



HAL
open science

Les "plans fonciers ruraux" au Bénin (1992-2015) : la carrière d'un instrument "pilote" au sein de politiques non stabilisées

Philippe Lavigne Delville

► To cite this version:

Philippe Lavigne Delville. Les "plans fonciers ruraux" au Bénin (1992-2015) : la carrière d'un instrument "pilote" au sein de politiques non stabilisées. *Revue internationale de politique comparée*, 2020, 27 (2-3), pp.61-86. hal-03272881

HAL Id: hal-03272881

<https://hal.science/hal-03272881>

Submitted on 12 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées

Philippe Lavigne Delville¹

Résumé

Inventé en Côte d'Ivoire au milieu des années 1980, le Plan foncier rural (PFR) est un des instruments mis au point dans le cadre de l'aide internationale pour permettre la formalisation des droits fonciers coutumiers, individuels et collectifs. Il a été importé au Bénin au début des années 1990, dans l'optique de contribuer à une future réforme foncière. En 25 ans, le PFR y a joué différents rôles successifs : il a été un instrument de promotion d'une réforme, puis l'instrument central d'une politique de formalisation des droits coutumiers, individuels ou collectifs, et enfin un moyen au service d'une politique de privatisation, avant d'être récemment marginalisé au profit du cadastre.

A travers ce cas, ce sont les liens problématiques entre politiques publiques et instruments que l'on se propose d'analyser, en montrant l'autonomie relative de l'instrument PFR par rapport aux politiques successives, sa dimension composite et adaptative de l'instrument, et la façon dont les débats sur lui révèlent les tensions autour de la politique elle-même. Alors que les instruments sont censés être des moyens de mise en œuvre d'une politique, ici, l'instrument a précédé la politique, et perdure en s'adaptant à ses reformulations, dans une greffe qui demeure incertaine.

¹ IRD/UMR GRED, philippe.lavignedelville@ird.fr.

INTRODUCTION²

Le Plan foncier rural (PFR) est un des instruments mis au point dans le cadre de l'aide internationale pour permettre la formalisation des droits fonciers coutumiers en Afrique, conformément aux prescriptions internationales en vigueur depuis les années 1980-90. Il consiste en un levé systématique, parcelle par parcelle, d'un territoire villageois, en couplant une enquête sur les droits (individuels ou collectifs) détenus (composante socio-foncière) et le levé des limites de la parcelle (composante topographique). Il aboutit à une documentation foncière couplant une carte parcellaire et un registre des ayants droit. Inventé en Côte d'Ivoire au milieu des années 1980, le PFR a été importé au Bénin au début des années 1990, dans l'optique de contribuer à une future réforme foncière. Il s'agissait de montrer qu'il était possible d'opérationnaliser une stratégie dite « adaptative » de reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers individuel et collectifs, en dehors du modèle de l'immatriculation foncière et de la propriété privée individuelle.

Porté par l'aide internationale et mis en œuvre par des projets de développement successifs, le PFR est depuis cette époque – et en tous cas jusqu'à récemment - l'instrument central des politiques et des projets en termes de reconnaissance des droits fonciers coutumiers en milieu rural dans ce pays. Mais en 25 ans, cet instrument, a été objet de luttes sur sa finalité et ses modalités de mise en œuvre, et mobilisé au service de politiques divergentes. Conçu comme une alternative à l'immatriculation, il a d'abord été un instrument de promotion d'une réforme foncière, et mis en œuvre en marge du cadre légal dans des projets « pilote » financés par des bailleurs de fonds bilatéraux européens (1992-2005). Il a été un temps l'instrument central d'une politique adaptative de formalisation des droits coutumiers, individuels ou collectifs, pilotée par le Ministère de l'Agriculture avec le soutien de ces mêmes bailleurs (2000-2013) et concrétisée par la loi foncière rurale de 2007. Mais cette politique a été mise en cause par un autre processus de réforme, portée par le Ministère de l'Urbanisme avec le soutien d'un bailleur de fonds américain. En opposition à sa vocation initiale, le PFR est alors devenu un moyen au service d'une politique de diffusion de titres de propriété privée (2006-2013) et c'est dans cet objectif qu'il a été intégré dans le nouveau Code foncier et domanial de 2013.

A travers ce cas, ce sont les liens problématiques entre politiques publiques et instruments que l'on se propose d'analyser. La littérature sur les instruments d'action publique (IAP) insiste à juste titre sur l'autonomie relative de l'instrument par rapport à la politique : « *l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 12). Mais ces analyses étudient le plus souvent l'instrument par rapport à une politique en place. Dans le cas des PFR, au contraire, la conception et la mise en œuvre de l'instrument sur le terrain a précédé le processus de formulation de la nouvelle politique foncière. Il perdure en s'adaptant, aux reformulations des objectifs généraux de la politique. Les rapports entre politique et instrument sont d'autant plus problématiques que, comme

² Des versions antérieures de ce texte ont été présentées lors de la journée « L'analyse des politiques publiques aux suds au prisme des instruments » (LAM, Bordeaux, avril 2016) et à la ST 21 « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments » du congrès 2017 de l'AFSP. Je remercie les discutantes de ces journées, Pauline Ravinet, Lydie Cabane et Charlotte Halpern, ainsi que Camille Al Dabaghy, pour leurs commentaires.

Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.

dans le cas étudié ici, la politique publique en question est en débat ou en cours de construction : institutions nationales et bailleurs de fonds ne partagent pas les mêmes visions de ce que doit être cette politique, et ces derniers utilisent les projets qu'ils financent pour expérimenter des politiques (Rondinelli, 1993) et pas seulement pour les mettre en œuvre, en aval de leur formulation. Ceci a, comme on le verra, des conséquences importantes car les interventions de terrain réalisant des PFRs dans les villages sont en désajustement permanent, tant avec le cadre légal qu'avec les orientations des politiques en cours de négociations, ce qui contribue à leur faible impact.

Partant du constat de « *l'intérêt que peut avoir une analyse centrée sur un dispositif spécifique dont on s'attache à retracer la carrière et les mutations* » (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014 : 49), je retracerai ici l'histoire du PFR sur une trentaine d'années, dans une perspective de socio-histoire de l'action publique (Baudot, 2014; Payre & Pollet, 2013), interrogeant sa genèse et les reformulations successives dont il a été l'objet. Suivant Baudot (Baudot, 2014 : 195), qui propose d'analyser un instrument non « *pour ce qu'il fait faire mais pour ce qu'il constitue, à savoir des configurations d'action publique* », je laisserai ici de côté la question des effets de l'instrument, et en particulier celle des redéfinitions des droits fonciers impliqués par la mise en œuvre des PFRs³, pour me centrer sur les contenus de l'instrument PFR et leurs évolutions dans le temps et selon les contextes, sur les réseaux qui le promeuvent, et sur les liens - finalement assez lâches – entre instrument et options politiques⁴.

Après avoir présenté le PFR et avoir montré comment il s'inscrit dans les débats contemporains sur les réformes foncières en Afrique, je décrirai l'histoire de l'instrument, son invention en Côte d'Ivoire au milieu des années 1980, son importation au Bénin à la fin de la décennie, et sa disparition ultérieure en Côte d'Ivoire, mettant l'accent sur les contextes politiques qui le légitiment ou le marginalisent comme instrument de politique foncière. Me centrant ensuite sur le cas du Bénin, j'analyserai les objectifs successifs assignés aux PFRs et la façon dont ils ont été recomposés en fonction des différentes phases des politiques foncières. Prenant acte de son devenir incertain dans le cadre de la mise en œuvre du Code foncier et domanial, j'interrogerai pour finir le statut ambigu et le devenir incertain des PFRs mis en œuvre lors de projets successifs : la mise en œuvre de l'action publique par projet, inhérente à l'aide internationale d'une part et les incertitudes institutionnelles suscitées par ces politiques foncières non stabilisées, d'autre part, contribuent à rendre l'intervention publique particulièrement précaire et incertaine dans ses effets.

³ Voir sur le Bénin (Edja & Le Meur, 2009; Lavigne Delville & Moalic, 2019; Le Meur, 2011). Et sur la Côte d'Ivoire, (Bassett, 1995; Jean-Pierre Chauveau, Bosc, & Pescay, 1998).

⁴ Cet article repose sur une recherche sur les réformes foncières au Bénin, engagée au début des années 2000 (Lavigne Delville, 2018a). Le Bénin est le pays où les Plans Fonciers Ruraux ont été le plus utilisés. C'est aussi, avec Madagascar (Andrianirina Ratsialonana, Burnod, & Ravelomanantsoa, 2017; Teyssier, Andrianirina Ratsialonana, Razafindralambo, & Razafindrakoto, 2009), le pays francophone qui a poussé le plus loin les politiques de formalisation des droits sur la terre par certificats fonciers. Il a de plus connu en quelques années une double réforme foncière, ce qui rend particulièrement saillante la question des rapports politique/instruments. A travers une succession de missions, j'y ai mené des enquêtes répétées sur la mise en œuvre des Plans fonciers ruraux, les projets qui les ont portés, les problèmes de mise en œuvre rencontrés, d'une part, et les controverses et les jeux d'acteurs qui ont scandé les réformes foncières d'autre part.

UN INSTRUMENT AU SERVICE DES RÉFORMES FONCIÈRES CONTEMPORAINES EN AFRIQUE

Le Plan Foncier Rural est présenté par ses promoteurs (Gastaldi, 1998; Hounkpodoté, 2000) comme une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers coutumiers, devant enregistrer « tous les droits », faire une « photographie » de la situation foncière. Il consiste à réaliser une cartographie d'un terroir villageois, parcelle par parcelle, avec sur chacune d'elle, un levé des limites en présence des voisins, et une enquête sur le ou les détenteur(s) de la parcelle et les droits individuels ou collectifs détenus dessus, le tout aboutissant à une carte parcellaire et un registre des ayants droit puis, si une réforme légale le rend possible, à des « certificats fonciers ».

Figure 1. Extrait de carte PFR (projet MCA, 2011)

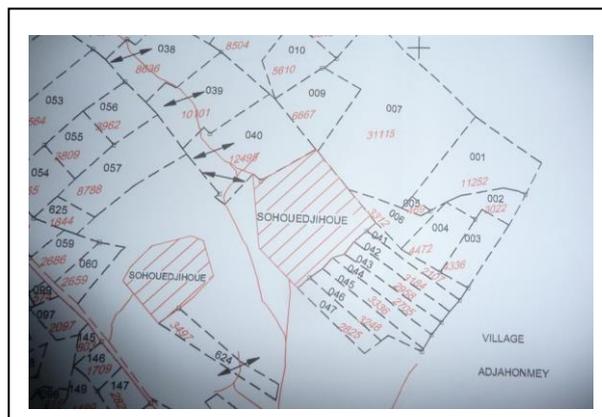


Figure 2. Extrait du registre des ayants droit de Miniffi (projet PFR MCA, 2011)

N° d'ordre	Nom et Prénoms	Nationalité		Statut social	Age	Sexe	Domicile	Numéro Parcelle	Superficie (m2)	Numéro du support	Mode d'acquisition	Date de recensement	Observations
		Biennoise	Autre										
38	A Victor	X		CM	38	M	Miniffi	38	209121	425E_0864N	Héritage	19FEV10	
39	A Felix	X		CM	46	M	Miniffi	39	243884	425E_0864N	Héritage	19FEV10	
40	Al Marcelin	X		CM	81	M	Miniffi	40	372938	430E_0864N	Don	25FEF10	
41	Collectivité Reptée par Al	X		RCH	70	M	Miniffi	41	227261	420E_0864N	Héritage	29-janv-10	
42	Collectivité TOUGAN Reptée par Jossiane	X		RCH	63	F	Miniffi	42	240704	420E_0864N	Héritage	29-janv-10	
43	Hiens Fati GE Reptés par G D Lazare	X		RCH	33	M	Miniffi	43	192315	420E_0864N	Héritage	30-janv-10	

Figure 3. Equipes au travail (levés par GPS, Projet Foncier local, 2018). Les GPS ont remplacé les levés « à la planchette », avec cordes et lunettes de visée. Les enquêtes sont directement enregistrées sur tablette.



Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.

Son histoire s'inscrit dans les débats de politique foncière des années 1980 et 1990 en Afrique francophone. Les politiques foncières coloniales étaient fondées sur un dualisme entre une propriété privée créée « par le haut » (Comby, 1998) - où la procédure d'immatriculation permettait d'accorder une propriété privée absolue, incontestable, aux rares acteurs en bénéficiant - et un domaine privé de l'Etat - constitué des terres immatriculées au nom de l'Etat et auquel étaient incorporées, théoriquement à titre transitoire, les terres non immatriculées, c'est-à-dire l'essentiel du territoire. Les sociétés locales se voyaient ainsi nié tout droit légalement attesté sur les espaces et les terres qu'elles occupaient. Aux Indépendances, au nom de politiques de modernisation par l'Etat, les Etats ont repris ce modèle⁵, qui a vite été instrumentalisé dans les logiques d'accumulation des élites au pouvoir, qui se sont accaparé des parts importantes du domaine privé de l'Etat au détriment des populations (Bayart, 1989).

Ce régime foncier dualiste a été contesté à partir des années 1980, à la confluence de plusieurs facteurs : la mise en cause du monopole foncier de l'Etat (Gbaguidi, 1997), dans un contexte d'ajustement structurel et de libéralisation de l'économie ; une montée des conflits en milieu rural, imputés à une insécurité foncière mal définie ; la dénonciation des abus de pouvoir de la part de l'administration, dans un contexte de faillite des pouvoirs autoritaires des années 1980 et de revendications démocratiques. Les bailleurs de fonds mettent alors en avant le problème de l'insécurité foncière – sous l'angle des risques d'abus de pouvoir de l'Etat, eux-mêmes imputés à l'absence de titres de propriété – et le fait qu'elle soit un frein à l'exploitation efficace des terres. En cohérence avec le tournant néo-libéral et la doctrine de l'état de droit, selon laquelle l'Etat doit constituer un environnement favorable au développement économique et au marché, en garantissant les droits de propriété et la transparence dans les administrations, la reconnaissance légale des droits fonciers est mise en avant comme condition du développement économique (Manji, 2006).

Deux doctrines s'opposent cependant (Bruce, Migot-Adholla, & Atherton, 1994). La première – qualifiée de « paradigme de substitution » - considère que la propriété privée est une condition de développement économique, et promeut le marché foncier, censé garantir une circulation des droits sur la terre vers les producteurs les plus efficaces. Dans cette optique, il faut remplacer les droits locaux, souvent collectifs, accusés d'être des obstacles à la productivité, par un régime de propriété privée géré par l'Etat. Pour l'autre (paradigme d'adaptation), il n'y a pas de lien mécanique entre statut juridique de la parcelle et investissement, le schéma selon lequel la délivrance de titres de propriété privée stimule l'investissement est largement biaisé (Platteau, 1996); une privatisation rapide des terres aurait des effets sociaux démesurés en termes d'exclusion. Dans cette optique, la priorité est de sortir de la négation des droits locaux par l'Etat, de définir un cadre légal et institutionnel qui reconnaît et sécurise les droits coutumiers, dans leur diversité, et leur permette de s'adapter en fonction des évolutions économiques et sociales. Au cours des années 1980, une partie des bailleurs de fonds poussent cette perspective de sécurisation foncière et cherchent à trouver les instruments pour la concrétiser. Diverses démarches sont expérimentées, en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Bénin, à Madagascar pour l'Afrique francophone et en Tanzanie, en Ethiopie, en Ouganda, au Kenya, au Rwanda pour l'Afrique de l'est.

⁵ Avec sa Loi sur le Domaine nationale de 1964, le Sénégal choisit une voie originale, dans la lignée du Socialisme africain.

L'invention du PFR s'inscrit dans cette dernière perspective. Elle part du constat – fait dès les années 1920 par certains observateurs mais jamais concrétisé⁶ - que l'immatriculation, seule procédure légale de création de titres fonciers, est à la fois inadaptée sur le principe (car aboutissant à une propriété privée absolue) et trop coûteuse pour le monde rural, et qu'il faut partir des droits fonciers socialement reconnus à l'échelle locale. Pour ses promoteurs, la démarche du PFR fait la preuve qu'il est possible de représenter les droits fonciers locaux, même « informels » et que la grande diversité des « coutumes » n'est pas un obstacle à l'identification des droits des individus et des familles, dont l'enquête socio-foncière garantit la légitimité. La documentation ainsi produite permet selon ses promoteurs de « clarifier » des droits sur la terre peu lisibles aux regards extérieurs et rend possible la délivrance de documents légaux, à conditions qu'une réforme de la législation le prévoit.

Le PFR a d'abord été promu à titre expérimental, pour faire la démonstration qu'une telle cartographie était possible, et légitimer une réforme de la politique foncière qui rompe avec le legs colonial et favorise la reconnaissance légale des droits fonciers locaux. Il a été diversement incorporé dans les réformes des législations foncières promulguées au cours des années 2000 (1998 pour la Côte d'Ivoire, 2007 pour le Bénin).

DE LA CÔTE D'IVOIRE AU BÉNIN ET AILLEURS : GENÈSE, TRANSFERTS ET ABANDONS

La genèse de l'instrument PFR en Côte d'Ivoire et sa circulation en Afrique de l'ouest montrent qu'il s'est situé, dès le départ, au carrefour d'objectifs politiques hétérogènes et que le soutien dont il a fait l'objet a tenu à sa cohérence avec les priorités des bailleurs de fonds, alliés à des experts nationaux ancrés dans le monde rural.

Une invention en Côte d'Ivoire, au croisement d'objectifs hétérogènes

L'invention du PFR est le fruit d'un petit groupe d'experts français et ivoiriens, réfléchissant à partir de 1985 aux conditions d'identification des droits fonciers (Gastaldi, 1998). A l'époque, la priorité du gouvernement ivoirien est d'identifier les terres disponibles pour l'installation des jeunes (Bosc, Chauveau, Yapi-Affou, Fian, & d'Aquino, 1996). Cartographier les terrains occupés révèle en creux ceux qui sont potentiellement libres pour des programmes publics d'installation de ces derniers. En documentant les droits fonciers existants, le PFR pose en même temps des jalons pour une future reconnaissance légale des droits fonciers paysans, prônée par les bailleurs de fonds et par ces experts. Légitimé dès le départ du fait qu'il répondait à ces objectifs multiples, le PFR est expérimenté à partir de 1989-1990 dans le cadre d'un projet pilote, financé par la Banque mondiale et la Caisse centrale de coopération économique (CCCE aujourd'hui Agence française de développement, AFD) et mis en œuvre par le BNETD, Bureau national d'études techniques et de développement, office public ivoirien spécialisé en ingénierie.

⁶ Au Bénin, des propositions de « cadastrage » de la palmeraie, très proches des futurs PFR, avaient été faites peu avant les Indépendances, mais n'avaient pas eu de suite (Clerc, Adam, Tardits, & Deschamps, 1956).

Une importation précoce au Bénin⁷

Alors que les expérimentations démarraient tout juste en Côte d'Ivoire, la Banque mondiale et la CCCE proposent d'importer l'instrument au Bénin, dans le cadre d'un projet commun de « gestion des ressources renouvelables » en cours d'instruction. On est alors en 1988, la dictature de Mathieu Kérékou vit ses derniers moments. Les bailleurs de fonds cherchent à sortir les projets de développement de services techniques jugés prédateurs et les mettre au service des paysans. Dans ce cadre, ils proposent le PFR comme instrument pour sécuriser les producteurs et favoriser l'adoption de techniques de maintien de la fertilité et de lutte contre l'érosion (plantation de haies, cordons pierreux anti-érosifs, etc.). De même qu'en Côte d'Ivoire, l'idée que le projet pilote (le PGRN – 1992-1997) puisse servir de référence pour une future réforme foncière est présente, mais pas explicitée.

Le projet démarre en 1992, peu après la transition démocratique de 1990. Validée par l'administration béninoise mais sans cadre légal permettant de déboucher sur des certificats, l'expérimentation se déroule dans un petit nombre de villages, dans le cadre d'un projet, placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture mais mis en œuvre par des équipes contractuelles. Au départ, dans une logique de sécurisation des producteurs, les équipes souhaitaient enregistrer les droits des exploitants. Face aux blocages des propriétaires coutumiers, qui craignaient de se faire déposséder de leurs terres, elles ont dû inverser leur démarche et la centrer sur les droits des possesseurs coutumiers, au risque de négliger les droits des exploitants non propriétaires (Edja & Le Meur, 2009), qui de fait se retrouveront largement exclus de l'enregistrement des droits.

Stabilisée au cours de ces premières années, la méthode est affinée et mise à l'épreuve dans de nouveaux sites au cours de la phase suivante du projet, le PGTRN (projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles). La question de la réforme foncière est clairement posée dans cette nouvelle phase : dans le cadre des négociations avec les financeurs du projet (AFD et GTZ, sans la Banque mondiale cette fois), le gouvernement s'engage à définir une loi foncière rurale s'appuyant sur le PFR, loi dont la préparation fait partie intégrante des objectifs contractuels du projet.

L'échec de l'institutionnalisation en Côte d'Ivoire

Le passage du projet pilote à la réforme foncière ne va pourtant pas de soi. En Côte d'Ivoire, la loi sur le domaine foncier rural de 1998 est en partie issue de l'expérience du PFR au sens où elle entérine la création d'un nouveau statut juridique, le certificat foncier rural, qui peut être individuel ou collectif. Mais elle ne mentionne pas les PFR comme étape pour l'obtention de ces certificats : seules les demandes individuelles sont reconnues. De plus, alors que le certificat foncier était pensé par ses promoteurs comme une fin en soi, les députés en font une étape transitoire et rendent obligatoire le passage du certificat foncier au titre foncier. Enfin, dans un contexte de tensions identitaires, la loi interdit l'accès à la propriété foncière aux non ivoiriens, alors même que les migrants burkinabé et maliens ont joué un rôle déterminant dans le développement de l'économie de plantation et détiennent

⁷ D'autres tentatives d'exportation hors de Côte d'Ivoire ont eu moins de succès. Le PFR a été intégré au Code foncier guinéen de 1992, mais il ne semble pas y avoir eu de mise en œuvre sur le terrain (Gastaldi, 1998). Un projet pilote localisé de PFR a été mis en place au Burkina Faso sur financement AFD en 1999 (Jacob, 2009), mais n'aura pas de suite, les responsables nationaux de la réforme foncière rurale jugeant la cartographie systématique des terroirs trop problématique.

une part importante des terres (Jean-Pierre Chauveau, 2007). La mise en œuvre de la loi est fortement ralentie tout au long de la décennie de guerre civile qui a suivi le coup d'Etat du Général Gueï en 1999, et que sa clause de nationalité a, pour plusieurs observateurs, contribué à attiser. Les autorités ivoiriennes sont partisans d'un enregistrement à la demande, le projet pilote n'a pas eu de suite et le PFR disparaît rapidement du champ. Les certificats fonciers résultent désormais d'une demande individuelle. Les procédures définies accroissent les coûts, et l'accès au certificat est en pratique réservé à une minorité d'acteurs urbains ayant investi dans des plantations (Kouamé, 2013). L'idée d'une reconnaissance juridique des droits des paysans est oubliée, avant que le Président Ouattara, élu en 2010, impulse une politique de formalisation systématique de la propriété, que de nouveaux projets tentent actuellement de concrétiser.

Né en Côte d'Ivoire d'une volonté d'identification de terres disponibles, importé au Bénin comme moyen pour favoriser les investissements paysans dans l'aménagement des terroirs, le PFR est donc rapidement devenu un instrument de documentation des droits fonciers, dans l'optique de préparer et légitimer une réforme de la législation foncière. Mis en œuvre en Côte d'Ivoire par une institution étatique, les PFRs le sont au Bénin dans le cadre de projets à gestion autonome de l'administration, d'abord par des équipes salariées puis par des ONG contractantes. A chacune des étapes de sa carrière, l'instrument est partiellement redéfini et connaît des adaptations, tant de ses différentes composantes (les techniques de levé, les fiches d'enquête, le format des cartes, etc.), que dans le cadre institutionnel de sa mise en œuvre. Ses grandes composantes ne changent pas, mais il évolue dans ses finalités et le détail de ses outils, techniques et méthodes. Alors que la greffe ne prend pas en Côte d'Ivoire, la carrière de l'instrument PFR se poursuit au Bénin. Les recompositions vont se prolonger, sous d'autres angles, au cours des étapes ultérieures. Comme on le verra ci-dessous, alors qu'il avait été importé au Bénin dans une logique adaptative d'alternative à l'immatriculation, il va être progressivement réinterprété dans cette dernière logique.

LE PFR DANS LES POLITIQUES FONCIÈRES AU BÉNIN : BASCULEMENT DES POLITIQUES ET RÉINTERPRÉTATION DE L'INSTRUMENT

Le PFR a donc été conçu, puis introduit au Bénin, sous l'impulsion des bailleurs de fonds et d'experts du monde rural, dans une recherche d'alternative à l'immatriculation et au titre foncier. On l'a vu, le principe d'une loi foncière rurale, institutionnalisant le PFR, a été négocié entre le gouvernement et les bailleurs de fonds au moment de renouvellement du projet pilote, en 1997-1998. Parallèlement à l'extension de l'expérimentation, le Ministère de l'agriculture met en place en 1999 un « comité des experts nationaux » chargé de proposer un avant-projet de loi. Ce comité mène d'intenses négociations en son sein pour définir les compromis fondateurs, et propose en 2001 un texte qui est une révolution juridique (Lavigne Delville, 2010) : il sort les terres rurales du domaine de l'Etat pour en faire des terres privées, il institutionnalise le PFR et prévoit qu'à terme chaque village doit en disposer ; il crée le certificat foncier rural qui légalise les droits individuels ou collectifs enregistrés au PFR ; il met en place un dispositif d'administration foncière spécifique, ancré dans les communes nouvellement créées (les premières élections ont eu lieu en 2003), avec des comités villageois chargés de la gestion foncière de proximité. Bref, il propose pour le monde rural une politique foncière « *instituyente* » (Jobert, 1998 : 137), qui porte une façon

Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.

nouvelle de définir le secteur, et refond en même temps les rapports entre acteurs dans ce secteur.

Le vote de la future loi foncière rurale est censé être proche. En 2003, un schéma d'action est défini, pour permettre une mise en œuvre rapide de la future loi, dès sa promulgation. Centré sur un cadrage ruraliste de la question foncière, porté par un réseau de cadres du ministère de l'Agriculture et d'experts béninois, et appuyé par les coopérations françaises et allemande, ce projet de réforme foncière, intégrant le PFR comme instrument central, semble alors en bonne voie, dix ans après l'importation du PFR.

Conflits entre réseaux de politiques publiques : la réinterprétation du PFR au service de l'immatriculation

Il est cependant rapidement mis en cause par une autre initiative de réforme foncière, définie entre les gouvernements du Bénin et des Etats-Unis. En 2004, dans la suite de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, les Etats-Unis créent une nouvelle agence, la Millenium Challenge Corporation (MCC), qui finance sur dons des projets ambitieux, définis par les gouvernements receveurs pour lever des blocages sur des verrous majeurs du développement et ainsi « contribuer à la lutte contre la pauvreté par la croissance économique ». En cohérence avec les nouvelles orientations de l'aide, le MCC finance une équipe nationale (appelée Millenium Challenge Account - MCA), dont les membres sont désignés au plus haut niveau de l'Etat, pour élaborer le projet (Compact) à soumettre à son financement. Après plusieurs mois de négociations, cette équipe propose un projet en quatre volets dont l'un porte sur le foncier et vise à « faire du foncier un actif monnayable ». Ils donnent à ce volet des objectifs ambitieux : il s'agit – en 5 ans seulement – de refondre et moderniser la législation foncière, de réformer le cadre institutionnel de l'administration foncière et de développer l'accès au titre foncier en passant à grande échelle les expériences engagées : réalisation de 300 PFRs en milieu rural avec émission de 75 000 certificats fonciers, dont une partie doit être transformée en titre foncier ; transformation de 30 000 permis d'habiter en titres fonciers dans les zones urbaines⁸. Le Compact (le contrat de financement) prévoit de mobiliser près de 30 millions de \$ pour le volet foncier, entre 2006 et 2011.

En accord avec le MCC, l'équipe du MCA promeut une conception de la réforme foncière qui s'inscrit dans le paradigme de substitution. Pour elle, le problème du foncier est l'informalité et la réponse est la généralisation du titre foncier, qu'une modernisation du cadre légal et institutionnel doit permettre. Les blocages à lever tiennent au caractère obsolète de certaines dispositions de la loi de 1965 régissant la propriété privée, à l'inefficacité d'une administration foncière (la Direction des domaines du ministère des Finances), inorganisée, sous-équipée, et centralisée, et aux comportements que les carences publiques ont laissé se développer. Elle dénonce ainsi les pratiques foncières des communes qui gèrent les conventions de vente sur les terres non immatriculées et délivrent en ville des permis d'habiter en dehors du cadre légal (Lassissi, 2006). Pour le MCA, l'uniformisation du cadre légal est une priorité, le certificat foncier ne peut être au mieux qu'une étape intermédiaire

⁸ Une série de réflexions et de tentatives de traiter la question foncière urbaine s'est déroulé en parallèle depuis la fin des années 1980. Mise en place au début des années 2000 dans le cadre du PARFU (projet d'appui à la réforme foncière et de l'urbanisme, financé par la Banque mondiale), la Commission de Transformation des permis d'habiter en titre fonciers était censée contribuer à la résorption de l'informalité en milieu urbain.

avant le titre foncier. Le PFR ne peut pas être une alternative à l'immatriculation, mais peut au contraire être un moyen efficace de contribuer à la généralisation du titre foncier individuel.

Le Bénin connaît ainsi au cours des années 2000 deux processus distincts de réforme foncière, portés par deux réseaux différents. Tous deux traversent les frontières entre administrations nationales et institutions d'aide. Le premier, porté par le Ministère de l'agriculture et soutenu par les coopérations françaises et allemandes, promeut des alternatives au titre foncier pour le monde rural et tente de faire passer une loi foncière rurale déjà prête et issue de dix ans d'expérimentations. Le second, porté par le MCA et le ministère de l'urbanisme⁹, et soutenu par l'aide américaine, promeut une réforme globale fondée sur la propriété privée et la diffusion du titre foncier, tant en urbain qu'en rural. Au milieu des années 2000, une bataille féroce, couplant luttes interinstitutionnelles entre ministères, concurrence entre bailleurs de fonds et batailles d'experts, va opposer ces deux réseaux de politique foncière autour du cadrage de la réforme (mise en avant ou refus d'une spécificité rurale ; généralisation du titre foncier ou promotion d'alternative).

Au cours de la préparation du Compact, le MCA s'appuie en particulier sur son fort ancrage politique (le MCA est sous la tutelle de la présidence de la république) pour retarder l'approbation de l'avant-projet, dont il conteste le volet institutionnel. Ensuite, une fois le Compact démarré, le MCA va au contraire pousser à son vote, qui aura lieu en 2007. En effet, il a besoin d'un cadre légal pour réaliser les 300 PFRs et délivrer les certificats fonciers prévus dans le projet.

Pendant les 5 ans du financement du projet (2006-2011), l'équipe du MCA prendra le leadership des débats sur la politique foncière, marginalisant le Ministère de l'agriculture. En coordination avec le Ministère de l'urbanisme, elle fera avancer en parallèle la préparation de la réforme foncière globale qu'elle promeut et les opérations de terrain censées la concrétiser, et gagnera la lutte en obtenant le vote en 2013 du Code foncier et domanial. Comme je l'ai analysé ailleurs (Lavigne Delville, 2010, 2018b), la victoire de ce réseau ancré dans le paradigme de la privatisation résulte d'un ensemble de raisons : l'ancrage politique plus fort, le soutien financier massif dont il dispose, le fait que l'immatriculation soit dans l'imaginaire collectif la seule forme pensable de propriété, d'un côté, la faiblesse technique et politique du ministère de l'agriculture et les divergences en son sein de l'autre – sans oublier le retrait de la coopération française, qui était un des plus ardent défenseurs du PFR « historique », et qui sort du secteur en 2008 faute d'avoir réussi à remonter un nouveau projet.

Les PFRs dans le projet MCA : une mise en oeuvre « projet » à marche forcée dans le cadre de la loi foncière rurale de 2007

Alors que 41 PFRs ont été réalisés pendant les 12 ans des projets « pilote », le MCA prévoit d'en produire 300 en 5 ans. Le changement d'échelle, dans un pas de temps court, pose des défis pratiques et amène à faire évoluer les techniques. Pour gagner en productivité et en précision, les levés à la planchette sur photographies aériennes sont remplacés par des levés GPS. Le MCA recrute par appel d'offre des consortiums de bureaux d'études béninois, pour réaliser les PFRs dans les différents départements du pays. Cet appel d'offre suscite une lutte

⁹ la réforme foncière a été placée sous la responsabilité du ministère de l'urbanisme par le Président Yayi Boni après son élection en 2005.

Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.

entre cabinets de géomètres experts et ONG d'ingénierie sociale autour de la hiérarchie au sein des consortiums : est en jeu à la fois la façon de penser et définir le PFR - les premiers mettant l'accent sur la dimension topographique (le levé de parcelles) et les seconds l'enquête socio-foncière - et le contrôle du contrat et donc des marges financières. Cette lutte, que les géomètres ont finalement gagnée, a bloqué la contractualisation pendant près d'un an.

Résultant d'une programmation très ambitieuse et aggravées par les retards au démarrage, les contraintes de calendrier imposent une réalisation des PFRs à marche forcée, avec des équipes aux compétences limitées, et de grandes difficultés de coordination entre géomètres et enquêteurs, aboutissant à une faible qualité du travail réalisé (Thinon & Elbow, 2010). Les images satellite ne sont pas disponibles et les cartes sont dessinées sur fond blanc, les rendant peu lisibles pour les paysans. Nulle part les zones levées ne couvrent l'ensemble du territoire villageois. La qualité des enquêtes socio-foncières, secondaire dans une logique où le levé des parcelles prend le dessus, en pâtit particulièrement, d'autant plus que, dans l'esprit du MCA, la finalité est de délivrer des titres de propriété privée et non de refléter des droits complexes. Les recherches menées sur les sites PFR et auprès des équipes montrent une très forte hétérogénéité des pratiques, des erreurs nombreuses (Moalic, 2014).

294 PFRs sont finalement réalisés sur les 300 prévus. Seuls les tout premiers certificats sont délivrés dans le temps du projet. Les comités villageois et les équipes communales censés poursuivre la délivrance des certificats et gérer ensuite l'information foncière reçoivent une formation rapide et une dotation en matériel (bureaux, motos, ordinateurs pour la commune), sans accompagnement ultérieur. Le projet s'arrête et les équipes sont dispersées. La documentation foncière n'est pas distribuée dans tous les villages, certaines bases de données installées dans les Services fonciers communaux sont incomplètes (Unité de coordination et de formulation, 2013).

Ces carences découlent pour partie d'une ambition quantitative excessive pour la durée du financement. Mais elles traduisent aussi la priorité donnée à la réalisation des PFRs sur la construction de capacités institutionnelles de gestion de l'information foncière ainsi produite. En effet, ces 294 PFRs ont été réalisés dans le cadre de la loi foncière rurale de 2007, tout récemment votée mais contestée par le MCA, qui ne veut pas d'une gestion des certificats fonciers par les communes. Au début des années 2000, lors de la préparation de la stratégie de mise en œuvre de la loi foncière rurale, les experts avaient mis l'accent sur les dimensions institutionnelles de la réforme, avec une priorité stratégique donnée à la construction de capacités communales de gestion foncière, aptes à assurer dans la durée une gestion fiable des PFRs et des certificats fonciers qui en seraient issus. Cet objectif primait sur la volonté de démultiplier les PFRs, qui devait être une seconde étape. L'objectif du MCA est au contraire avant tout quantitatif. Il doit inscrire ses actions de terrain dans le dispositif communal de gestion foncière créé par la loi de 2007, mais n'a fait aucun réel effort pour que les communes s'investissent dans les PFRs et dans leur gestion ultérieure.

Le PFR dans le cadre du Code foncier et domanial de 2013

Le chantier de refonte de la législation foncière avance parallèlement, et redéfinit la place de l'outil PFR. Une des six études préparatoires à la formulation de la politique foncière concerne les techniques du PFR (Steward Intl, 2009). Confiée au président de l'ordre des géomètres, son objectif est clairement de mettre en cause les normes techniques des

projets pilote pour les rapprocher de celles de l'immatriculation, en termes de précision des levés des limites, de façon à faciliter le passage du certificat foncier au titre foncier.

Un livre blanc puis un document de politique sont ensuite définis et adoptés en 2011, un Code foncier et domanial est élaboré, essentiellement entre acteurs étatiques et professionnels (juristes, notaires, géomètres). Les défenseurs du paradigme d'adaptation ont sans grand succès essayé d'y faire entendre leur voix. La préparation du Code est achevée en 2012, après la clôture du financement MCA. Malgré des débats à l'Assemblée nationale autour des risques d'accaparements fonciers, le Code est voté à l'unanimité en janvier 2013, sur injonction présidentielle dans un contexte de négociation du second financement du MCC¹⁰.

Abrogeant l'ensemble des textes antérieurs (dont la loi foncière rurale de 2007), le Code réorganise l'ensemble de la législation autour de la propriété privée, avec deux voies d'accès, celle des demandes individuelles – qui reprend largement la procédure d'immatriculation – et la voie collective, via les PFRs. Le texte réforme le cadre institutionnel en créant une Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), qui rassemble l'ensemble des tâches d'administration foncière dans des bureaux déconcentrés, censés être mis en place dans chaque commune. Seule concession aux débats houleux autour du certificat et des limites du titre foncier, ce dernier est remplacé par un « certificat de propriété foncière », qui peut être attaqué pendant 5 ans en cas de fraude ou d'erreur¹¹.

L'intégration du PFR dans la loi foncière est confirmée, mais cette fois comme un des modes d'accès à la propriété privée, et sous la responsabilité de l'Agence, et non plus comme alternative. La démarche est globalement la même, les comités villageois sont maintenus, mais les PFRs débouchent sur des titres fonciers et non plus sur des certificats ; ce sont désormais les Bureaux déconcentrés de l'Agence qui doivent gérer l'information foncière et non plus les communes. Créée en 2016, celle-ci se met en route progressivement. Une première série de Bureaux déconcentrés a été ouverte à l'automne 2016. Progressivement équipés en personnels et en outils, ils gèrent en priorité les demandes de titres en souffrance. Courant 2019, la délivrance de titres fonciers est en route, mais aucun titre issu d'un PFR n'a été délivré.

Un instrument « adaptatif » réinterprété au service du paradigme de la substitution

Le Bénin a ainsi connu deux processus contradictoires de réforme foncière, en partie concomitants. Dans une logique adaptative, la réforme foncière rurale avait pour elle l'antériorité, la maîtrise d'un instrument et une loi foncière rurale prête. Mais le soutien politique du gouvernement et le financement du MCC ont donné au réseau supportant le paradigme de substitution, qui voyait d'un mauvais œil la réforme foncière rurale progresser, les moyens politiques et financiers pour prendre le leadership et imposer sa

¹⁰ Plusieurs sources, y compris chez les bailleurs de fonds, confirment que cette adoption était une conditionnalité posée par le MCC pour un second financement.

¹¹ Le titre foncier est inattaquable et incontestable, ce qui revient à entériner les nombreuses erreurs, spoliations et malversations. Le Certificat de propriété foncière sera vivement contesté par les ordres professionnels (notaires, géomètres, etc.) au nom de l'insécurité qu'il créerait pour les acheteurs de parcelle, du fait de cette possibilité de contester les fraudes et, en 2017, une révision du CFD entérine le retour au titre foncier.

Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.

propre vision de la réforme. Une conception assez technocratique de la réforme, et les volumes financiers en jeu l'ont conduit à se donner des objectifs tant politiques qu'opérationnels extrêmement ambitieux, contradictoires avec la temporalité du financement. Le Code foncier supprime ainsi le rôle des communes dans la gestion des PFRs sans que l'ANDF soit en état de s'y substituer à court terme et sans penser la transition.

Parallèlement, la priorité de l'Agence est le déploiement d'un cadastre au niveau national, dans lequel les cartes des PFR existants sont intégrés, qui reprendra sans doute une partie des outils du PFR, mais la place de l'instrument en tant que tel est incertaine.

LES TRACES INCERTAINES DE L'INSTRUMENT SUR LE TERRAIN ET LES INCERTITUDES SUR SON DEVENIR

En même temps que l'instrument PFR connaissait une carrière mouvementée dans les politiques foncières, des « projets » successifs¹² ont, depuis le début des années 1990, réalisé des opérations PFR sur le terrain, dotant des villages – et des communes depuis la décentralisation – d'une documentation foncière labellisée PFR. Mais le nombre des opérations PFR ne doit pas donner l'impression d'une mise en œuvre cumulative. Sur le terrain, les traces des opérations passées sont variées, parfois fugaces.

Un délitement des PFRs réalisés par projet, dans un cadre institutionnel non stabilisé

Les 41 PFRs réalisés pendant la phase pilote l'ont été hors cadre légal. De ce fait, aucun document n'a été remis aux paysans. Des comités ont été formés à assurer l'enregistrement des mutations et la tenue à jour des registres mais, faute de document légal, les paysans n'avaient plus d'incitation à déclarer les changements. Dans la plupart des cas, n'ayant guère de rôle explicite, les comités se sont progressivement délités et la documentation, d'une obsolescence croissante, demeure stockée chez le chef de village ou le secrétaire de comité. L'information n'étant plus à jour, les techniques de levé ayant évolué, la documentation foncière existante n'était pas intégrable dans les nouveaux cadres légaux et réglementaires. Dès lors, ces PFR « pilote », dont les plus anciens étaient achevés depuis plus de 10 ans, ne pouvaient être basculés dans le cadre de la loi 2007 sans un gros travail de reprise des enquêtes et de la cartographie. Ces villages ont été laissés de côté par les projets suivants, qui sont intervenus dans le cadre de la loi 2007.

Les 294 PFR réalisés sur financement MCA l'ont été dans le cadre de la loi 2007. Comme on l'a vu, celle-ci prévoit une gestion communale, contestée par le MCA. Le travail mené par les équipes projet auprès des communes pour qu'elles aient la capacité de gérer l'information foncière a été minimal. Les instances communales et villageoises n'ont plus bénéficié d'accompagnement à la fin du financement MCA, en novembre 2011¹³. Diversement intéressées par ce dispositif, certaines communes ont tenté de le faire vivre, d'autres l'ont très vite mis de côté, leur priorité étant le foncier urbain, plus rémunérateur. De plus, le Code foncier a supprimé toute prérogative foncière aux communes. Dès lors, celles-ci

¹² Y compris des projets financés par l'aide allemande et néerlandaise, dont je ne parle pas ici faute de place.

¹³ Il y a eu des pressions pour délivrer des Certificats fonciers, et une série de formations ponctuelles de remise à niveau.

n'avaient aucune incitation à tenter de faire vivre un dispositif dont elles savaient être prochainement dépossédées. Les registres, cartes, ordinateurs, dorment le plus souvent dans un bureau. Une fois encore, l'information foncière devient en partie obsolète du fait des ventes et héritages non enregistrés. La volonté du MCA et du Ministère de l'urbanisme de rapprocher le PFR du futur cadastre a une nouvelle fois durci les normes techniques, rendant difficile sinon impossible l'intégration dans le futur cadastre des quelques 350 PFRs réalisés dans le cadre de la loi 2007. Les PFRs de cette génération risquent fort eux-aussi de disparaître progressivement, en laissant derrière eux des comités formellement en place, dont certains seulement continuent malgré tout à fonctionner à la marge ; quelques dizaines de milliers de certificats fonciers ruraux délivrés¹⁴, qui seront ou non utilisés par leurs détenteurs et dont les modalités de conversion en titres fonciers sont peu claires ; des potentiels conflits qui vont se réveiller ; et enfin, un intérêt accru des acheteurs pour les terres de ces villages, censées être moins conflictuelles du fait de la « clarification » des droits réalisée.

Ces deux générations de PFRs ont été réalisées dans des logiques « projet », sur financement extérieur, soit hors cadre légal (phase pilote) soit dans un cadre légal en déphasage avec les évolutions de la politique foncière (phase MCA). Avec les limites de la mise en œuvre par projet de l'action publique, ceci explique en grande partie leur déliquescence.

Une place incertaine de l'instrument PFR dans la politique foncière en actes

Une troisième génération de projets intégrant la réalisation de PFRs a été lancée au moment du vote du Code foncier et domanial ou juste après, financés par les coopérations allemande et néerlandaise. Un temps suspendues par les incertitudes sur le cadre légal, les opérations PFR ont repris après le vote du Code. Ces PFRs récents s'inscrivent dans un cadre légal enfin stabilisé, mais leur intégration par l'Agence a pourtant été problématique. Un bras de fer oppose l'ANDF et les projets sur le nouveau manuel de procédures et, au-delà, sur la responsabilité de réaliser les PFRs, que l'Agence conteste aux projets. En effet, en octobre 2016, un arrêté conjoint du Ministère des finances et du Ministère du cadre de vie (ex urbanisme), édicté sur demande de l'ANDF, suspend les travaux topographiques, dont les opérations PFR, dans l'attente de la validation du nouveau manuel de procédures, puis du logiciel du cadastre national, dont l'élaboration est à peine engagée. Suite aux pressions que les projets et leurs bailleurs exercent, le Secrétariat du gouvernement décide en mars 2017 d'autoriser à nouveau la réalisation d'opérations PFR. Un compromis est trouvé sur de nouvelles normes techniques, permettant l'intégration des cartes réalisées dans le futur cadastre national, censé couvrir l'ensemble du territoire.

Au-delà des rivalités institutionnelles (et donc financières) entre l'ANDF et les projets de terrain pour le contrôle des opérations PFRs, cet épisode révèle la place incertaine de l'instrument dans le nouveau dispositif : il peut témoigner d'une volonté de l'Agence de disposer du logiciel cadastral avant de relancer les PFRs, pour garantir leur parfaite intégration au cadastre national. Après la phase d'incertitude liée à la mise en place du logiciel cadastral, les opérations PFRs - réalisées par l'ANDF ou par des projets -

¹⁴ En novembre 2013, un an après la fin du projet MCA, il y avait 5246 certificats édités, dont 3384 retirés par leur détenteur, sur 72 742 parcelles levées (Unité de coordination et de formulation, 2013). Suite aux pressions, ces chiffres ont un peu augmenté dans l'année qui a suivi.

Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.

demeureraient alors le moyen de cartographier les territoires ruraux pour les intégrer progressivement au cadastre. Mais on peut craindre que les caractéristiques fondamentales de l'instrument (levé systématique d'un terroir, promotion de l'accès au droit des paysans) ne soient en fait en contradiction avec une politique foncière qui, en pratique, met l'accent sur les demandes individuelles de titres fonciers, au risque d'être, comme en Côte d'Ivoire, un outil au service quasi exclusif des classes moyennes et supérieures urbaines, trouvant là une opportunité de légaliser leurs acquisitions foncières.

Si, comme on peut le craindre, la réforme foncière concrétisée par le Code foncier et domanial vise en pratique plus à faciliter l'accès à la propriété privée des acheteurs urbains qu'à permettre un accès au droit à l'ensemble de la population (Lavigne Delville, 2019), la délivrance de titres à partir des PFRs sera freinée et l'instrument PFR s'étiolera progressivement au profit d'une stratégie de déploiement du cadastre par l'Agence, et la voie des demandes individuelles redeviendra en pratique la seule voie d'accès au titre. Les incertitudes sur l'avenir de l'instrument PFR témoignent que, 25 ans après son importation, le sens de son intégration dans le Code demeure incertain et en devenir : autant qu'une véritable reconnaissance politique, cette intégration peut en effet marquer le compromis tactique établi lors de la négociation du Code entre les différents réseaux d'action publique et être un produit de l'histoire sans avenir. Le véritable indicateur de l'institutionnalisation d'un instrument est dans les pratiques des acteurs chargés d'une politique plus encore dans son intégration au dispositif légal.

CONCLUSION

Visant à reconfigurer les rapports entre l'Etat et les acteurs ruraux, par le biais de la cartographie et de l'enregistrement des droits fonciers locaux « informels » et à donner aux acteurs ruraux un accès à la légalisation de leurs droits fonciers, le PFR est bien un instrument de politique publique, « *dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 14). C'est un instrument composite, constitué d'un ensemble de *techniques* (l'enquête socio-foncière, le levé de parcelle, les cartes parcellaires, les registres, etc.), eux-mêmes appuyés sur des *outils* (des fiches d'enquête, des photographies aériennes, des normes topographiques, etc.).

Sa permanence et ses évolutions continues, au cours des 25 ans de tentatives de réformes et de multiples rebondissements, et sa réinterprétation au service de finalités politiques différentes de celles qui lui ont donné naissance, tiennent au fait qu'il peut « *satisfaire des rationalités divergentes, voire potentiellement incompatibles* » et « *être soutenu par le plus grand nombre possible de groupes* » (Baudot, 2014 : 222). Suivre la carrière de cet instrument, de la Côte d'Ivoire au Bénin, de la recherche d'une alternative au titre foncier à sa réinterprétation au service d'une politique de privatisation des terres, a illustré son caractère à la fois stabilisé et plastique : stabilisé, au sens où demeurent sa finalité globale (cartographier les droits coutumiers), sa logique cadastrale (cartographier un territoire dans sa totalité) et sa combinaison entre logique topographique (levé des limites de parcelles) et socio-foncière (identification des droits portant sur les parcelles); plastique, au sens où chacune de ses composantes, de ses techniques et de ses outils, peut être redéfinie (les formulaires d'enquête redéfinis, la planchette remplacée par le GPS, les normes de précision accrues), et que la hiérarchie entre ses dimensions socio-foncière et topographique peut être

inversée. Le PFR peut ainsi « *servir des fins et accomplir des missions très différentes au cours du temps* » (idem : 217). Il n'est pas « *réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes* » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 14). Ce n'est pas le nom ou le label de l'instrument qui définissent sa signification politique, mais la combinaison des techniques et des outils qui le composent, de leurs articulations et de leurs hiérarchies, lesquelles évoluent en fonction des groupes d'acteurs qui s'en emparent et des projets politiques qu'ils poursuivent. Ce constat appelle à dépasser les analyses globales qui prennent l'instrument comme un tout cohérent et pose de façon renouvelée la question du rapport de l'instrument aux politiques qu'il est censé contribuer à concrétiser.

Suivre la carrière d'un instrument et interroger ses liens problématiques à la politique, c'est en effet non seulement suivre son histoire propre (émergence, institutionnalisation, autonomisation, disparition – cf. Halpern et al. (2014 : 40)) mais aussi ses évolutions internes. C'est se donner les moyens de comprendre « *à quelles conditions - qui n'ont parfois aucun lien avec les intentions explicites formulées au sujet d'un instrument – des configurations ayant donné naissance à des instruments parviennent [ou pas, devrait-on ajouter] à durer et à entretenir la croyance en leur efficacité* » (Baudot, 2014 : 197). En l'occurrence, si le PFR a pu se maintenir et être réinterprété comme instrument de promotion du titre foncier, c'est parce que la loi, qui définit le statut légal des parcelles enregistrées a changé, mais aussi parce que, sous l'effet de coups de boutoir successifs, les normes techniques de levé ont été rapprochées de celles de l'immatriculation foncière. Sa survie n'a pas tenu à ce que « *les configurations qui les soutiennent sont assez fortes pour résister à la pression d'autres groupes, porteurs d'autres techniques* » (Baudot, 2014 : 220), car il n'y a guère eu de proposition alternative, mais au fait que les groupes porteurs d'un autre projet politique ont réussi à en modifier tant le contenu que le cadre de mise en œuvre pour le mobiliser dans leurs intérêts.

Son sens politique ne se cristallise cependant qu'au regard des autres instruments auxquels il est adossé : la loi qui le légalise (loi 2007 ou Code foncier), le certificat ou le titre sur lequel il débouche, le dispositif de mise en œuvre des opérations PFR (projet ou institution, leadership des géomètres ou des sociologues), le dispositif d'administration des droits enregistrés (décentralisé ou étatique). C'est bien une « *combinaison d'instruments* » (Halpern et al., 2014 : 35), dans un contexte politique donné, qui définit concrètement la politique. S'ils ont leur logique propre, les instruments ne prennent véritablement sens qu'au sein d'un cadre institutionnel de mise en œuvre, en relation avec de nombreux d'autres instruments. Cette question de la dimension institutionnelle et organisationnelle de mise en œuvre des IAP semble assez peu travaillée dans la littérature sur le sujet. On pourrait faire l'hypothèse que cela découle des différences d'environnement institutionnel entre pays industrialisés et pays « du sud », la (comparativement) plus faible institutionnalisation des administrations en Afrique, d'une part, la capacité de l'aide à susciter des organisations *ad hoc*, d'autre part, contribuant à une plus grande instabilité institutionnelle. En tous cas, le fait que le PFR soit issu de projets d'aide internationale et que sa carrière soit intrinsèquement liée à des politiques en devenir, non stabilisées, est fondamental pour l'analyse.

La mise en œuvre des PFRs dans des logiques « projet », en anticipation ou en décalage avec les réformes politiques en cours d'élaboration, a en effet contribué à leur absence d'institutionnalisation locale et au délitement des deux premières générations. L'absence

Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.

d'institutionnalisation et de pérennité est en effet une caractéristique fréquente des interventions portées par l'aide internationale, au carrefour d'interventions inadaptées et des conséquences des logiques « projet ». Comme l'anthropologie du développement l'a largement montré, mettre en œuvre l'action publique par projet produit des inégalités territoriales, entre les espaces où agissent les projets et ceux où ils n'agissent pas, et une précarité et instabilité de l'action publique {Valette, 2015 #11942}.

Le fait que les PFRs aient été mis en place dans le cadre de projets financés par l'aide internationale, dans une logique « pilote », en anticipation d'une future réforme foncière, illustre ainsi une autre facette de la coproduction de l'action publique dans les pays sous régime d'aide (Lavigne Delville, 2016) et des logiques « projet » : avant d'être un instrument de la politique foncière béninoise, le PFR a été un instrument de promotion du changement dans la politique foncière, au service des stratégies des bailleurs de fonds, rejoints progressivement par les équipes du projet et les experts nationaux et internationaux favorables au paradigme d'adaptation en matière foncière. Il a été conçu dans ce sens, et l'est demeuré pendant 15 ans, jusqu'aux lois foncières successives de 2007 et 2013.

Le cas du PFR montre ainsi que l'acceptation d'un instrument par un gouvernement receveur d'aide internationale, son existence pendant 25 ans et son intégration au cadre légal ne signifie pas nécessairement un soutien aux objectifs politiques sous-jacents. Grâce à leur offre de financement, les bailleurs de fond peuvent négocier le consentement des pouvoirs publics à l'expérimentation des instruments nouveaux, dans le cadre d'opérations « pilote », réalisées en marge du cadre légal du moment, dans l'espoir que la greffe prenne et que les propositions de réforme qu'elles sous-tendent soient entérinées. Ces financements et ces projets permettent de soutenir – quand ils ne les suscitent pas - des groupes d'acteurs qui trouvent des intérêts (politiques, corporatistes, financiers) à défendre et promouvoir ces nouveaux instruments et ces réformes et deviennent des entrepreneurs de politique publique. Mais le caractère « pilote » même de ces projets n'engage pas le gouvernement. Tant celui-ci que les différents groupes d'acteurs concernés disposent de nombreux moyens pour freiner ou rendre impossible l'institutionnalisation de l'instrument. La continuité du soutien financier des bailleurs de fonds peut permettre, pendant un temps, la survie artificielle, dans le cadre de projets, d'instruments dont la greffe dans les politiques publiques est incertaine, il ne suffit pas à produire les réformes ou en tous cas à les institutionnaliser durablement. Les projets ne sont pas des substituts à la constitution de réseaux d'acteurs élargis, fortement ancrés dans la société, en situation de négocier voire d'imposer les réformes, et la précarité induite par le financement par projets interroge sur la capacité des instruments promus par l'aide à être institutionnalisés et donc à structurer réellement les rapports entre l'Etat et la société.

Bibliographie

Andrianirina Ratsialonana, R., Burnod, P., & Ravelomanantsoa, Z. (2017). Décentralisation et certification foncière à Madagascar: avancées et limites. In Comité Technique "Foncier et développement" (Ed.), *La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions* (pp. 3-15). Paris: Comité technique Foncier et développement.

Bassett, T. (1995). L'introduction de la propriété de la terre : la cartographie et la Banque mondiale en Côte d'Ivoire. In C. Blanc-Pamard & L. Cambrézy (Eds.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières* (pp. 395-420). Paris Orstom.

- Baudot, P.-Y. (2014). Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets* (pp. 193-236). Paris: Presses de Sciences Po.
- Bayart, J.-F. (1989). *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bosc, P.-M., Chauveau, J.-P., Yapi-Affou, A., Fian, A., & d'Aquino, P. (1996). *Évaluation de l'opération pilote de plan foncier rural*. Retrieved from Abidjan- Montpellier:
- Bruce, J. W., Migot-Adholla, S. E., & Atherton, J. (1994). The findings and their policy implications: Institutional adaptation or replacement. In J. W. Bruce & S. E. Migot-Adholla (Eds.), *Searching for land tenure security in Africa* (pp. 251-265).
- Chauveau, J.-P. (2007). La loi de 1998 sur les droits fonciers coutumiers dans l'histoire des politiques foncières en Côte d'Ivoire. Une économie politique des transferts de droits entre "autochtones" et "étrangers" en zone forestière. In C. Eberhard (Ed.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens* (pp. 155-190). Pondichéry: Institut Français de Pondichéry.
- Chauveau, J.-P., Bosc, P.-M., & Pescay, M. (1998). Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire. In P. Lavigne Delville (Ed.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?* (pp. 553-582). Paris: Karthala/Coopération française.
- Clerc, J., Adam, P., Tardits, C., & Deschamps, H. (1956). *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne: étude sociologique et cadastrale* (Vol. 2). Paris: ORSTOM.
- Comby, J. (1998). La gestation de la propriété In P. Lavigne Delville (Ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* (pp. 692-707). Paris: Karthala-Coopération française
- Edja, H., & Le Meur, P.-Y. (2009). Le plan foncier rural au Bénin : connaissance, reconnaissance et participation. In J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, & E. Léonard (Eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers* (pp. 195-236). Paris: Karthala.
- Gastaldi, J. (1998). Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée In P. Lavigne Delville (Ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* (pp. 461-474). Paris: Ministère de la Coopération/Karthala.
- Gbaguidi, A. N. (1997). La Revendication du Monopole Foncier de l'Etat, l'Intangibilité du Titre Foncier et l'Accès à la Terre au Bénin. *Journal of Legal Pluralism & Unofficial Law*, 39, 43-68.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théorique. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets* (pp. 15-59). Paris: Presses de Sciences Po.
- Houkpodoté, R. M. (2000). L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives In P. Lavigne Delville, C. Toulmin, & T. Samba (Eds.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques* (pp. 225-238). Paris-Saint-Louis: Karthala-URED.

- Lavigne Delville P., 2020, "Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015) : La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2-3): 61-86.
- Jacob, J.-P. (2009). Une brousse connue ne peut pas bouffer un fils de la terre ! » Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière (Ganzourgou, Burkina Faso) In J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, & E. Léonard (Eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales* (pp. 167-194). Paris: Karthala.
- Jobert, B. (1998). La régulation politique : le point de vue d'un politiste. In J. Commaille & B. Jobert (Eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique* (pp. 119-143). Paris: LGDJ.
- Kouamé, G. (2013). *Pourquoi formaliser les droits et les obligations sur les terres rurales en Côte d'Ivoire*. Paper presented at the « Formalisation des droits et des obligations » Nogent-sur-Marne.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lassissi, S. A. (2006). *Comprendre le foncier béninois*. Cotonou: Centre national de production de manuels scolaires.
- Lavigne Delville, P. (2010). La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide. *Revue française de science politique*, 60(3), 467-491. doi:10.3917/rfsp.603.0467
- Lavigne Delville, P. (2016). Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'. *Anthropologie & développement*(45), 33-64.
- Lavigne Delville, P. (2018a). Comprendre la production des politiques foncières au Bénin : de la participation observante à l'observation engagée. In M. Fresia & P. Lavigne Delville (Eds.), *Au coeur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques* (pp. 245-270). Paris: APAD/Karthala/IRD.
- Lavigne Delville, P. (2018b). Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso). *Gouvernement et action publique*, 2018/2(2), 53-73. Retrieved from <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-2-page-53.htm>
- Lavigne Delville, P. (2019). *History and political economy of land administration reform in Benin*. Retrieved from Namur: <https://edi.opml.co.uk/wp-content/uploads/2019/08/ch7-Benin-LandRights.pdf>
- Lavigne Delville, P., & Moalic, A.-C. (2019). Territorialities, spatial inequalities and the formalization of land rights in Central Benin. *Africa*, 89(2), 329-352. doi:doi:10.1017/S0001972019000111
- Le Meur, P.-Y. (2011). Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest. *Ethnologie française*, 41(3), 431-442. doi:10.3917/ethn.113.0431
- Manji, A. (2006). *The politics of land reform in Africa: from communal tenure to free markets*. London/New York: Zed Books.

- Moalic, A.-C. (2014). *Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR : Cas des communes de Dassa et Savalou, Département des Collines, Bénin* (Mémoire d'ingénieur). ISTOM, Cergy-Pontoise.
- Payre, R., & Pollet, G. (2013). *Socio-histoire de l'action publique: la Découverte*.
- Platteau, J.-P. (1996). The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub Saharan Africa: A Critical Assessment. *Development and Change*, 27(1), 29-86.
- Rondinelli, D. A. (1993). *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. London: Routledge.
- Steward Intl. (2009). *Procédures de Mutation des Titres de Propriété et des Méthodes d'Enregistrement (PFR). Volume 1: Analyses et Recommandations*. Retrieved from Cotonou:
- Teyssier, A., Andrianirina Ratsialonana, R., Razafindralambo, R., & Razafindrakoto, Y. (2009). Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière. In J.-P. Colin, E. Léonard, & P.-Y. Le Meur (Eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers* (pp. 273-297). Paris: Karthala.
- Thinon, P., & Elbow, K. M. (2010). *Access to Land Project. Report of the Second Mission to Assess the Status and Prospects for PFR Development. Summary of Final Report*. Retrieved from s.l.:
- Unité de coordination et de formulation. (2013). *Rapport général de la mission de collecte d'information sur la délivrance des certificats fonciers ruraux dans les 40 communes concernées par le financement MCA-Bénin*. Retrieved from Cotonou: