Les Cahiers du Pôle Foncier
N° 21/2020

Pôle Foncier
MONTPELLIER

HISTOIRE DU PEUPLEMENT, FORMALISATION DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS ET INEGALITES SPATIALES

(Département des Collines, Centre Bénin)

Philippe Lavigne Delville
et Anne-Claire Moalic

IRD Institut de Recherche pour le Développement FRANCE
UMR GRED Gouvernance, Risque, Environnement, Développement

Les Cahiers du Pôle Foncier

Les *Cahiers du Pôle Foncier* présentent les travaux de recherche des membres du Pôle, de leurs partenaires et d'étudiants associés. Ouverts à toutes les disciplines, ils traitent des questions foncières dans les pays du Sud. Ils privilégient les analyses empiriques, à la fois approfondies et informées théoriquement. Ils sont téléchargeables sur le site du Pôle (www.pole-foncier.fr).

Les textes feront de préférence entre 15 et 35 pages (45 à 100.000 signes, espaces compris). Les propositions de textes seront envoyées au Pôle Foncier (pole.foncier@msh-m.org).

Les *Cahiers du Pôle Foncier* sont coordonnés par Perrine Burnod (Cirad/UMR TETIS), Pierre-Yves Le Meur (IRD/UMR GRED) et Pascale Maïzi (IRC/Supagro). Directeur de la publication : Pierre-Yves Le Meur.

Sommaire

Introduction **3**

Histoire du peuplement et trames territoriales dans le département des Collines **6**

Dynamiques du peuplement et dynamiques foncières dans une ancienne zone refuge 6

Une histoire du peuplement complexe, une diversité micro-régionale 7

Fronts de défrichements et accès à la terre : la logique du tutorat 7

Territoires coutumiers, territoires administratifs : des trames enchevêtrées 9

Des territoires coutumiers composites 9

Villages administratifs et communes : les territoires administratifs 10

Représenter les trames territoriales : un modèle conceptuel 11

Les Plans fonciers ruraux dans les communes de Dassa-Zoumè et Savalou : des principes à la mise en œuvre **13**

Les Plans fonciers ruraux, un instrument d'identification et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers 13

La mise en œuvre des PFR dans les communes de Dassa-Zoumè et Savalou : arrangements, bricolages, conflits, approximations 15

Une mise en œuvre bricolée, en partie arbitraire 15

Conflits et « trous » sur les cartes 16

Trames territoriales, migrants, inégalités spatiales et PFR **18**

Trames territoriales, inégalités spatiales et PFR : deux illustrations 19

Miniffi, village centre coutumier et village administratif 19

Assiyo, hameau foncier devenu village administratif 23

Conclusion **26**

Bibliographie **28**

Histoire du peuplement, formalisation des droits fonciers coutumiers et inégalités spatiales

(Département des Collines, Centre Bénin)

Philippe Lavigne Delville[1]
et Anne-Claire Moalic[2]

Introduction[3]

Les multiples recherches sur les politiques et opérations de formalisation des droits fonciers coutumiers en Afrique ont mis en évidence de nombreuses dimensions enchevêtrées de ces politiques[4]. Tout d'abord, elles reposent sur des postulats discutables tendant à considérer que des droits informels sont par nature insécurisés. Ensuite, leur impact économique est controversé (Bruce, Migot-Adholla et Atherton, 1994), et n'est démontré que dans des conditions restrictives d'environnement économique (Colin, Léonard et Le Meur, 2009; Platteau, 1996). Troisième point, ces opérations et politiques simplifient, standardisent et finalement redéfinissent les droits sur la terre, avec des risques d'exclusion d'autant plus massifs qu'elles reposent sur un modèle de propriété privée (Bassett, 1995). De ce fait, enfin, et puisque, en régime coutumier, l'accès aux terres et aux ressources naturelles est lié aux identités sociales (Chauveau, 1998), elles recomposent aussi les identités sociales.

En fait, au-delà de leur justification économique, les politiques de formalisation des droits coutumiers participent des politiques de construction de l'État (Boone, 2014) et recomposent ses rapports avec les « communautés locales » (Léonard et Lavigne Delville, à paraître) ; elles visent à accroître l'ancrage local de l'État et à faire basculer la régulation foncière des autorités locales vers des dispositifs étatiques (Hochet et Jacob, 2014), ou en tous cas à restructurer et incorporer au dispositif étatique des instances locales de régulation foncière. Du fait de leurs enjeux politiques et économiques, les politiques de formalisation représentent des opportunités de manipulation des droits, d'accaparements fonciers et peuvent « moderniser l'insécurité » (Jansen et Roquas, 1998).

Pour autant, les impacts de ces politiques sont fréquemment limités en pratique : l'insécurité foncière préexistante est surestimée et il existe déjà le plus souvent des dispositifs semi-formels de formalisation des transactions foncières (Boué et Colin, 2015; Colin, 2013; Lavigne Delville, 2002) qui assurent une

1 Socio-anthropologue, UMR GRED (IRD/Université Paul Valéry), Montpellier. E-mail : philippe.lavignedelville@ird.fr.

2 Agro-économiste, consultante. E-mail : anneclaire.moalic@gmail.com.

3 Ce texte est issu d'une recherche menée dans le cadre du projet ANR APPI « Une Action publique éclatée. Production et Institutionnalisation de l'action Publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (Bénin, Burkina Faso, Niger) » coordonné par Catherine Baron (Lereps/IEP Toulouse). Les enquêtes ont été menées en 2014 (Moalic, 2014) dans huit villages PFR des communes de Dassa-Zoumè et Savalou, dans le Département des Collines au Bénin, quatre ans après la mise en place des Plans Fonciers Ruraux (PFR) par le MCA-Bénin. Une étude d'approfondissement a été effectuée en 2016 dans les villages de Miniffi et Assiyo. Ce texte représente une version intermédiaire détaillée de notre réflexion, dont une version plus aboutie et plus condensée a été publiée en anglais (Lavigne Delville et Moalic, 2019). Nous y renvoyons le lecteur. Nous remercions chaleureusement Thomas Bassett, Denis Gautier, Baptiste Hautdidier et Pierre-Yves Le Meur pour leurs commentaires sur des versions antérieures de ce texte.

4 Pour des synthèses récentes en français, cf. Colin, Léonard et Le Meur eds (2009) ; Lavigne Delville et Mansion (2015).

certaine sécurité des transactions foncières ; la demande pour des documents écrits est faible, et l'environnement économique est rarement incitatif et le fait de disposer d'un document écrit n'a pas d'impact mécanique sur l'investissement (Colin, Léonard et Le Meur, 2009; Platteau, 1996). Bien plus, les mutations ne sont que partiellement enregistrées, du fait de la faiblesse de la demande et des carences des dispositifs d'administration foncières mise en place, et les droits enregistrés ne sont pas à jour. Enfin, et parfois surtout, ces politiques font face à de nombreuses difficultés de mise en œuvre ; rares sont celles qui vont jusqu'au bout (la délivrance des documents juridiques) et qui dépassent le stade des opérations pilotes localisées.

Pour toutes ces raisons, la question de l'impact concret des politiques de formalisation des droits demeure ambiguë et controversée. Loin de la mutation radicale qu'elles sont censées induire, on observe en pratique des situations hybrides, hétérogènes. Les travaux qui s'interrogent sur les impacts sociaux et politiques de ces politiques dans les espaces ruraux en Afrique mettent en avant trois principales dimensions : (i) les recompositions des faisceaux de droits, liées aux opérations d'identification et de transcription des droits ; (ii) les recompositions de la régulation foncière, avec la mise en place de nouveaux dispositifs d'administration foncière, étatiques ou hybridant instances locales et instances étatiques, se substituant au moins en partie aux régulations antérieures ; et à travers cela, (iii) les redéfinitions des identités et de la citoyenneté et les recompositions de l'ancrage local de l'État. *« A travers la désignation des niveaux d'autorité investis des fonctions d'identification des détenteurs de droit, de validation des transferts de droits et de régulation des litiges, ou par le biais de la réglementation des usages sur des espaces déterminés, la politique foncière constitue notamment un outil puissant de réorganisation des territoires ruraux et, de ce fait, d'implication de l'État dans les systèmes de gouvernance locale »* (Colin et al, 2009 : 24).

La majorité de ces travaux s'intéressent soit aux droits individuels ou collectifs des individus et de leurs groupes familiaux, soit aux « communautés » villageoises et aux dispositifs de régulation foncière, sans vraiment poser la question des impacts territoriaux de ces politiques. Les analyses sont peu ou pas spatialisées, et laissent dans l'ombre la question de la façon dont la structuration socio-politique des territoires influe sur la mise en œuvre locale des politiques de formalisation et leurs impacts et, inversement, celle des effets des modalités concrètes de mise en œuvre de ces politiques – souvent partielle et incomplète on l'a dit - sur le territoire. Le fait que des migrants[5] puissent voir leurs droits remis en cause au nom d'un principe d'autochtonie, le fait que la formalisation des droits puisse aboutir à la remise en cause des droits fonciers de hameaux de migrants installés de longue date, ont été clairement mis en avant (Bosc, Chauveau, Yapi-Affou *et al.*, 1996), mais sans toujours indexer ces analyses à un questionnement spatial. La question de la *« réorganisation des territoires ruraux »* par la formalisation des droits, évoquée par Colin et al (citation ci-dessus) est plus posée que traitée.

Les politiques de formalisation systématique des droits fonciers[6] ont pour échelle d'intervention le « village ». Or, en Afrique de l'ouest, le village n'est pas toujours une unité territoriale. Dans une logique de frontière interne (Chauveau, Jacob et Le Meur, 2004a), l'histoire du peuplement est faite de migrations et d'installations, et produit des territoires politiques de taille variée, organisés dans une logique topocentrique autour d'espaces de fondation dont dépendent, dans des rapports variés, une série de lieux de peuplement, de hameaux. À ces trames territoriales[7] coutumières, souvent emboîtées, voire enchevêtrées, se superposent des trames administratives, liées aux découpages administratifs. Les limites administratives ne sont elles-mêmes pas toujours définies précisément et c'est le rattachement d'une série de lieux d'implantation humaine à un même village administratif qui définit le territoire du village. De même, c'est la liste des villages relevant de la commune qui définit le territoire communal. En fonction des stratégies politiques de l'État vis-à-vis des pouvoirs locaux, et des normes d'accès au statut de village administratif, ces trames territoriales coutumières et administratives se superposent, se croisent ou se

[5] On considérera dans l'appellation « migrants, allochtones, étrangers », les individus dont les droits fonciers ont été délégués dans une relation de tutorat : des migrants cultivateurs majoritairement mais aussi des éleveurs sédentarisés.

[6] Cf. Lavigne Delville (2017) pour une caractérisation des différentes démarches de formalisation.

[7] Inspirée de celle de trame foncière, mise en avant dans les études sur la gestion de terroir (Bouju, 1991; Bouju et Brandt, 1989), la notion de trame territoriale a été proposée pour mieux rendre compte de la dimension spatiale et de contrôle du territoire sous-jacente (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000 : 17-24). Nous revenons sur cette notion plus loin.

contredisent. Chaque lieu d'habitation est ainsi inséré dans un double rapport d'autonomie et de dépendance, en fonction de son statut dans l'histoire du peuplement et de son statut administratif.

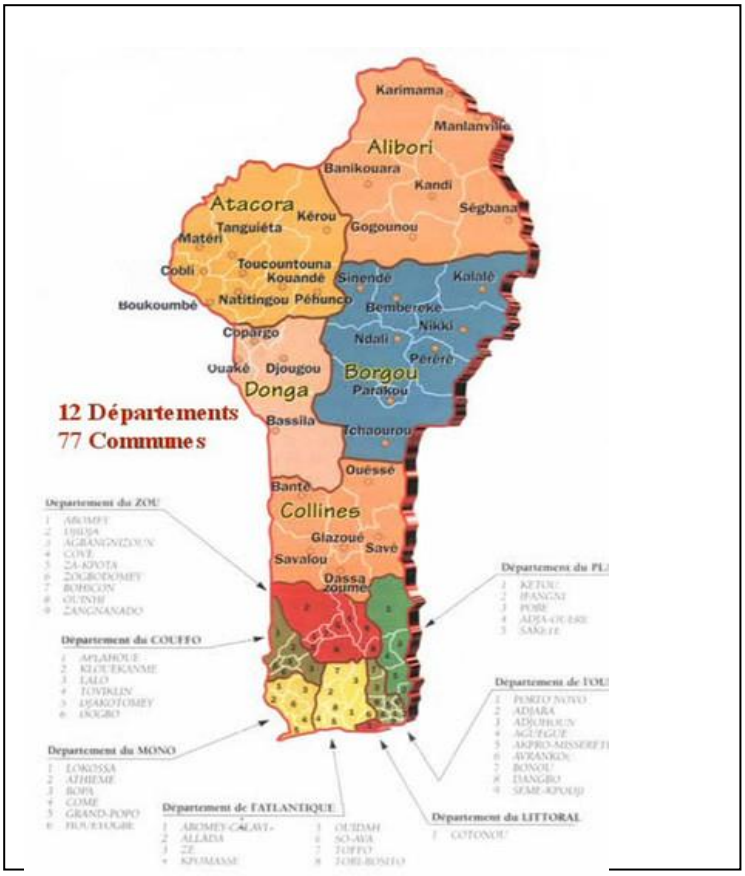


***Figure 1. Carte administrative du Bénin*[8]**

À partir d'une analyse de la mise en œuvre des Plans Fonciers Ruraux (PFR)[9] dans huit villages du département des Collines au centre du Bénin (figure 1), nous analyserons dans ce texte la façon dont la mise en œuvre des PFR, censée lever l'exhaustivité d'un « terroir[10] villageois », se confronte à la structuration territoriale locale et aux éventuelles contradictions entre trames territoriales coutumières et administratives. En pratique, nulle part les levés n'ont été exhaustifs et les cartes parcellaires villageoises comportent de nombreux blancs. Nous verrons que cette confrontation explique pour une large part que seule une fraction du terroir villageois ait pu être levée, en particulier du fait de l'interdiction faite aux habitants de certains hameaux de se faire enregistrer au PFR. En retour, nous analyserons comment cette économie politique locale du foncier accentue les inégalités spatiales, au sens où les droits des autochtones, de certains migrants, se voient enregistrés au PFR et susceptibles de recevoir une reconnaissance légale, alors que ceux d'autres groupes d'habitants, du fait de leur position socio-foncière et du statut du hameau où ils habitent, en seront exclus. Ceci pose la question de la pertinence – ou du sens

[8] http://www.ambassade-benin.de/fr/le-benin/organisation-administrative-et-territoriale.html

[9] Les Plans Fonciers Ruraux ont fait l'objet de nombreuses recherches (Chauveau, 2003; Chauveau, Bosc et Pescay, 1998; Edja et Le Meur, 2009; Lavigne Delville, 2009; 2014a; Le Meur, 2011).

[10] L'entrée « terroir » met l'accent sur l'espace cultivé et évite la dimension politique du territoire, défini comme espace approprié et socialement organisé. C'était l'entrée privilégiée de la « gestion de terroir » qui, au milieu des années 1980, a voulu promouvoir une gestion intégrée des territoires villageois, à partir d'une conception du village comme unité agraire disposant de son espace propre. Sur le problème de la notion de terroir (et les discordances entre sa logique territoriales et les espaces d'action des acteurs concernés), cf. Painter, Sumberg, Price *et al.* (1994).

politique - de l'entrée « village administratif » privilégiée par les opérations de formalisation des droits coutumiers et offre un éclairage nouveau sur les recompositions liées à ces opérations.

Histoire du peuplement et trames territoriales dans le département des Collines

Les configurations territoriales contemporaines dans le département des Collines sont le produit d'une histoire du peuplement, d'une histoire agraire et d'une histoire politico-administrative étroitement entremêlées.

Le département des Collines et plus largement le Centre du Bénin s'inscrivent historiquement entre les Royaumes du Danxomè, au Sud et du Borgou, au Nord. Cette région était une zone de refuge pour des groupes sociaux variés fuyant l'insécurité et/ou la domination politique de ces royaumes lors des razzias esclavagistes réalisés par le Danxomè. Relativement peu peuplée de ce fait, la région est devenue une zone de forte immigration au cours du XXe siècle, avec des fronts pionniers remontant globalement vers le Nord-ouest et vers l'Est. L'histoire du peuplement est mouvementée, avec de nombreux déplacements, migrations, fondations et abandons de villages, et semble marquée par une fluidité particulièrement forte des installations et des liens clientélistes entre groupes installés et nouveaux arrivants. *« L'histoire tourmentée de la région ne permet pas une lecture facile du passé en termes de « qui sont les premiers occupants ? » et de « quelles sont les limites respectives des différents territoires »* (Anignikin, 2001) : 260).

Dynamiques du peuplement et dynamiques foncières dans une ancienne zone refuge

Située historiquement entre les zones d'influence des royaumes du Danxomé, au sud, de l'empire d'Oyo à l'Est et des chefferies wasangari au Nord, la région des Collines est constituée grossièrement de deux grandes zones de peuplement, Nago-Tchabé et Idaatcha (liés aux groupes Yoruba) et Mahi (liés aux groupes Adja-Fon). Ces ethnonymes englobent une série de chefferies à l'histoire mouvementée et au peuplement hétérogène (Anignikin, 2001), dont les aires d'influence sont largement enchevêtrées. Historiquement, le milieu naturel de la région des Collines était une savane arborée riche en gibier sauvage et fut une zone privilégiée de peuplement, au sein d'un couloir défini par les collines de Dassa-Zoumè à l'ouest (pour la sécurité envers la domination politique des royaumes Oyo et du Danxomé) et par le fleuve Ouémé à l'est (pour les activités agricoles et de pêche) (Anignikin, 2001).

Aux frontières de ces deux royaumes esclavagistes, la région a été soumise à de multiples razzias pendant la traite esclavagiste, en même temps qu'elle était zone de refuge. Dans une logique défensive, les populations se sont réfugiées dans les nombreux inselbergs qui ont donné son nom au département. Le récit de fondation de Léma, près de Dassa, explique comment le village a été fondé après la fin de la traite, à partir d'un village situé en haut de la colline. Différents groupes familiaux sont descendus s'installer au pied de la colline et y ont fondé des villages, tous sous la dépendance du roi de Dassa. En libérant du risque d'insécurité, la fin de la traite a ainsi relancé une dynamique de peuplement et de colonisation agraire de la région, dans une logique de frontière interne (Chauveau, Jacob et Le Meur, 2004b), constituant un ensemble des chefferies relativement autonomes, au peuplement fréquemment hétérogène.

Dès la période coloniale, et en particulier les années 1940, les jeunes de la région de Ouessé partent en migrations de travail vers le Togo, le Ghana, la Côte d'Ivoire, puis vers le Nigéria à partir des années 1970 (Le Meur, 2006a). La migration, d'abord fuite du travail forcé, devient opportunité d'accumulation et d'autonomie matrimoniale. La région devient une zone d'immigration à partir des années 1970. *« Les foyers de départs sont situés dans des régions rurales marquées par une forte pression démographique et foncière et des symptômes de dégradation des sols (collines de l'Atacora au nord ouest du pays, terres dégradées autour d'Abomey au centre et plateau Adja au sud-ouest). (…)°Ces migrants se déplaçaient à la*

recherche de travail et ils avaient souvent une longue expérience de migration » (idem : 9). Le développement du salariat se substitue au travail des cadets, partis en migration ou plus difficiles à contrôler. *« Les migrants de l'Atacora, après plusieurs années de travail comme journaliers, vont développer des relations privilégiées avec leur logeur « autochtone », au-delà du seul salariat. Ce dernier va les installer sur une parcelle en général éloignée, vers l'extérieur du front pionnier, et donc sur des friches jamais cultivées (ou en tout cas pas depuis au moins 15 ou 20 ans) »* (idem : 9). Les modalités sont souples : pas de droit d'entrée, pas de redevance, pas d'interdit explicite sur la plantation d'arbre.

Une histoire du peuplement complexe, une diversité micro-régionale

Fronts de défrichements et accès à la terre : la logique du tutorat

Avec des nuances selon les lieux et les référents socio-ethniques, l'accès à la terre relève de deux logiques principales (en particulier, la chefferie de terre semble ne pas exister en pays mahi, où l'ensemble du territoire est entre les mains des chefs de collectivité) : d'une part la fondation d'un village et l'installation d'un groupe de lignages considérés comme autochtones, d'autre part l'accueil de groupes considérés comme « étrangers », dans une logique de « tutorat » (Chauveau, 2007).

Les récits de fondation mettent en avant la figure du chasseur. Au cours des expéditions de chasse, constatant la fertilité des sols, certains chasseurs décident de s'installer sur des espaces giboyeux, près d'une source d'eau, et font ensuite venir une partie de leur fratrie restée au village d'origine. Cette installation peut se faire dans des espaces libres ou considérés comme tels, non inscrits dans des territoires politiques existants, ce qui fonde une nouvelle chefferie, qui conserve toutefois des liens avec le lignage d'origine, ou bien sur des espaces contrôlés par une chefferie existante. Dans ce cas, l'installation et la création d'un hameau supposent une autorisation du pouvoir coutumier, selon des règles définies dans le pacte d'installation, qui précise en particulier les droits et devoirs vis-à-vis de ce pouvoir et le degré d'autonomie politique et foncière du nouvel hameau. Avec le temps, cette autonomie peut se renforcer jusqu'à voir les liens de dépendance s'effriter voire disparaître, en particulier lorsque les fondateurs du nouveau hameau ont des liens familiaux avec la chefferie du village centre (Hosteint, 2006).

La fondation du village est le fait d'un groupe familial, qui institue un contrôle politique et rituel (maîtrise de terre/chefferie/royaume) sur un territoire, aux limites parfois définies (une rivière, une montagne), souvent pas (une brousse entre deux villages). Ce groupe, et parfois quelques autres qui l'ont rejoint et ont été installés par les fondateurs, sont considérés comme « autochtones ». Tous ces groupes contrôlent des domaines lignagers, affectés par le pouvoir coutumier, qu'ils ont défrichés et sur lesquels ils détiennent des droits d'appropriation transmissibles. Les terres appropriées sont sous le contrôle de la « collectivité » (terme du français du Bénin désignant l'ensemble des descendants du premier arrivant du lignage dans le village) ou des « familles » (correspondant à la fragmentation de la collectivité en quelques groupes familiaux élargis, suite à des conflits ou pour conserver une taille démographique gérable), dont le chef répartit les parcelles aux différents ménages membres du groupe. Ceux-ci disposent de droits d'usage permanents, souvent transmissibles, sur le patrimoine de la collectivité ou de la grande famille. Le chef de la collectivité peut le cas échéant accorder des droits d'usage à des tiers, voisins ou migrants.

Les terres non cultivées servent à la chasse, au pâturage, à l'exploitation du bois, et de réserves foncières. Elles permettent en effet d'accorder de la terre aux « étrangers » migrants cherchant à s'installer, ou aux jeunes autochtones lorsque les terres familiales ne suffisent pas. La recherche de la « grandeur villageoise » incite à accueillir des migrants dont l'apport démographique et économique peut être utile au village (Le Meur, 2012). L'accueil de migrants peut relever des lignages ou de la chefferie (idem). Installer des hameaux de migrants aux limites d'un territoire permet de renforcer le contrôle sur ces franges et d'y consolider des droits fonciers. Ainsi, ces franges aux confins des terroirs de chefferies sont des mosaïques de fronts de défrichement dont l'autorisation de défriche peut avoir été donnée par plusieurs pouvoirs coutumiers et différents lignages.

En fonction de l'histoire et de la démographie, la taille des patrimoines lignagers, l'ampleur des réserves foncières lignagères et villageoises, varient fortement. Les frontières des territoires, d'une part, celles des patrimoines lignagers, d'autre part, sont plus ou moins définies. Lorsque les fronts de défrichement de deux villages se rejoignent, on aboutit souvent à des parcellaires enchevêtrés et des conflits entre villages pour le contrôle de ces zones frontières dont les limites n'étaient historiquement pas précises.

Par manque de terre, quête d'autonomie, ou par suite de conflits, certains membres de ces lignages quittent et cherchent à s'installer ailleurs, fondant un nouveau lieu, nouveau village ou nouveau hameau installé sur un territoire politique en place, suite à des négociations avec le pouvoir coutumier. Arrivés après la répartition du territoire et sans liens matrimoniaux avec les « autochtones », ils sont installés sur des terrains avec un ensemble de droits fonciers délégués, qui se consolident dans le temps.

Parce qu'ils sont « étrangers » à l'espace politique régional, parce que l'espace est limité et que l'ensemble des terres a été répartie entre les lignages autochtones, parce que ce sont des « étrangers » dont on veut s'assurer du comportement avant de leur accorder éventuellement des droits plus complets, les migrants venus d'autres régions sont eux-aussi accueillis et dotés en terre, mais selon les règles différentes, qui ne leur assure pas – en tous cas au départ - des droits d'appropriation sur les terres qui leur sont accordées[11]. Les migrants en quête de terre sont accueillis par un « tuteur », qui leur accorde des droits de culture sur les terres qu'il contrôle ou va intercéder auprès du maître de terre pour qu'il leur accorde des droits de culture et un endroit où construire leur maison[12]. Contrairement au cas ivoirien, et sans doute du fait de la relative disponibilité en terres, le tutorat peut au centre Bénin être mis en place par des chefs de famille, sur les friches contrôlées par le lignage ou sur des terres peu ou mal contrôlées, aussi bien que par les autorités coutumières ; la mémoire de qui a autorisé l'installation n'est pas toujours maintenue (Le Meur, 2006a).

Ces droits de culture (parfois accordés après quelques années de travail agricole) s'accompagnent de restrictions variables et plus ou moins explicites (sur le droit de planter des cultures pérennes et de céder les droits de culture, en particulier). Ils vont de pair avec une intégration partielle dans la communauté villageoise, l'obligation d'en respecter les règles et de témoigner de la reconnaissance au tuteur et à celui qui a accordé la terre, ce qui peut se matérialiser par des cadeaux et l'offrande d'une part de la récolte. Lorsque des hameaux de migrants ont été installés, le don au chef de terre peut être organisé de façon collective au niveau du hameau.

Les fronts pionniers actuels du nord du département fonctionnent selon cette logique du tutorat : les nouveaux migrants demandent à s'installer, pour exploiter le bois et/ou cultiver. Les lignages autochtones bénéficient de ces installations en termes de consolidation de leurs droits fonciers et de redevances : installer des migrants aux frontières de l'espace que l'on contrôle est une façon d'affirmer ou de renforcer son contrôle.

> *« À l'échelon du tuteur et de sa relation au migrant, l'installation d'étrangers sur des espaces aux maîtrises foncières incertaines participe d'une stratégie d'appropriation foncière. On ne prête pas de la terre à des migrants parce qu'on en serait propriétaire, on installe des migrants pour affirmer une revendication d'appropriation, ce qui ne va pas sans conflit. À l'échelon supérieur du terroir villageois, le contrôle des migrants devient un enjeu de délimitation des confins villageois. Dans un conflit entre les villages de Gbanlin et d'Idadjo, la négociation des frontières et celle du contrôle des migrants sont indissociables et leurs résultats contribuent à la production et à la stabilisation — non systématique, peut-être provisoire — des terroirs villageois »* (Le Meur, 2012 : 889)

[11] De la même façon, des familles de pasteurs peuls ont pu être accueillies, s'installer dans des hameaux, cultiver des champs. Là encore, l'histoire est déterminante : dans la zone de Ouessé, certaines familles peules sont installées avant les villages d'agriculteurs et cette prééminence est reconnue par ces derniers.

[12] Sur le tutorat comme mode d'intégration social et foncier des « étrangers », voir (Chauveau, 2006a; b; Le Meur, 2006b).

Chaque localité a développé sa propre histoire d'alliance par un jeu d'installations successives, de déplacements et d'alliances matrimoniales (Hosteint, 2006). Ces installations ont parfois pu engendrer des regroupements où se sont concentrés les migrants installés qui correspondent aux hameaux de migrants (Le Meur, 2006b). Ces hameaux de migrants se sont ensuite développés par l'arrivée de groupes familiaux liés ou non aux premiers migrants venus. Le premier migrant venu a pu s'établir comme intermédiaire dans la relation de tutorat, en devenant « tuteur » d'un autre migrant sans que cela ne soit ni réfuté ni légitimé socialement par le tuteur initial. Le Meur qualifie ce processus de « chaîne de tutorat ».

Le plus souvent, les migrants installés de longue date ont bénéficié de conditions d'installation assez libérales. Ils ont pu cultiver, parfois planter des arbres, transmettre ces droits de culture à leurs enfants. Des alliances matrimoniales ont consolidé leur position. Ils reconnaissent que leurs terres leur ont été accordées par la famille de leur tuteur mais leurs droits sur la terre se sont consolidés et leur dépendance à leur tuteur s'est progressivement effritée. À part le droit de vendre, ils disposent en pratique de l'ensemble des faisceaux de droits[13]. Des migrants plus récents, arrivés alors que la pression sur la terre était plus forte, ou bien moins insérés socialement, ont eu des conditions d'installation plus strictes (quant à l'interdiction de planter).

On observe depuis une vingtaine d'année une tendance des chefferies à réaffirmer leur contrôle sur les terres et à renforcer le contrôle sur les migrants. À la fin des années 1990, Edja (1997) montrait que, dans la zone de Savé, les chefs de terre ont installé de nombreux villages de migrants et tendaient à perdre le contrôle sur eux. Sur l'incitation de cadres du lignage installés en ville, ils ont tenté de recenser les migrants et de systématiser le prélèvement de redevances foncières. Dans la zone de Ouessé, Le Meur (2012) a montré comment le problème de collecte de redevances pour des infrastructures collectives incite les pouvoirs locaux à mettre en place une redevance foncière sur les migrants. Dans plusieurs zones, les rapports autochtones/migrants ont été renégociés dans le sens de la mise en place d'une redevance annuelle.

Territoires coutumiers, territoires administratifs : des trames enchevêtrées

Des territoires coutumiers composites

L'histoire du peuplement dessine un ensemble de chefferies, de taille variable, constituées d'un village centre, politiquement autonome même s'il garde des liens historiques avec les autres branches du lignage, et d'une série de hameaux, de peuplement varié. Les relations de ces hameaux au village centre et à la chefferie sont très variables selon le statut social des groupes qui les constituent et leurs rapports à la chefferie. Elles sont également évolutives. Les communautés villageoises ont été fondées autour de la suprématie d'un lignage fondateur et parfois d'alliés privilégiés, à la base d'une structure villageoise qui peut être mono- ou poly-lignagère (Le Meur, 2006b). Les autres groupes sociaux, migrants récents ou de longue date, sont dans des degrés variés d'intégration politique (Hochet, 2011), en fonction du pacte d'installation et de l'évolution des rapports avec les pouvoirs coutumier. On peut empiriquement distinguer entre les hameaux anciens, fondés par des groupes originaires de la région, et qui ont consolidé dans le temps leur ancrage social et foncier dans le village, et des hameaux plus récents, dont les fondateurs vivent encore et dont les droits sont plus réduits. Dans tous les cas, leur appartenance au village n'élimine pas leurs liens familiaux et politiques avec leurs villages d'origine, dessinant une double appartenance, villageoise et territoriale, d'une part, lignagère et parfois déterritorialisée, d'autre part.

Le territoire du village (le village centre et ses hameaux) n'est que partiellement délimité, il se définit avant tout en creux par les terres exploitées par l'ensemble du village et de ses hameaux. Les limites ne sont pas définies sur les réserves foncières, et sont souvent indéfinissables là où, à la rencontre de deux

[13] L'approche par les « faisceaux de droits » vise à éviter les pièges des catégorisations en termes de propriété. Elle vise à identifier les « droits élémentaires » et leur détenteur. Ces droits relèvent de « droits opérationnels » (accès, prélèvement, culture, aménagement) ou de « droits d'administration » (le droit d'organiser les droits opérationnels et de les affecter) : gestion interne au sein du groupe familial, inclusion/exclusion de tiers, aliénation. Cf. (Colin, 2004).

fronts pionniers, les champs voisins sont cultivés par des habitants de villages ou de hameaux différents. C'est finalement le village centre et la liste des hameaux qui en dépendent qui définit le territoire politique coutumier, dans une logique topocentrique, structurée autour d'un lieu de pouvoir et non géométrique, définie par des frontières. De la même façon qu'il est préférable de parler de maîtrises foncières pour décrire les différentes formes d'appropriation des terres et des ressources naturelles, et éviter les biais inhérents au terme de propriété (Le Roy, 1996), on peut ici parler de maîtrise territoriale – et donc politique - sur un espace dont les frontières ne sont pas toujours définies, ni même parfois définissables.

Les limites coutumières villageoises sont transmises de manière orale. Néanmoins, dans de rares localités, l'oral a pu être retranscrit à l'écrit par les autorités coutumières (c'est le cas dans le village de Miniffi, la cour royale a pris l'initiative de transcrire à l'écrit les témoignages concernant la construction et le développement spatial du village). Plus fréquemment, des éléments physiques (lieux rituels, arbres, hameaux de migrants) ont été introduits par les habitants au cours de l'histoire villageoise afin de matérialiser un contrôle foncier sur des espaces stratégiques.

Villages administratifs et communes : les territoires administratifs

À cette structuration politique coutumière de l'espace, produit de l'histoire du peuplement, se superpose une autre organisation politique, liée à l'État, à son organisation administrative, et aux découpages administratifs auxquels il a recouru.

Le Bénin reconnaît différentes échelles d'organisation territoriale, le village, l'arrondissement, la commune, le département. Le village est l'unité de base. Pour être reconnu en tant que village « administratif », une implantation humaine doit avoir une population suffisante. Les autres lieux d'implantation humaine sont considérés comme des hameaux, rattachés à un village administratif. Mises en place dans le cadre de la politique de décentralisation adoptée en 1999, les communes sont les anciennes sous-préfectures. Contrairement au Mali, qui a laissé aux acteurs locaux le choix de définir les limites des communes, pour leur assurer une légitimité politique, le Bénin a fait le choix de conserver les unités préexistantes, qui descendent elles-mêmes des unités de commandement militaire des débuts de la période coloniale. 77 communes ont été mises en place (chacune composée de quelques arrondissements). Enfin, les 6 anciens départements ont été coupés en deux et le pays compte aujourd'hui 12 départements.

Ni les communes ni les villages ne disposent de limites territoriales clairement définies et délimitées sur le terrain. Les communes ont été définies par leur chef-lieu et la liste des villages qui en font partie. La cartographie des communes n'existe qu'à petite échelle, sans que les limites dessinées aient valeur juridique. Leurs frontières extérieures sont constituées de la somme des frontières extérieures des villages de leur périphérie. Mais les villages administratifs ont encore moins de limites définies. Pour eux aussi, ce sont leurs hameaux périphériques qui dessinent des frontières mal définies. Loin de reposer sur une logique géométrique, avec des territoires définis par leurs limites spatiales, identifiées sur le terrain, les territoires administratifs sont eux-mêmes de nature topocentrique : ils sont définis à partir des lieux de peuplement qui sont rattachés à un même centre de pouvoir.

Le découpage administratif est issu de logiques à la fois techniques et politiques. Selon les cas, il suit ou s'oppose à l'organisation spatiale coutumière : un village centre politique coutumier peut, selon sa démographie et son poids politique, être village administratif ou simple hameau administratif, rattaché à un village administratif, dont le statut coutumier est variable. Historiquement, les relations avec le pouvoir politique national ont été déterminantes dans la possibilité pour un village coutumier de se faire reconnaître administrativement. Elles le restent aujourd'hui, du fait des enjeux électoraux comme on le verra dans le cas de Miniffi : le découpage administratif est aussi celui du corps électoral, les voix des hameaux s'ajoutent à celles de leur chef-lieu.

Bien plus, ce découpage est évolutif. Parce qu'ils ont grossi et atteint la taille nécessaire, pour s'autonomiser davantage du village administratif dont ils dépendent, pour pouvoir bénéficier directement d'infrastructures et non plus seulement au bon vouloir des autorités de celui-ci, de nombreux hameaux administratifs demandent à être érigés en villages administratifs. L'Assemblée Nationale enregistre ainsi

périodiquement de nouveaux villages administratifs. Peuvent devenir autonome administrativement un chef-lieu d'une chefferie ou royaume, un hameau d'autochtones mais également un hameau de migrants sous tutelle coutumière, qui aurait pris de l'ampleur démographiquement. Dans ce dernier cas, il s'agit généralement des regroupements d'habitations qui se sont démographiquement développés pendant plusieurs générations. Il y a une dynamique continue des territoires, scandée par les redécoupages administratifs : des hameaux de migrants peuvent prendre leur autonomie politique en étant érigés en village administratif, redéfinissant ainsi l'organisation administrative du territoire et amenant fréquemment à renégocier les rapports politico-fonciers avec le village qui les a installés.

Le territoire d'un village administratif comporte le groupe d'habitations qui en a fait la demande et qui deviendra le chef-lieu de village, mais également des hameaux de migrants et d'autochtones qui ne répondent pas aux critères de l'autonomie administrative ou n'ont pas le désir d'autonomisation. Ces hameaux possèdent un représentant administratif mais n'ont pas d'autorité politico-administrative et doivent se référer à celle du chef-lieu de village représenté par un chef de village. Ces hameaux (au sens administratif) n'ont pas forcément été installés coutumièrement par le chef-lieu de village auxquels ils sont rattachés.

Représenter les trames territoriales : un modèle conceptuel

La notion de « village » est donc doublement problématique : elle n'a pas le même sens dans les logiques coutumières et dans les logiques administratives ; elle ne constitue une entité homogène dans aucun des deux systèmes de sens. Les lieux de pouvoir, les hiérarchies entre lieux d'implantation humaine peuvent se renforcer ou s'opposer, dans des configurations variables, dont les implications sont fortes en termes de développement et d'action publique : l'autonomie ou la dépendance, la capacité de décision d'un groupement humain donné dépendent de sa situation dans les deux référentiels, avec des implications fortes en termes d'accès aux infrastructures et aux projets de développement.

Pour schématiser et représenter ces configurations, nous nous appuyons sur la notion de trame territoriale (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000), développée à l'occasion d'une recherche sur les enjeux fonciers des aménagements de bas-fonds au Sahel en s'inspirant de la notion de trame foncière, mises au point par J. Bouju une dizaine d'année auparavant (Bouju, 1991; Bouju et Brandt, 1989) tout en intégrant plus explicitement une dimension territoriale. La notion de trame met en avant l'imbrication des logiques, la superposition et le recouvrement de maîtrises d'ordre différentes, comme le tissu est constitué d'un croisement de fils. Elle prend acte de la logique topocentrique du rapport à l'espace au sein des territoires et du problème de représentation cartographique que pose l'absence de limites définies. Elle permet de caractériser les lieux d'implantation humaine selon leur position dans cette double logique, coutumière et administrative, de structuration territoriale et de décrire les territoires non pas par des limites, mais par les liens qui les relient entre eux.

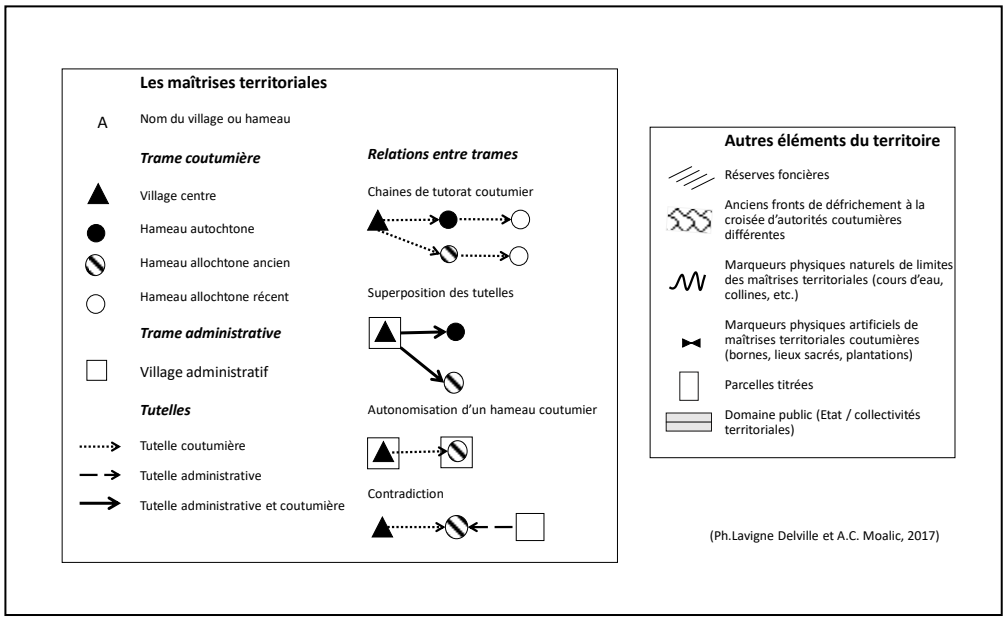


Figure 2. Les composantes des trames territoriales

La schématisation permet ainsi de caractériser chaque lieu (et les espaces avoisinants) dans cette double trame, d'identifier les conjonctions et les disjonctions entre ces deux logiques (la superposition ou au contraire les contradictions entre rapports de dépendance coutumiers et administratifs) et de situer ainsi les enjeux d'une intervention de développement dans sa double configuration politique.

Comme la socio-anthropologie l'a montré depuis longtemps, toute intervention de développement est en effet porteuse d'enjeux politiques importants. La localisation d'une infrastructure ou d'un équipement n'est pas neutre, elle prend place dans un espace à la fois socialisé et approprié. Dans le cas des aménagements de bas-fonds, Lavigne Delville et al (op. cit) ont montré que les risques de conflits étaient nettement liés aux configurations territoriales, et qu'un hameau foncier devenu village administratif tentait fréquemment de négocier l'aménagement directement avec le projet, sans négociation préalable avec le pouvoir foncier dont il dépend, au risque de provoquer un conflit. Le détail des rapports entre les différents lieux d'implantation humaine est complexe, le degré d'autonomie pratique par rapport aux tutelles est variable, négociable, contesté. Il n'en demeure pas moins que se donner une perspective micro-régionale, situer les différents villages et hameaux les uns par rapport aux autres dans cette double trame coutumière et administrative permet de mettre en contexte les situations locales et de mieux comprendre les enjeux politiques et territoriaux qui se nouent autour d'une configuration donnée.

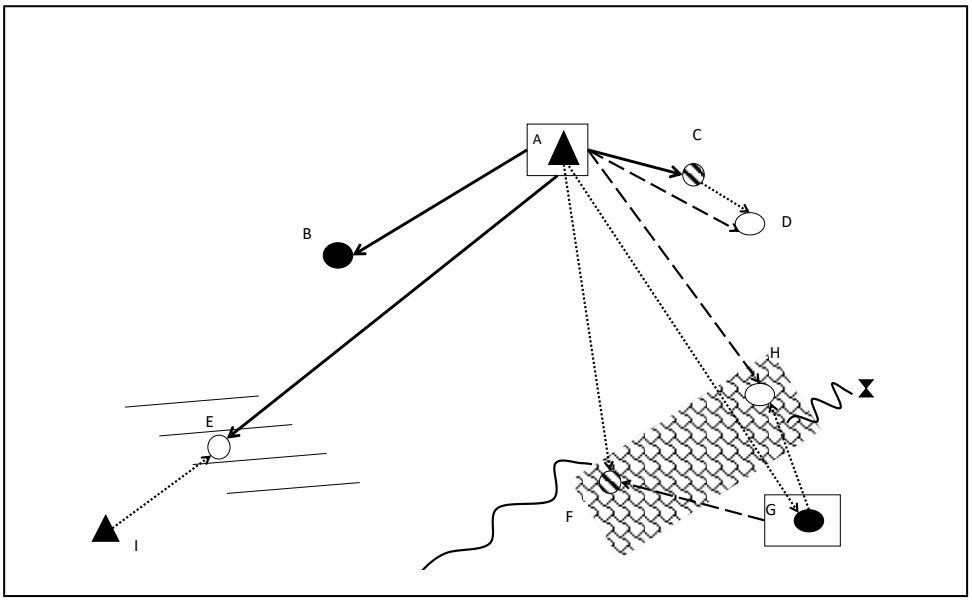


Figure 3. Les trames territoriales dans le département des Collines : schéma conceptuel

Synthétisant les cas des 6 villages étudiés dans cette recherche, le schéma conceptuel ci-dessus identifie les principales configurations territoriales possibles. Un « village centre » coutumier (A, triangle noir) contrôle un espace, en partie seulement délimité par des limites naturelles (rivières, collines) et à certains endroits par des limites artificielle (au sud-est). Il a installé une série de hameaux, autochtones (fondé par des habitants du village centre : B et G, qui a lui-même installé H), ou allochtones, anciens et de peuplement voisin (C et F) ou récents et peuplés de migrants originaires de régions plus lointaines (D, E). Situé dans des zones de réserves en cours de défrichement, la tutelle de E est contestée avec le village centre I.

Les découpages administratifs dessinent eux-aussi des relations hiérarchiques, représentées par des flèches en tirets, entre chef-lieu de commune et village administratif, puis entre village administratif et hameaux qui en dépendent. A a été érigé en village administratif, et ses hameaux y ont été intégrés, sauf G,

qui a été aussi érigé en village administratif, et F qui a été rattaché à G et est donc sous une double tutelle. Ces réseaux peuvent se superposer, la tutelle administrative redoublant la tutelle foncière (flèches pleines épaisses), ou être disjoints (cas des hameaux H et F)[14]. Là, les pouvoirs sont hétérogènes, les légitimités coutumières et administratives sont disjointes. Les acteurs peuvent jouer de ces disjonctions dans leurs stratégies politiques, et plus encore si les rattachements aux communes diffèrent : un hameau foncier, érigé en village administratif et rattaché à une autre commune a doubles raisons de chercher à s'appuyer sur la légitimité administrative pour contester sa dépendance foncière. Cela ne veut pas dire que ses autorités vont choisir cette voie, plutôt que la négociation ; simplement que cela rend plus facile, pour les élites de ce village, de contester ou remettre en cause cette dépendance.

Pour rendre compte de ces configurations, il est essentiel de raisonner à une échelle micro-régionale, qui prenne en compte l'ensemble des localités présentant des liens de tutelles administrative ou coutumière. Dans un souci pratique, nous avons représenté sur le schéma des villages administratifs et pouvoirs coutumiers assez proches et limitrophes. Or, des villages peuvent avoir des liens de tutelle administrative ou coutumière alors qu'ils sont lointains et que d'autres villages administratifs, voire d'autres arrondissements, les séparent…

Ce schéma conceptuel peut servir de repère pour caractériser des situations concrètes. Il permet de dépasser l'illusion du « village » pour replacer les différentes entités humaines dans les rapports politiques qu'ils entretiennent, et de poser des hypothèses sur les enjeux possibles d'une intervention de développement qui a une dimension territoriale ou foncière. Il nous servira de repère pour comprendre la diversité des réactions par rapport au Plans Fonciers Ruraux et pour montrer comment ceux-ci reflètent et accentuent à la fois les inégalités territoriales intra-villageoises.

Les Plans fonciers ruraux dans les communes de Dassa-Zoumè et Savalou : des principes à la mise en œuvre

En Afrique, la question foncière revient à l'ordre du jour dans les années 1980, dans la foulée de l'ajustement structurel. Le monopole foncier de l'État (Gbaguidi, 1997) est contesté, la formalisation de droits de propriété privée avancée comme une condition de développement économique. Alors que les institutions internationales prônent la mise en place d'un régime de propriété privée (que Bruce et Migot-Adholla (1994) qualifient de « paradigme de remplacement » et Chauveau (2016) de « stratégie offensive »), d'autres acteurs mettent en avant la question de la sécurisation des droits des producteurs ruraux, individuels ou collectifs (qualifiée par ces mêmes auteurs respectivement de « paradigme d'adaptation » ou de « stratégie défensive »). Différentes démarches sont expérimentées au cours des années 1990 en Afrique de l'ouest et à Madagascar, dans le cadre de projets pilotes, pour tenter de concrétiser cette ambition[15]. Inventés en Côte d'Ivoire au milieu des années 1980, et rapidement importés au Bénin, les Plans Fonciers Ruraux (Chauveau, Bosc et Pescay, 1998; Edja et Le Meur, 2009; Gastaldi, 1998; Hounkpodoté, 2000) sont une de ces démarches, fondée sur le levé systématique des parcelles à l'échelle d'un terroir villageois.

Les Plans fonciers ruraux, un instrument d'identification et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers

Au Bénin, les expériences de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers coutumiers ont pris place au sein de projets successifs de gestion des ressources naturelles, lancés au tout début des années

[14] La tutelle peut même être inversée si le village centre coutumier, faiblement peuplé, est rattaché en tant que hameau administratif à un de ses hameaux coutumiers érigé en village administratif.

[15] Cf. Lavigne Delville (2017) pour un panorama.

1990, juste après la transition démocratique. Les opérations foncières étaient au départ inscrites dans une logique d'incitation à l'investissement paysan dans la protection des ressources naturelles et la gestion de la fertilité, avant de devenir un objectif à part entière. Dès le départ, cependant, la question de la reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers était posée, avec l'idée que ces expérimentations pourraient fournir les bases pour une réforme foncière.

Jusqu'au vote de la loi 2007 portant régime foncier rural, le foncier au Bénin était en effet régi par la loi de 1965 sur la propriété privée, qui fait du Titre foncier issu de l'immatriculation le seul statut juridique de la propriété. La quasi-totalité des terres rurales demeure dans un statut « informel » ou plus exactement « extra-légal » au sens où elles sont gérées par des normes qui ne relèvent pas de la loi, dans une logique néo-coutumière (c'est-à-dire de régulations de type coutumières dans le contexte contemporain, encadrées/tolérées par l'Etat).

Les PFR visent à sortir de ce dualisme juridique, en permettant l'identification et la reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers à travers la réalisation d'une cartographie des droits fonciers, à l'échelle d'un terroir villageois. Le Plan foncier rural (PFR) est une procédure de levé de parcelles et de transcription des droits fonciers locaux par identification des propriétaires individuels et des gestionnaires de patrimoine collectif. Le PFR établit deux documents : une cartographie du parcellaire levé et un répertoire enregistrant la nature et l'origine des droits et recensant les individus ou groupes exerçant ses droits. La démarche repose sur des enquêtes systématiques, parcelle par parcelle, couplant levé contradictoire des limites et enquête sur les ayants droit et les droits détenus. La carte parcellaire et le registre des ayants droit ainsi constitués sont validés ou corrigés pendant une phase de publicité, afin de garantir leur exactitude.

42 PFR ont été réalisés pendant la phase pilote, entre 1992 et 2005. Avec la loi de 2007 portant régime foncier rural, un dispositif spécifique d'administration foncière en milieu rural est mis en place, ancré dans les communes avec des démembrements (les Sections villageoises de gestion foncière) au niveau des villages, les PFR sont institutionnalisés, les parcelles identifiées au PFR peuvent bénéficier d'un Certificat foncier rural (CFR), valant preuve de droits jusqu'à décision contraire du tribunal.

Le déploiement des PFR reprend sur le terrain dans ce nouveau cadre institutionnel, à travers deux projets : le Projet Accès au foncier du MCA-Bénin, financé par le MCC américain, et les projets successifs de la coopération allemande dans l'Atacora-Donga. Le MCA prévoit de réaliser 300 PFR dans 40 communes, comme partie d'un projet plus vaste de réforme foncière, piloté par le Ministère de l'urbanisme, qui intègre la refonte de la législation foncière, et le passage à l'échelle des expériences antérieures, PFR en milieu rural, et transformation des Permis d'habiter en Titres fonciers en milieu urbain. Cependant, si le MCA intègre les PFR dans sa stratégie, c'est dans une optique différente de celle des projets pilote. Alors que ceux-ci se situaient dans une logique d'adaptation, le CFR se voulant une alternative à un Titre foncier jugé inadapté, le MCA et le ministère de l'Urbanisme veulent uniformiser la législation foncière et considèrent que la finalité est la propriété privée individuelle. Les PFR ne sont pas pour eux une alternative à l'immatriculation, mais un moyen de généraliser la propriété[16].

Télescopant temps des projets et temps des politiques (Lavigne Delville, 2014b), le projet MCA Bénin veut dans un court laps de temps (5 ans) refondre la législation puis mettre en œuvre des opérations de terrain de grande envergure. En pratique les deux processus se dérouleront en parallèle (Lavigne Delville, 2019). De ce fait, les PFR réalisés sur financement du MCA –dont les 10 (sur 12 prévus) réalisés dans les communes de Dassa-Zoumè et Savalou, dans le département des Collines et étudiés dans cette recherche - le seront dans le cadre de la loi de 2007. Or, celle-ci met en place un dispositif communal de gestion foncière rurale, et les CFR sont pour elle une fin en soi, alors que le MCA travaille dans le même temps à élaborer un Code domanial et foncier orienté sur la propriété privée, et où la gestion foncière doit être centralisée, ce qui introduit un flou sur les objectifs des opérations PFR (Lavigne Delville, 2014b).

[16] Cf. Lavigne Delville (2010a) pour une analyse de ces deux processus contradictoire de réforme, et Lavigne Delville (2009) pour une analyse des différentes conceptions des PFR.

La mise en œuvre des PFR dans les communes de Dassa-Zoumè et Savalou : arrangements, bricolages, conflits, approximations

Douze PFR étaient prévus, dans les communes de Dassa-Zoumè et Savalou, dans le département des Collines. Dix ont été réalisés, par des consortiums réunissant un cabinet de géomètres experts et une ONG ou bureau d'étude chargé des enquêtes socio-foncières, recrutés par la « cellule 300 PFR » chargée par le MCA-Bénin de la mise en œuvre du volet « PFR » du projet « Accès au Foncier ». Les opérations PFR des villages Amou et Itagui ont dû été annulées du fait des conflits suscité par le démarrage des actions[17]. La procédure PFR établie par le projet « Accès au Foncier » débute par la sélection de villages bénéficiaires par tirage au sort parmi les villages « demandeurs ». L'entrée est le village administratif. Dans les villages tirés au sort, un diagnostic foncier villageois est réalisé par les équipes, dont le but est en principe de définir la faisabilité du PFR dans le village concerné. Les opérations PFR elles-mêmes débutent par la mise en place de la Section villageoise de gestion foncière, interlocutrice des équipes pour la durée du processus, puis chargée de la gestion des PFR. Des guides sont désignés pour accompagner les équipes sur le terrain. Une planification du travail est réalisée, pour un levé du parcellaire par blocs. Les guides sont chargés d'informer les personnes concernées, qui doivent être disponibles sur place pour les levés et les enquêtes. En cas de problème (personne absente, conflits sur les droits ou sur les limites), la parcelle n'est pas levée, mais les dires des protagonistes sont notés en cas de conflit.

Une mise en œuvre bricolée, en partie arbitraire[18]

Définie à partir des projets pilote, revue à plusieurs reprise, la méthodologie d'identification des parcelles et des ayants droit semble logique et rigoureuse. L'analyse des pratiques révèle un processus beaucoup plus problématique. Les entretiens avec les agents des équipes et avec les villageois sur le déroulement des enquêtes révèlent de multiples distorsions par rapport à la volonté affichée de produire une « photographie » des droits[19] : blocages dans certains villages du fait des limites de l'entrée « village administratif » sur des espaces relevant de maîtrises territoriales supra-villageoises ; levé très partiel des territoires du fait de conflits, de refus de lever des réserves non cultivées, du manque de temps ; erreurs dans l'identification des ayants-droits.

Précis sur les questions topographiques, le manuel des procédures du PFR est moins détaillé sur les enquêtes socio-foncières, pourtant cruciales. Transcrire des droits oraux, flexibles, enchâssés dans des rapports sociaux, dans des catégories prédéfinies pose de nombreux problèmes conceptuels (d'Aquino, 1998). Chaque étape de la transcription est potentiellement soumise à biais et réinterprétations, du fait des catégories mobilisées, des cadres cognitifs et des intérêts des techniciens, et des enjeux politiques locaux. La transcription est en même temps une traduction, une redéfinition partielle (Le Meur, 2011), où l'accent sur la dimension « participative » (Edja et Le Meur, 2009) ne permet pas d'échapper aux biais. Qui peut être enregistré ou non est en partie le fruit de négociations au sein des arènes locales. L'annonce de la réalisation des PFR a suscité de nombreux débats, au sein des collectivités familiales comme au niveau des autorités coutumières, pour savoir comment réagir, anticiper les risques, ou décider comment traiter la question des parcelles familiales, des réserves foncières, des hameaux de migrants.

Ces problèmes structurels de la transcription des droits fonciers coutumiers ont été aggravés dans le cas étudié ici par la pression au résultat imposé aux équipes, et par le leadership donné aux géomètres au sein des consortiums[20], et enfin par le flou sur les objectifs finaux du projet (certificat foncier rural ou

[17] Au niveau national, 294 PFR ont été réalisés, sur les 300 prévus.

[18] Voir aussi Lavigne Delville (2014b).

[19] Sur l'illusion de la photographie, cf. Chauveau et Lavigne Delville (2012).

[20] La préparation des appels d'offres a suscité un conflit entre ces deux types de structures, autour du leadership dans le consortium, qui détermine la logique dominante dans la mise en œuvre (les limites de parcelles ou les droits) et surtout la répartition de la marge du contrat. La mise en œuvre du projet 300 PFR a été bloquée près d'un an par cette lutte corporatiste, qui est à la fois un conflit sur

propriété privée ?), qui ne favorisait pas l'attention aux effets de recomposition des droits induits par l'opération.

Sur l'espace restreint de la dizaine de PFR réalisés dans deux communes voisines du département des Collines, on note une forte hétérogénéité des pratiques (Moalic, 2014) : ici, les terres sont levées au niveau des lignages parce que les équipes voulaient aller vite ; à côté, l'équipe a poussé à enregistrer les droits d'usage, hommes et femmes d'un même ménage ont chacun une parcelle enregistrée. Les parcelles relevant d'héritages non partagés sont parfois enregistrées au nom de groupe des héritiers, parfois au nom de son représentant (au risque que celui-ci soit ultérieurement considéré comme propriétaire de l'ensemble). Le domaine public, en particulier les cours d'eaux et bas-fonds ne sont pas toujours identifiés, et sont parfois sortis de l'espace des PFR, parfois intégrés, au risque de recréer de la confusion juridique. Les problèmes rencontrés, les difficultés de déplacement, ralentissent les travaux, qui sont arbitrairement interrompus, laissant une part des habitants sans parcelle levée. Pour aller plus vite, les géomètres font leur propre listing d'ayants droit sans attendre les enquêtes socio-foncières, générant de multiples erreurs qu'il faudra corriger en catastrophe lorsque le problème sera reconnu. Un contrôle qualité des parcellaires a été fait par l'IGN, mais il n'y a pas eu de contrôle qualité sur les enquêtes socio-foncières (Thinon et Elbow, 2010), au risque de biais et d'erreurs dans les différentes étapes de la transcription[21].

Conflits et « trous » sur les cartes

La mise en œuvre des PFR s'est de plus heurtée à de fréquents conflits qui ont bloqué les travaux, le temps que des négociations et des compromis soient trouvés. Ces conflits ont porté en majorité sur la situation de hameaux et le fait de les intégrer ou non au PFR. Contrairement à l'ambition affichée de lever l'ensemble du territoire villageois, l'espace enregistré au PFR ne représente qu'une partie, variable, du territoire. Au sein des blocs de parcelles levés, il reste des trous, des parcelles ou des espaces non levés. Entre blocs, ou autour de ceux-ci, la carte laisse de grands espaces en blanc : autour de la portion de territoire qui a été levée, mais aussi au sein de l'espace « PFR » (en hachures roses sur les cartes ci-dessous).

La raison officiellement invoquée, tant par les instances villageoises et la mairie que par les équipes PFR, pour expliquer ce caractère partiel du levé est le manque de temps. Ne disposant que de trois mois par village, les équipes n'ont pu achever leur tâche, plus lourde dans les grands villages aux nombreuses petites parcelles, d'autant que, en plus des retards liés à la contractualisation, des difficultés matérielles (pluies, circulation), des absences répétées d'ayants droit et des conflits, ont allongé le travail.

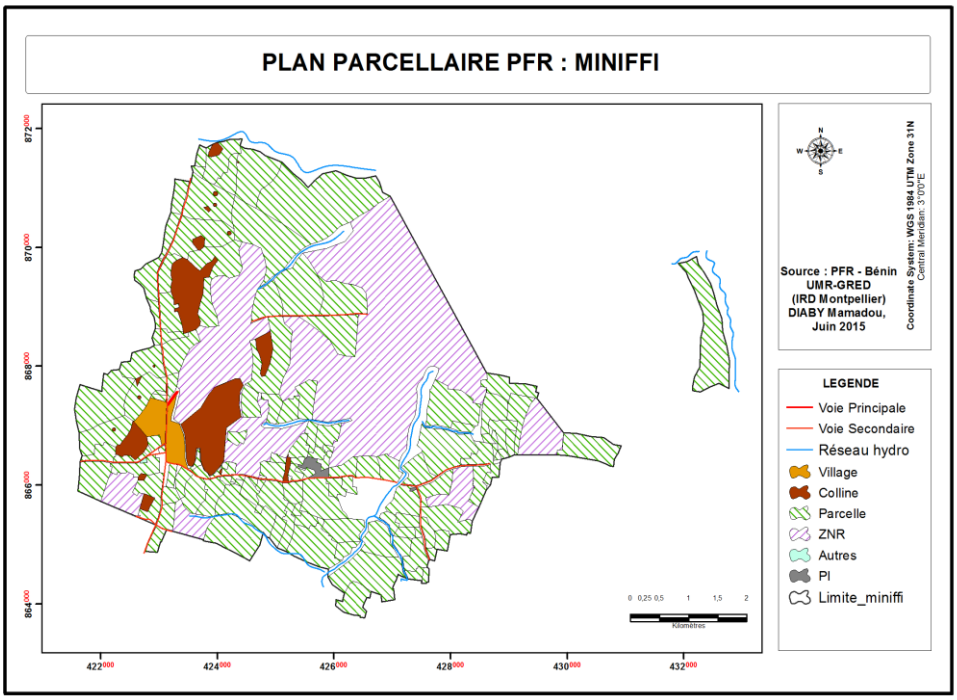
L'analyse du déroulement des enquêtes montre que contraintes de temps et refus politiques se sont conjugués. Certaines personnes ont refusé que leur parcelle soit levée. Des parcelles vendues de façon occulte n'ont pas été levées, en l'absence de leur propriétaire. Les autorités coutumières ont refusé que certaines zones soient levées : les terrains affectés à des migrants installés de longue date, tout ou partie des réserves foncières.

La définition de l'espace à transcrire au PFR pose une réelle difficulté aux équipes foncières du fait de l'absence de limites villageoises spatialement définies par l'IGN. Les équipes foncières se sont appuyées sur les témoignages des acteurs territoriaux, généralement issus de la chefferie ou des lignages autochtones, afin de déterminer les espaces à lever. Le fait que la Section villageoise de gestion foncière (SVGF), interlocutrice des équipes, représente le plus souvent les élites socio-foncières villageoises (Chauveau et Lavigne Delville, 2012), et que les guides décident de la programmation, ont aussi permis aux pouvoirs locaux d'orienter le travail des équipes d'enquête, en leur faisant éviter certaines zones. Dans d'autres cas, ce sont des conflits qui ont amené à stopper les enquêtes. Les zones non levées au sein des blocs de parcelle levées, mais plus encore les espaces non levés autour des blocs de parcellaires cartographiées sont donc potentiellement révélateurs de ces enjeux.

---

la rente et un conflit de vision, ce qui a accru la course à la rapidité ensuite, d'autant plus que les prestataires étaient payés sur résultat.

[21] Sur les problèmes de transcription, cf. d'Aquino (1998) et le schéma dans Lavigne Delville (2014a: 13).



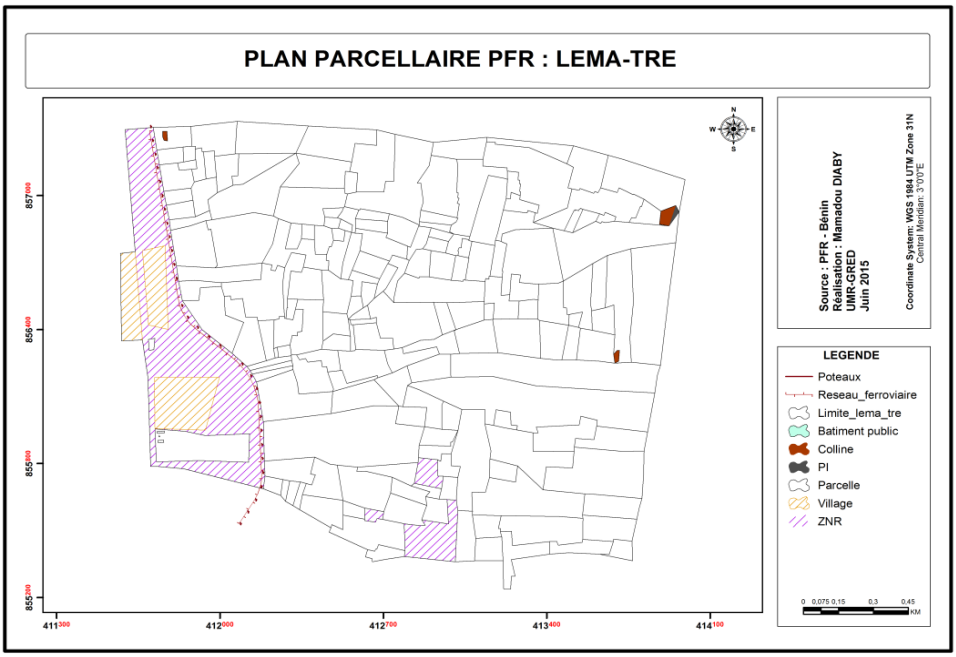


Figure 4. Zones non levées au sein des parcellaires et incertitudes sur les espaces environnants. Miniffi et Lema-Tré

Les espaces intégrés au village administratif mais relevant d'autres chefferies ont été exclus. Selon les villages, le statut des réserves foncières est différent. Parfois, les autorités locales ont refusé de les lever. Parfois, elles l'ont été partiellement, et dans ce cas parfois au nom du chef de terre, parfois au nom de sa collectivité familiale. Enregistrer des réserves, des brousses non cultivées, est cohérent avec les revendications territoriales des lignages autochtones, mais contradictoire avec la nature des droits exercés, qui relèvent plus d'un contrôle territorial que de maîtrises foncières, et sont parfois peu déterminés avant le PFR. Le PFR aboutit alors à transformer ce contrôle territorial (un droit prioritaire à défricher et cultiver, un droit d'installer des migrants) en propriété, au risque de transformer le lignage de

la chefferie et éventuellement les lignages autochtones en « grands propriétaires terrains » et en tous cas d'amener à renégocier les conditions d'accès de nouveaux agriculteurs à ces espaces. Exceptionnellement, des réserves ont été levées au nom du village, ce qui est aussi contraire à la loi (le PFR concerne les terres « privées ») mais permet de sauvegarder une vocation collective à ces terres. De plus, les zones non défrichées constituent des espaces de pâturage et de passage pour les élevages bovins avec des accords plus ou moins légitimées par les autochtones. À la suite du PFR, dans certains villages étudiés, le droit d'accès aux zones de « brousses » des éleveurs de ruminants a été restreint voire interdit par les lignages autochtones ayant fait enregistré ces espaces en leur nom au PFR.

Enfin, dans la majorité des villages, les élites socio-foncières locales ont interdit aux migrants, regroupés en hameau ou non, d'enregistrer les parcelles qu'ils cultivent. Les espaces concernés ont soit été enregistrés au nom des familles qui les ont accueillies, soit n'ont pas été levés. Nous détaillerons ces configurations dans la section suivante.

Les cartes PFR comportent ainsi de nombreux « trous », qui peuvent relever d'une dizaine de causes (refus d'enregistrer sa parcelle, possesseurs absents ; achats non régularisés ; zones litigieuses ; portions du territoire coutumier hors limites administratives, espaces exploités par des migrants anciens ou des hameaux relevant d'autres maîtrises territoriales coutumières, réserves foncières, etc. (cf. figure 3). L'ampleur de ces « trous », à l'intérieur de la zone globalement levée et plus encore à ses pourtours pose question sur la capacité du dispositif à tenir son ambition d'un levé intégral des terroirs, et sur les effets de ces levés inégaux : que deviennent les espaces non levés ? Que deviennent les droits des familles exploitant ces espaces ? Au croisement des logiques politiques locales, des ambigüités des pratiques des opérateurs et de leurs contraintes de temps, la mise en œuvre des opérations PFR révèle un processus de sélection des acteurs et des espaces pouvant être enregistrés au PFR, ce qui induit des processus d'inclusion et d'exclusion, de redéfinition des droits de certains groupes sociaux au sein de l'espace local, et génère de nouvelles inégalités territoriales.

Trames territoriales, migrants, inégalités spatiales et PFR

Nous approfondissons dans cette section la question des hameaux et de leur devenir dans ces processus d'inclusion et d'exclusion. La prétention des PFR à lever l'ensemble du terroir villageois suppose une homogénéité de l'espace villageois qui se heurte à la réalité de territoires à la fois agraires et politiques, couplant gouvernement des hommes et gouvernement de la nature (Chauveau, Jacob et Le Meur, 2004a) et constitués d'un ensemble hiérarchisé de lieux d'implantation humaine, dont les habitants n'ont pas le même statut social dans l'espace politique local, ni les mêmes droits fonciers.

Enregistrer des droits d'appropriation, selon une catégorisation qui distingue les parcelles « détenues collectivement » ou « possédées individuellement » et les « détenteurs de droits délégués » ne peut rendre compte des droits superposés[22]. Au sein des collectivités familiales, où les exploitations disposent de droits de culture transmissibles sur un patrimoine qui n'est pas toujours partagé, cela pose la question du niveau de collectif choisi pour enregistrer la parcelle au PFR : réaffirme-t-on le statut de la terre comme patrimoine foncier intergénérationnel ou individualise-t-on les droits, et jusqu'où ? Ce dilemme a suscité des débats au sein des collectifs familiaux. Des choix différents ont été faits selon les villages et les familles, parfois incités par les agents du PFR qui, selon les cas et indépendamment des réalités foncières locales, poussaient à l'individualisation des droits ou au contraire à lever des parcelles de familles élargies, pour aller plus vite.

En ce qui concerne les migrants, cela pose la question de qui, des descendants de ceux qui ont accordé un droit de culture ou des descendants de celui qui en a bénéficié, peut se faire reconnaître comme ayant droit principal. La question ne se pose pas tant pour les migrants récents, dont le statut d'exploitant sur des terres accordées par des autochtones ne fait globalement pas débat, que pour les migrants anciens, qui ont consolidé leurs droits d'exploitation, les ont transmis, ont parfois eux-mêmes installé d'autres migrants.

[22] Cf. le schéma dans Lavigne Delville (2010b: 21).

La question du devenir des droits des migrants, anciens ou récents, dans les opérations PFR, est d'autant plus vive que les migrants ont constitué des hameaux dotés d'une relative autonomie dans la gestion foncière quotidienne. Obligeant à définir au nom de qui (individu ou groupe familial) les terres sont enregistrées interdit de demeurer dans une situation de droits superposés, où les droits des tuteurs sur les terres qu'ils ont historiquement contrôlées demeurent toujours latents, même si les migrants et leurs descendants ont en pratique consolidé des droits permanents et transmissibles, sans autre restriction que la reconnaissance symbolique envers le lignage qui les a historiquement installés. Les migrants peuvent-ils voir leurs droits fonciers enregistrés au PFR, ce qui signifierait pour les lignages autochtones admettre la perte définitive de contrôle sur les terres qu'ils ont jadis octroyées, sur lesquelles ils n'ont en pratique plus guère de pouvoir, mais qui demeurent formellement « les leurs » ? Ces lignages autochtones vont-ils profiter de l'opportunité du PFR pour réaffirmer leurs droits sur ces terres, en reprendre le contrôle légal, quitte à fragiliser les droits des migrants, relégués au statut de simples exploitants sur les terres d'un autre ? Ceux-ci sont-ils prêts à accepter une telle redéfinition de leurs droits ?

Les enjeux ne sont pas que fonciers (c'est-à-dire liés aux droits sur la terre des individus et des familles). Ils sont aussi politiques, à la fois parce que l'enregistrement de migrants au PFR revient à leur reconnaître des droits plein sur la terre, qui est en théorie[23] le monopole des « autochtones », et parce que le contrôle des hameaux définit le contrôle du territoire. Dans le cas de deux maîtrises foncières différentes et qui se contredisent, lorsque les droits exercés au sein de la trame coutumière et administrative ne sont pas exercés par la même autorité, le PFR représente une opportunité de recomposition de ces maîtrises. Il peut être l'opportunité d'élargir ou de maintenir leur contrôle sur les ressources foncières, d'étendre ou maintenir territorialement leur pouvoir politique.

Ces questions sont d'autant plus vives que le « village » bénéficiaire du PFR est un hameau coutumier érigé en village administratif. Un tel village administratif, on l'a vu, peut disposer d'un « terroir » au sens d'espace exploité par ses habitants, mais n'a qu'une autonomie foncière limitée, ne dispose pas d'un territoire en tant que tel sur le plan coutumier. Les statuts politiques et fonciers des villages administratifs, échelle d'intervention du PFR, et des hameaux qui le composent, sont très variés, on l'a vu, ce qui laisse présager de réponses contingentes, et donc possiblement diverses entre « villages » et au sein même d'un « village », réponses issues de négociations et de rapports de force.

Nous illustrerons par deux études de cas les réorganisations des territoires ruraux résultant de la réalisation des opérations PFR. Nous verrons en quoi les processus de recomposition territoriale mis en œuvre lors des PFR sont producteurs d'inégalités spatiales entre groupes sociaux, du fait de leur position socio-foncière et du statut du hameau où ils habitent.

Trames territoriales, inégalités spatiales et PFR : deux illustrations

Les localités étudiées choisies pour illustrer les propos de ce document sont Miniffi et Assiyo, qui représentent deux cas de figure différents : puissant village et centre coutumier, Miniffi connait une imbrication de plusieurs trames administratives sur son territoire coutumier ; à l'inverse, Assiyo, ancien hameau de migrants érigé en village administratif, a un territoire administratif constitué de plusieurs trames territoriales coutumières. Ces deux localités ont en commun d'avoir connu, lors des opérations PFR, des conflits territoriaux avec utilisation d'armes et vol du matériel des équipes PFR.

Miniffi, village centre coutumier et village administratif

Miniffi est un royaume ancien mahi de la région de Dassa-Zoumè, constitué de quatre principaux lignages autochtones. C'est aussi un village administratif. Miniffi fait partie de l'arrondissement de Soclogbo qui possède des limites avec les arrondissements de Léma, Gbaffo et Akoffodjoulé. Il possède une douzaine de

[23] Rappelons que, dans des configurations de forte mobilité et de faibles restrictions sur les droits des migrants, ceux-ci ont pu en pratique consolider des droits complets ou quasi complets, la mémoire de qui les a installés s'étant perdue.

hameaux sous tutelle coutumière, de statuts différents. Situé au nord, Akoba, hameau peuplé d'Idaatcha venant des villages de Léma et Kamate, a été érigé en village administratif en 2010, en négociation avec les pouvoirs coutumiers de Miniffi. Ceux-ci ont donné leur accord pour qu'Akoba puisse bénéficier d'infrastructures, sous réserve de respecter leurs prérogatives foncières : *« Ils (les habitants d'Akoba,) ont le droit de tout faire sans nous avertir sauf pour la terre, nous avons notre droit de regard et devons mettre la main dedans »* (membre du Comité royal de Miniffi). Les autorités d'Akoba se plaignent cependant que des gens de Miniffi viennent cultiver sur les terres qui relèvent d'Akoba, derrière la colline qui, selon eux, marque la limite des terres contrôlées par les habitants de Miniffi. Selon les autorités d'Akoba, les équipes PFR sont venues sur leurs terres, elles ont alors protesté, mais ne savent pas si des terres qu'ils considèrent comme les leurs ont été enregistrées au nom d'habitants de Miniffi.

Un des hameaux, Lanmanou, a été installé coutumièrement par Miniffi au sud de son territoire, fondé par des Idaatcha venus des régions voisines. Tout en étant intégré au village d'un point de vue administratif, il a été, en 1991, rattaché électoralement au village d'origine des lignages fondateurs, Léma, également chef-lieu de l'arrondissement du même nom situé à une cinquantaine de kilomètres de Lanmanou. Cette décision préfectorale a été prise en réponse à un contentieux entre les communes limitrophes (devenues arrondissements) de Gbaffo et de Soclogbo, Lanmanou étant situé au niveau de la frontière entre ces deux arrondissements.

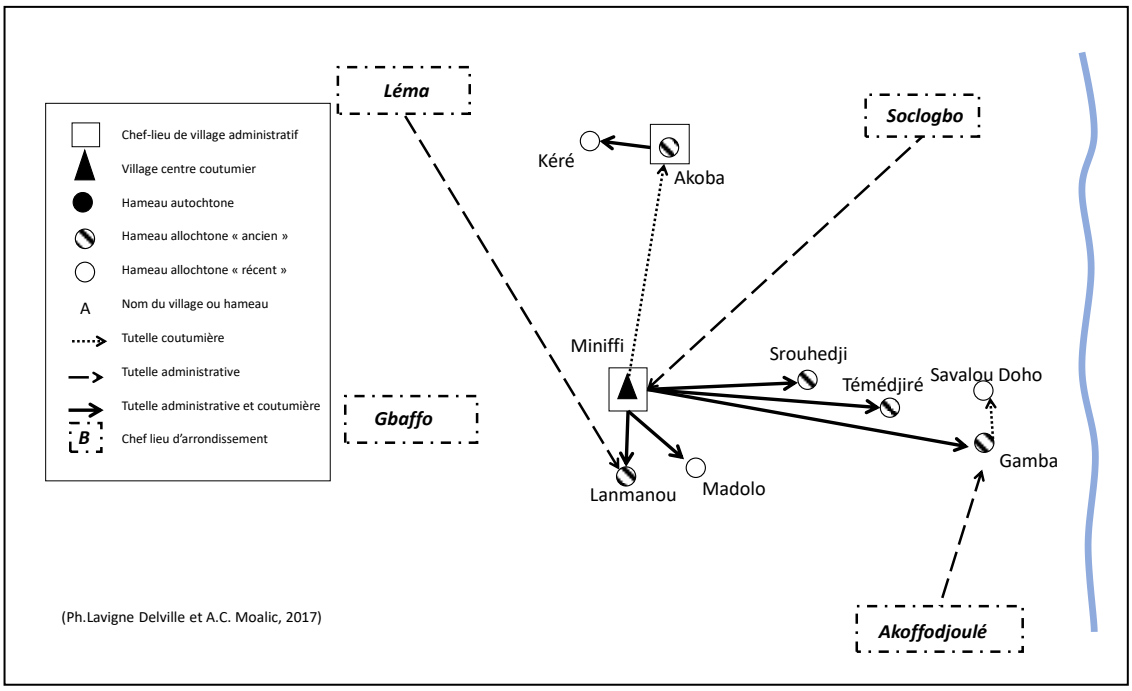


Figure 5. Trames territoriales à Miniffi en 2010

Depuis 2009, l'État béninois procédait au recensement électoral national approfondi (RENA), actualisant la cartographie censitaire dans le but de constituer la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) qui identifie tous les électeurs et le bureau de vote auquel ils sont rattachés. C'est lors de ces opérations de recensement en 2009 que, dans une logique de « charcutage électoral », les hameaux idaatcha de Madolo et Témidjiré proches du hameau de Lanmanou, installés sur le territoire coutumier et administratif de Miniffi ont été rattachés à Lanmanou pour aller voter pour le compte de l'arrondissement de Léma. Par ailleurs, Gamba, hameau de migrants Idaatcha venant de Léma, installé sur le territoire coutumier de Miniffi, a été recensé pour le compte du bureau de vote du village idaatcha de Banigbé, éloigné d'une dizaine de kilomètres seulement de Gamba. Banigbé, faisant partie de l'arrondissement d'Akoffodjoulé, Gamba votait pour le compte de cet arrondissement.

Ces hameaux constituent ainsi des poches électorales d'autres arrondissements, insérées dans les territoires administratifs de Miniffi et de l'arrondissement de Soclogbo. Cet état de fait original, qui déroge à la norme

administrative, engendre une discontinuité spatiale du territoire administratif de Miniffi et a été entériné dans le cadre de la LEPI. Cette situation n'a pas été acceptée par les autorités de Miniffi. C'est ainsi que le 25 avril 2010, les élus administratifs et coutumiers du centre villageois de Miniffi ont établi un recours en justice auprès de la Cour Constitutionnelle pour que les recensements de Gamba-Ifè, Lanmanou et des hameaux proches de Lanmanou (Madolo, Olorunshogo, Michèledoho, Okpeoluwa et Témidjiré) soient jugés inconstitutionnels car spatialement hors des territoires auxquels ils sont rattachés électoralement. Ce recours en inconstitutionnalité a été établi en vue des élections municipales et législatives qui étaient programmées pour l'année 2010 : le nombre de représentants de chaque arrondissement au conseil communal dépend de son nombre d'électeurs ; en cas de reconnaissance d'inconstitutionnalité, les électeurs des recensements contestés auraient voté pour le compte de l'arrondissement de Soclogbo, augmentant ainsi son poids politique dans la commune de Dassa-Zoumè[24]. La Cour constitutionnelle a rejeté le recours estimant et qu'il n'y avait aucune violation de la loi dans les recensements et que seul un découpage territorial était en mesure de modifier la cartographie censitaire.

Ce recours en justice a été établi suite aux opérations PFR qui avaient débuté à Miniffi puis avaient été stoppées fin février 2010 à la suite de l'incident impliquant les populations de Gamba et Miniffi autour de l'enregistrement de la ferme de Savalou Doho. Sans que l'on puisse établir un lien mécanique entre les deux, il semble clair que le PFR a cristallisé ces enjeux.

Le hameau de Gamba avait installé un hameau de migrants fon sur son territoire, Savalou Doho. Lors des opérations PFR, les autorités de Miniffi ont proposé aux habitants de Savalou Doho, l'enregistrement de leurs terres. Savalou Doho a accepté d'enregistrer ses terres cultivées au PFR comme donation de Miniffi, ce qui confirmait leur rattachement au territoire administratif de Miniffi et affirmait leur dépendance coutumière vis-à-vis des autorités coutumières de Miniffi. Voulant rester rattachés à l'arrondissement Akoffodjoulé, et conserver leur tutelle sur Savalou Doho, les lignages de Gamba ont vu dans cette tentative une façon pour Miniffi de tenter de récupérer une partie des terres qu'ils avaient octroyées, et une stratégie d'affaiblissement du poids électoral, et donc politique, de Gamba. Ils ont bloqué les opérations foncières à Savalou Doho, en particulier en volant le matériel des géomètres et provoquant des affrontements violents ayant fait quelques blessés. En effet, cette initiative a été perçue comme une tentative de Miniffi pour accroître sa mainmise politique sur les hameaux. Le PFR a également été un instrument dans cette lutte. Des habitants de Gamba ont tenté de mobiliser des soutiens politiques et de monter une alliance des hameaux idaatcha installés sur le territoire coutumier de Miniffi tels que Lanmanou, Madolo, Srouhedji, Témidjiré pour faire pression contre le PFR et ainsi peser plus lourdement dans le rapport de force avec Miniffi. Du fait de ces conflits, la dizaine d'habitants de Savalou Doho ont quitté le hameau et sont partis. Les terres exploitées par les hameaux Idaatcha autour de Gamba et Lanmanou n'ont pas été levées.

[24] Zinsousoun. J., 2010, Recours de justice. Décision DCC 10-112. URL <http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/10112.pdf>

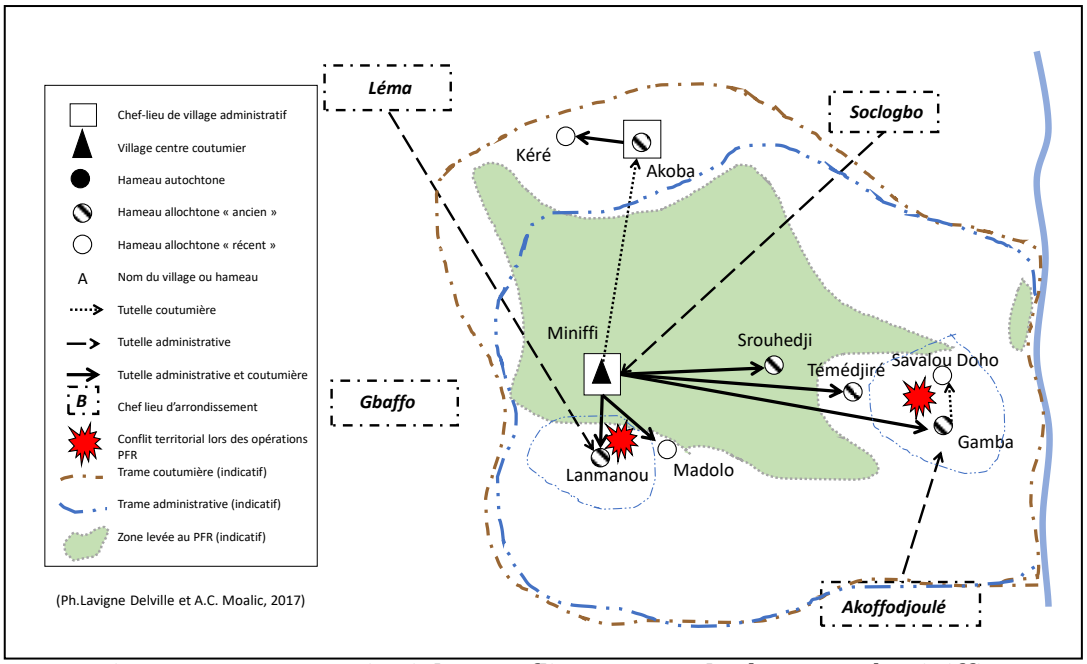


Figure 6. Trames territoriales, conflits et espace levé au PFR à Miniffi

Une partie du hameau de Srouhedji a été intégré au PFR, avec des parcelles enregistrées au nom des autochtones de Miniffi, ce qui crée de nouvelles différences, entre les autochtones dont les parcelles sont levées et ceux dont les parcelles ne l'ont pas été, d'une part, entre les hameaux intégrés au PFR et sur lesquels le contrôle foncier autochtone a été renforcé, et les autres qui ont refusé ou à qui on a refusé l'enregistrement, d'autre part. Et même, au sein de ces hameaux, entre la majorité des habitants et les rares personnes ayant réussi à se faire enregistrer[25]. L'espace enregistré au PFR comprend donc la maîtrise foncière de Miniffi, moins les terres exploitées par les habitants d'Akoba, qui ne font pas partie de son territoire administratif, moins les terres voisines des hameaux de Gamba et Lanmanou (fig. 5) et une partie de Srouhedji, qui en faisaient partie au moment des opérations PFR.

Ces tensions autour du contrôle des terres entre migrants et autochtones, suscitées par le PFR qui oblige à définir un « propriétaire », ont été instrumentalisées dans des logiques politiques. En cherchant à faire enregistrer au nom des lignages de Miniffi les terres exploitées par les hameaux, ou en négociant avec les habitants de Savalou Doho le droit d'enregistrer leurs terres comme don de Miniffi, les autorités de Miniffi cherchaient à renforcer leur contrôle foncier mais aussi politique sur des hameaux cherchant à accroître leur autonomie, ce qui a en retour renforcé la détermination de ces derniers. En 2015, les hameaux de Srouhedji, Lanmanou et Gamba ont été érigés en un village administratif, gagnant ainsi en poids politique. Pour atteindre la taille démographique nécessaire, Lanmanou a fait alliance avec Dewé, village idaatcha voisin, situé à l'ouest, dans l'arrondissement de Gbaffo, et installé par le roi de Gnonkpingnon. Cette alliance pose de nouvelles contradictions territoriales : ces deux villages reconnaissent leur tutelle coutumière, mais relèvent de deux arrondissements différents. Pour Gbaffo, le rattachement de Dewé à Lanmanou, et donc à l'arrondissement de Soglogbo, représente une perte de poids électoral, alors même que l'école de ce nouveau village administratif est située sur son territoire… Pour marquer son autonomie politique, Lanmanou a intronisé un roi, approuvé par le roi de Miniffi. Les uns et les autres disent vouloir définir leur frontière commune de façon négociée.

[25] Ainsi à Lanmanou, une personne a réussi à faire enregistrer sa parcelle malgré les pressions des membres Idaatcha de Lanmanou et des hameaux limitrophes refusant le PFR.

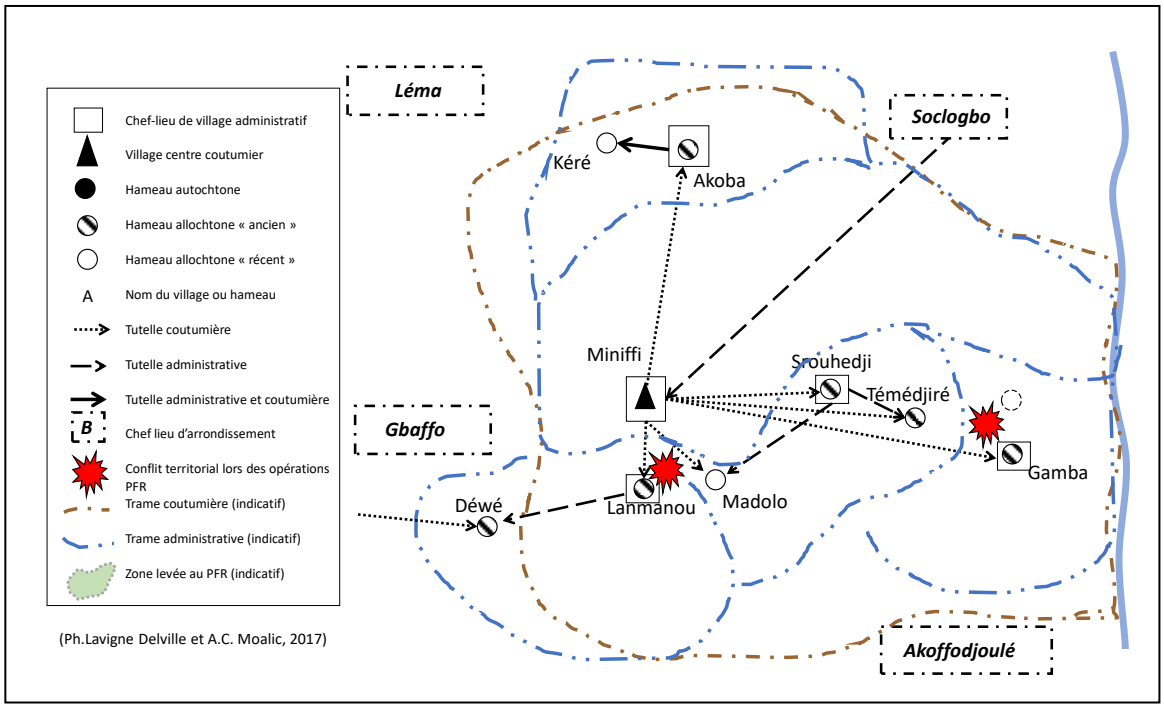


Figure 7. Nouveaux villages administratifs et recompositions des trames territoriales à Miniffi (2015)

Dans le même temps, les hameaux de Srouhedji, d'une part, et Gamba d'autre part, ont eux aussi négocié leur érection en village administratif. Srouhedji s'est associé avec les hameaux de Madolo et Temidjiré. On a ainsi assisté à une autonomisation relative des hameaux Idaatcha au sein du territoire coutumier de Miniffi. Cette négociation a été appuyée par le député de l'époque, dans l'optique de recomposer les rapports de force politiques locaux, en favorisant la présence idaatcha dans un conseil d'arrondissement jusqu'alors dominé par les Mahi. Adoptée en 2015, cette recomposition politique entérine cette recomposition des pouvoirs, que le conflit sur le PFR a contribué à faire advenir.

Assiyo, hameau foncier devenu village administratif

D'après les enquêtés *« les royaumes de Gbohouele, Lissa et Gonsoué ont été créés par trois frères. Les frères se sont séparés sur un front de colonisation et ont chacun créé des fermes. Ils installaient des étrangers qui défrichaient et lorsque des étrangers installés par un des frères rencontraient le front de défrichement d'étrangers installés par un des autres frères, cela formait la limite entre les royaumes* ». Ce récit, à nuancer dans sa véracité historique, illustre néanmoins les processus de construction des territoires du département des Collines.

Au début du 20^{e} siècle, Assiyo a été créé par un groupe familial idaatcha sur un territoire dont le droit de défriche avait été donné par le pouvoir coutumier de Lissa, d'appartenance Mahi. Assiyo s'est développé par l'arrivée d'autres groupes familiaux et de migrants. Certains lignages idaatcha venus initialement ont ensuite installé des migrants fons, qui ont créé les groupements d'habitations d'Aïdjesso et Abagon, au croisement des fronts de défrichement avec Gbohouélé. En 1984, Assiyo est devenu un village administratif dont les limites s'imbriquent en partie au sein des trois maîtrises territoriales coutumières correspondant aux chefferies de Gbohouele, Lissa et Gonsoué. Le territoire administratif d'Assiyo englobe ainsi des hameaux sous tutelle coutumière de Gbohouele (le hameau Cozo) et de Lissa (les hameaux Adjanoudoho et Yawa II). Assiyo est ainsi un hameau coutumier devenu village administratif, et qui, de ce fait, malgré la présence d'un roi, ne dispose pas d'une maîtrise territoriale totale sur ses terres et demeure dépendant de Lissa pour les questions foncières.

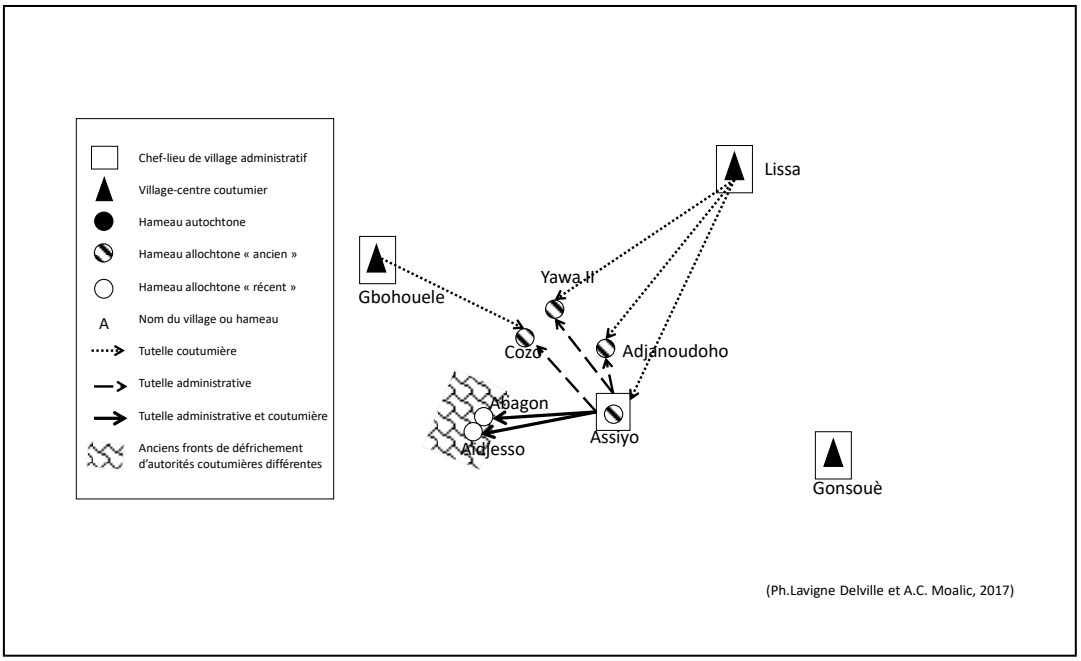


Figure 8. Maîtrises territoriales à Assiyo

Les autorités coutumières et administratives de Lissa et Gonsoué ont refusé initialement que le PFR se réalise à Assiyo en argumentant à propos de ce statut de hameau de migrants. Après de nombreuses négociations entre ces villages, des compromis ont été trouvés :

- Assiyo pouvait réaliser le PFR, mais uniquement les familles résidant au centre-villageois d'Assiyo pouvaient enregistrer les terres cultivées en leur nom.
- Deux parcelles représentant une surface de 300 ha ont été enregistrées au nom du chef du village administratif de Lissa, qui est un membre d'un des lignages autochtones de Lissa.
- Avant le PFR, une collectivité familiale de Gonsoué avait vendu 110 ha de terres apparemment non cultivées, situées sur le territoire administratif d'Assiyo, à l'insu de ses représentants. Contestée par le chef de village qui n'avait pas signé la convention de vente, cette vente était en litige au niveau de la mairie de Dassa-Zoumè. En contrepartie de l'accord de ses tutelles coutumières sur la réalisation du PFR, Assiyo a accepté d'abandonner les poursuites judiciaires concernant cette vente. Les descendants du lignage fondateur de Gonsoué ont pu également enregistrer à leur nom les terres qu'ils contrôlaient sur le territoire d'Assiyo et qu'ils avaient vendues.

Outre ces arrangements, les lignages autochtones de Lissa et Gonsouè ont fait pression sur le chef de village d'Assiyo pour que les hameaux Adjanoudoho et Yawa II, installés par Lissa et situés sur le territoire administratif d'Assiyo, n'enregistrent pas leurs terres. Ces lignages avaient vendu des terres dans cette zone, et avaient des négociations de vente en cours au sein des territoires de ces hameaux. Ils étaient conscients que, si les familles de ces hameaux pouvaient s'enregistrer au PFR et disposer d'un certificat foncier rural, ils perdaient le contrôle sur ces terres et la possibilité de les vendre. Cet accord est resté tacite et, au niveau des hameaux, les explications données par les pouvoirs administratifs d'Assiyo et Lissa pour le non-enregistrement des terrains ont été le manque de temps.

Certains migrants installés à Abagon et à Aïdjesso, hameaux fons installés par Assiyo depuis une cinquantaine d'années, ont pu enregistrer en leur nom les terres qu'ils exploitaient, soit en négociation avec leur tuteur[26], soit dans une logique de sécurisation du contrôle d'Assiyo sur ces terres, aux limites enchevêtrées avec Gbouhouélé. Les zones d'habitations du hameau sont situées sur le territoire

[26] A Aïdjesso, un propriétaire a autorisé que le cultivateur enregistre la terre qu'il avait emblavée à condition que celui-ci lui paie un montant de 10 000 FCFA.

administratif d'Assiyo mais certaines terres exploitées par leurs habitants ont été données par des lignages de Gbohouele. Ces fermes, plus proches d'Abagon, sont rattachées administrativement à Assiyo. Lors des opérations PFR, des personnes liées à Gbohouele ont demandé l'arrêt des levés de parcelle dans la zone concernée.

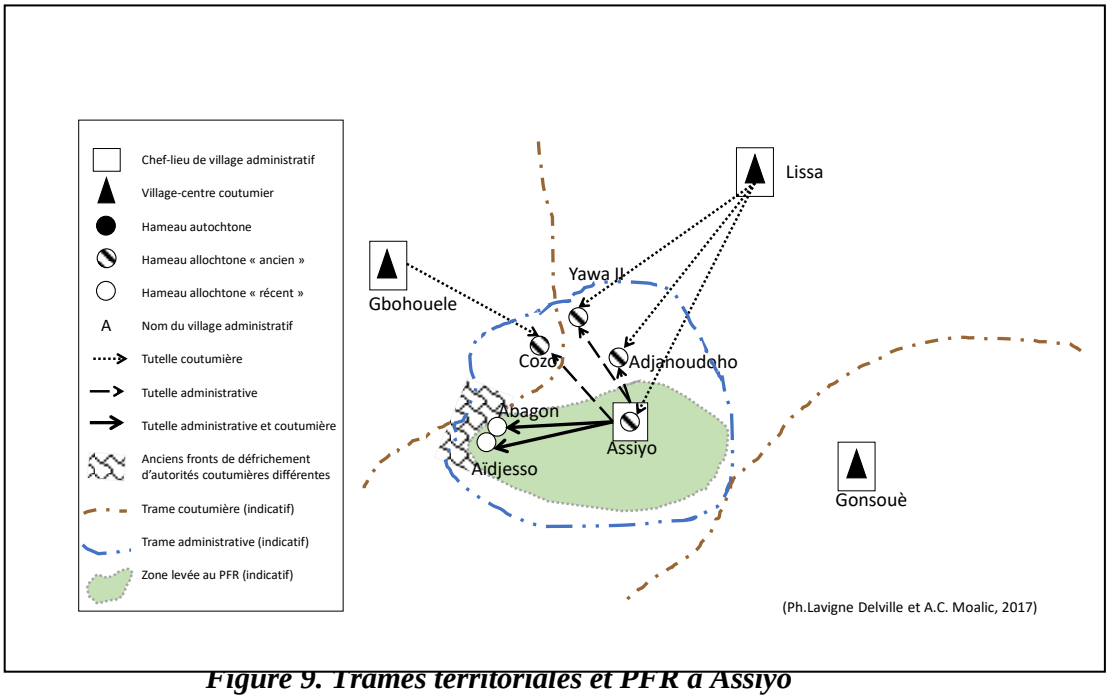


Figure 9. Trames territoriales et PFR à Assiyo

Les pouvoirs coutumiers de Lissa n'ont pas pu empêcher la réalisation du PFR sur Assiyo. Ils n'ont pas pu non plus revendiquer un enregistrement des terres à leur nom et empêcher les familles résidant au chef-lieu de faire enregistrer les terres qu'ils exploitaient. Ils ont cependant assorti leur accord de conditions : interdiction d'enregistrer des terres sur les hameaux installés par Lissa, enregistrement de terres au nom du chef de village de Lissa. L'absence de levés autour de Cozo semble d'abord liée à un manque de temps. Pour autant, l'enclavement de Cozo et l'imbrication des maîtrises territoriales sont aussi mises en avant par des enquêtés. Il est probable que ceci a contribué à ce que cette zone ne soit pas prioritaire et on peut penser que des opérations foncières dans cette zone n'auraient pu avoir lieu sans l'accord de Gbohouélé.

La portion du « territoire » d'Assiyo qui a été enregistré au PFR est donc limitée. Elle est concentrée sur les terres situées autour du village administratif. À la suite des opérations PFR, certains migrants d'Aïdjesso dont les terres qu'ils cultivaient ont été enregistrées aux PFR par leurs tuteurs d'Assiyo, se sont vus interdire l'accès à la terre suite à la vente de celle-ci par leurs tuteurs sans que les cultivateurs en soient avertis. L'inégalité territoriale produite par l'exclusion des hameaux de Yawa II, Adjahoundoho et Cozo des levés se double d'inégalités entre ceux qui ont pu négocier d'enregistrer à leur nom (à Abagon et à Aïdjesso), ceux qui n'ont pas pu enregistrer, et ceux dont les terres ont été enregistrées au nom de leur ancien tuteur.

Environ 10 % de la surface PFR à Assiyo a été enregistrée par des individus extérieurs au village d'Assiyo[27]. A ces inégalités spatiales s'ajoute l'enjeu des appartenances sociales et identitaires pour les migrants et hameaux n'ayant pas été enregistré, ce qui crée un décalage entre l'appartenance foncière et l'appartenance sociale au village.

Les deux illustrations des enjeux territoriaux suscités par le PFR à Assiyo et à Miniffi traduisent l'importance des hameaux de migrants qui sont de véritables enjeux pour le centre-villageois et les lignages autochtones dans le cadre de formalisation des droits fonciers. En effet, l'intervention d'acteurs de villages limitrophes ou plus lointains ayant des liens administratifs ou coutumiers avec les centres-villageois ou

[27] Source : listing des ayants droit d'Assiyo.

les hameaux montre que les opérations PFR n'impliquent pas seulement les acteurs présents sur le territoire administratif du village bénéficiaire des opérations foncières. Les deux cas étudiés démontrent donc que le PFR peut offrir aux élites socio-foncières des opportunités de recomposition de l'espace villageois en leur faveur, *via* des processus d'inclusion et d'exclusion des hameaux de migrants.

À Miniffi, l'enregistrement des hameaux de migrants favorise l'expansion et la légitimité d'un contrôle politico-administratif dans un contexte où la cartographie électorale ne correspond pas aux trames territoriales coutumières. Face à cette dynamique d'inclusion voulue par Miniffi, la réponse des hameaux Idaatcha non rattachés politiquement à Miniffi a été le refus du PFR sur leur territoire.

À Assiyo, les hameaux de migrants sont un enjeu de sécurisation des espaces aux maîtrises foncières gérées par des autorités différentes ; mais également un terrain privilégié pour les ventes. L'exclusion de ces espaces au PFR a permis la continuité des processus des ventes réalisées par les lignages tutélaires à l'insu des habitants des hameaux.

Conclusion

Si la question du devenir des droits des migrants est posée dans les recherches sur les opérations de formalisation des droits sur la terre, la dimension spatiale de cette question est peu ou pas traitée. Elle porte pourtant des enjeux sociaux et politiques importants, partout où l'histoire du peuplement, dans une logique de frontière interne et d'accueil d'étrangers par le tutorat, a produit des territoires coutumiers composites, réunissant dans des rapports variés des groupes sociaux d'origine diverse, installés dans des lieux de peuplement au statut politique lui-même varié, et engagés dans des rapports d'intégration sociale et politique en même temps que de réaffirmation des identités.

Ancienne zone refuge face aux razzias esclavagistes, ayant connu une reprise du peuplement après la fin de la traite esclavagiste, devenue terre d'émigration puis d'immigration, le département des Collines est emblématique de ces configurations territoriales fondées sur des rapports emboîtés et croisés d'affiliation politique et de dépendance foncière. Depuis des siècles, la construction territoriale au centre du Bénin, et en particulier dans le département des Collines, s'est faite à travers la mobilité de groupes sociaux, par le jeu d'installations successives, dessinant des territoires coutumiers composites, aux frontières floues ou renégociées que, selon les cas, les découpages administratifs, eux-mêmes mouvants, entérinent, recomposent ou cherchent à disloquer.

Visant à enregistrer les droits fonciers coutumiers, les opérations PFR reposent sur une conception simpliste du foncier, fondée sur une représentation topo-juridique : un possesseur de terre, individuel ou collectif, et des exploitants, familiaux ou détenteurs de droits délégués ; un village constitué d'exploitations agricoles juxtaposés, qui dispose d'un terroir constitué des terres exploitées par ses habitants. Ces postulats se heurtent aux configurations foncières et territoriales concrètes, faites de réseaux de dépendance, de droits superposés, de chaines de tutorat, de hameaux à l'autonomie foncière variable, et aux disjonctions entre trames territoriales et coutumières. Enregistrer les terres suppose de définir, dans ces chaines multiples, qui peut se revendiquer « possesseur ». Enregistrer au nom d'un individu ou d'un groupe remet en cause ou fragilise le droit des autres ayants droit.

Cette question se pose particulièrement pour les migrants, et en particulier pour les migrants anciens, installés de longue date, qui ont en pratique consolidé des droits souvent forts, permanents, transmissibles, mais qui ne sont pas pour autant complets, au sens où la mémoire est entretenue de qui les a installés. L'enjeu foncier (se voir reconnaître des droits pleins par l'État à travers le PFR, ou au contraire voir les lignages autochtones reprendre le contrôle de terres sur lesquelles ils n'exerçaient plus de pouvoir) se double, dans le cas des hameaux, d'un enjeu politique : réaffirmer le contrôle coutumier sur les marges du territoire, contrer les velléités d'autonomisation politique des hameaux. Les opérations d'enregistrement des droits mettent à l'épreuve les inégalités spatiales, le résultat des négociations et des coups de force sur les portions de territoire qui pourront être levées, et au nom de qui, accentuent certaines inégalités, en créent de nouvelles.

L'accès au PFR des hameaux a fait l'objet de discussions et de négociations au sein des arènes politico-foncières locales lors des opérations du MCA-Bénin. Des conflits ont éclaté, retardant ou bloquant les opérations. Les enquêtes menées dans les villages du département où un Plan foncier rural a été réalisé en 2009-2010 montrent des recompositions dans les relations socio-foncières entre autochtones et migrants, selon des modalités variées, mais allant globalement vers un renforcement de la dichotomie autochtones-étrangers. Les familles des hameaux autochtones n'ont pas eu de difficultés à se faire enregistrer. Les terres exploitées par les ménages des hameaux de migrants récents ont été enregistrées au nom des lignages autochtones les ayant installés, avec parfois une renégociation des règles (par exemple, affirmation stricte d'un interdit de plantation, resté flou auparavant). Exceptionnellement, des migrants en situation particulièrement consolidée, ayant planté des arbres de longue date, et/ou disposant de relais politiques, ont pu se faire reconnaître comme détenteurs fonciers et faire enregistrer en leur nom les terres qu'ils cultivaient directement au moment des enquêtes ; des hameaux de migrants ont pu se voir proposer un enregistrement à leur nom lorsque cela permettait de conforter des stratégies de contrôle territorial sur des marges au statut incertain. Les terres anciennement octroyées aux habitants des hameaux de migrants anciens ont, dans de rares cas, été enregistrées au nom des migrants. Elles l'ont été le plus souvent au nom des lignages autochtones, d'autant plus facilement s'il s'agissait de parcelles non cultivées à l'époque des opérations PFR, parcelles en jachère ou friches anciennes. Ces lignages ont ainsi reconquis des droits largement dilués par le temps, au prix d'une précarisation de ceux des migrants lorsque les terres ont été cultivées ou mises récemment en jachère. Là où la situation des migrants était suffisamment consolidée pour empêcher un levé au nom des autochtones, les parcelles n'ont été levées au nom de personne, contribuant aux « blancs » des cartes parcellaires.

Le PFR induit ainsi une renégociation partielle des droits fonciers, globalement au profit des lignages autochtones, d'autant plus facile que la Section villageoise de gestion foncière, mise en place pour accompagner les opérations foncières puis enregistrer les mutations, instance la mieux informée du dispositif et à même d'en saisir les enjeux, représente le plus souvent les lignages tuteurs « autochtones » situés autour du centre villageois (Chauveau, Lavigne Delville, 2012).

Les rapports de force entre migrants et autochtones, entre hameaux coutumiers et village centre, sont médiatisés par les trames territoriales issues des découpages administratifs. Les PFR ont pour unité les villages administratifs, qui ne se superposent que partiellement aux unités territoriales coutumières. Les réseaux de parenté, les enjeux électoraux, les jeux partisans fondés sur l'identité socio-ethnique, s'ajoutent aux enjeux proprement fonciers. Les disjonctions entre trames administratives et trames coutumières contribuent à façonner les effets des PFR : les migrants peuvent jouer de ces disjonctions pour tenter de renforcer leur autonomie politique et foncière ; il sera plus difficile pour des autochtones d'enregistrer à leur nom des terres exploitées par des migrants, situées sur un hameau devenu village administratif. Inversement, ils ont réussi dans quelques cas à empêcher la réalisation même du PFR.

Les PFR induisent aussi une accentuation des inégalités spatiales au sein du territoire, au croisement d'un creusement des différences entre les positions foncières des différents types de migrants, d'une part, et de l'introduction d'un nouveau facteur de différenciation, à la fois sociale et spatiale : le fait que les terres soient ou non enregistrées au PFR. En effet, faute de compromis sur les terres qui peuvent être enregistrées, et au nom de qui, des portions plus ou moins grandes des territoires n'ont pas été levées ; les réserves foncières ont été laissées en dehors du PFR, ou enregistrées au nom du village, du lignage du maître de terre, voire à son nom propre. Avoir ses parcelles enregistrées à son nom au PFR (et ensuite pouvoir ou non accéder à un certificat foncier[28]) constitue une nouvelle ligne de clivage, qui s'inscrit dans le paysage et traverse le clivage autochtones/migrants.

Fondées sur un postulat de reconnaissance des droits coutumiers faisant en pratique la part belle aux conceptions autochtones, prenant le village administratif comme unité d'intervention, ne traitant pas cette question des inégalités spatiales et leurs enjeux, les PFR s'inscrivent finalement, parallèlement aux logiques de fréquents découpages administratifs dans les politiques de long terme de l'État, qui vise à renforcer son

[28] Seuls quelques % des parcelles enregistrées au PFR ont bénéficié d'un certificat foncier, par manque d'intérêt, complication de cette étape, mais aussi par blocage politique. Ainsi à Léma, les parcelles ont été levées au nom des individus exploitant, largement migrants originaires des villages voisins. Les autorités coutumières ont bloqué toute délivrance de certificat.

ancrage local et à recomposer les pouvoirs autour des villages administratifs. Mais parce qu'ils ne peuvent réaliser l'ambition d'enregistrer tous les droits, de lever toutes les parcelles, ils contribuent aussi à fragmenter les territoires, à créer de nouvelles inégalités spatiales, en termes d'accès au droit.

****

Bibliographie

Anignikin S. C., 2001, "Histoire des populations mahi. A propos de la controverse sur l'ethnonyme et le toponyme « Mahi »", *Cahiers d'études africaines,* vol XLI n° 2 (162), pp. 243-265.

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

Boone C., 2014, *Property and Political Order in Africa. Land Rights and the Structure of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bosc P.-M., Chauveau J.-P., Yapi-Affou A*., et al*, 1996, *Évaluation de l'opération pilote de plan foncier rural*, Abidjan-Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des ressources animales-CIRAD/SAR, 401 p.

Boué C. et Colin J.-P., 2015, *Formalisation légale des droits fonciers et pratiques informelles de sécurisation des transactions dans les Hautes Terres malgaches*, Cahiers du Pôle Foncier n° 9, Montpellier, Pôle Foncier, 20 p.

Bouju J., 1991, "Pouvoirs et légitimité sur le contrôle de l'espace rural. L'exemple du Ganzourgou (Burkina Faso)", *in* Olivier de Sardan J.-P. et Paquot E., ed., *D'un savoir à l'autre, les agents de développement comme médiateurs,* Paris, GRET/Ministère de la Coopération, pp. 60-70.

Bouju J. et Brandt R., 1989, *Analyse socio-anthropologique des trames foncières dans la province du Ganzourgou*, Ouagadougou, AVV Projet UP1-Zorgho.

Bruce J. W., Migot-Adholla S. E. et Atherton J., 1994, "The findings and their policy implications: Institutional adaptation or replacement", *in* Bruce J. W. et Migot-Adholla S. E., ed., *Searching for land tenure security in Africa*, pp. 251-265.

Chauveau J.-P., 1998, "La logique des systèmes coutumiers", *in* Lavigne Delville P., ed., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?,* Paris, Karthala/Coopération française, pp. 66-75.

Chauveau J.-P., 2003, "Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits", *in* Lavigne Delville P., Ouedraogo H., Toulmin C*., et al*, ed., *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux. Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs,* Ouagadougou/Paris/Londres, GRAF/GRET/IIED, pp. 35-48.

Chauveau J.-P., 2006a, "How does an institution evolve? Land, politics, intra-households relations and the institution of the tutorat between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte d'Ivoire)", *in* Kuba R. et Lentz C., ed., *Landrights and the politics of belonging in West Africa,* Leiden Brill Academic Publishers, pp. 213-240.

Chauveau J.-P., 2006b, "Les transferts coutumiers de droits entre autochtones et «étrangers». Évolutions et enjeux actuels de la relation de tutorat", *in* Chauveau J.-P., Colin J.-P., Jacob J.-P*., et al*, ed., *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali),* Londres, IIED, pp. 16-29.

Chauveau J.-P., 2007, "Transferts fonciers et relation de" tutorat" en Afrique de l'Ouest: évolutions et enjeux actuels d'une institution agraire coutumière", *Journal des Sciences Sociales,* n° 4, pp. 7-32.

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* Lafay M., Le Guennec-Coppens F. et

Coulibaly E., ed., *Regards scientifiques sur l'Afrique depuis les indépendances,* Paris, Karthala/Société des africanistes, pp. 439-471.

Chauveau J.-P., Bosc P.-M. et Pescay M., 1998, "Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire", *in* Lavigne Delville P., ed., *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?,* Paris, Karthala/Coopération française, pp. 553-582.

Chauveau J.-P., Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y. ed., 2004a, *Gouverner les hommes et les ressources : dynamiques de la frontière interne*, Coll. Autrepart Vol. 30, Paris, Armand Colin.

Chauveau J.-P., Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., 2004b, "L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud", *Gouverner les hommes et les ressources : dynamiques de la frontière. Autrepart,* vol 30 n° 2, pp. 3-23, http://www.cairn.info/revue-autrepart-2004-2-page-3.htm.

Chauveau J.-P. et Lavigne Delville P., 2012, *Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers (2) : L'illusion de la « photographie » neutre des droits*, Les Notes de Politique de NEGOS-GRN n° 11, Nogent sur Marne, NEGOS-GRN/GRET/IRD, 4 p.

Colin J.-P., 2004, *Droits fonciers et dimension intra-familiale de la gestion foncière. Note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique*, Document de travail de l'Unité de Recherche 095, Montpellier, IRD.

Colin J.-P., 2013, "Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective", *Land Use Policy,* vol 31, pp. 430-440, http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837712001482.

Colin J.-P., Léonard E. et Le Meur P.-Y., 2009, "Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers ", *in* Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales,* Paris, Karthala, pp. 5-67.

d'Aquino P., 1998, "Le traitement et la gestion de l'information foncière ", *in* Lavigne Delville P., ed., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité,* Paris, Karthala-Coopération française pp. 479-488.

Edja H., 1997, *Phénomènes de frontière et problèmes de l'accès à la terre. Le cas de la sous-préfecture de Savè au Bénin*, Berlin, Das arabische Buch.

Edja H. et Le Meur P.-Y., 2009, "Le plan foncier rural au Bénin : connaissance, reconnaissance et participation", *in* Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers,* Paris, Karthala, pp. 195-236.

Gastaldi J., 1998, "Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée ", *in* Lavigne Delville P., ed., *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'Etat, l'Intangibilité du Titre Foncier et l'Acces à la Terre au Bénin", *Journal of Legal Pluralism & Unofficial Law,* vol 39, pp. 43-68.

Hochet P., 2011, "La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre", *in* Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y*., et al*, ed., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau,* Paris, APAD-IRD-Karthala, pp. 405-422.

Hochet P. et Jacob J.-P., 2014, "Quelle place pour la reconnaissance des droits coutumiers dans la réforme foncière burkinabé ? Entre substitution et adaptation", *Colloque final du projet de recherche ANR APPI,* Toulouse, décembre 2014

Hosteint L., 2006, *Enjeux locaux du tutorat foncier: contrôle des hommes et des ressources à Gbanlin, Vossa, Tosso et Idadjo (centre Bénin)*, 1, Mémoire de mastère, Département d'anthropologie, Université d'Aix-Marseille, Marseille

Hounkpodoté R. M., 2000, "L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives ", *in* Lavigne Delville P., Toulmin C. et Samba T., ed., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques,* Paris-Saint-Louis, Karthala-URED, pp. 225-238.

Jansen K. et Roquas E., 1998, "Modernizing insecurity: the land titling project in Honduras", *Development and Change,* vol 29 n° 1, pp. 81-106.

Lavigne Delville P., 2002, *Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle*, Montpellier, IRD, 22 p.

Lavigne Delville P., 2009, "Conceptions des droits fonciers, recits de politique publique et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest", *in* Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard É., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre legal aux pratiques locales,* Paris, Karthala, pp. 69-103.

Lavigne Delville P., 2010a, "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,* vol 60 n° 3, pp. 467-491, http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2010-3-page-467.htm.

Lavigne Delville P., 2010b, "Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi", *Revue des Questions foncières,* n° 1, pp. 5-34.

Lavigne Delville P., 2014a, *Competing conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues*, Cahiers du Pôle Foncier n° 5, Montpellier, Pôle Foncier, 24 p.

Lavigne Delville P., 2014b, "Temps des politiques, temps des projets. Confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005-2014)", *Conférence finale du projet ANR APPI "Une action publique éclatée ?",* Toulouse, 19 p.

Lavigne Delville P., 2017, *Les politiques de formalisation des droits fonciers ruraux : essai de caractérisation des démarches*, Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest, Paris, Comité technique Foncier et développement, 4 p.

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., Bouju J. et Le Roy E., 2000, *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement : stratégies foncières et bas-fonds au Sahel,* Coll. Etudes et travaux, Paris, GRET.

Lavigne Delville P. et Mansion A., 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses, alimenter les stratégies*, Paris, Comité technique foncier et développement/Ministère des affaires étrangères et du développement international/Agence française de développement, 86 p.

Lavigne Delville P. et Moalic A.-C., 2019, "Territorialities, spatial inequalities and the formalization of land rights in Central Benin", *Africa,* vol 89 n° 2, pp. 329-352, https://doi.org/10.1017/S0001972019000111.

Le Meur P.-Y., 2006a, "Contrôle du travail et accès à la terre : mobilités et relations intergénérationnelles au centre Bénin", *Colloque international « Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues »,* Montpellier, IRD, 16 p.

Le Meur P.-Y., 2006b, "State Making and the Politics of the Frontier in Central Benin", *Development and Change,* vol 37 n° 4, pp. 871-900, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00505.x.

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,* vol 41 n° 3, pp. 431-442, http://www.cairn.info/revue-ethnologie-francaise-2011-3-page-431.htm.

Le Meur P.-Y., 2012, "Grandeurs villageoises: La politique des ressources et des appartenances au centre du Bénin", *Cahiers d'études africaines,* n° 208, pp. 877-903.

Le Roy E., 1996, "La théorie des maîtrises foncières", *in* Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., ed., *La sécurisation foncière en Afrique: pour une gestion viable des ressources renouvelables,* Paris, Karthala, pp. 59-76.

Léonard E. et Lavigne Delville P., à paraître, "Les politiques foncières rurales, entre projets politiques et État en action", *in* Colin J.-P., Lavigne Delville P. et Léonard E., ed., *Foncier rural et développement,* Versailles, QUAE.

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, 92 p.

Painter T., Sumberg J., Price*, et al*, 1994, "Your terroir and my 'action space': implications of differentiation, mobility and diversification for the approche terroir in Sahelian West Africa", *Africa,* vol 64 n° 4, pp. 447-464.

Platteau J.-P., 1996, "The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub Saharan Africa: A Critical Assessment", *Development and Change,* vol 27 n° 1, pp. 29-86.

Thinon P. et 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*, s.l., 13 p.

Numéros parus

N°20 *Concurrences spatiales, libre accès et insécurité foncière des éleveurs (sud-ouest du Burkina Faso),* Alexis Gonin, 2018.
N°19 *Les marchés fonciers ruraux au Bénin. Dynamiques, conflits, enjeux de régulation*, Philippe Lavigne Delville, 2017.
N°18 *Emergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique sub-saharienne. Un état des lieux sélectif*, Jean-Philippe Colin, 2017.
N°17 *Régimes fonciers et structure politique : modéliser les conflits liés à la terre,* Catherine Boone, 2017.
N°16 *De la tenure héréditaire à la protection du fermier. Analyse historique comparée des régimes fonciers agricoles dans six pays européens*, Frédéric Courleux, Dimitri Liorit, 2016.
N°15 *Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource : une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien***,** Jean-Pierre Chauveau, 2016.
N°14 *Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier,* Philippe Lavigne Delville et Camille Saiah, 2016.
N°13 *Mise en valeur agricole et accès à la propriété foncière en steppe et au Sahara (Algérie),* Ali Daoudi, Jean-Philippe Colin, AlaeddineDerderi, Mohamed Lamine Ouendeno, 2015.
N°12 *Smallholder Participation in Non-Traditional Export Crops. Insights from Pineapple Production in Côte d'Ivoire,* Jean-Philippe Colin, 2015.
N°11 *La sécurisation des droits sur les terres : processus normatifs et pratiques sociales. La création de palmeraies par les élites nationales au Sud Cameroun,* Delphine Sevestre, Eric Léonard, Patrice Levang, 2015.
N°10 *Formalisation légale des droits fonciers et pratiques de sécurisation des transactions dans les Hautes Terres malgaches*, Céline Boué et Jean-Philippe Colin, 2015.
N°9 *Jeunesse et autochtonie en zone forestière ivoirienne. Le retour à la terre des jeunes Bété dans la région de Gagnoa*, Léo Montaz, 2015.
N°8 *Le grand remaniement. Investissements internationaux, formalisation des droits fonciers et déplacements contraints de populations dans l'Ouest éthiopien*, Medhi Labzaé, 2014.
N°7 *Enjeux de pouvoir et politiques foncières en Ouganda. La co-construction du chapitre foncier de la constitution ougandaise de 1995*, Lauriane Gay, 2014.
N°6 *La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire. Promouvoir la propriété privée ou stabiliser la reconnaissance sociale des droits ?,* Jean-Pierre Chauveau et Jean-Philippe Colin, 2014
N°5 *Competing Conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues*, Philippe Lavigne Delville, 2014.
N°4 *« Suis-je le gardien de mon frère ? » L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009*, Jean-Pierre Jacob, 2013.
N°3 *Marchés fonciers et concentration foncière. La configuration de "tenure inversée" (reverse tenancy),* Jean-Philippe Colin, 2013.
N°2 *Construcción nacional y resurgimiento comunal. El gobierno municipal y la pugna por las políticas de tierra en Los Tuxtlas, Veracruz, 1880-1930*, Eric Léonard, 2012.
N°1 *L'émergence de la question foncière dans le nord du Cameroun (1950),* Christian Seignobos, 2012.

Résumé

Les dimensions territoriales des opérations de formalisation des droits fonciers coutumiers n'ont été jusqu'ici que peu prises en compte. Ce texte met en lumière les effets différenciés des Plans fonciers ruraux (PFR) au sein des territoires villageois dans le centre du Bénin. A partir de deux études de cas, il étudie les conflits qui ont scandé les opérations de formalisation et leurs impacts sur les levés parcellaires et les changements politiques et administratifs. Ce texte montre que l'organisation politique du territoire et les inégalités socio-spatiales qui résultent de l'histoire du peuplement façonnent les résultats des opérations de levé de parcelles et que ces opérations induisent en retour de nouvelles différenciations spatiales qui accroissent l'hétérogénéité des droits fonciers au sein des territoires.

Abstract

Territorial dimensions of the formalization of 'informal' customary land rights are hardly acknowledged. This text highlights the differentiated impacts of Rural Land Maps (Plans fonciers ruraux - PFRs) on village territories in central Benin. Using two case studies, it then examines the conflicts that arise during formalization operations and their outcomes in terms of the mapping of land rights and political and administrative change. This paper shows how the political organization of the territory and the socio-spatial inequalities resulting from the history of settlement shape the results of plot-level land rights registration and, in turn, how these registration operations lead to new spatial differentiations and increase the heterogeneity of land tenure rights within the territory.

Mots-Clés

Bénin, droits coutumiers, formalisation des droits fonciers, trames territoriales, relations migrants/autochtones, inégalités spatiales

Key Words

Benin, customary rights, land rights formalization, territorial frames, autochthonous/migrant relationship, spatial inequalities

Le Pôle Foncier

Le *Pôle de recherche sur le foncier rural dans les pays du Sud* est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) fondé par le Cirad, l'IAMM, l'IRD et SupAgro. Il est accueilli à la Maison des Sciences de l'Homme de Montpellier.

Le Pôle vise à structurer et dynamiser les collaborations entre les équipes des institutions d'Agropolis-Montpellier qui conduisent des recherches sur le foncier rural – agricole, pastoral ou forestier – étendu à ses relations avec le périurbain, les zones côtières et les activités extractives, dans les pays du Sud.

Les activités du Pôle sont conduites en collaboration avec des partenaires du Sud ou relevant d'autres institutions du Nord.

Information et contacts : pole.foncier@mshsud.org

www.pole-foncier.fr

ISBN : 979-10-92582-70-3