



HAL
open science

Un retour du refoulé ? : la formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif

Philippe Lavigne Delville, N. Gbaguidi

► To cite this version:

Philippe Lavigne Delville, N. Gbaguidi. Un retour du refoulé ? : la formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif. *Anthropologie et développement*, 2022, 53, pp.91-108. 10.4000/anthropodev.1775 . hal-04224910

HAL Id: hal-04224910

<https://hal.science/hal-04224910v1>

Submitted on 3 Feb 2025

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.

Un retour du refoulé ? La formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif

Philippe Lavigne Delville et Noël Gbaguidi



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/anthropodev/1775>

DOI : [10.4000/anthropodev.1775](https://doi.org/10.4000/anthropodev.1775)

ISSN : 2553-1719

Éditeur

Presses universitaires de Louvain

Édition imprimée

Date de publication : 25 octobre 2022

Pagination : 91-108

ISBN : 978-2-39061-270-4

ISSN : 2276-2019

Référence électronique

Philippe Lavigne Delville et Noël Gbaguidi, « Un retour du refoulé ? La formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif », *Anthropologie & développement* [En ligne], 53 | 2022, mis en ligne le 25 avril 2023, consulté le 26 avril 2023. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/1775> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.1775>



Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Un retour du refoulé ?

La formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif

Philippe Lavigne Delville*, Noël Gbaguidi**

Depuis les années 1990, la formalisation des droits fonciers coutumiers est à l'ordre du jour en Afrique. Au cours des années 1990-2000, le Bénin a expérimenté une démarche de cartographie des droits fonciers en milieu rural, tant individuels que collectifs, pour permettre leur formalisation juridique. En 2007, il l'a institutionnalisée dans une loi foncière rurale, remise en cause quelques années plus tard. Présentées comme des innovations rompant avec le legs colonial, cette loi et cette démarche ont en fait des similitudes fortes avec des propositions des années 1950, largement oubliées. Comparant les options et les instruments proposés à ces deux époques, cet article interroge les continuités, les oublis et les réinventions entre ces deux moments où la question de la reconnaissance légale des droits fonciers locaux a été posée. Il discute les causes et les médiations qui produisent la mémoire ou l'amnésie des expériences antérieures dans les débats contemporains. Il interroge les conditions politiques de mise à l'ordre du jour – ou au contraire de mise à l'écart – de la question de la reconnaissance légale des droits coutumiers.

The formalisation of customary land rights has been on the agenda in Africa since the 1990s. Between 1990 and 2000, Benin experimented with a process of mapping individual and collective land rights in rural areas to enable them to be legally formalised. In 2007, it institutionalised this approach in a rural land law, which was reconsidered a few years later. Presented as innovations that broke with the colonial legacy, this law and approach in fact closely resemble proposals from the 1950s, which have largely been forgotten. Comparing the options and instruments proposed in these two eras, this article examines the continuities, omissions and reinventions between these two moments when the question of the legal recognition of local land rights was raised. It discusses the causes and mediations that produce the recall or loss of memory of previous experiences in contemporary debates. It examines the political conditions under which the issue of the legal recognition of customary rights has been placed on the agenda – or, on the contrary, sidelined.

* Socio-anthropologue, UMR GRED, IRD/Université Paul Valéry, Montpellier ; philippe.lavignedelville@ird.fr

** Chaire UNESCO DPD/Université d'Abomey-Calavi (Bénin) ; ahonag@yahoo.fr

Introduction¹

Le système d'aide au développement est souvent accusé de n'avoir pas de mémoire, d'être pris dans un perpétuel présent (Lewis, 2009 : 54). Les concurrences institutionnelles entre institutions d'aide et entre producteurs de normes (experts, think tanks, etc.) induisent une valse des paradigmes et des modèles (Olivier de Sardan, 2018). La succession des phases de projet et la rotation des équipes contribuent à la perte de mémoire. Censées assurer la continuité de l'État, les administrations nationales, souvent, n'échappent pas à cette tendance à l'amnésie institutionnelle, du fait de la fréquente mutation des agents, de l'absence d'archivage, de la tenue irrégulière des archives quand ce n'est pas la disparition des centres de documentation. Pour toutes ces raisons, trop fréquemment, les enseignements des expériences passées sont oubliés, les modes changent et reviennent, les études sont refaites, les propositions « réinventées ».

La question de la mémoire et de l'amnésie doit cependant être davantage problématisée. Comme le dit David Lewis (2009 : 56), « a stronger engagement with historical perspectives can provide a clearer view of the political field in which development thinking is situated ». En effet, l'oubli n'est pas seulement la conséquence mécanique de ces facteurs institutionnels. Il peut être sélectif, ou seulement apparent, afin que les propositions actuelles paraissent originales et plus légitimes. Des configurations politiques nouvelles peuvent justifier le recours, explicite ou non, à une mémoire qu'on a cru oubliée ou inversement la rendre inaudible. Le jeu complexe entre mémoire et amnésie demande ainsi à être situé dans des contextes sociopolitiques, et indexé à des catégories sociales spécifiques : à partir de quels savoirs et de quelles références les cadrages (Fischer, 2003 ; Neveu, 2015) et les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004) d'une politique publique sont-ils élaborés ? L'histoire, les expériences antérieures sont-elles mobilisées, occultées, réinterprétées, oubliées ? Par qui et pourquoi ?

Les politiques contemporaines de formalisation juridique des droits fonciers « coutumiers² » en milieu rural en Afrique, et au Bénin en particulier, sont un cas intéressant pour discuter ces questions. À partir des années 1990, les prescriptions internationales pour l'Afrique prônent en effet une formalisation de ces droits fonciers coutumiers dans une logique de promotion de la propriété privée et du marché, ou bien de sécurisation de l'agriculture familiale (Chauveau, 2016 ; Lavigne Delville *et al.*, 2022). De nombreuses expériences sont menées pour trouver des façons de formaliser les droits coutumiers en milieu rural. Les Plans fonciers ruraux sont un des instruments inventés à cette période dans cette optique. Le Bénin les a expérimentés à partir des années 1990 sur financement de l'aide internationale, puis a adopté en 2007 une loi portant régime foncier rural qui les institutionnalise.

¹ Nous remercions Alain Rochegude pour ses commentaires sur une version antérieure de ce texte.

² On appelle « coutumiers » les droits sur la terre qui relèvent principalement des normes locales (Chauveau, 1998), et ne sont pas, ou sont seulement partiellement, régis par le droit positif. Ces droits sont évolutifs, et certains préfèrent parler de « droits coutumiers modernes » (Comby, 2007) ou de « régimes néo-coutumiers » (Boone, 2014), mettant alors en avant le fait que c'est l'État qui laisse, en droit ou en pratique, aux autorités locales la responsabilité d'affecter et de réguler le foncier.

La reconnaissance légale des droits des paysans apparaît dans cette optique comme une nouveauté radicale résultant de la double rupture des années 1990 (libéralisation économique et démocratisation), couplée à la priorité donnée à cette période par les institutions d'aide bilatérales et multilatérales à la lutte contre la pauvreté. Une perspective historique un peu plus longue déplace cependant le regard. La question de la reconnaissance des droits coutumiers a été posée à plusieurs reprises en Afrique de l'Ouest depuis le début de la période coloniale (Gbaguidi, 2004 ; Hochet, 2014). En particulier, le milieu des années 1950 a vu une inflexion significative : deux décrets, en 1955 et 1956, l'ont rendue possible. En outre, au Dahomey (actuel Bénin), des réflexions poussées ont été menées à la même période sur les démarches pratiques permettant d'identifier et de formaliser les droits fonciers locaux, dans l'objectif d'une relance de la palmeraie (Clerc *et al.*, 1956), très importante dans le sud du pays et considérée alors comme un des leviers du développement agricole de cette colonie.

À la fin des années 1950, des analyses et des propositions précises ont donc été élaborées, tant sur le plan juridique que technique, pour répondre à cet objectif de reconnaissance légale des droits coutumiers au Dahomey. Certes, ces propositions n'ont pas été mises en œuvre, dans ce contexte de pré-indépendance. Il est néanmoins frappant qu'il n'y ait jamais été explicitement fait référence dans les multiples études et débats qui, au Bénin, ont depuis les années 1990 porté sur la question de la formalisation des droits coutumiers. C'est d'autant plus surprenant que, comme on le verra, la comparaison des dispositions et des instruments proposés à ces deux périodes met au jour des parallèles étonnants.

Ces parallèles posent la question des sources à partir desquelles les propositions des années 1990-2000 ont été élaborées, des continuités et ruptures avec celles des années 1950 ; question d'autant plus vive que les pas de temps sont importants, et que peu ou pas d'acteurs d'aujourd'hui sont des témoins directs du passé en question. Y a-t-il eu oubli et réinvention ? Et dans ce cas, comment comprendre une telle ressemblance ? Y a-t-il eu exhumation et emprunt volontaire, même si c'est de façon voilée ? Et si oui, par qui et comment le transfert s'est-il fait ? Les processus à l'œuvre sont-ils les mêmes sur le plan juridique et sur le plan technique ?

Il s'agit dans cet article de comparer les propositions de formalisation des droits coutumiers à ces deux moments de l'histoire, et de mettre au jour les éventuelles traces des réflexions des années 1950 dans les innovations légales et méthodologiques des années 1990-2000³. En interrogeant les continuités, les oublis, les réinventions, qui permettent de

³ Cet article s'inscrit dans des recherches de long terme sur les politiques foncières au Bénin menées par les deux auteurs (Gbaguidi, 1997, 1999 et 2004 ; Gbaguidi et Spellenberg, 2004 ; Lavigne Delville, 2009, 2010, 2018a et 2020). Le matériau produit spécifiquement pour cet article consiste en une analyse approfondie de l'étude de 1956 sur le cadastrage de la palmeraie du Dahomey, des décrets de 1955 et 1956 et de la loi de 2007 portant régime foncier rural ; sur des entretiens spécifiques sur l'histoire avec des acteurs clés de l'invention des Plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire et au Bénin, et les rédacteurs de la loi foncière rurale de 2007 ; et enfin une recherche aux Archives nationales de Porto-Novo sur l'usage des décrets de 1955 et 1956. Cet article ne prend pas en compte la mise en cause ultérieure de la loi portant régime foncier rural au profit d'une réaffirmation de la primauté de la propriété privée et du titre foncier. Voir sur ce point Lavigne Delville (2019).

tracer les liens entre ces deux moments, il s'agit aussi de discuter la façon dont la mémoire des expériences antérieures est occultée, négligée, ou mobilisée dans les moments de réémergence ; et en particulier d'interroger la rupture des Indépendances et la nécessité de poser la question de l'historicité des politiques dans une perspective plus longue. En effet, la similitude des questionnements et des propositions à la fin des années 1950 et dans les années 1990-2000 interroge aussi l'oubli (entre 1960 et 1990) puis le retour de la question refoulée de la reconnaissance légale des droits fonciers paysans au Bénin, et pose donc la question des contextes politiques qui permettent ou non sa mise à l'ordre du jour.

La réforme foncière rurale de 2007 et les instruments d'une formalisation juridique des droits fonciers coutumiers

Les années 1990-2000 ont vu se multiplier les réformes des politiques publiques en Afrique. Soutenues, sinon impulsées, par l'aide internationale, elles renvoient pour partie aux nécessaires ajustements sectoriels au nouveau référentiel global, constitué par la libéralisation économique et la décentralisation administrative (Lavigne Delville, 2018b). Mais elles résultent aussi de projets d'extension des dispositifs étatiques (Hochet et Jacob, 2015) et de renégociations des rapports entre normes coutumières et normes étatiques, comme en témoignent les réformes des Codes de la famille (N'Diaye, 2016). Sur le plan du foncier, en Afrique de l'Ouest, les politiques coloniales et post-coloniales ont, à quelques exceptions près (dont le Sénégal avec la loi de 1964 sur le domaine national), organisé un dualisme légal entre les terres faisant l'objet d'un titre foncier, attestant d'une propriété privée garantie par l'État, et les autres, intégrées de droit ou de fait dans le domaine de l'État. L'essentiel du territoire, et en particulier des espaces ruraux, relevait ainsi formellement du domaine de l'État, tout en étant au quotidien approprié par les sociétés locales, et régi par des droits fonciers coutumiers, largement « informels », voire « extra-légaux » (au sens de « relevant d'autres normes que celles de l'État »). Avec l'ajustement structurel et la mise en cause des interventions des États dans l'économie, cet état de fait, qui n'était pas jusque-là considéré comme problématique, est dénoncé et la formalisation des droits fonciers est désormais considérée comme une condition de l'État de droit et du développement économique.

Deux paradigmes s'opposent cependant. Le premier promeut la propriété privée et le marché foncier. Pour le second, qualifié de « paradigme d'adaptation » (Bruce, 1992), l'enjeu est de construire un cadre institutionnel sécurisant les droits fonciers locaux individuels et collectifs, et de leur permettre d'évoluer paisiblement.

Au Bénin, la loi portant régime foncier rural de 2007 consacre une réflexion sur les enjeux et conditions d'une reconnaissance légale des droits coutumiers, entamée une quinzaine d'années auparavant, à partir de projets de développement soutenus par l'aide internationale.

Les Plans fonciers ruraux, instruments de promotion d'une réforme foncière

Inventés en Côte d'Ivoire (Chauveau *et al.*, 1998 ; Gastaldi, 1998) et expérimentés au Bénin à partir des années 1990, dans le cadre de projets de gestion des ressources renouvelables financés par l'aide internationale⁴, les Plans fonciers ruraux (PFR) sont l'un des outils mis au point à partir de la fin des années 1980 pour permettre une reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers. Ils sont issus du constat que l'immatriculation foncière et le titre foncier – la seule forme de propriété reconnue par l'État (loi du 14 août 1965) – sont à la fois inadaptés à la réalité des rapports fonciers ruraux (qui ne correspondent pas à une propriété privée de fait dans la majorité des régions du pays) et, de toute façon, beaucoup trop coûteux pour être accessibles financièrement (Gbaguidi, 2000 : 32). Dès lors, l'enjeu est de concevoir une alternative à l'immatriculation foncière (Hounkpodoté, 2000) qui parte de la reconnaissance des droits existants et non d'une démarche « par le haut⁵ ». La démonstration que l'on peut cartographier les droits coutumiers « informels », souvent jugés difficilement compréhensibles pour le regard extérieur, doit contribuer à favoriser une réforme légale qui, en créant un nouveau statut juridique, plus adapté, pour les terres rurales, permettrait aux acteurs ruraux d'obtenir une reconnaissance légale de leurs droits.

Dans la démarche PFR, les droits fonciers des paysans, individuels ou collectifs, sont identifiés à partir d'enquêtes contradictoires de terrain, menées parcelle par parcelle. Chaque détenteur explique les droits dont il dispose, les limites spatiales de ses parcelles, et comment – et de qui – il les a obtenus. Les limites sont levées, au décamètre et à la planchette, puis reportées sur une photo aérienne⁶. Un procès-verbal est établi et signé par le détenteur et les détenteurs des parcelles voisines. Les fiches d'enquête et les formulaires prennent en compte deux types de situations : celles de propriétaires individuels (« présumés propriétaires » dans le langage juridique car ils ne disposent pas du titre foncier qui est, dans la loi, la seule forme de propriété), et celles de collectivités familiales, représentées par leur « gestionnaire » (autrement dit le représentant du groupe des ayants droit qui a autorité pour prendre des décisions sur la parcelle en question). Après une phase de publicité devant permettre à chacun de vérifier ou corriger les informations, la carte et le registre finaux sont remis à la Section villageoise de gestion foncière, instance créée par la loi portant régime foncier rural et regroupant autour du chef de village les représentants des différents groupes d'intérêts (agriculteurs, femmes, jeunes, etc.). Elle est censée enregistrer les mutations de droits (héritages, ventes, locations, etc.) et tenir à jour la documentation foncière.

La loi foncière rurale de 2007 et l'institutionnalisation des PFR

Le principe d'une réforme de la législation foncière rurale est acté à la fin des années 1990, dans le cadre de négociations entre l'État et les bailleurs de fonds (à l'époque AFD et

⁴ Projet de gestion des ressources naturelles (1990-1998), financement Banque mondiale, Caisse centrale de coopération économique (actuelle AFD) et coopération technique allemande (GTZ, aujourd'hui GIZ) ; puis Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles (1998-2005), sur financement AFD et GTZ.

⁵ Sur les deux façons de fabriquer la propriété, voir Comby (1998).

⁶ Après les projets pilotes, le GPS et les images satellites ont été adoptés.

GTZ). Un comité d'experts nationaux, rassemblant des universitaires (juristes, économistes, sociologues), est mis en place par le gouvernement et travaille sous égide interministérielle (ministères de la Justice, de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture). Il propose en 2001 un avant-projet de loi portant régime foncier rural qui sera finalement voté en 2007. En posant le fait que « les terres rurales des particuliers, des collectivités familiales et des personnes morales de droit privé sont détenues, soit en application du régime de l'immatriculation, soit en vertu des règles coutumières » (art. 7), cette loi bascule les terres faisant l'objet de « droits établis ou acquis selon la coutume et plus largement les pratiques et normes locales » (art. 7) dans les terres privées, au même titre que celles qui sont l'objet d'un titre foncier. La loi portant régime foncier rural rompt ainsi avec la revendication du monopole foncier par l'État (Gbaguidi, 1997) qui a structuré les politiques foncières coloniales et post-coloniales. Elle réduit drastiquement le domaine privé de l'État qui les incorporait jusqu'ici. Considérant qu'il n'y a pas d'endroit au Bénin qui ne soit approprié d'une façon ou d'une autre, l'avant-projet de loi supprime la notion de « terre vacante et sans maître » qui fondait cette présomption de domanialité sur les terres non immatriculées, et introduit la notion de « terres n'ayant jamais fait l'objet d'une appropriation première », étendue aux terres non utilisées depuis plus de dix ans qui appartiennent « de fait à l'État » (art. 6).

Le texte institutionnalise les PFR et leur donne comme débouché un nouveau document juridique, le certificat foncier rural (CFR), individuel ou collectif, « acte de constatation et de confirmation de droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales » (art. 111). Ce certificat est transmissible, cessible, utilisable comme garantie pour le crédit (art. 9 et 112). « Il lui est attaché une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge » (art. 111). Il s'agit ainsi d'inverser la logique de création de la propriété, en partant des droits socialement légitimes, et d'échapper aux procédures lourdes indispensables du fait du caractère inattaquable du titre foncier.

L'avant-projet de loi met parallèlement en place, au niveau des communes récemment créées (lois de décentralisation en 1999, premières élections communales en 2003), un nouveau dispositif d'administration foncière, avec démembrement au niveau villageois, la « section villageoise de gestion foncière ». Toute transaction doit être enregistrée devant ce comité, et tout transfert définitif doit être transmis à la Commune pour établissement d'un nouveau certificat. Bref, cette loi constitue une véritable révolution juridique (Lavigne Delville, 2010) qui met en place un dispositif spécifique de gestion foncière rurale, décentralisé, de proximité, à côté de l'administration centralisée des titres fonciers.

Légitimés par la procédure PFR, légalisés par le certificat foncier rural, les droits fonciers des agriculteurs – individuels ou collectifs – se voient ainsi doublement reconnus et sécurisés. La multiplication des PFR, réalisés à la demande des villages (art. 108), doit permettre de progressivement couvrir le territoire et ainsi de généraliser l'accès au droit et le basculement de la régulation foncière dans le régime du droit écrit. Le passage du certificat au titre foncier est possible, mais les promoteurs de cette loi considèrent que le CFR suffit aux besoins de la grande majorité de la population rurale et qu'il s'imposera de fait comme le statut juridique majoritaire.

La loi 2007-003 portant régime foncier rural – et les PFR sur lesquels elle s’appuie – constitue ainsi une forte rupture avec la culture juridique en place pour qui, dans la continuité des politiques coloniales, la propriété doit être absolue et le titre foncier la seule forme possible de propriété⁷. Elle s’inscrit en cohérence avec une partie des prescriptions internationales en matière de foncier qui, depuis les années 1990, prônent la formalisation légale des droits coutumiers, dans un paradigme d’adaptation. Dans sa logique comme dans ses outils, elle a pourtant des parentés certaines avec des mesures coloniales, en particulier celles du colonialisme tardif (Mamdani, 1996) des années 1950.

Les propositions avortées du colonialisme tardif pour une reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers

Les politiques foncières coloniales n’ont pas été un tout homogène ; elles ont fluctué en fonction des contextes. Les règles en vigueur ont varié selon la nature des immeubles, selon qu’ils comportaient ou non une emprise permanente, et aussi selon le statut des personnes : l’immatriculation était en effet obligatoire pour les Européens ; facultative et possible seulement sur les terrains avec emprise permanente pour les « indigènes ». La question des droits coutumiers et de leur légalisation a en fait traversé toute cette histoire, avec différentes tentatives. Le décret du 14 octobre 1925 introduit une procédure de constatation des droits coutumiers dans un but de « promotion de l’emprise individuelle sur la terre et [de] transformation progressive des droits fonciers coutumiers » (Clerc *et al.*, 1956 : 45), et institue un « certificat administratif de constatation de droits fonciers » ou « titre foncier coutumier » (*ibid.* : 43). Celui-ci ayant eu peu de succès, les décrets 55-580 du 20 mai 1955 et 56-704 du 10 juillet 1956 en préciseront les modalités, mais surtout instaureront une rupture claire avec la présomption de domanialité et le statut subalterne des droits coutumiers qui en découlent. Édiktés dans un contexte de pré-indépendance, ils n’ont pas fait l’objet d’un arrêté les rendant applicables au niveau des Territoires⁸ et ont été abandonnés en pratique à l’Indépendance.

⁷ Au risque d’oublier que l’immatriculation est une procédure coloniale, absente du Code civil, mais introduite par la puissance coloniale pour promouvoir la propriété privée. Délivré à la suite de la procédure de l’immatriculation, le titre foncier est une preuve préconstituée de droit de propriété. L’immatriculation purge tous les droits réels antérieurs (article 121 de la loi 65-25 du 24 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey).

⁸ Quelques « Procès-verbaux de constat et d’enquête » faisant référence à ces décrets se trouvent aux Archives nationales du Bénin (boîte O12-4). Datés de 1958 ou 1959, ils ne sont pas signés et n’ont probablement pas été finalisés. Alain Rochegude (communication personnelle) précise que les décrets coloniaux pris à l’échelle métropolitaine devaient, pour être applicables, faire l’objet d’un arrêté général du gouverneur de l’Afrique occidentale française (AOF), puis d’un arrêté par territoire. Ceux-ci n’ont été pris qu’au Soudan et au Congo français. Dans un arrêt en date du 25 mai 1963, la Chambre administrative de la Cour suprême du Dahomey (« Recueil des arrêts de la Cour suprême », 1963, février-août, p. 27) a rejeté un moyen tiré de l’article 9 du décret du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière au motif que « ces dispositions n’étant pas entrées en vigueur faute de l’intervention de la délibération de l’assemblée territoriale prévue aux articles 8 et 9 et ayant été abrogée par la suite par l’article 26 de la loi du 13 juillet 1960 ». Ils sont pourtant repris dans le recueil des textes publiés par la SERHAU en 1999.

Les décrets de 1955-1956 : une procédure pour confirmer les droits individuels et collectifs

« La notion de propriété privée s'étant implantée chez l'Africain, celui-ci désire bien souvent accéder à la propriété de la terre qu'il cultive. Il lui faut alors détruire la présomption de propriété dont jouit l'État sur les terres vacantes » déclare l'exposé des motifs du décret de 1955. Ce décret vise à faciliter la reconnaissance légale et le basculement de la régulation coutumière dans le registre du droit écrit, et à favoriser le développement du marché foncier. Il renforce la protection des droits coutumiers en inversant la charge de la preuve : c'est à l'État désormais de démontrer qu'il n'existe pas de droit sur la parcelle en question pour pouvoir l'incorporer dans son domaine, et non aux « indigènes » de s'y opposer en faisant la preuve de droits pour lesquels, par définition, ils n'ont guère d'éléments juridiques à apporter. L'incorporation des terres coutumières dans le domaine de l'État ne va donc plus de soi. Il ne peut désormais y avoir de concessions octroyées par la puissance publique que s'il n'y a pas de droits coutumiers sur l'espace concerné, ou « après renonciation volontaire à leurs droits des détenteurs coutumiers en faveur de demandeurs de concession » (exposé des motifs). Toute expropriation doit entraîner une « juste compensation » (art. 3) après enquête pour révéler les droits coutumiers (art. 11). Bien plus, le décret permet une « confirmation solennelle des droits fonciers coutumiers qui, comme le droit de propriété, peuvent être librement exercés dans les seules limites prévues par la loi ». Ces droits peuvent être individuels ou collectifs, et ils sont cessibles et hypothécables (art. 3). Les droits individuels et collectifs sont clairement distingués : « les droits coutumiers individuels, quand ils comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol [...], peuvent être grevés de droits nouveaux ou aliénés en faveur de tous tiers » ou encore immatriculés (art. 5). Les autres ne peuvent être immatriculés ; ils ne peuvent être « transférés qu'à des individus ou des collectivités coutumières en vertu de la coutume » (art. 6). Pour lutter contre les risques d'appropriation de ces terres familiales, « les chefs de terre ou autres chefs coutumiers qui règlent selon la coutume l'utilisation des dites terres par les familles ne peuvent se prévaloir de leurs fonctions pour revendiquer à leur profit d'autres droits sur le sol que ceux résultant d'un faire-valoir par eux-mêmes, en conformité avec la coutume » (art. 4, al. 2). Le certificat est obtenu suite à une procédure publique et contradictoire « qui donne lieu à établissement d'un titre qui constate existence et étendue des droits » (art. 4) devant l'autorité administrative locale. Il s'agit d'une « simple constatation des droits » rendant possible de les transformer en droit de propriété définitive par immatriculation, et ils sont contestables devant un tribunal de droit local. Pour les droits individuels, on est très proche de la propriété au sens du Code civil.

Le décret de 1956 précise les modalités de ces procédures : la confirmation des droits se fait suite à une demande écrite au chef de subdivision. La demande suppose une publicité d'un mois, avec publication au journal officiel. L'enquête contradictoire comprend une « sommation de révéler les autres droits » ; le plan définitif est dressé par un géomètre assermenté et doit être conforme aux normes de l'immatriculation. La distinction entre terrains individuels et collectifs est entérinée par l'inscription de la mention « droit de

grever ou d'aliéner » inscrite sur le livret foncier pour les terrains individuels (art. 9). La vente à un Européen est possible seulement via un acte authentique.

Les propositions de « cadastre » pour la relance de la palmeraie du Dahomey

La palmeraie du Dahomey a fait l'objet d'attention de la part du pouvoir colonial, avec la mise en place d'un Secteur de la rénovation de la palmeraie qui fonctionna à partir de 1947 sur crédits du FIDES⁹ (Brasseur, 1972 : 209). La palmeraie couvre une part importante du sud du territoire, densément peuplé, et « l'économie de tout ce pays repose essentiellement sur le palmier à huile qui, outre la consommation locale, fournit, en huile et en amandes, 70 % des exportations du Territoire » (gouverneur Deschamps, préface dans Clerc *et al.*, 1956 : 6). Le plan décennal 1948-1957 a donc prévu d'en améliorer la productivité en introduisant des plants sélectionnés à hauts rendements. Mais la démarche d'intervention regroupait arbitrairement les terres pour mettre en place des plantations de grande taille, ignorant les droits des paysans sur leurs terres, ce qui a conduit à des échecs cuisants. Le « problème foncier » est mis en avant dès 1951, avec la volonté « d'entreprendre la reconnaissance des différents droits fonciers et d'établir le plan cadastral qui matérialiserait les droits acquis et permettrait d'identifier les propriétaires » (*ibid.* : 6). Publiée en 1956 par l'ORSTOM¹⁰ – alors organisme de recherche appliquée –, l'étude, intitulée « Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie du Dahomey, étude sociologique et cadastrale » (Clerc *et al.*, 1956), propose à la fois une analyse des pratiques foncières, une réflexion sur les enjeux du cadastre et une proposition méthodologique détaillée. Cette étude se déroule donc juste avant que le décret de 1955 ne soit promulgué (il y est juste fait une référence) et elle se situe dans le débat entre immatriculation (décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation de la propriété foncière en Afrique occidentale française) et constatation des droits coutumiers (décret du 8 octobre 1925 instituant mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique occidentale française).

Ayant travaillé à Madagascar et en Indochine, les auteurs de l'étude sont convaincus que « le coût élevé, même prohibitif, des travaux de délimitation de levés rend cette procédure [de l'immatriculation] pour ainsi dire inapplicable dans les zones rurales où la terre n'a pas une grande valeur et l'autochtone a des moyens réduits. Ce système très complexe n'est pas à la portée des habitants des campagnes [...]. Trop souvent, le décret du 26 juillet 1932 a permis des accaparements contre lesquels les gens frustrés n'eurent qu'un recours illusoire » (Clerc, 1956 : 79).

S'inscrivant dans le cadre du décret de 1925, les auteurs cherchent à l'opérationnaliser, dans une logique d'efficacité :

Il a été proposé d'établir le cadastre en s'appuyant sur une généralisation des certificats administratifs [...]. La procédure serait assez analogue à celle qui est prévue par le décret

⁹ Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer, créé en 1945.

¹⁰ Office de la recherche scientifique et technique outre-mer, devenu Institut de recherche pour le développement (IRD).

de 1925. Dans les deux cas, il s'agit d'une constatation des droits coutumiers apportant aux droits inscrits sur nos registres, non pas la force probante absolue du décret de 1932, mais une forte présomption d'exactitude (Adam, 1956 : 105).

La démarche proposée consiste en des levés de masse, réalisés par des équipes d'arpenteurs, à partir d'une demande locale actée par un procès-verbal. Le lever contradictoire des limites des droits parcellaires, réalisé en présence et avec l'accord des voisins, est fait à la planchette en utilisant comme fond une photographie aérienne. Des bornes ne sont posées que là où les bornes végétales, fréquemment utilisées par les paysans, sont absentes. L'administrateur enjoint aux personnes présentes de révéler tous les droits. L'accord est transcrit sur un procès-verbal. En cas de conflit, le chef de village tente une conciliation. Les documents sont soumis à une phase de publicité de trois mois. Après cela, les certificats peuvent être délivrés.

« Les opérations d'ensemble permettent non seulement de diminuer sensiblement les frais mais aussi de réduire très sérieusement la durée d'exécution ; elles ont enfin l'avantage d'être faites contradictoirement en présence de l'ensemble des habitants [...] ; la possibilité de réduire les frais résulte en outre de la simplification envisagée des méthodes de levés, du remplacement, partout où cela est possible, du géomètre diplômé par un arpenteur [...], enfin de l'utilisation, dans toutes ses possibilités, de la photographie aérienne » qui permet de localiser aisément les parcelles et leurs limites (Clerc, 1956 : 83). Selon cet auteur, on peut ainsi diviser les coûts par presque dix.

Les plans et registres seront installés au plus bas niveau administratif, « pour mettre cette conservation à la portée des usagers [...] » :

La mise à jour des plans et registres demande de nouveaux mesurages qu'il serait trop coûteux de faire effectuer chaque fois par un géomètre. [...] Les opérations sur le terrain, effectuées par les arpenteurs, seraient assujetties à une redevance peu élevée qui viendrait en atténuation des dépenses de fonctionnement du cadastre (*ibid.* : 85).

Des propositions du colonialisme tardif aux instruments contemporains : continuités, oublis, occultations et réinterprétations

C'est l'intérêt même des populations d'avoir un cadastre adapté à leurs règles coutumières, exigeant peu de formalités, mais surtout prévoyant que toute erreur commise peut être redressée par les tribunaux, les mettant à l'abri des spoliations, ce que, dans un pays où l'éducation foncière n'est pas encore répandue, ne permet pas toujours la procédure de l'immatriculation foncière issue du décret de 1932 (Clerc, 1956 : 89).

Critique de l'inadaptation radicale du titre foncier aux situations rurales, dénonciation des spoliations permises par son intangibilité, volonté de rompre avec la présomption de domanialité : tous ces points étaient déjà posés au milieu des années 1950 et se retrouvent, quasiment mot pour mot, dans les argumentaires portés dans les années 1990 par ceux qui promeuvent un « paradigme d'adaptation ».

Des parallèles frappants, jusque dans les procédures et les instruments

Au-delà du diagnostic, ce sont aussi des parallèles frappants, voire même des similitudes, entre les instruments, tant légaux que techniques, que révèle cette comparaison entre les propositions de cadastrage de la palmeraie et la démarche PFR.

Dans les deux cas, c'est par un certificat, attestant de droits faisant consensus local mais éventuellement contestables devant les tribunaux, dont « l'imperfection théorique [...] serait compensée par une procédure plus simple et moins coûteuse » (Adam, 1956 : 105), que la légalisation est concrétisée, en opposition à un titre foncier jugé à la fois inadapté et inaccessible. Dans les deux cas, les démarches de terrain sont fondées sur des enquêtes contradictoires sur les droits détenus et sur des levés systématiques, à la planchette sur base de photos aériennes, des limites des parcelles. Dans les deux cas, pour réduire les coûts, ces levés sont confiés à des arpenteurs ou des topographes, en opposition assumée « aux pratiques et tendances actuelles du service local topographique » (Adam, 1956 : 112) en 1950 et, en 1990, aux exigences des géomètres, et un dispositif de gestion foncière de proximité, accessible et peu coûteux, est proposé pour assurer une actualisation aisée de l'information foncière. Certains termes changent (certificat foncier rural, pour se démarquer des anciens certificats administratifs), la démarche est étendue au-delà de la palmeraie, le dispositif institutionnel d'administration des droits enregistrés bénéficie de la création récente des communes et se rapproche encore du local. Mais les postulats, les bases juridiques et méthodologiques sont les mêmes. Dès lors, comment comprendre et interpréter ces similitudes ?

Réinterprétation sélective et réinvention : deux processus différents

Le champ des possibles n'est pas infini. Dès lors que l'on cherche des solutions pragmatiques en dehors du cadre de l'immatriculation, il est logique de penser la formalisation des droits à partir de levés de parcelles et d'enquêtes contradictoires. Cette explication est-elle suffisante ? Une série d'entretiens avec des acteurs impliqués dans la genèse des PFR en Côte d'Ivoire, dans leur mise en œuvre sur le terrain au Bénin et dans la rédaction de la loi de 2007 met au jour un processus différent sur le plan juridique et sur celui des techniques.

Sur le plan juridique, les juristes béninois impliqués connaissaient l'ensemble des textes, y compris coloniaux, même s'ils ne faisaient pas partie du corpus juridique enseigné à l'Université. Les entretiens avec les rédacteurs de l'avant-projet de loi confirment que, au moment de le préparer, ils avaient soigneusement relu les décrets de 1955 et 1956 pour voir s'ils y trouvaient des références et des inspirations pour concrétiser leur volonté de rupture avec l'immatriculation. Ils y ont clairement fait des emprunts, reprenant jusqu'aux termes de « constatation » et de « confirmation » des droits, mettant l'accent sur la primauté accordée aux droits socialement légitimes et marquant la différence avec la logique de « purge » des droits existants, inhérente à l'immatriculation ; reprenant aussi l'idée que les terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans restent intégrées au domaine de l'État.

Mais ils ont aussi choisi de s'en distancier sur plusieurs points. Au lieu de simplement utiliser le certificat administratif, qui existe toujours, ils ont institué un certificat foncier rural. Ce choix a découlé d'une triple volonté : marquer l'innovation que représente cette loi, expliciter son caractère « rural » (le certificat administratif valant aussi en milieu urbain), et enfin justifier des procédures et des dispositifs spécifiques, censés être plus rigoureux que ceux des certificats administratifs. En effet, ceux-ci font partie « de ces institutions créées par la pratique administrative et populaire et qui se sont imposées dans la pratique juridique » (Clerc *et al.*, 1956 : 43) et ils n'ont jamais été véritablement encadrés légalement. La notion de « terres vacantes et sans maître », issue du Code civil et intégrée au décret du 26 juillet 1932, a fait l'objet de nombreux débats au sein du Comité des experts, entre ceux qui affirmaient qu'il n'existe au Bénin aucun terrain qui ne soit approprié, au moins à titre rituel, et ceux qui tenaient à maintenir la notion, en particulier sur les forêts et les terres non cultivées. Le compromis a été d'abandonner cette notion au profit de celle de « terres n'ayant pas fait l'objet d'une appropriation première », lesquelles sont considérées comme appartenant à l'État (art. 63), et dont, étrangement, font partie les terres qui sont « inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans » (ce qui traduit un éventuel abandon, mais pas l'absence d'une appropriation « première »). Il n'y a donc pas abandon de tout contrôle étatique sur les terres non exploitées ou même en jachère longue. Par contre – et en contradiction avec cet article –, il n'est plus mentionné que « les chefs de terre et autres chefs coutumiers ne peuvent en aucun cas se prévaloir de leurs fonctions pour revendiquer à leur profit personnel d'autres droits sur le sol que ceux résultant d'un faire-valoir direct par eux-mêmes »¹¹ ; ce qui ouvre la porte à des revendications coutumières sur des forêts, friches anciennes et autres réserves foncières gérées par les maîtres de terre (descendants des fondateurs, gouvernant le territoire coutumier) et chefs de lignage contrôlant les terres défrichées par leur groupe (Verdier, 1965), en contradiction avec l'intégration des terres non cultivées depuis dix ans dans le domaine de l'État.

Mais surtout, la claire distinction faite à l'époque coloniale, entre les terres individuelles faisant l'objet d'une emprise permanente et les terres collectives, disparaît. Aucune mention n'explique que le contenu des droits attestés par le certificat foncier est différent dans les deux cas, aucune restriction à la vente – pas même une procédure spécifique exigeant un accord des ayants droit – n'est mentionnée dans le second cas. En 2000, la vente de terres familiales n'est pas un problème pour les experts rédigeant l'avant-projet de loi et, alors même que les ventes de terres familiales en cachette des ayants droit sont une source majeure de conflits fonciers, la question de l'accord des ayants droits n'est pas posée. Une bonne part des achats de terre par les élites urbaines porte justement sur des terres familiales et il ne semble pas opportun de les freiner.

Sur le plan juridique, les rédacteurs du projet de loi ont donc explicitement mobilisé les textes coloniaux, et en particulier les décrets de 1955 et 1956, avec des emprunts sélectifs en fonction du contexte politique et institutionnel contemporain et des négociations entre

¹¹ Disposition que le Code foncier et domanial de 2013 a réintroduite.

eux. Mais il y a eu dans le même temps une occultation ou une euphémisation de ces emprunts, dans une volonté de marquer le caractère innovant des dispositions proposées.

On ne retrouve pas une telle filiation en ce qui concerne les propositions de méthodes d'enquête et de levé. La démarche PFR a été, on l'a dit, importée de Côte d'Ivoire par les bailleurs du projet pilote. Les membres béninois de l'équipe ayant démarré les PFR ne connaissaient pas l'étude sur la palmeraie. Ils ont même été très surpris d'apprendre son existence au moment des entretiens, et plus encore de découvrir les parallèles entre les propositions de cadastrage de la palmeraie et la démarche des PFR. L'économiste, chercheur au CIRAD, qui était intervenu en appui technique au projet pilote sur la question des enquêtes socio-foncières ne la connaissait pas non plus. Bien que réalisée au Bénin, et bien que disponible en ligne sur le site de l'IRD en tant que document publié par l'ORSTOM, cette étude avait en pratique disparu de la mémoire collective.

Qu'en est-il des experts (géomètres consultants spécialistes du cadastre, assistants techniques en développement rural) qui ont mis au point le PFR en Côte d'Ivoire – et qui, pour certains, ont aussi fait des missions au Bénin au début des projets pilotes qui les ont expérimentés ? Là encore, les décrets de 1955 et 1956 et les grands principes pratiques qu'ils posaient étaient connus des uns et des autres, et ont été explicitement mobilisés dans la réflexion. L'expert international français qui, avec des assistants techniques présents en Côte d'Ivoire, a été à l'origine des PFR en Côte d'Ivoire, précise :

Il n'y avait pas de référence à cette époque, ça n'existait pas. Il fallait trouver une solution nouvelle, qui se démarque des textes coloniaux. Bien évidemment, j'étais obligé de les connaître mais j'étais obligé d'innover. De plus, la Côte d'Ivoire est un grand pays, et il fallait trouver une démarche opérationnelle capable d'intervenir à grande échelle.

C'est une des raisons du choix d'une démarche de levés systématiques et non de certification à la demande, moins rapide et surtout beaucoup plus coûteuse. Par contre, bien qu'il ait aussi fait quelques missions au Bénin, il ne connaissait pas non plus l'étude sur la palmeraie. Interrogé sur ce point, il marque lui aussi une réelle surprise : « Je dois dire que je n'ai jamais vu ce document [...]. Ils proposaient du levé à la planchette aussi ? Alors là, c'est drôle, parce que vraiment, je n'ai jamais vu cette étude. » Sur le plan des techniques, il n'y a donc pas eu emprunt, mais bien (ré)invention, sur la base de constats similaires sur les problèmes posés par les procédures d'immatriculation et la culture professionnelle des géomètres, et d'une recherche de simplicité et de moindre coût. Réinventer des démarches similaires était d'autant plus logique que, au milieu des années 1990, les GPS n'avaient pas encore révolutionné les techniques de levé et que les techniques disponibles restaient globalement les mêmes que quelques décennies plus tôt.

Finalement, c'est donc un ensemble d'amnésies, de mémoires partielles, d'emprunts sélectifs et de réinventions que révèle cette enquête sur les liens entre les propositions des années 1950 et celles des années 1990-2000 quant à la formalisation des droits coutumiers. L'amnésie a dominé du côté des techniques de levé de parcelles, du fait que le projet de cadastre de la palmeraie et l'étude de 1956 étaient largement oubliés. Sur le plan juridique, au contraire, les décrets de 1955 et 1956 n'étaient jamais totalement sortis du champ de vision des juristes et des experts internationaux, et les rédacteurs de l'avant-projet de loi

les ont explicitement étudiés. Ils en ont repris, de façon sélective, des éléments majeurs, tout en voilant ces emprunts pour mieux mettre en avant la nouveauté de leurs propositions, d'autant que, quarante ans après les Indépendances, se référer au passé colonial n'était guère politiquement correct.

Conclusion

Nous avons interrogé dans cet article la question de la formalisation légale des droits coutumiers dans une perspective historique plus longue que le récit standard qui la présente comme une innovation des années 1990. De fait, l'histoire des PFR – et plus généralement celle des politiques foncières (Chauveau, 2016) – prend une autre perspective dès lors qu'on commence l'histoire avant les Indépendances : la volonté d'offrir aux paysans des solutions pragmatiques de formalisation juridique, mises en avant par une partie des acteurs – tant nationaux qu'internationaux – des politiques foncières dans les années 1990 et qualifiée par John Bruce de « paradigme d'adaptation », n'apparaît plus comme une invention récente contre un monopole historique de l'immatriculation. Plus qu'une réelle nouveauté, c'est plutôt un « retour du refoulé », par rapport à une question posée dans les années 1950, occultée pendant les premières décennies des Indépendances, et que les évolutions sociales et politiques des années 1990 ont permis de remettre à l'agenda, dans une large amnésie de ce passé pas si ancien.

Tout comme la participation au développement, elle aussi présentée dans les années 1980 comme une innovation, est une composante structurelle des doctrines du développement, en tension avec des conceptions plus autoritaires (Chauveau, 1994), la formalisation des droits coutumiers est une composante des débats de politique foncière depuis le début du xx^e siècle, en tension avec le modèle de l'immatriculation et du titre foncier. Globalement dominée par le modèle du titre foncier, cette volonté d'offrir des solutions juridiques et techniques pragmatiques, adaptées aux situations paysannes, peut dans certains contextes – et au moins temporairement – devenir légitime et être mise à l'agenda politique. Après des timides tentatives dans les années 1920, cela a été le cas au milieu des années 1950, lorsqu'un pouvoir colonial sentant sa légitimité contestée a cherché à mettre en place des politiques de développement davantage orientées vers les aspirations de la population. Outre les deux décrets de 1955 et 1956, valant pour les colonies de l'Afrique occidentale française et de l'Afrique équatoriale française, une réflexion méthodologique spécifique avait été menée au Dahomey, on l'a vu, pour un cadastrage de la palmeraie. Mais « l'effort commencé ne pouvait aboutir sous la colonisation qui avait intérêt à voir coexister les deux types de droit » et le dualisme légal, notent les juristes qui ont compilé les textes béninois en matière de droit foncier (SERHAU, 1999 : 353). Et surtout, ces mesures de 1955 et 1956 arrivaient trop tard, dans un contexte de marche vers l'Indépendance, et les priorités politiques étaient ailleurs. Après l'Indépendance, comme dans la plupart des pays francophones, les nouvelles autorités politiques du Bénin ont conservé le cadre légal de l'immatriculation (légèrement revu dans la loi de 1965 sur la propriété). Elles ont maintenu, au nom du projet de modernisation par l'État, un modèle qui a été en pratique largement mobilisé au service des élites politico-administratives qui se sont approprié de larges parts

du domaine privé de l'État (Lassissi, 2006). Réduisant le contrôle de l'État sur les terres non immatriculées, les décrets de 1955-1956 n'étaient plus d'actualité. La phase révolutionnaire du Bénin (1974-1990) n'a pas non plus mis en avant la reconnaissance légale des droits fonciers des citoyens. Comme le notaient encore de façon euphémisée des juristes béninois, « malheureusement, depuis l'Indépendance et la recherche de la promotion de citoyens égaux en droits et en devoirs, l'effort ne semble pas avoir été poursuivi dans le bon sens » (SERHAU, 1999 : 353).

C'est donc seulement trente ans après, dans les années 1990, que la question a pu être remise à l'ordre du jour : à une époque où des cadres nationaux arrivés aux responsabilités avec la transition démocratique et le passage à l'économie de marché, d'une part, et des bailleurs de fonds en quête d'une nouvelle légitimité après la fin de la guerre froide, d'autre part, ont cherché à renforcer les agriculteurs familiaux et à les protéger des abus de pouvoir dont ils étaient victimes de la part de l'État et des élites urbaines.

Outre le perpétuel présent du monde de l'aide et les fréquentes amnésies institutionnelles des administrations, ce cas met en lumière l'importance des contextes politiques qui rendent légitimes ou au contraire impensables certains enjeux et, de ce fait, favorisent ou empêchent la mobilisation de la mémoire. Il souligne l'enjeu des temporalités qui structurent la pensée et les jeux de balanciers voire de réinvention que cachent, bien souvent, les discours sur la nouveauté. Il met au jour les mécanismes complexes, variables d'un corps professionnel à l'autre, couplant mémoire – explicite ou voilée – et amnésie des expériences antérieures qui président à la (ré)invention de solutions contemporaines.

Notons pour terminer que cette remise à l'agenda de l'accès au droit des paysans (et plus largement des couches populaires de la société) n'est jamais acquise. Au niveau international, le cadrage néolibéral est plus fort que jamais et la lutte contre la pauvreté n'est plus une priorité ; l'accent mis sur l'agrobusiness dans les années 2000 semble avoir refermé la page de la recherche d'alternatives à la promotion de la propriété privée. Au niveau national, la renégociation du contrat social dans un sens inclusif, qui avait paru possible dans les années 1990, n'est plus guère à l'ordre du jour. Poussé par un autre réseau de politique foncière, centré sur le ministère de l'Urbanisme et les professionnels du foncier (géomètres, notaires), le Code foncier et domanial de 2013 (amendé en 2017) témoigne d'une « contre-réforme », d'un retour au paradigme de remplacement fondé sur le titre, qui va peut-être faciliter l'accès au droit pour les classes moyennes urbaines, mais laisse intacte la question de l'inclusion juridique des « pauvres ». Mais c'est une autre tranche d'histoire (Lavigne Delville, 2019).

Bibliographie

- Adam P., 1956, « Le projet cadastral », in J. Clerc, P. Adam, C. Tardits et al. (éd.), *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne : étude sociologique et cadastrale*, Paris, ORSTOM, pp. 97-137.
- Boone C., 2014, *Property and Political Order in Africa. Land Rights and the Structure of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Brasseur G., 1972, « Réflexions nouvelles sur la palmeraie de Porto Novo », *Annales École Lettres Université du Bénin-Lomé*, n° 1, pp. 197-225.
- Bruce J.W., 1992, *From replacement to adaptation: a shift of paradigm*, Madison, Land Tenure Center.
- Chauveau J.-P., 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville (éd.), *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris, Karthala-APAD-IUED, pp. 25-60.
- Chauveau J.-P., 1998, « La logique des systèmes coutumiers », in P. Lavigne Delville (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Paris, Karthala-Coopération française, pp. 66-75.
- Chauveau J.-P., 2016, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne et les recherches de terrain en sciences sociales. Une mise en perspective historique », in M. Lafay, F. Le Guennec-Coppens et E. Coulibaly (éd.), *Regards scientifiques sur l'Afrique depuis les Indépendances*, Paris, Karthala, pp. 439-471.
- Chauveau J.-P., Bosc P.-M., Pescay M., 1998, « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire », in P. Lavigne Delville (éd.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?*, Paris, Karthala-Coopération française, pp. 553-582.
- Clerc J., 1956, « Le problème général de la réglementation et du cadastre », in J. Clerc, P. Adam, C. Tardits et al. (éd.), *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne : étude sociologique et cadastrale*, Paris, ORSTOM, pp. 74-96.
- Clerc J., Adam P., Tardits C. et al. (éd.), 1956, *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne : étude sociologique et cadastrale*, Paris, ORSTOM.
- Comby J., 1998, « La gestation de la propriété », in P. Lavigne Delville (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française, pp. 692-707.
- Comby J., 2007, « Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne », *Études foncières*, n° 128, pp. 38-44.
- Fischer F., 2003, *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*, Oxford University Press.
- Gastaldi J., 1998, « Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée », in P. Lavigne Delville (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Paris, ministère de la Coopération-Karthala, pp. 461-474.
- Gbaguidi A.N., 1997, « La revendication du monopole foncier de l'État, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin », *Journal of Legal Pluralism & Unofficial Law*, n° 39, pp. 43-68.
- Gbaguidi A.N., 1999, « Les conflits de compétence nés de la présence d'actes administratifs dans des contestations de droit de propriété foncière entre particuliers », *Law in Africa (Journal of the African Law Association-Germany)*, n° 2, pp. 119-131.
- Gbaguidi A.N., 2000, « La question foncière au Bénin », *La Nation*, janvier 2000, pp. 71-74.
- Gbaguidi A.N., 2004, « Prolégomènes sur le système foncier béninois », *Law in Africa (Journal of the African Law Association-Germany)*, n° 7(1), pp. 39-59.

- Gbaguidi A.N., Spellenberg U., 2004, « Benin: Globalisation and land tenure changes in peri-urban areas », in G.R. Woodman, U. Wanitzek et H. Sippel (eds.), *Local Land Law and Globalization. A Comparative Studies of Peri-Urban Areas in Benin, Ghana and Tanzania*, Hamburg, Lit Verlag, pp. 81-151.
- Hochet P., 2014, « Burkina Faso : Vers la reconnaissance des droits fonciers locaux », Fiches Pays, Paris, Comité technique Foncier et Développement, 36 p.
- Hochet P., Jacob J.-P., 2015, « Quelle place pour la reconnaissance des droits coutumiers dans la réforme foncière burkinabé ? Entre substitution et adaptation », in E. Valette, C. Baron, F. Enten et al. (éd.), *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (Burkina Faso, Niger, Bénin)*, Nogent-sur-Marne, GRET, pp. 52-57.
- Hounkpodoté R.M., 2000, « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives », in P. Lavigne Delville, C. Toulmin et T. Samba (éd.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED, pp. 225-238.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2004, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes et P. Le Galès (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 11-44.
- Lassissi S.A., 2006, *Comprendre le foncier béninois*, Cotonou, Centre national de production de manuels scolaires.
- Lavigne Delville P., 2009, « Conception des droits fonciers, récits de politique publique et controverses : les plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest », in J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur et E. Léonard (éd.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp. 69-103.
- Lavigne Delville P., 2010, « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituant dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, n° 60(3), pp. 467-491.
- Lavigne Delville P., 2018a, « Comprendre la production des politiques foncières au Bénin : de la participation observante à l'observation engagée », in M. Fresia et P. Lavigne Delville (éd.), *Au coeur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris, APAD-Karthala-IRD, pp. 245-270.
- 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*, n° 2(7), pp. 53-73.
- Lavigne Delville P., 2019, « History and political economy of land administration reform in Benin », Research project of Economic Development and Institutions (EDI), Namur, Oxford Policy Management, Paris School of Economics, Université de Namur, ADE, 74 p., <https://edi.opml.co.uk/wpcms/wp-content/uploads/2019/08/ch7-Benin-LandRights.pdf>
- 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*, n° 27(2-3), pp. 61-86.
- Lavigne Delville P., Colin J.-P., Léonard E. et al. (2022), « Les politiques et opérations de formalisation des droits sur la terre », in J.-P. Colin, P. Lavigne Delville et E. Léonard (éd.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Editions.

- Lewis D., 2009, « Anthropology, Development and the 'Perpetual Present'. Knowledge, Power and Practice », in S. Hagberg et C. Widmark (eds.), *The ethnographic practice and public aid. Methods and meanings in development cooperation*, Uppsala Studies in Cultural Anthropology, n° 45, pp. 53-71.
- Mamdani M., 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.
- N'Diaye M., 2016, *La réforme du droit de la famille : Une comparaison Sénégal-Maroc*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Neveu E., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.
- Olivier de Sardan J.-P., 2018, « Miracle Mechanisms, Travelling Models, and the Revenge of Contexts. Cash Transfers Programs: A Textbook Case », in J.-P. Olivier de Sardan et E. Piccoli (éd.), *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*, London, Berghahn Press, pp. 31-91.
- SERHAU, 1999, *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier*, Cotonou, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, république du Bénin, 451 p.
- Verdier R., 1965, « "Chef de terre" et "terre du lignage" : contribution à l'étude des systèmes de droit foncier négro-africains », in J. Poirier (éd.), *Études de droit africain et de droit malgache*, Tananarive, Université de Madagascar, pp. 335-355.