs pensent quitter leur campement, car toutes les parcelles environnantes ont été vendues à des agriculteurs et ils sont ainsi privés des voies d'accès aux points d'eau.

Notons par ailleurs que si l'apparition des ventes et des contreparties monétaires a favorisé la sédentarisation des éleveurs, la situation de nombreux éleveurs (surtout parmi ceux qui sont plus pauvres) n'en est pour autant devenue moins précaire, car les pressions pour les forcer à partir sont aussi souvent très fortes. Ces pressions peuvent venir aussi bien des autorités coutumières autochtones (les ayant acceptés il y a un certain temps et qui souhaitent installer des occupants plus rémunérateurs) que des migrants nouveaux arrivants qui disposent de ressources (migrants de retour de Côte d'Ivoire) capables de payer pour s'installer.

Les sources d'insécurité foncière concernant les modes traditionnels d'accès à la terre

Dans les zones nord et sud ouest, les cas de retraits de terre prêtée pour une durée indéterminée sont peu fréquents, mais l'ambiguïté qui entoure les droits respectifs génère un sentiment d'insécurité aussi bien chez les cédants que chez les receveurs. Pour ces derniers, la seule stratégie de sécurisation consiste souvent à accepter le contrat (en acceptant de payer des contreparties monétaires qui peuvent être progressivement croissantes, ou en faisant un paiement unique "du type vente"). Parfois ce changement est imposé par le cédant (cf. vente imposée). Ce passage se fait très souvent de façon progressive et est quasiment toujours empreint d'une forte dose d'opacité et de "non-dit" de par la volonté du cédant: celui-ci ne dit pas "maintenant je loue, ... je vends" mais plutôt "pour rester sur la terre, il vaudrait mieux donner quelque chose de plus important qu'avant", ou bien "il faut maintenant payer la contrepartie des coutumes (poulets pour les sacrifices, déplacement du propriétaire pour faire les rituels) en argent" – la somme étant le plus souvent très disproportionnée, par exemple deux poulets pour 20.000 FCFA). Il y a donc une forte dose d'euphémisation et de dissimulation du passage vers la contrepartie monétaire.

Les modes de sécurisation

Pour se prémunir contre le risque de remise en cause des transactions et arrangements par lesquels ils ont obtenu des terres, les acquéreurs inquiets par rapport à leurs droits peuvent mettre en œuvre diverses stratégies (non exclusives) de sécurisation: par le maintien de bonnes relations sociales, par la plantation d'arbres (avec l'accord du propriétaire traditionnel), par l'achat, ou enfin par la réalisation d'un papier.

Les deux premières modalités sont actuellement dominantes, ce qui donne un pouvoir important aux catégories des "propriétaires" cédants, pour tenter de contrôler ou manipuler les demandeurs de terres. Les deux dernières modalités sont émergentes et encore très limitées, sauf à proximité de la ville (Mangodara). Partout (y compris à Mangodara), les cédants semblent très peu désireux d'une clarification et d'une formalisation des droits. Une clarté et une transparence accrues des transactions leur enlèveraient une position où ils sont en mesure de manipuler et de profiter au maximum de l'ambiguïté, de l'incertitude qu'ils imposent aux demandeurs de terres. Actuellement, grâce à l'opacité et à la discrétion des transactions, ils peuvent à la fois obtenir des avantages financiers et rester dans l'image publique des rôles fonciers traditionnels qui proscrirent les transactions foncières en contrepartie de sommes d'argent importantes. Les systèmes fonciers sont donc dans une phase "d'hésitation" (Karine Triollet). Dans cette phase, la terre devient un enjeu, les tensions foncières s'accroissent, les "offres" et les "demandes" de terre mettant en jeu des contreparties monétaires commencent à apparaître et vont certainement aller croissant, mais ce basculement vers des pratiques nouvelles n'a quasiment pas encore acquis de visibilité sociale. Les acteurs engagés dans les nouvelles transactions savent que la dimension monétaire de celles-ci n'annule pas pour autant l'aspect relationnel et personnalisé des relations foncières traditionnelles. La composante monétaire doit donc rester discrète et est toujours "encadrée" dans les formes de la tradition. La formalisation d'un contrat explicite portant sur une cession définitive de la terre, indépendamment des relations entre personnes, ne fait pas partie des choses pensables ou publiquement envisageables actuellement.

Éléments d'analyse

Des évolutions rapides, des situations diverses

Dans ces deux régions, l'évolution des modes d'accès à la terre est rapide: réduction ou disparition des formes traditionnelles de prêt (qui restent tout de même dominantes dans le département de Mangodara), développement de transactions monétarisées. Celles-ci prennent deux grandes formes, les locations et les ventes. Les transactions monétarisées concernent essentiellement les relations entre autochtones et "étrangers", que ceux-ci soient des migrants installés de longue date, des migrants nouveaux ou des acteurs urbains. Elles se rencontrent aussi bien en vieille zone de colonisation qu'en front pionnier, montrant bien qu'il ne s'agit pas d'un produit direct de la saturation foncière. Les ventes con-

cernent principalement les acteurs urbains et, à Mangodara, les migrants rentrant de Côte d'Ivoire.

Au delà de ces constantes, les situations sont très diverses. Entre les deux régions d'abord, où les acteurs concernés, les rapports de force, le contenu et les procédures d'établissement des transactions sont très différentes. Mais même au sein d'une même zone, entre départements, et même entre villages proches d'un même département.

Les situations et les pratiques foncières locales sont très diverses parce que chaque situation particulière dépend de configurations spécifiques (proximité urbaine, proximité d'une grande route ou d'un cours d'eau), des acteurs en présence, des rapports sociaux locaux (et notamment des rapports de force entre groupes stratégiques). Elle dépend aussi de facteurs beaucoup plus conjoncturels: les personnalités en présence (chefs de terre et de village, chef des migrants) et leurs relations (rapports de force, de collaboration, de négociation et de communication), et aussi de facteurs historiques et d'événements particuliers et contingents (intervention d'un projet, décès d'un chef et son remplacement par un autre, etc.). En zone de vieille colonisation, c'est souvent le décès d'un chef qui avait accueilli les migrants et continuait à garantir les accords passés autrefois, qui donne le signal de la remise en cause des arrangements antérieurs par les nouvelles générations.

Des attitudes et des stratégies diverses par rapport à la formalisation des transactions

Les "demandes" implicites pour une formalisation des transactions sont relativement diverses suivant les régions et les groupes d'acteurs fonciers. Si certains acteurs sont clairement demandeurs pour des procédures plus visibles et plus formalisées de transactions foncières, ce n'est pas le cas de tous. Tous les acteurs des nouvelles transactions monétarisées ne sont pas nécessairement demandeurs pour que celles-ci soient plus visibles et plus formalisées, ou fassent l'objet d'une régulation sociale ou administrative plus claire et officialisée. De façon résumée, on peut schématiser comme suit la diversité de ces demandes suivant les régions.

- Comme on l'a dit plus haut, les attitudes de "demande de formalisation" varient donc pour une même catégorie suivant la zone. Dans la zone de vieille colonisation (Bama Padéma), les nouveaux acteurs comme les migrants récents et dotés de ressources pour acheter des

terres sont clairement demandeurs d'une formalisation (avec un "papier"), et cette demande rencontre de plus en plus souvent l'accord des cédants. Par contre, dans la zone de front pionnier (Mangodara), les mêmes catégories d'acquéreurs n'expriment pas cette demande parce que les acquéreurs savent qu'elle est inacceptable par les vendeurs. La sécurisation des acquisitions se fait alors de façon graduelle, progressive et dans les registres de sociabilité où elle est acceptable par les cédants: d'abord les relations sociales interpersonnelles, puis éventuellement la plantation d'arbres, puis peut-être, plus tard, le papier. Demander d'emblée le papier serait une requête inacceptable sur le plan des relations et de la visibilité sociale "acceptable" des transactions: formuler cette demande serait détruire la qualité des relations interpersonnelles, qui restent déterminantes. Cette démarche reste donc totalement inexistante, sauf dans de rares cas à proximité du bourg rural de Mangodara.

- Les convergences d'intérêts et de "demandes sociales" d'innovation dans les pratiques foncières sont donc variables suivant les zones, mais aussi suivant le type de transaction. Si les jeunes, les aînés "propriétaires" et les responsables coutumiers autochtones de Mangodara sont d'accord pour faciliter et étendre les contrats de location, ils ne sont sans doute pas sur la même longueur d'ondes pour ce qui concerne les ventes: pour les aînés et propriétaires, la dissimulation est souhaitable ou indispensable, tandis que pour les jeunes, une visibilité accrue (comme moyen de contrôle social des transactions) est souhaitée.
- Ceci montre bien que les transactions foncières et tous les problèmes de sécurisation ou d'insécurisation qui les accompagnent n'existent jamais seuls et indépendamment des relations interpersonnelles des acteurs. Une transaction prend son sens, et elle est source d'insécurisation ou perçue au contraire comme satisfaisante, dans le cadre de rapports sociaux multiples à un endroit et un moment particuliers, entre des acteurs membres de groupes sociaux bien précis, qui entretiennent entre eux des relations multiples, souvent anciennes et bien plus variées que dans le seul registre foncier. C'est l'ensemble de ces relations qui va déterminer ce qui est perçu comme sécurisé ou insécurisant, et ce qui est pensable ou non comme relations et stratégies de sécurisation. Cet encastrement des processus de sécurisation foncière dans les relations sociales fait qu'il n'existe pas de solutions simples et univoques (un problème/une solution) aux difficultés et questions liées à l'insécurité des droits fonciers résultant des nouvelles transactions.

Il est donc difficile de proposer une panoplie détaillée de mesures correspondant chacune à la "solution" des divers types de problèmes ou de situations d'insécurité. Il faut en tout cas garder à l'esprit que la mise en œuvre concrète et les résultats effectifs des interventions dépendront des réactions, des stratégies et des intérêts parfois contradictoires des acteurs.

Les trois exemples ci-dessous montrent combien les intérêts de divers groupes d'acteurs peuvent être en contradiction par rapport aux conséquences des nouvelles pratiques et transactions foncières.

- Dans la vieille zone cotonnière où les ventes deviennent fréquentes mais se font encore le plus souvent de façon dissimulée et sans "petit papier" ou procès-verbal de palabre, une formalisation et clarification appuyée ou imposée de ces transactions serait clairement à l'avantage des acheteurs, des jeunes et des membres de la famille absents (ou tenus à l'écart de la transaction, lorsque celle-ci se fait de façon discrète). Par contre, elle serait sans doute perçue comme désavantageuse et comme une contrainte non souhaitée pour les chefs de famille (de lignage) qui s'engagent dans de telles transactions et pour certaines catégories d'intermédiaires locaux ou facilitateurs des transactions (lorsque celles-ci se font avec un "nouvel acteur" externe au village, notamment). La formalisation imposée ou généralisée de ces transactions accroîtrait la sécurité des droits pour les premiers, mais diminuerait les bénéfices pour les seconds.
- La formalisation des locations apparaît relativement sécurisante à la fois pour le bailleur et le preneur, là où ces locations deviennent un mode d'accès de plus en plus courant (cas de la vieille zone cotonnière, terroirs saturés, pouvoir de décision foncier largement localisé au niveau des lignages). Elle est probablement aussi de l'intérêt des enfants non encore installés comme agriculteurs des propriétaires fonciers autochtones (et qui se destinent à devenir agriculteurs), en permettant de répondre à la demande de revenus monétaires des vieux sans céder définitivement la terre dont auront besoin dans un certain temps les jeunes – à condition que l'entente soit bonne entre jeunes et vieux au sein de la famille. Il y a donc là un jeu à somme positive pour au moins trois groupes d'acteurs. Cette facilitation et une diffusion de la location monétaire et formalisée se feront cependant nécessairement en diminuant le stock de terres disponibles pour des prêts gratuits entre autochtones. Les autochtones pauvres en terres et

sans ressources monétaires seront donc pénalisés par rapport aux migrants ayant la capacité de louer (la location entre autochtones apparaît en effet comme socialement inconcevable). Trois catégories sociales peuvent ici trouver leur avantage à une formalisation qui deviendrait généralisée et plus facile, mais il est clair que certains groupes sont ou seront perdants dans l'accroissement de ces transactions foncières monétarisées.

- Par contre, dans la zone de fronts pionniers (cas de Mangodara) où les pouvoirs coutumiers "fondateurs" sont encore souvent très forts et contrôlent de très vastes superficies, une "vulgarisation" et facilitation de la formalisation de contrats de location pourrait facilement être utilisée par certains de ces chefs coutumiers pour ré-affirmer, conforter et sécuriser une version propriétaire moderne (et non conforme à l'esprit de la coutume) des droits coutumiers de gestion sur de vastes territoires, éventuellement pour pouvoir mieux vendre plus tard une partie de ces terres, en tout cas pour éviter une fragmentation et un affaiblissement (en cours mais encore limités) du contrôle foncier qui existait auparavant.

Les causes de l'insécurité des droits liées aux nouvelles transactions foncières

On constate donc la fréquence croissante de diverses formes nouvelles de transactions davantage monétarisées. Celles-ci permettent une circulation accrue des droits sur la terre, particulièrement entre les détenteurs coutumiers de celle-ci et des acteurs extérieurs aux communautés locales. Comme on l'a dit au début de ce texte, les situations résultant de ces nouvelles transactions foncières monétaires apparaissent ambiguës et incertaines dans de nombreux cas: droits d'exploitation issus de prêts sans limitation de durée; locations ou formes diverses de transfert temporaire de droits; "ventes", "cessions" et formes diverses de transactions se rapprochant de la vente, etc.

On peut distinguer trois grandes caractéristiques sociales et institutionnelles des nouvelles transactions qui contribuent à rendre les effets de celles-ci souvent incertains, sinon litigieux: l'incertitude sur les normes, l'ambiguïté de la communication et la dissimulation des transactions.

(a) l'incertitude sur les normes, les autorités pertinentes, et sur l'objet des transferts fonciers:

- incertitude sur les autorités qui arbitrent (les litiges), sanctionnent (les pratiques non autorisées) et définissent les principes et les normes régulant les transactions ["on ne sait pas exactement qui définit les règles du jeu"];
- incertitude sur les normes et les règles définissant les types de conventions foncières qui sont "acceptables";
- incertitude sur l'objet, les conditions et les termes de l'échange.

Cette incertitude se focalise notamment sur les questions suivantes:

- quels droits sont effectivement accordés (cédés, transférés) dans les nouvelles transactions?
- quels sont les motifs légitimes permettant une remise en cause et/ou une redéfinition (plus ou moins unilatérale ou négociée) des termes des conventions anciennes ?

(b) le manque de clarté, l'ambiguïté sur les termes et les conditions des conventions entre parties prenantes des transactions; ainsi, un certain nombre de ventes sont formulées (en particulier dans les Procès-verbaux de palabre) en termes de "cession", ce qui laisse un flou sur le contenu effectif de la transaction.

(c) la dissimulation, le manque de visibilité sociale des transactions.

La dissimulation fréquente des transactions monétarisées conclues avec des étrangers au village est à son tour la source de malentendus. Cette opacité est aussi un facteur qui renforce le rôle clé des intermédiaires, accentue l'effet des asymétries d'information, et favorise les manipulations et les tromperies.

Ces trois caractéristiques des transactions contribuent à un sentiment général d'incertitude. Celle-ci est vécue et décrite par de nombreux acteurs (notamment des responsables coutumiers) comme une "absence de points de repères": on ne sait plus, et on ne voit plus clairement où sont les limites et les références définissant ce qui est permis et acceptable et ce qui ne l'est pas en matière de transactions foncières.

3. Comment sécuriser les transactions dans un contexte normatif instable?

Dans un tel contexte, peut-on apporter des réponses aux problèmes rencontrés par les acteurs? A certaines conditions, la formalisation des transactions apparaît comme un moyen de réduire l'insécurité liée à ces transactions. C'est d'ailleurs le sens du recours croissant, mais non encore systématique, à l'écrit et au papier. Mais nous avons vu que le papier, tel qu'il était pratiqué, ne suffisait pas à assurer une stabilité des arrangements. D'autre part, tous les acteurs ne sont pas demandeurs de clarification.

Nous pensons que, sous certaines conditions précisées ci-dessous, une intervention publique est à la fois possible et nécessaire pour contribuer à une meilleure sécurisation des transactions et, plus largement, du jeu foncier dans un contexte en rapide évolution. Répondant ainsi aux attentes d'une partie au moins des acteurs, elle permettrait de réduire la distance – actuellement énorme – entre les pratiques réelles et la légalité formelle des réglementations en offrant un cadre juridique de sécurisation des transactions passées entre acteurs locaux. Cette section propose une orientation générale et des recommandations pratiques dans ce sens.

3.1 Un postulat et une orientation générale: investissement agricole et paix sociale locale sont des objectifs indissociables et à réaliser simultanément

Nos recommandations reposent sur le postulat que le défi principal des mutations foncières dans cette région est de concilier deux aspects fondamentaux et interdépendants du développement rural durable:

- **un objectif économique:** l'investissement agricole et l'augmentation des revenus ruraux (intensification, diversification);
- **une nécessité sociale:** la cohabitation et la paix entre des catégories et des groupes sociaux diversifiés.

Autrement dit, la finalité générale d'une intervention pour "régulariser" ces transactions actuellement informelles serait de concilier et de rendre plus compatibles trois réalités: une circulation croissante des droits fonciers, l'investissement agricole et la cohabitation entre groupes socio-ethniques.

Pour concilier ces objectifs, il faut favoriser la clarté et la stabilité des "règles du jeu foncier", tout en sachant que la stabilité est nécessairement difficile et limitée dans une période de transitions structurelles. Ces changements ne pourront pas être entièrement harmonieux et ils définiront très probablement, à court et moyen terme, des gagnants et des perdants. Pour être réalistes, des propositions institutionnelles doivent notamment tenter de favoriser les compromis et les dispositifs facilitant la communication sur les intérêts en conflit.

Nos propositions ne visent pas à définir de nouveaux textes de loi, ni l'ensemble du dispositif institutionnel qui gèrera les transactions foncières lorsque la mutation globale en cours (sociale, économique, foncière, technique) sera en grande partie réalisée. Il s'agit de voir le rôle des acteurs locaux, de l'Etat, et le rôle possible de projets dans l'appui à la première phase d'une mutation des pratiques.

On observe aujourd'hui que les offres et les demandes de terre en contrepartie d'argent sont rapidement croissantes. Dans ce contexte, nous partons du principe que la clarté est préférable à la dissimulation et à l'opacité. La visibilité et la régulation explicite des nouvelles formes de circulation des droits fonciers représentent une solution plus efficiente, pour la société dans son ensemble, que la persistance d'échanges largement occultes et non régulés. En effet, de tels échanges sont en fait déterminés surtout par les rapports de force et de ruse entre des acteurs caractérisés par des niveaux de pouvoir, de savoir, d'information et de richesse inégaux. Autrement dit, pour reprendre une formule raccourcie de J. Attali, "le marché sans les institutions, c'est la jungle". Le tout est de savoir quand, comment et à quelles conditions ces institutions qui favorisent la visibilité et la régulation des transactions peuvent émerger.

Appuyer la création et l'émergence de repères sociaux clairs et effectifs (qui orientent effectivement les comportements et les interactions d'une majorité d'acteurs) en matière foncière n'est pas quelque chose qui peut être fait directement par des projets et des actions techniques. Ce n'est pas non plus quelque chose que réalise la loi, lorsqu'elle reste largement non-appliquée: dans ce cas la loi non-appliquée (ou de façon seulement partielle, virtuelle et en partie imprévisible) contribue à déstructurer et déstabiliser ce qui existait (et donc à induire des changements – chose sans doute nécessaire), mais elle ne crée pas de nouveaux cadres effectivement régulateurs et sécurisants pour la majorité des transactions.

Dans cette perspective, la question principale n'est pas "appliquer ou ne pas appliquer les textes de loi de Réorganisation Agraire et Foncière (RAF)", mais bien "comment concilier investissement et cohabitation (stabilité) sociale locale", sans contredire fondamentalement et ouvertement l'esprit de la réforme, et en assurant une transition socialement ménagée vers une situation future qui sera caractérisée par les aspects suivants: les transactions foncières en contrepartie d'argent ("ventes", locations) seront plus fréquentes et se feront plus ouvertement; le passage à l'écrit (formalisation, sous forme de "petits papiers", puis sous une forme plus juridique) se fera plus facilement et ouvertement; la loi contiendra peut-être des dispositions et des dispositifs concrets organisant et rendant ces transactions plus accessibles.

3.2 Quatre lignes de force des propositions

Par rapport aux trois grandes causes d'insécurité identifiées plus haut, la perspective générale est de promouvoir, d'encourager et d'appuyer les processus suivants:

- la mise en lumière progressive d'une réalité socialement admise et régulée localement de la circulation marchande des droits fonciers,
- un débat social local pour une clarification des "points de repères" de ce qui est correct ou pas correct (acceptable ou pas acceptable) en matière de pratiques et de transactions foncières;
- une certaine formalisation des transactions à un rythme adapté aux "demandes" et attentes sociales, et en fonction de la situation de chaque contexte régional; le tout
- dans une approche graduelle du rôle effectif de la loi dans l'encadrement des transactions.

Tentons d'explicitier ces quatre propositions.

La mise en lumière progressive d'une réalité socialement admise, visible et régulée localement de la circulation marchande des terres, là où celle-ci est déjà effectivement de plus en plus pratiquée.

Là où les "ventes" de terre deviennent de plus en plus fréquentes, il apparaît souhaitable que ces pratiques deviennent à bref délai une réalité sociale légitime et visible et non plus honteuse et dissimulée. C'est seulement à cette condition que les transactions en question pourront

progressivement faire l'objet d'une régulation sociale et institutionnelle (formelle), elle aussi plus explicite et visible.

Il s'agit de reconnaître que les cessions définitives de droits sur la terre (a) existent, et (b) peuvent se définir comme des transactions explicites, pouvant se faire suivant des modalités claires, relativement normalisées. Il s'agit bien d'une transition sociale dans laquelle les transactions foncières tendent à se dégager de leur caractère de relation personnalisée et largement implicite – un caractère implicite de plus en plus souvent source de désaccords et de litiges – pour se définir progressivement comme un contrat: soit une transaction sociale plus explicite, plus claire et moins fortement encadrée dans la temporalité et dans la fluctuation des relations inter-personnelles et inter-familiales.

Ceci représente une mutation dans les esprits, dans les pratiques, dans les relations sociales et dans les visions du monde. On ne peut pas forcer une telle mutation sociale complexe, mais on peut cependant l'encadrer et la faciliter par des actions locales adéquates de la part des représentants et services de l'État.

Une démarche de clarification sociale explicite de ce qui est localement défini et accepté comme correct et pas correct, licite ou pas licite en matière de pratiques et transactions foncières.

Une des causes des tensions est l'absence de repères partagés. Ce n'est pas d'en haut que l'on peut définir de tels repères. C'est nécessairement au niveau local (avec de possibles différences dans les choix, au moins dans un premier temps d'un village à l'autre, d'une petite région à l'autre), et de façon évolutive (ce qui est refusé à un moment donné peut devenir légitime quelques années après, en fonction de l'évolution des pratiques et des idées). Une telle clarification vise à redéfinir – pour un espace donné et un moment donné – des "points de repère" sur ce qui est permis et acceptable en matière foncière et ce qui ne l'est pas.

Ceci peut se faire à deux niveaux et par deux démarches complémentaires:

- *au niveau des communautés rurales locales* (villages, groupes de villages; ensemble d'un département);

On retrouve ici l'idée de "forums" développée par Le Roy, Bertrand et Karsenty⁶: des moments de débat public, où les acteurs débattent et

6. Le Roy E., Bertrand A. et Karsenty A., 1996, La sécurisation foncière en Afrique, Paris, Karthala.

explicitent les normes qu'ils acceptent. Les modes opératoires peuvent varier, pour autant qu'ils permettent un débat ouvert, avec l'ensemble des groupes stratégiques, partant des pratiques effectives et des principes de vie en commun reconnus, et qu'ils permettent de négocier et de formuler les règles acceptées par le plus grand nombre.

Une telle démarche nécessitera un dispositif d'animation, de communication à la base, pour susciter une communication, un "dialogue assisté" sur les changements et les nouveaux enjeux en matière foncière. Cela ne peut se faire que par des personnes expérimentées et aptes à une bonne communication en langues locales, et avec la présence et l'appui des représentants de l'administration.

- *au niveau des autorités administratives* (Préfets, Hauts-Commissaires; arrêtés préfectoraux ou provinciaux; problème: la continuité des "règles" ou principes ainsi définis, souvent limitée à la durée de séjour de la personne qui les exprime).

Encadré 1 Promouvoir des structures mixtes durables de régulation foncière: un exemple

Dans le département de Kouka, une commission chargée des litiges de terrain de culture a été créée par le Préfet en 1994: "elle a, pendant deux ans, sous la Présidence du Préfet, rendu des arbitrages acceptés par les différents protagonistes... Après le départ du Préfet, la commission, tout en ayant toujours une existence légale, a arrêté de siéger. (...) Cet exemple montre le caractère instable de telles institutions locales."⁷ Les futures Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) pourraient être le lieu d'une telle structure foncière mixte durable, suivant des modalités restant à préciser. Les tribunaux départementaux, là où ils fonctionnent, sont un autre exemple dont il faudrait tirer les enseignements.

"Les exemples (...) montrent qu'une forte complémentarité-complicité entre l'Administration et les structures villageoises est la meilleure clé de régulation foncière" (Paré et Thiéba, 1997: 118). L'inconvénient de cette formule, poursuivent les auteurs, est que ce type de rapport peut être lié à la personnalité de l'administrateur. Tant qu'on n'a rien trouvé de plus efficace et formalisé, il faut donc tenter de rendre cette complémentarité plus objective et plus stable, indépendante des personnalités et inscrite de façon organique dans les tâches des administrateurs locaux.

7. Paré, L. et D. Thiéba, 1998.

L'action de l'administration et les discours politiques peuvent clairement contribuer à faire émerger de tels repères et à les rendre crédibles et sécurisants, si plusieurs facteurs sont réunis. L'action administrative (et les discours politiques la légitimant) doit être pour cela "top-down" (venant du haut), clairement lisible (ou audible: déclarations à la radio), cohérente (avec l'action technique, avec celle des tribunaux...) et inscrite dans une certaine durée et stabilité.

La stabilité n'est pas l'éternité: un message de l'administration clair et persistant durant une période de 5 à 10 ans peut être une puissante incitation, suffisamment crédible pour créer de nouveaux points de repères et encourager de façon efficace de "nouvelles façons de faire" en matière de transactions foncières monétaires, ce qui n'est pas négligeable.⁸

Une certaine formalisation des transactions foncières (ventes, locations, prêts) à deux niveaux:

- d'abord, formalisation de la transaction entre les personnes concernées (en incluant, du côté du vendeur, les ayants-droits fonciers membres de la famille du vendeur), à l'échelle purement locale. Ceci peut se faire par des "petits papiers" relativement informels, mais de préférence avec un témoin "administratif" et au moyen de formules standardisées;
- ensuite, "validation" par des représentants de l'Etat, sinon de la transaction elle-même (car celle-ci se fait dans des formes et des procédures non entièrement prévues par la loi), mais au moins de la déclaration par laquelle deux personnes déclarent avoir convenu entre elles de telle transaction, de telle façon, avec tels témoins.⁹

8. Cf. l'exemple bien connu du principe "la terre à celui qui la met en valeur" en Côte d'Ivoire, dans les années 70-80. Ce principe, exprimé lors d'un discours du Président Houphouët-Boigny, a été efficacement compris et traduit dans la réalité, quoiqu'il n'ait été formulé ou confirmé dans aucune loi.

9. Ceci est la formule du "certificat de notoriété", utilisée au Rwanda par les Bourgmestres et aux Comores par les Cadi (autorité musulmane dotée d'une fonction publique). Dans cette pratique, l'autorité locale délivre un document attestant que telles personnes ont déclaré (devant l'autorité en question) avoir réalisé telle convention ou transaction sous seing privé. L'autorité délivrant cette attestation ne se prononce pas sur le fond de stricte 'légalité' de la convention en question. Le document "Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale" (Lavigne Delville et Mathieu, coordination, 1999) présente et discute plus en détail ces pratiques et leurs effets.

Le principe est le même pour les différentes formes de "nouvelles transactions". Cependant, le degré de formalisation et de validation doit être plus important pour les ventes. Engageant le groupe familial dans une transaction définitive, celles-ci appellent une procédure rigoureuse où l'approbation du groupe, une validation de la transaction par une autorité légale (Préfecture ou communes), et la conservation de la trace de la transaction, sont nécessaires. Pour des locations, un contrat sous seing privé, éventuellement validé par le responsable administratif et villageois, peut suffire, au moins dans un premier temps.

Pour les ventes, le procès-verbal de palabre à portée élargie, constaté, vérifié (au niveau des signataires), contresigné par la Préfecture qui en garderait une copie, pourrait ainsi devenir un outil simple et conforme à la RAF, pour réaliser une telle formalisation et un enregistrement simplifié des transactions.¹⁰

L'implication de l'administration (avec l'appui éventuel de projets de développement) peut appuyer cette démarche à plusieurs niveaux:

- la diffuser et la faciliter (diffuser l'information, les conditions incitatives et les moyens permettant aux acteurs, de façon plus facile et plus fréquente, de formaliser leurs transactions foncières);
- la normaliser: faire se conformer les accords formalisés à une forme, un modèle (ou un petit nombre de modèles) simples et comportant un certain nombre d'options et d'éléments de base;
- la réguler: faire en sorte que les transactions conformes au "modèle" de base souhaité soient encouragées et effectivement sécurisées, et que les transactions qui sont ambiguës, dissimulées et/ou non formalisées soient pénalisées en cas de litige.

Pour appuyer la régulation institutionnelle (par l'Etat) de cette innovation, il convient aussi de renforcer la capacité administrative de gestion de l'information écrite: PV de palabre et autres traces écrites des transactions vérifiées et conservées par l'administration. En première ligne, la validation des transactions formalisées ne peut se faire que par l'administration de proximité, celle que les populations connaissent, reconnaissent, écoutent, respectent (et craignent le cas échéant), c'est-à-dire les Préfets. A partir d'un certain niveau d'extension et de généralisation des

10. On entend ici "enregistrement" au sens commun de "conserver une trace d'une déclaration" (en l'occurrence, trace écrite d'une transaction sous seing privé), et non au sens technique ou juridique d'enregistrement des droits fonciers au sens légal.

Encadré 2 Le Procès-Verbal de palabre (PVP)

Le PV de palabre constitue à l'heure actuelle l'acte le plus couramment employé en milieu rural pour constater une transaction foncière. L'utilisation de cet acte n'est en réalité pas nouvelle. Déjà dans la législation antérieure à la RAF (loi 77-60/AN du 12 juillet 1960 réglementant les terres du domaine privé de l'État), le PV de palabre était utilisé par l'administration foncière et domaniale elle-même, comme acte préalable conduisant à la purge des droits fonciers traditionnels avant toute opération d'immatriculation et d'incorporation d'un terrain relevant du régime coutumier dans le domaine privé de l'État. Il s'agissait surtout de s'assurer de l'accord des autorités coutumières en ce qui concerne l'incorporation du terrain au domaine privé de l'État. Cette procédure préalable de purge était pratiquée notamment avant les opérations de lotissement en milieu péri-urbain ou avant les opérations d'aménagement et de mise en valeur en milieu rural.

Avec l'avènement de la RAF et l'affirmation du principe de la propriété de plein droit de l'État sur l'ensemble des terres, l'État a pensé pouvoir s'émanciper de l'accord préalable des autorités coutumières. Mais la pratique de l'établissement d'un procès-verbal de palabre a été maintenue par les particuliers à l'occasion de la négociation des terrains coutumiers, en tant que preuve du consentement des parties à la cession projetée. C'est à partir de l'obtention du PV de palabre que les opérations de régularisation étaient ultérieurement entreprises.

Lors des réformes de la RAF, notamment dans sa version actuelle de 1996, le PV de palabre a été réintroduit dans le dispositif réglementaire en tant qu'élément du dossier de demande de terres rurales. Le texte a ainsi rejoint la pratique, tout en s'efforçant de renforcer la crédibilité de l'acte. Selon la RAF en effet (art. 184, D., RAF), le PV de palabre constate "l'accord des superficiaires" (en fait des parties à la transaction) à l'occupation des terres concernées; il est dressé par le service des domaines et signé par l'autorité administrative territorialement compétente (en pratique le Préfet ou le Haut Commissaire). Malgré les précautions prises pour en renforcer la crédibilité, le PV de palabre ne constitue aucunement au plan juridique ni un titre de jouissance, ni même une preuve de la propriété. Elle est en l'état actuel une pièce administrative devant servir à l'instruction de la demande.

Malgré les tentatives de rapprochement opérées lors de la relecture de la RAF, on constate cependant à nouveau un divorce entre la pratique observée sur le terrain et les dispositions de la RAF. La pratique consiste en effet à établir directement entre parties le PV de palabre, et à faire certifier ensuite les signatures par le préfet. L'administration domaniale n'intervient donc pas à ce niveau de la démarche. Elle n'intervient que beaucoup plus tard, lorsque le candidat à l'accès à la terre rurale décidera de régulariser ses droits à travers le bornage, l'immatriculation et la demande d'un titre de jouissance (le permis d'exploiter). Une seconde dimension essentielle de la pratique est que beaucoup considèrent le PV de palabre comme un titre de jouissance!

La pratique de l'établissement direct du PV de palabre par les parties est plus réaliste, si on considère que l'état de déconcentration des services domaniaux est très faible (il faudra donc aller au mieux au niveau du chef-lieu de province pour faire simplement établir un PV de palabre qui constate une opération dont les parties sont au niveau du village.

Il n'est cependant pas raisonnable de considérer le PV de palabre comme un titre de jouissance. Il faut le traiter comme un document de valeur juridique intermédiaire, ouvrant le droit à requérir l'enregistrement des droits constatés.

ventes formalisées, il est évident que les moyens des Préfectures devraient être renforcés.

Une perspective relativiste et graduelle sur le rôle effectif de la loi

Actuellement, à en croire l'autorité administrative à la base, c'est-à-dire les Préfets, la RAF est inapplicable et non appliquée stricto sensu, sinon de façon très localisée et quasiment ponctuelle, principalement à proximité des grandes villes (Bobo-Dioulasso). Comme point de repère traité de façon variable et au cas par cas par tous les acteurs, la loi joue cependant de plus en plus un rôle structurant des pratiques. Elle joue ce rôle à travers l'interprétation qu'en font les autorités officielles (administrations locales) et les autres pouvoirs locaux pour gérer les problèmes du foncier en fonction des situations socio-politiques locales. Dans ce cadre, il est évident que pour les populations – et pour tout le monde – la loi est un élément normatif dans un ensemble bien plus riche de normes, de relations et d'institutions, un point de repère variable et interprétable parmi d'autres pour des pratiques foncières qui conservent une autonomie relative.¹¹

Pour autant, une sécurisation foncière effective ne peut se réaliser que dans un cadre organisé par l'Etat. Notre perspective est donc de prendre en compte la loi, tout en reconnaissant qu'elle n'a d'impact qu'à travers la façon dont les acteurs (agents de l'Etat compris) y réagissent. D'autre part, dans un contexte où la lettre de la loi n'est pas applicable pour la majorité des ruraux, il s'agit de construire des dispositifs intermédiaires, qui "remplissent les trous" laissés par la loi. Offrant des solutions pragmatiques mais légales, pertinentes par rapport aux problèmes concrets vécus par les acteurs, accessibles à tous, de tels dispositifs favorisent un recours croissant des acteurs aux solutions juridiques étatiques, tout en permettant et en facilitant un accès aux procédures du titre, pour ceux qui le souhaitent.

Dans cette perspective, plutôt qu'une application stricte et intégrale, on chercherait à produire une convergence progressive et socialement

11. Ainsi par exemple, la loi est invoquée surtout par les migrants et dans les zones où la cohabitation est tendue de longue date (vieille zone cotonnière). Ceux-ci évoquent la loi pour dire (dans un raccourci simplificateur) : "la terre appartient à l'Etat", ... et donc (sous-entendu, ou exprimé clairement) "les chefs et maîtres de terre autochtones n'ont plus rien à dire, et surtout pas pour appliquer les principes coutumiers selon lesquels les nouveaux venus restent toujours des ayants-droits fonciers dans une relation sociale de dépendance".

acceptable avec les dispositions légales sensu stricto. La référence à certains principes et outils de la RAF, choisis et formulés pour leur caractère "structurant et stabilisant" par rapport aux conflits, apparaît comme une approche souhaitable.

Pour autant, la RAF n'est pas la seule loi permettant d'examiner l'ensemble des problèmes intéressant la sécurité foncière. La question doit être re-située dans un environnement juridique plus global (que les juristes appellent l'ordonnement juridique) où tous les rapports juridiques sont soumis à un ensemble de principes généraux. Ainsi, tout en ayant une valeur inférieure à "l'acte authentique" dressé par un officier public compétent,¹² le contrat sous seing privé (écrit, rédigé et signé par les parties, sans l'intervention d'un officier public) est reconnu dans le Code Civil burkinabé. Ce dernier reconnaît aussi comme "commencement de preuve par écrit" les documents de quelque nature que ce soit (même une simple lettre), émanant de celui à qui on l'oppose, et rendant vraisemblable le fait allégué. De plus, le code civil prévoit que l'on pourra aussi utiliser la preuve par témoin pour prouver un acte juridique lorsqu'il existe un "commencement de preuve par écrit" (Art. 1347, civ.). Sans aucune modification légale, les petits papiers signés à l'occasion des transactions foncières sur le terrain peuvent donc dès à présent, et malgré leurs imperfections, être reconnus par l'Etat et la justice en matière foncière.

3.3 Le rôle des administrations locales

S'il fallait appliquer uniquement la RAF et toute la RAF pour résoudre les problèmes et les litiges sur le terrain, le constat serait vite fait que celle-ci est souvent insuffisante ou difficilement utilisable telle quelle. D'autre part, la loi fonctionne comme point de référence et facteur d'unicité pour l'ensemble du pays.

Une option pragmatique pour un "atterrissage social" de la RAF et pour son application future progressivement plus systématique dans les nouvelles transactions foncières monétaires serait de valider clairement le rôle des autorités administratives locales (préfets) pour promouvoir et réaliser au niveau local une formalisation pragmatique¹³ des transactions, en fonction des contextes locaux.

12. C'est le notaire, le greffier, l'huissier, l'officier d'état civil...

13. Cf. note 9 à ce sujet. Ce que nous entendons par "formalisation pragmatique", suite à l'exemple du Rwanda (1980-1994) notamment, est discuté plus en détail dans le texte "Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique" (Mathieu, 2001).

Cette voie apparaît la plus souhaitable aujourd'hui dans les zones où les transactions de type marchand se multiplient et dans les cas où les acteurs ne se situent pas dans les procédures de droit positif (demande de titre par la procédure lourde et peu accessible à la majorité telle qu'elle est définie par la loi), c'est-à-dire dans un type de contexte où une intervention foncière de l'État apparaît aujourd'hui à la fois urgente et très délicate.¹⁴

Dans ces zones, un message clair de l'État semble aujourd'hui souhaitable, indiquant que la formalisation écrite simplifiée des transactions foncières, sous l'égide et la supervision des administrations locales est aujourd'hui une "façon de faire" permise et officiellement soutenue afin de limiter les conflits, en particulier lorsqu'il s'agit de transactions "nouvelles" (transfert de droits contre paiement, "ventes", locations) et lorsqu'un ou les deux acteurs d'une transaction le souhaitent.

Ceci n'est cependant pas faisable partout avec une bonne perspective d'amener des résultats positifs, mais seulement dans certaines zones et à certaines conditions sociales locales.

Encadré 3 Pour les ventes, ces principes pourraient se formuler ainsi:

Lorsque les acteurs d'une transaction foncière non coutumière ne sont pas engagés dans les procédures du droit positif, la façon de faire normale et encouragée par l'administration est la suivante:

- (a) explicitation du contenu de la transaction;
- (b) présence de témoins (voisins, délégué du chef de terre ou de village), accord explicite et formel de la famille en présence d'un "témoin de l'administration" extérieur (le RAV) qui acte (sur un papier simplifié) les personnes présentes et leur accord;
- avec (c) réalisation d'un écrit (même si celui-ci est un document "à la façon des acteurs locaux") – document qui doit refléter une certaine visibilité sociale locale de l'accord et une approbation dûment prouvée (témoins, signatures) des membres de la famille du cédant;
- (d) le papier en question, transmis par les deux parties et signé par le RAV à titre de "témoin", est certifié (cachet) par l'administration (Préfecture) comme ayant bien été présenté par les deux principales parties signataires à la transaction, et ayant bien été réalisé en présence de et avec l'accord des autres personnes ayant signé comme témoins et dont la présence a été attestée par le RAV;
- (e) la matérialisation physique des limites de la parcelle concernée est de plus fortement encouragée (haies, marques aux limites, bornage, etc.).

14. La décision politique elle-même (qui ne fait pas l'objet de cette étude) devrait en toute logique impliquer à la fois le Ministère de l'Administration Territoriale, le Ministère de l'Agriculture, en concertation avec l'Administration des Domaines.

Le message central – qui peut être diffusé par voie administrative ou par la jurisprudence – est que, dans les cas de “cession de terre” en dehors des procédures coutumières (ventes surtout), l’existence d’un papier clair (même s’il est simple et établi au niveau local) constituera un début de preuve, si (et seulement si) le papier en question est établi suivant certains principes de base:

- après consultation et accord explicite des membres adultes de la famille concernés;
- avec la présence d’un témoin “neutre”, en position de tiers (extérieur aux deux parties de la transaction) et reconnu comme fiable par l’administration, témoin mandaté (par l’administration locale) pour jouer ce rôle de façon impartiale et désintéressée.

Ce “témoin validant” a notamment pour fonction de vérifier publiquement la présence et l’accord des membres de la famille, de vérifier que le contenu du papier est conforme à ce qui est convenu oralement, et que les personnes qui signent le papier sont bien celles qui concluent la transaction. Inversement, en l’absence d’un tel document contresigné par un témoin et les membres de la famille (ayants-droits du cédant), l’administration et la justice considéreront, en cas de litige, qu’aucune preuve valable de transaction n’est rapportée. La transaction serait alors considérée comme socialement illégitime et formellement illégale, en l’absence d’une visibilité sociale et familiale attestée par un document.

Affirmant ces principes, et les prenant en compte en pratique, notamment dans sa fonction d’arbitrage des litiges (dans les faits, en première ligne, avant la justice), l’administration locale jouera un rôle déterminant pour inciter à cette dynamique locale de dialogue et de clarification des pratiques foncières, et pour encourager la création d’une jurisprudence administrative simple, claire et adaptée.

3.4 Des actions concrètes

Trois types d’action sont possibles pour favoriser la clarification du jeu foncier et la formalisation des transactions. Le but des deux premiers volets est d’informer et de dialoguer au niveau local sur la nécessaire évolution des pratiques et normes foncières, et d’encourager les représentants des groupes en présence à négocier si nécessaire sur les situations problématiques de compétition foncière. Ces trois volets d’actions devraient s’appuyer mutuellement.

Information foncière

Clarifier le jeu foncier demande que les acteurs disposent de la même information. Une action volontariste d'information et de communication est nécessaire, tant sur les dispositions de la loi quant aux transactions (procès-verbal de palabre, conditions de reconnaissance des "petits papiers" comme "commencement de preuve de droit"), que sur les orientations politiques, les responsabilités des autorités administratives, les dispositions visant à encourager la formalisation des transactions (et, une fois les dispositifs pratiques définis, sur les formes de contrats-types existants, et les procédures de contractualisation et de validation des contrats). Une information large sur les exemples d'arrangements constructifs négociés localement, sur les arbitrages rendus, contribuera aussi à montrer comment des réponses pragmatiques ont lieu, et à stabiliser la jurisprudence.

Négociation sur les règles du jeu et sur la définition des pratiques légitimes

Un des enjeux de la clarification du jeu foncier est de stabiliser les règles ou principes reconnus comme légitimes dans un espace donné. Pour être légitimes et légales, ces règles devront "coller" aux contextes locaux tout en bénéficiant d'une reconnaissance par l'État. Des arrangements négociés ont déjà lieu, lorsque autorités villageoises et chef des migrants partagent un même souci de paix sociale (cf. le cas d'un village de la zone de Bama-Padéma). De telles négociations peuvent être encouragées. Des forums de concertation réunissant personnalités locales et autorités administratives peuvent aussi être organisés. La participation active de l'administration est nécessaire à de tels forums, tant pour rappeler le cadre dans lequel s'inscrivent ces négociations (et donc les conditions d'une reconnaissance par l'État) que pour valider les accords (sous forme d'arrêté préfectoral, par exemple), dans la mesure où ils vont dans le sens d'une efficacité économique et d'une paix sociale.

Appui à la formalisation des nouvelles transactions et à la contractualisation

Le but de ce volet d'actions est de favoriser la clarification et la formalisation des transactions, tout en évitant que cette démarche soit abusivement "récupérée" par des groupes particuliers aux dépens d'autres. Il s'agit là, au sein du cadre défini par l'État et à partir des négociations

locales, de définir précisément les procédures d'établissement et de validation des contrats; d'arbitrer sur leur degré de précision; de définir les contrats-types éventuellement utiles dans un contexte donné, de mettre à disposition des acteurs les outils nécessaires (formulaire, fiches d'information sur les conditions de validité d'un contrat et sur la façon de les rédiger, etc.) et de les appuyer dans la rédaction des contrats. La sécurisation des transactions passe en effet par:

- une clarification du contenu et des clauses
- une stabilisation des procédures d'établissement
- une stabilisation des modes de validation.

Encadré 4 Un exemple de mesure concrète: la vulgarisation et la "normalisation" progressive du procès-verbal de palabre comme outil de clarification et de formalisation accessible des transactions

Pour les cessions durables de terres, le PV de palabre, normalisé et progressivement favorisé (ou "vulgarisé") avec une information et un encadrement adéquats, peut sans doute être un outil de base de la formalisation de la transaction, dans la perspective proposée ci-dessus.

En même temps que des actions incitatives (matérielles, financements collectifs ou individuels) et qu'une dynamique de "concertation/négociation foncière" (appuyée par des visites, des animations), un projet "sécurisation foncière" devra en effet aussi promouvoir/proposer des modèles simples d'outils de formalisation, administrativement valides ou validables. Le papier proposé peut être présenté comme une forme de PV de palabre, et donc conforme à la RAF, pouvant être validé (en tant qu'actes sous seing privé) et archivé à la Préfecture.

Les améliorations qu'il est possible d'apporter au PV de palabre, tel qu'il fonctionne souvent aujourd'hui, consistent à lui donner des formes, une terminologie, et une portée de sécurisation normalisées et largement diffusées. Cette portée ou signification de sécurisation devrait être définie soigneusement au départ et "par le haut" (à un niveau national et par un groupe technique interministériel idéalement) pour que le discours des intervenants soit cohérent, consistant dans la durée et juridiquement solide. Il semble possible de concevoir le PV de palabre (a) comme un début de "preuve" de transaction foncière sous seing privé, et (b) comme l'étape préalable (nécessaire) d'une démarche ultérieure (possible, mais non obligatoire) d'une procédure plus formelle d'obtention d'un titre foncier dans les formes légales complètes (plus lourdes et plus coûteuses) prévues par la loi. Entre les deux, il n'y a donc ni contradiction, ni substitution, mais plutôt une complémentarité et une suite chronologique (optionnelle), le titre foncier formel représentant une solution foncière que tout le monde ne pourra pas ou ne souhaitera pas obtenir.

Encadré 5 Formaliser... pour mieux laisser le choix aux acteurs

L'analyse des "petits papiers" montre que les acteurs ne précisent pas toujours suffisamment les clauses de la transaction, laissant place à différentes interprétations ultérieures. Standardiser le contenu des contrats permet de faciliter leur rédaction, et surtout d'obliger les protagonistes à clarifier leurs choix ("faisons-nous une vente au sens propre, ou une cession au vivant de droits d'exploitation?") et de garantir qu'un certain nombre de clauses essentielles (durée pour les transactions à durée limitée; conditions et modalités de renégociation, etc.) ont été explicitées entre les parties, parce qu'elles sont mentionnées dans le contrat.

Il peut ainsi être envisagé de proposer une gamme de contrats-type, pré-rédigés, que les protagonistes peuvent aisément remplir. L'existence de contrats-types n'a pas pour but de fixer et de rigidifier les pratiques en les enfermant dans quelques cadres classiques (type location, métayage, vente). Au contraire, l'objectif est de laisser les acteurs libres de définir les arrangements qu'ils passent entre eux, pour autant qu'un certain nombre de points cruciaux sur le contenu de la transaction soient explicités.

Une telle standardisation ne pourra être pertinente que si elle va de pair avec une offre suffisamment large de types de contrats, correspondant au moins à l'éventail des pratiques locales jugées légitimes. Ainsi, pour une "cession", on peut proposer une gamme de contrats (ou d'options possibles au sein du contrat de cession):

- aliénation (ce sont les droits d'appropriation qui sont cédés, la terre sort du patrimoine lignager du groupe cédant);
- cession de droits d'exploitation au vivant (sans aliénation du fonds; les droits acquis ne sont pas transmissibles aux héritiers, ni cessibles à un tiers); avec ou sans droit de reprise contre remboursement de la somme versée avec ou sans restrictions au droit d'usage (plantations, investissements permanents, etc.) cession des arbres sans transfert du fonds; etc.

Il est essentiel de partir d'une caractérisation fonctionnelle du contenu des transactions, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les clauses. Même utilisés localement, les termes génériques de "ventes", "cession", "location", doivent être évités, sauf si l'enquête a montré qu'ils n'étaient pas polysémiques, ou qu'une certaine euphémisation dans les termes semble encore nécessaire. Une diversité suffisante est nécessaire pour que les acteurs trouvent la forme qui leur convient – quitte à ce que la gamme se réduise ultérieurement, spontanément ou par volonté politique. La définition des formes possibles part de l'existant (ou des attentes non résolues de certains acteurs) mais résulte aussi d'un choix politique sur les formes que l'on souhaite privilégier.

Dans tous les cas, une place doit être laissée pour des clauses spécifiques, négociées librement entre les parties, pour permettre une adaptation aux conditions locales et aux souhaits particuliers des parties.

Bibliographie

Lavigne Delville, P. et P. Mathieu (coordination), 1999, Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale, Gret/IED-UCL.

Lavigne Delville Ph., à paraître, Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle, Documents de travail de l'UR REFO, IRD.

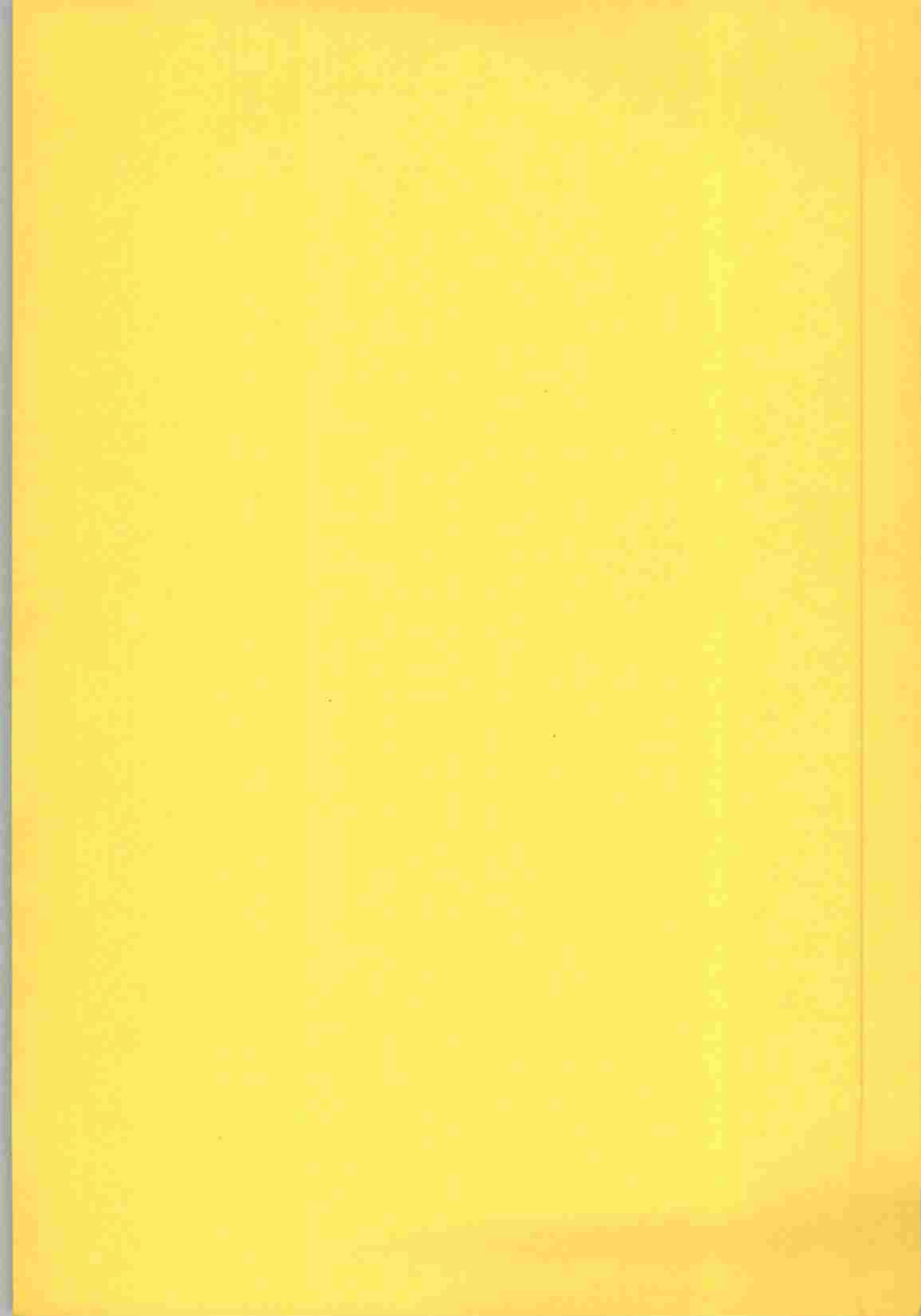
Le Roy, E., 1995, La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. In: Blanc-Pamard, C. et Cambrezy, L. (Eds), Terres, terroirs, territoires. Paris: Orstom (coll. Colloques et Séminaires), pp. 455-472.

Mathieu, P., 2001, Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique. In: Benjaminsen, T. & C. Lund (Eds), "Politics, property and production in the west african sahel. Understanding natural resource management". Uppsala: Nordic Africa Institute: 22-39.

Paré, L. et D. Thiéba, 1998, La sécurisation foncière. Leçons d'expériences au Burkina Faso. Rapport pour l'ambassade des Pays-Bas. GREFCO, oct. 1998, 137 p. + ann.

Paré, L. et B. Tallet, 1999, D'un espace ouvert à un espace saturé – Dynamique foncière et démographique dans le département de Kouka (Burkina Faso). Espace, populations et sociétés (1999), 1: 83-92.







International
Institute for
Environment and
Development

Programme Zones Arides

International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tel: (+44 20) 7388 2117
Fax: (+44 20) 7388 2826
E-mail: drylands@iied.org
Website: www.iied.org

Le Programme Zones Arides oeuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la gestion décentralisée des ressources naturelles, le développement pastoral, les régimes fonciers et les problèmes d'accès aux ressources. Les principaux objectifs du programme sont de renforcer les capacités des communautés locales pour une gestion durable des ressources, à travers la mise en place d'institutions locales efficaces et responsables, d'identifier et de promouvoir des politiques nationales qui reconnaissent et renforcent le pouvoir de prise de décisions et l'autorité au niveau local. En outre, le Programme Zones Arides appuie toutes actions de plaidoyer et de lobbying pour l'adoption de politiques et d'institutions qui soutiennent les besoins et priorités de développement des populations vivant dans les zones arides.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des cinq activités suivantes: (1) la recherche en collaboration avec différents partenaires en Afrique, (2) la formation et la promotion des méthodes participatives, (3) la dissémination de l'information, (4) le conseil en matière de politiques auprès des bailleurs de fonds et enfin (5) l'information et la mise en réseau pour promouvoir des relations d'apprentissage mutuel entre pays francophones et anglophones de l'Afrique.

ISSN 1357 9312