Introduction. Identifying the rights and producing the law: the politics of land rights registration programs

Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur, Eric Léonard

▶ **To cite this version:**

Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur, Eric Léonard. Introduction. Identifying the rights and producing the law: the politics of land rights registration programs. Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Karthala, 2009, 978-2-8111-0311-8. hal-02817228

HAL Id: hal-02817228
https://hal.inrae.fr/hal-02817228

Submitted on 6 Jun 2020

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

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

Introduction

Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers

Jean-Philippe COLIN, Pierre-Yves LE MEUR, Eric LÉONARD[1]

En dépit du phénomène bien connu de croissance de la population urbaine à l'échelle mondiale, la question foncière en milieu rural conserve toute son actualité dans les sociétés du Sud. Dans le contexte actuel, caractérisé par le pluralisme des règles et des institutions de régulation foncière, par une marchandisation croissante de la terre, par une pression sans précédent sur les ressources naturelles et par une transformation profonde des systèmes d'activité, la question foncière est une préoccupation majeure des politiques publiques. Nombre de gouvernements ont engagé des politiques de sécurisation des droits fonciers et de décentralisation de la gestion foncière qui favorisent l'émergence de droits privatifs individuels supposés libérer les acteurs locaux de la double emprise de l'interventionnisme étatique et de l'influence coutumière[2].

---

1. Les auteurs remercient Emmanuelle Bouquet pour ses commentaires sur une version antérieure de ce texte.

2. Le Pacifique constitue un cas particulier à cet égard dans la mesure où plusieurs Etat de la région ont opté pour des politiques foncières explicitement coutumières, à fortement dimension identitaire et nationale (souvent marquées par un fort interventionnisme de l'État) ; voir Foster (1995), Ward et Kingdon (1995), Crocombe (2001). Les politiques foncières et territoriales de certains pays d'Amérique Latine, la Bolivie en particulier, ont récemment pris une orientation indigéniste post-néolibérale et multiculturelle (Assies, sous presse).

Le présent ouvrage rassemble un jeu d'études conduites au Mexique, au Pérou, au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, en Ethiopie, à Madagascar, en Indonésie et au Vietnam[3], qui s'attachent à l'analyse des politiques et programmes de reconnaissance des droits fonciers. Le terme de reconnaissance met l'accent sur le fait que ces interventions s'intéressent plus à la nature des droits qu'à leur distribution[4]. De telles interventions constituent le cadre dominant de la politique foncière en Afrique de l'Ouest ou à Madagascar, où il s'agit d'intégrer au cadre légal des systèmes fonciers coutumiers, qui organisent sur un mode largement informel la régulation foncière depuis la colonisation (*Chauveau* ; *Edja et Le Meur* ; *Jacob* ; *Teyssier* et al.). C'est aussi le cas au Mexique, où la réforme légale de 1992 a relevé pour partie d'une logique de reconnaissance et de formalisation de pratiques qui s'inscrivaient souvent en contravention du cadre réglementaire de la réforme agraire (*Bouquet et Colin* ; *Léonard* ; *Velázquez*). Même si c'est de manière moins nette, cela vaut enfin dans le cas du Vietnam, où les lois foncières de 1989 et 1993 viennent pour une large part entériner des pratiques foncières informelles héritées de la décollectivisation (*Fortunel*). L'enjeu de la reconnaissance marque également fortement l'exemple indonésien de réforme foncière (*Roth*), alors que le modèle éthiopien de certification foncière (*Deininger* et al.) semble pencher plus nettement vers une politique de création de droits post-collectivisation.

Les contributeurs à cet ouvrage sont pour certains chercheurs ou enseignants-chercheurs, pour d'autres, experts impliqués dans la production, la mise en œuvre ou l'évaluation formelle des politiques foncières ; d'autres enfin proposent leur analyse sur la base d'une expérience combinant recherche et expertise. Ils manifestent diverses sensibilités disciplinaires (anthropologie, géographie, économie, socio-économie), tout en partageant un fort ancrage empirique des analyses, parfois à travers la mobilisation d'enquêtes à large échelle, plus souvent à partir de recherches individuelles de terrain, de longue haleine et menées à une échelle localisée.

Cette introduction n'entend pas restituer l'ensemble foisonnant des résultats de ces analyses. Elle en propose plutôt une lecture orientée, à

---

3. Afin d'alléger le texte, la référence à ces études dans cette introduction et dans chacun des chapitres qui suivent se fera en appelant le nom des auteurs, en italiques, sans date.

4. Les débats actuels sont fortement marqués par l'essor récent des investissements fonciers à grande échelle réalisés ou envisagés par des États ou des firmes multinationales dans certains pays du Sud (GRAIN, 2008; Cotula *et al.,* 2009). L'incidence de ces investissements sur les politiques et les programmes fonciers ne sont pas pris en considération ici, dans la mesure où leur effectivité, leurs conditions de réalisation et *a fortiori* leurs effets restent à ce jour à documenter empiriquement.

travers un angle d'attaque spécifique : les dimensions socio-politiques des programmes de reconnaissance des droits fonciers, appréhendées à trois niveaux.

Le premier de ces niveaux concerne l'économie politique des États concernés et de leurs dispositifs de représentation et de légitimation à l'échelle des sociétés rurales. Il s'agit de rendre compte de la façon dont les réformes légales et les programmes d'enregistrement des droits résultent d'arbitrages entre d'une part, les critères d'efficience économique et/ou d'équité sociale, qui fondent leur formulation, et d'autre part, des critères qui relèvent de modes de gouvernementalité dépendants des contextes nationaux (Foucault, 2001 [1978])[5].

Le second niveau correspond à la configuration et à la dynamique propre des dispositifs officiels d'intervention dans le champ foncier rural : les administrations foncières et les programmes d'enregistrement des droits peuvent être considérés comme des « champs sociaux semi-autonomes » (Moore, 1973, 2000 ; voir aussi Griffiths, 1986 ; Merry, 1988)[6], dont les caractéristiques et le fonctionnement doivent être analysés non seulement en référence aux objectifs et aux moyens qui leur sont formellement assignés, mais aussi au regard de leur capacité à exprimer leurs propres intérêts et à générer leurs propres règles. Ces caractéristiques questionnent les présupposés de neutralité dont sont généralement crédités les dispositifs techniques de transcription, de cadastrage et d'enregistrement des droits.

Le troisième niveau d'analyse concerne les espaces concrets d'« opérationnalisation » sociale et territoriale de la politique foncière. À l'épreuve des enjeux locaux, les programmes d'enregistrement des droits sont l'objet d'interprétation et d'appropriation dont la portée dépasse largement les fonctions strictement agraires que les politiques foncières

---

5. Ces modes de gouvernementalité renvoient à des techniques de gouvernement qui sont en même temps des manières de problématiser un domaine de la vie sociale comme enjeu de gouvernement (de contrôle, de sécurité) : « Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. » (Foucault, 2001 : 655.) On parlera de « gouvernementalisation » pour évoquer les processus conjoints par lesquels se construisent et s'influencent mutuellement des techniques de gouvernement et des processus de subjectivation.

6. « [The semi-autonomous social field] can generate rules and customs and symbols internally, but that it is also vulnerable to rules and decisions and other forces emanating from the larger world by which it is surrounded. The semi-autonomous social field has rule-making capacities, and the means to induce or coerce compliance; but it is simultaneously set in a larger social matrix which can and does, affect and invade him… » (Moore 1973 : 720.)

attribuent généralement à la ressource foncière. Ces politiques sont en effet au cœur des processus de négociation et de redéfinition des catégories de citoyenneté locale et constituent des enjeux majeurs des modes de régulation de l'accès, non seulement aux ressources foncières, mais aussi aux autres ressources matérielles, politiques et symboliques (voir Jacob et Le Meur, sous presse).

Une première section de cette introduction présente l'évolution du référentiel international qui fonde les politiques de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers. Le référentiel actuellement dominant recommande la mise en place de dispositifs de certification foncière s'appuyant sur les communautés locales lors de la reconnaissance et de la validation des droits, et pose l'existence d'une « bonne gouvernance » comme condition pour qu'une telle politique soit couronnée de succès et permette de concilier efficience et équité. La suite du texte montre que ces orientations tendent à sous-estimer l'ampleur de la tâche, du fait qu'elles restent dans une conception d'ingénierie institutionnelle qui réduit la dimension politique des programmes de reconnaissance des droits à la volonté politique gouvernementale et à la transparence de la gestion publique. Elle explore, sur la base des différentes contributions à cet ouvrage et d'une ample revue de la littérature, les trois niveaux qui viennent d'être mentionnés : une lecture de ces réformes en termes d'économie politique des États concernés (section 2), un questionnement du postulat de la neutralité des dispositifs de reconnaissance et de formalisation des droits (section 3) et une exploration des espaces concrets d'opérationnalisation sociale et territoriale de ces politiques foncières (section 4). La conclusion tire quelques enseignements des études réunies dans cet ouvrage, en termes de politiques publiques.

Le référentiel des politiques de formalisation et son évolution

Le référentiel dominant mobilisé pour fonder les politiques de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers a radicalement évolué ces dernières décennies. Les années 1970 et 1980 ont été marquées par ce que l'on dénommera ici le paradigme « orthodoxe », qui prônait une politique systématique de cadastrage et de titrage, avec une substitution de droits privés individuels aux droits coutumiers. Les résultats peu probants de ce type de politique, qui pouvaient être mis en rapport, de façon générale, avec un diagnostic foncier superficiel, des postulats simplistes sur les conséquences positives de telles interventions et l'incapacité des États à mobiliser les moyens considérables nécessaires à ce type d'intervention,

ont conduit à une remise en cause de ce paradigme en tant que référentiel pour l'action publique.

Les vues orthodoxes

Selon la version standard de la théorie des droits de propriété, un droit de propriété privée individuelle et transférable constitue le garant d'une allocation optimale des ressources productives lorsque ces dernières deviennent rares (Demsetz, 1967 ; Johnson, 1972 ; Alchian et Demsetz, 1973 ; Feder et Feeny, 1991). S'agissant de la terre, la compétition croissante pour l'accès à la ressource foncière rend inefficace les systèmes de tenure commune (toujours envisagés comme précédant chronologiquement des formes de contrôle plus individuel de la terre) et conduit à des conflits et à une dégradation de la ressource foncière. Alors qu'en situation d'abondance foncière, le gain de l'établissement de droits de propriété privée ne justifie pas le coût de l'établissement de ces droits et de leur sécurisation (Johnson, 1972), l'efficience économique conduit au remplacement de la propriété commune par la propriété privée lorsque la terre augmente de valeur. Parce qu'il internalise les coûts et les bénéfices, le droit de propriété privée assure la meilleure incitation possible à un usage productif optimal de la terre : la valeur créée par l'usage revient intégralement au titulaire du droit exclusif, qui supporte également les conséquences d'éventuelles pratiques dommageables pour la ressource foncière. La transférabilité de ce droit permet aux producteurs les plus efficients de contrôler la ressource, car ils sont en mesure de payer l'accès à cette dernière à un meilleur prix que des producteurs peu efficients. Enfin, les conflits fonciers et les coûts qu'ils induisent sont réduits par une définition claire des droits, rendus par ailleurs exécutoires (*enforceable*).

La formalisation du droit de propriété privée par le titre, en sécurisant la tenure, est vue par le paradigme orthodoxe comme stimulant l'investissement à long terme : mise en place de réseaux de drainage ou d'irrigation, réalisation de plantations pérennes, etc. Cette formalisation faciliterait par ailleurs l'investissement en permettant, par la mise en garantie du titre, l'accès au crédit formel, moins onéreux, moins limité en quantité et à plus long terme que le crédit usuraire. Elle faciliterait également le jeu des marchés fonciers à l'achat-vente et locatif (réduction des coûts de transaction du fait de la disparition de l'incertitude portant sur les droits et les détenteurs de droits, sécurisation des transferts fonciers), et donc une meilleure adéquation de la distribution foncière aux disponibilités des moyens de production et des capacités des agents économiques (Feder et Nishio, 1998).

Dans cette perspective, les systèmes fonciers coutumiers sont considérés comme une contrainte pour le développement. Ils n'assurent pas une sécurité suffisante pour encourager les investissements et l'intensification – à cet égard, Johnson (1972) souligne les conséquences négatives, en termes d'efficience économique, du flou relativement au contenu des droits et aux titulaires des droits[7]. La terre soumise à une régulation coutumière ne peut pas être utilisée comme garantie pour l'accès au crédit. Enfin, les systèmes coutumiers seraient intrinsèquement réfractaires à la marchandisation des droits sur la terre, alors qu'un marché foncier doit émerger pour favoriser le passage de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale et permettre l'émergence d'entrepreneurs agricoles (Johnson, 1972 ; World Bank, 1975 ; Falloux, 1987 ; Feder et Noronha, 1987).

Cet argumentaire conduit à des préceptes simples en termes de politique foncière : il convient de favoriser l'émergence et le développement de droits privatifs individuels sur la base d'une définition claire de ces droits, sûrs et transmissibles, par des mesures légales appropriées, par le cadastrage et par la délivrance de titres fonciers. Il a guidé l'intervention de la Banque mondiale jusqu'à la fin des années 1980 (Falloux, 1987 ; Platteau, 1992 ; Bassett, 1993 ; Deininger et Binswanger, 2001).

Un tel argumentaire n'était en rien nouveau dans les années 1970-1980. Il avait déjà été formulé, dans des termes identiques, à l'époque coloniale, en particulier au Kenya où fut mis en œuvre, en 1954, le plan Swynnerton (Coldham, 1978 ; Berry, 1993). Il s'agissait alors de promouvoir l'agriculture d'exportation par la constitution d'unités économiquement viables, sécurisées par un titre de propriété individuelle privée.

Les critiques adressées à l'approche orthodoxe

L'approche orthodoxe a fait l'objet de nombreuses critiques portant tant sur le diagnostic posé sur les systèmes fonciers « coutumiers », que sur les attentes excessives qu'elle place dans la redéfinition ou la formalisation des droits fonciers.

En premier lieu, la politique de substitution systématique de droits privés individuels aux droits coutumiers à travers l'intervention légale ignore la flexibilité de ces droits, en particulier dans les contextes afri-

---

7. Déjà les physiocrates voyaient dans la sécurisation de la propriété le fondement de la croissance : « C'est la nécessité des dépenses que les propriétaires seuls peuvent faire pour l'accroissement de leurs richesses et pour le bien général de la société, qui fait que la sûreté de la propriété foncière est une condition essentielle de l'ordre naturel du gouvernement des empires » (Quesnay, 1969 [1766] : 62).

cains. Cette flexibilité s'exprime aussi bien à travers leur évolution, de fait, vers une plus grande individualisation sous la pression de la raréfaction de la ressource (croissance démographique, insertion dans l'économie marchande), qu'à travers l'émergence de multiples arrangements permettant l'accès au foncier (legs, prêt, location, métayage) (Simpson, 1976 ; Feder et Noronha, 1987 ; Bruce, 1988 ; Bassett, 1993 ; Basset et Crummey, 1993 ; Migot-Adholla et Bruce, 1994 ; Platteau, 1996 ; Lavigne Delville *et al*., 2001 ; Chauveau *et al*., 2006). Certains interprètent cette flexibilité comme la marque d'une adaptation efficiente des institutions agraires locales à l'évolution des prix relatifs des facteurs, qui conduirait, indépendamment de toute intervention publique, à l'individualisation et à la marchandisation[8] des droits sur la terre (Ault et Rutman, 1979 ; Migot-Adholla *et al*., 1991). On retrouve ici la théorie de l'innovation institutionnelle induite, selon laquelle le changement dans les prix relatifs des facteurs (du fait de l'évolution des techniques ou de changement dans les dotations en facteurs ou dans les préférences des agents économiques) conduit à l'émergence de nouvelles institutions à travers une incitation des agents à changer les règles du jeu économique (Ruttan et Hayami, 1984).

En second lieu, de nombreux travaux critiquent les équivalences établies entre droits coutumiers et insécurité d'une part, entre titrage et sécurisation foncière d'autre part. Certains auteurs définissent la sécurité de la tenure foncière comme la perception, par le possesseur d'une parcelle, de son droit à l'exploiter comme bon lui semble, à profiter de ses fruits et à l'engager dans des transactions temporaires ou permanentes sans interférence aucune (Migot-Adholla et Bruce, 1994). Dans cette logique, Place *et al*. (1994) distinguent trois dimensions de la sécurité foncière : (i) le contenu du faisceau de droits[9] : droit d'exclusion, absence de restriction sur l'usage et les transferts marchands ou non marchands ;

---

8. La littérature traitant de la marchandisation des droits coutumiers tend à assimiler le développement de transactions monétarisées à l'émergence de marchés fonciers au sens usuel du terme, en ignorant un possible enchâssement social et politique de ces transactions (Chauveau et Colin, sous presse).

9. La notion de faisceau de droit remonte à Maine (1861). Elle a été reprise dès les années 1950 par l'anthropologie britannique (voir Benda-Beckmann et Benda-Beckmann, 1999 : 42), puis par les économistes institutionnalistes (voir Colin, 2008). Sous des termes qui varient selon les auteurs, le faisceau est constitué des composantes suivantes : droit d'usage ; droit de tirer un revenu de l'usage ; droit d'apporter des modifications, des améliorations à la ressource foncière ; droit de déléguer l'usage de la terre à titre provisoire ou sans terme spécifique, à titre marchand (location, métayage, mise en gage, rente en travail) ou non marchand (prêt) ; droit d'aliénation (vente, donation, legs) ; droit à l'héritage ; droit d'administration enfin, au sens de « droit de définir les droits des autres » – contrôle des droits des autres relativement à l'usage, la délégation, l'investissement, le fait de tirer un profit, d'aliéner, la désignation de l'héritier.

(ii) la dimension temporelle, la durée de détention des droits devant garantir à leur détenteur le retour sur les investissements réalisés (un élément essentiel relativement aux investissement de long terme) ; (iii) l'assurance de non-contestation de ces droits ou de leur durée. D'autres auteurs restreignent la notion de sécurité foncière à la seule assurance de non-contestation des droits, indépendamment de considérations sur l'éventail du faisceau de droits (aliénabilité ou pas) et leur éventuelle durée (limitée ou non) (Simpson, 1976 ; Sjaastad et Bromley, 1997). Un contrat de faire-valoir indirect de court terme n'est ainsi pas intrinsèquement générateur d'insécurité. Pour les critiques du paradigme orthodoxe qui retiennent cette dernière conception de la sécurité foncière (indépendamment donc de la transférabilité des droits), les systèmes fonciers coutumiers peuvent assurer une sécurisation des droits (Stanfield, 1990 ; Platteau, 1996 ; Deininger et Feder, 2001 ; World Bank, 2003). En d'autres termes, l'approche orthodoxe sous-estime la sécurité de la tenure coutumière et assimile à tort la ressource foncière gérée dans le cadre d'un système coutumier à une ressource en accès libre (Bromley, 1989).

De façon symétrique, sécurité de la tenure et enregistrement formel des droits ne sont pas vus comme équivalents. L'intervention publique visant à formaliser les droits peut en effet conduire à augmenter la confusion et l'insécurité lorsqu'elle déstabilise un système foncier informel efficient ou lorsqu'elle accentue le pluralisme normatif (Roth *et al*., 1989 ; Atwood, 1990 ; Bruce *et al*., 1994 ; Platteau, 1996 ; *Roth*). Ainsi au Kenya, le titrage a conduit à une explosion des conflits (y compris intrafamiliaux) lors de l'établissement des limites des terres des segments de lignage et de l'identification des titulaires des droits (Brokensha et Glazier, 1973 ; Haugerud, 1983). Platteau (1996) souligne combien l'imposition d'un nouveau système de droits est susceptible d'être source de comportements opportunistes et de conflits, lorsque ces droits vont à l'encontre des normes locales et en particulier de la perception de ce qui est « juste » (rejet de la possibilité d'aliéner la terre, ou de l'aliéner au profit de non-autochtones, etc.). En définitive, le titre n'est ni nécessaire ni suffisant pour assurer la sécurité de la tenure : il peut y avoir une sécurisation des droits sans possession légale et, à l'inverse, un haut niveau d'insécurité des droits formels.

La formalisation des droits coutumiers pose par ailleurs une question fondamentale : « Sécuriser les droits de qui ? » – une préoccupation ancrée dans une réflexion mettant en rapport efficience et équité des politiques publiques. En premier lieu, en conduisant à l'appropriation individuelle de droits auparavant ouverts à tous les membres de la famille ou de la communauté, la formalisation peut porter préjudice aux anciens bénéficiaires des modalités informelles d'accès à la terre : femmes et cadets au sein des groupes domestiques, castés, éleveurs, non-autochtones, etc. Ce

risque est particulièrement susceptible de jouer dans des contextes caractérisés par la superposition, sur une même parcelle, de droits relevant de titulaires différents. En second lieu, la production de titres formels et le développement du marché foncier généralement attendu de cette formalisation peuvent profiter aux acteurs les plus à même de tirer parti du nouveau système, lors de la procédure de délivrance des titres puis à travers le fonctionnement du marché : politiciens, bureaucrates, élites économiques, lettrés[10].

La relation postulée par l'approche orthodoxe entre la disponibilité d'un titre et l'accès au crédit est vérifiée par certaines études (voir Feder et Nishio, 1998, relativement à des recherches conduites en Thaïlande, au Honduras, au Paraguay), mais elle n'est pas mécanique (Atwood, 1990 ; Barrows et Roth, 1990 ; Migot-Adhola *et al*., 1991 ; Platteau, 1996 ; World Bank, 2003 ; Hunt, 2004), pour un ensemble de raisons. Du point de vue de l'offre, elle suppose l'existence d'un système de crédit formel et est contrainte par la restriction globale du crédit à l'agriculture. La garantie sensée être apportée par le titre foncier peut également ne pas opérer, lorsque le titre est difficile à saisir du fait d'un système légal inefficient, du risque de troubles sociaux ou lorsque l'actif foncier n'est pas liquidable sur un marché trop étroit. La demande, quant à elle, peut être limitée par la crainte d'une saisie de la terre mise en garantie ou par l'absence d'opportunités d'investissement. Par ailleurs, la relation entre la disposition d'un titre et l'accès au crédit, lorsqu'elle est empiriquement avérée, ne se traduit pas forcément par une meilleure efficience productive, le crédit pouvant être utilisé à des fins non productives (Haugerud, 1983). La relation peut enfin ne bénéficier qu'aux grands exploitants, si la délivrance de crédit est biaisée en leur faveur (Carter et Olinto, 2003).

La relation entre la disponibilité d'un titre foncier et l'investissement est considérée comme souvent avérée en Amérique Latine et en Asie (voir les références citées par Holden *et al*., 2009). Dans différents contextes africains, par contre, un ensemble d'études de cas et d'études économétriques remettent en cause la relation forte postulée entre, d'une part, l'investissement ou la productivité des facteurs et, d'autre part, le type de possession ou la disponibilité d'un titre de propriété (Barrows et Roth, 1990 ; Migot-Adhola *et al*., 1991 ; Bruce et Migot-Adholla, 1994 ; Gavian et Fafchamps, 1996)[11]. Le constat est alors que le niveau des

10. Voir Brokensha et Glazier (1973), Coldham (1978), Haugerud (1983), Atwood (1990), Barrows et Roth (1990), Stanfield (1990), Migot-Adhola *et al*. (1991), Mackenzie (1993), Place *et al*. (1994), Roth *et al*. (1989), Binswanger *et al*. (1995), Platteau (1996), Ensminger (1997), Lastaria-Cornhiel (1997), Firmin-Sellers et Firmin-Sellers (1999), Fitzpatrick (2005), Bledsoe (2006), Varley (2007), Benjaminsen *et al*. (2008).

11. Dans une étude économétrique récente réalisée en Ethiopie, Holden *et al*. (2009) montrent toutefois un effet positif de la certification foncière sur la plantation d'arbres et

investissements productifs est moins contraint par la nature ou la forme des droits sur la terre, que par la faible rentabilité de la production agricole et par des imperfections dans l'environnement de marché (des produits, des intrants, du crédit) (Roth *et al*., 1989 ; Atwood, 1990 ; Barrows et Roth, 1990 ; Bruce *et al*., 1994 ; Binswanger *et al*., 1995). Même lorsque la relation entre le type de possession et l'investissement productif est empiriquement avérée, se pose la question du sens de la causalité. Le titre peut en effet être l'indicateur plus que la cause d'une productivité supérieure – les exploitants les mieux dotés en facteurs de production étant plus susceptibles que les autres d'engager les démarches de titrage (Carter *et al*., 1994). Dans certains contextes, c'est l'investissement (dans le défrichement, dans la plantation de cultures pérennes) qui établit ou sécurise le droit (Besley, 1995 ; Sjaastad et Bromley, 1997 ; voir également l'abondante littérature des années 1960-1970 sur le développement de l'agriculture de plantation villageoise en Côte d'Ivoire). L'investissement peut par ailleurs conduire à une demande de sécurisation par le titre et non pas résulter d'une formalisation des droits.

La relation forte postulée par l'approche orthodoxe entre la formalisation par le titre et l'activation du marché foncier est également discutée. Cette relation est certes observée dans certaines situations (voir Feder et Nishio, 1998, pour la Thaïlande ; Holden *et al*., 2007, pour le marché locatif en Ethiopie). Elle a par contre été infirmée, relativement aux ventes de terres, au Kenya, du fait de la persistance d'un contrôle familial ou communautaire sur le transfert des terres titrées (Haugerud, 1983), ou dans le contexte ougandais décrit par Bledsoe (2006 : 159), où le marché foncier est actif et efficient pour les terres non titrées, alors que les procédures administratives et leur coût freinent les transactions sur les terres titrées. D'autres études montent par ailleurs qu'un marché foncier dynamique à l'achat-vente ou locatif peut exister sans qu'il y ait eu formalisation des droits de propriété (Platteau, 1996 ; Edja, 2000 ; Chimhowou et Woodhouse, 2006 ; Colin, 2005 ; Colin et Bignebat, 2009).

À supposer qu'il existe et fonctionne sans coûts de transaction majeurs, la capacité du marché des achats-ventes à permettre un transfert efficient et équitable de la terre est questionnée dès lors que les marchés du crédit et de l'assurance sont imparfaits ou inexistants (Haugerud, 1983 ; Atwood, 1990 ; Bruce, 1993 ; Binswanger *et al*., 1995 ; Platteau, 1996 ; Deininger et Feder, 2001). L'idée qu'équité et efficience peuvent être conciliées lors des transferts fonciers repose sur l'hypothèse (en l'absence d'économies d'échelle) d'une relation inverse entre la dimen-

---

la productivité agricole – un résultat à mettre en rapport avec la forte incertitude pesant auparavant sur les droits d'usage dans ce contexte.

sion de l'exploitation et la productivité[12], qui rendrait l'exploitation familiale susceptible de payer un prix plus élevé pour l'accès à la terre. Toutefois, les grands exploitants sont fréquemment favorisés par un accès plus aisé aux crédits de campagne et d'équipement de nature à contrebalancer l'avantage des exploitations familiales relativement à la mise en œuvre du facteur travail. Cette même logique peut conduire au développement du marché du faire-valoir indirect sous la forme de *reverse tenancy*[13], et donc favoriser une concentration des structures d'exploitation. Le fait qu'en l'absence d'assurance et de recours possible au crédit, les petits exploitants mettent en œuvre des stratégies productives du type « faible risque, mais faible rentabilité » minore également l'avantage comparatif potentiel des exploitations familiales. Par ailleurs, et de façon centrale, les cessions réalisées par les petits exploitants peuvent relever, en l'absence de dispositif d'assurance et de crédit, de ventes de détresse et non d'une adéquation dans les dotations foncières opérée dans une logique d'efficience accrue. Enfin, les acheteurs de terre ne sont pas toujours les producteurs les plus efficients : l'acquisition peut être réalisée pour des motifs non économiques (prestige, pouvoir politique) ou à des fins spéculatives. En Afrique sub-saharienne, Bruce (1993) souligne l'absentéisme fréquent des acquéreurs membres de l'élite urbaine, qui a pour conséquence des terres mal gérées et moins productives que les autres. Sur un registre différent, un nombre croissant de travaux empiriques montre que le développement des transactions foncières s'accompagne souvent de conflits venant d'une remise en cause du principe même des transactions, d'interprétations divergentes quant à leur contenu (vente de la terre ou vente d'un droit d'exploitation, par exemple) ou encore de la contestation de la légitimité des acteurs à contracter[14].

Un dernier élément majeur de critique du paradigme orthodoxe tient à l'intérêt discutable d'une sécurisation par l'action publique lorsque le

---

12. La nécessité de superviser le travail (du fait de la nature spatiale de la production agricole et du caractère non standardisé des procès de production) confèrerait un avantage aux exploitations familiales, comparativement à des exploitations fondées sur l'emploi structurel de main-d'œuvre salariée, peu incitée à fournir un effort maximal. Le recours à la main-d'œuvre familiale évite de surcroît les coûts liés à la recherche et au recrutement de salariés.

13. Par *reverse tenancy*, on désigne des situations dans lesquelles des petits propriétaires cèdent en faire-valoir indirect une partie ou la totalité de leurs disponibilités foncières à de grands propriétaires fonciers (Binswanger et Rosenzweig, 1984) ou à des entrepreneurs agricoles qui, sans posséder de terre, disposent du capital d'exploitation, d'un accès au capital financier et d'expertise techno-économique (Colin, 2003 ; Amblard et Colin, 2009).

14. Dans les contextes africains, voir par exemple Berry (2002), Benjaminsen et Lund (2003), Lentz (2006), Peters et Kambewa (2007), Colin et Woodhouse (sous presse) ; dans le contexte mexicain, voir Léonard et Velázquez (2008).

système judiciaire est déficient et lorsque l'État est faible et ne dispose pas, en termes de capacités financières, humaines et administratives, des ressources considérables nécessaires à la mise en œuvre d'un dispositif de titrage (Migot-Adholla et Bruce, 1994 ; Platteau, 1996 ; Deininger et Feder, 2001). Cette contrainte intervient non seulement lors de la réalisation du programme d'identification et de reconnaissance des droits, mais aussi ultérieurement, pour l'actualisation des transferts fonciers (Coldham, 1978 ; Haugerud, 1983 ; Bruce *et al*., 1994 ; *Deininger* et al.).

Du paradigme de substitution au paradigme d'adaptation

Les critiques formulées à l'encontre de l'approche orthodoxe ont conduit à une évolution importante de la façon dont les économistes et les experts internationaux abordent la question des droits fonciers, de leur évolution et du rôle souhaitable de l'État dans leur définition, avec un net infléchissement des recommandations en matière de politique foncière[15]. La sécurisation foncière n'est plus vue comme requérant systématiquement un programme de cadastrage et de titrage :

> « Formal title is not always necessary or sufficient for high levels of tenure security. Increasing security of tenure does not necessarily require issuing formal individual titles, and in many circumstances more simple measures to enhance various dimensions of security can make a big difference at much lower cost than formal titles. » (World Bank, 2003 : 39.)

Pour ces critiques, la mise en œuvre d'un tel programme suppose une capacité institutionnelle suffisante et ne se justifie que sous certaines conditions : absence de système coutumier (zones pionnières) ; fréquence des conflits fonciers, comme souvent en zones de migration ; opportunité de forte valorisation des terres et de développement d'un marché foncier (zones péri-urbaines ou de production commerciale intensive) ; si un projet de développement doit être mis en place, qui aura une incidence foncière ; et enfin, s'il est possible d'anticiper raisonnablement un meilleur accès au crédit après la délivrance de titres fonciers.

Cette formalisation devrait être alors systématique pour une région donnée, plutôt que réalisée à la demande, afin de bénéficier d'économies d'échelle, d'assurer une meilleure circulation de l'information et donc de réduire les risques de comportements opportunistes, et enfin de permettre

15. Voir en particulier Atwood (1990), Stanfield (1990), Platteau (1992), Bruce *et al*. (1994), Deininger et Binswanger (2001), World Bank (2003), van den Brink *et al*. (2006), Deininger et Feder (2009).

une résolution plus rapide des conflits (Feder et Nishio, 1998). La reconnaissance formelle des droits n'impose pas nécessairement leur individualisation : il convient de ne pas exclure la reconnaissance de droits fonciers collectifs et la délivrance de titres collectifs. Elle ne requiert pas non plus systématiquement la procédure lourde du titrage et peut reposer sur une démarche qualifiée de certification, moins exigeante en termes de procédures légales et techniques. Par ailleurs, la question de la sécurisation des droits doit être dissociée de celle de leur transférabilité :

> « Observers are often concerned that better definition of land rights necessarily implies higher levels of transferability, and thereby creates the danger that households could lose their main source of livelihood, for instance, because of distress sales. (…) [but] tenure security can be enhanced quite independently from the rights to transfer land. » (World Bank, 2003 : 76.)

L'évolution du référentiel marque un retour en force de la « communauté », la sécurisation des droits étant dorénavant vue comme pouvant être réalisée de façon plus efficace et moins coûteuse dans le cadre des communautés locales qu'à travers une intervention directe de l'État :

> « Community-based approaches whereby a whole area is demarcated and internal administration of land rights (including provision of documentation) is left to the community may in many cases provide a cheaper alternative to formal titles (Platteau, 1996). However, the critical precondition for such an approach to work is that (…) decentralized institutions are accountable and effective, and that the certificates awarded by such authorities are legally recognized, entailing a possibility of converting them into more formal titles at a later stage. » (Deininger et Feder, 2001 : 314-315.)[16]

Les programmes de certification éthiopien (*Deininger* et al.) et malgache (*Teyssier* et al.) illustrent cette évolution dans le référentiel des politiques de formalisation foncière, avec une décentralisation des procédures et un souci de minimisation des coûts d'enregistrement (voir également Deininger et Feder, 2009).

Des voix discordantes soulignent toutefois le risque que cette stratégie de formalisation « soft », à travers les institutions coutumières ou décen-

16. Voir la collection d'articles réunis par Sikor et Müller (2009). Dans les contextes africains, Bruce et Knox (2009 : 1365-66) notent que la décentralisation porte plus sur les procédures de reconnaissance et de formalisation des droits que sur la production des règles organisant cette reconnaissance et formalisation.

tralisées, fait courir à certaines catégories d'acteurs – les femmes avant tout – qui souffrent déjà de discriminations dans certains systèmes coutumiers, ou encore l'opportunité qu'elle fournit aux « chefs coutumiers » d'asseoir davantage leur autorité, y compris à des fins propres (IIED, NRI et RAS, 2004 ; Peters, 2004 ; van den Brink *et al*., 2006 ; Berry, 2009). Les expériences ouest-africaines de reconnaissance de droits coutumiers au moyen des Plans fonciers ruraux (PFR) montrent bien que la question des autorités et des pouvoirs locaux resurgit inévitablement, malgré l'idéologie de la neutralité qui imprègne ces interventions (voir *infra* et *Edja et Le Meur* ; *Jacob*)[17].

Enfin, les recommandations aux décideurs politiques accordent dorénavant une priorité au renforcement des institutions de médiation des intérêts conflictuels (Bruce *et al*., 1994 ; Le Roy *et al*., 1996).

Dans ce nouveau paradigme, l'enjeu essentiel est d'élaborer des approches gradualistes, de passer du « paradigme de substitution » (de droits de propriété individuels aux droits coutumiers) au « paradigme d'adaptation » (des droits coutumiers) (Bruce *et al*., 1994). Le rapport de la Banque mondiale de 2003 témoigne ainsi d'une évolution considérable par rapport à la position de la Banque dans les années 1970 :

> « Given that customary tenure systems have evolved over a very long period of time, they are often well adapted to specific conditions and needs. Even in situations where such arrangements reach their limits, building on what already exists is in many cases easier and more appropriate than trying to re-invent the wheel, something that may end up creating parallel institutions with all their disadvantages. » (World Bank, 2003 : 62.)

L'écho favorable rencontré par les thèses de Hernando de Soto et de son *Institute for liberty and democracy* auprès de certains décideurs politiques du Sud comme du Nord pourrait toutefois conduire à un retour au paradigme orthodoxe. Selon de Soto (2000), la pauvreté des pays du Sud viendrait fondamentalement de l'absence de reconnaissance formelle des droits de propriété sur les biens dont les pauvres de ces pays disposent déjà. Leur reconnaître ces droits à travers la délivrance de titres libérerait le « capital mort » qu'ils détiennent, en leur ouvrant un accès au crédit formel. Le caractère simpliste de cette thèse est évidemment contesté par un grand nombre de spécialistes de la question foncière et d'ONG. Elle

17. Voir Platteau et Abraham (2001) et Karsenty (2008) pour des discussions critiques, allant dans le même sens, des politiques de développement participatif ou de la dévolution à ces « communautés locales » de pouvoir dans la gestion décentralisée des ressources naturelles.

ignore en particulier totalement les enseignements de décennies d'expériences de titrage, tels qu'ils viennent d'être rappelés : difficulté de formaliser les droits locaux, risques d'exclusion de certains acteurs, relation discutable entre le titrage et l'accès au crédit, etc.[18]

Au-delà de l'audience que rencontre actuellement cette thèse, le nouveau paradigme qui vient d'être brossé marque fortement la communauté du développement, comme en témoigne la convergence des textes de positionnement institutionnel émanant de la Banque mondiale (World Bank, 2003), des coopérations britannique (DFID, 2004 ; IIED, NRI et RAS, 2004), danoise (Lund *et al*., 2006) ou française (Comité technique « Foncier et développement », 2008[19]), de l'Union Européenne (2004), de la FAO (2006), de l'UNDP (2006).

L'opérationnalisation de ce nouveau paradigme à travers des programmes et des dispositifs d'intervention se heurte toutefois aux formes d'enchâssement socio-politique dont toute opération de développement fait l'objet aux différents niveaux de sa production et de sa mise en œuvre. La suite de ce texte explore ainsi les dimensions politiques attachées aux programmes de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers. A notre sens, la prise en compte explicite de ces dimensions éviterait aux programmes s'inscrivant dans le cadre du « paradigme gradualiste » de tomber dans trois types d'écueils : celui de l'ignorance des enjeux sociopolitiques qui marquent les différents niveaux de leur production (du national au local) ; celui d'une logique d'ingénierie institutionnelle à prétention neutraliste ; celui enfin d'une idéalisation de la « communauté ». Elle conduirait en outre à réduire les attentes inconsidérées ou les incompréhensions des effets inattendus de ces interventions.

Les politiques foncières entre changement légal et régulation politique

Quelles qu'en soient les orientations, les prescriptions du référentiel international en matière de politique foncière sont invariablement médiatisées par les enjeux spécifiques des champs politiques nationaux et locaux qui définissent leur cadre de mise en œuvre. Indépendamment des idées et des arguments mobilisés pour justifier l'introduction de réformes institutionnelles, c'est sur un tout autre registre, celui de la légitimité

18. Pour un argumentaire plus large, voir Woodruff (2001), Gilbert (2002), Benda-Beckmann et Benda-Beckmann (2003), Lavigne Delville (2005), Sjaastad et Cousins (2008).

19. Voir également la collection de textes réunis par Lavigne Delville (1998) dans un ouvrage co-édité par le Ministère français de la coopération.

sociopolitique et des rapports entre les différentes composantes de la société, que ces réformes sont généralement débattues dans les arènes nationales et locales. La politique foncière exprime en effet la « vision du monde » et de la nation que professent les élites au pouvoir, au même titre que les autres composantes de l'action publique, mais de façon symbolique car elle touche à un facteur central du rapport des individus à leur environnement naturel et social.

Cette « vision du monde » est elle-même contingente des modes historiques de construction de l'État et de ses formes d'intervention. Les politiques de reconnaissance et d'enregistrement des droits se greffent ainsi sur des structures et des institutions foncières, mais aussi sur des dispositifs publics, qui ont été largement modelés par les interventions antérieures et par les formes diverses d'application et d'appropriation dont ces interventions ont été l'objet. Dans un certain nombre de pays, elles sont mises en œuvre dans des contextes sociopolitiques fortement marqués par les politiques à visée redistributive (réforme agraire, colonisation, fiscalisation des grandes propriétés, etc.) qui ont contribué à façonner la construction des arènes politiques nationales et locales[20]. Dans la plupart des pays du Sud, en particulier ceux où le secteur agricole occupe une place économique et sociale prépondérante, la politique foncière est ainsi un élément fondateur des rapports de force et des compromis négociés aux différents niveaux de gouvernance autour de l'affectation et la gestion des ressources stratégiques. Elle intervient comme un mode de régulation central des systèmes politiques nationaux, en même temps qu'elle réalise une fonction fondamentale de représentation et de légitimation de l'État : celle qui relève de la constitution de « l'État-local » ou de « l'ancrage local » de l'État (voir entre autres Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Chauveau, 2000 ; Agrawal, 2005 ; Blundo et Olivier de Sardan, 2006 ; Lund, 2007), c'est à dire de la configuration des dispositifs de gouvernance locale par lesquels l'État central trouve des relais et une représentation pour son action en milieu rural. On touche ici aux dimensions non foncières de la politique foncière, celles qui concernent les rapports croisés entre l'accès aux ressources matérielles et symboliques associées aux statuts fonciers, la participation aux arènes politiques et l'exercice du pouvoir. Les législations et les pratiques administratives foncières cristallisent ainsi les coalitions d'intérêts et les compromis institutionnels sur lesquels reposent les régimes politiques, en même temps qu'elles s'inscrivent dans les trajectoires longues de construction de ces régimes.

---

20. Voir *Chauveau*, *Bouquet et Colin*, *Fortunel*, *Léonard*, *Mesclier*, *Velázquez* dans cet ouvrage, mais aussi Swinnen (2002) pour une référence aux pays d'Europe occidentale.

Politique foncière et structuration du champ politique national

Dans la majorité des pays du Sud, les choix effectués en matière de droits fonciers expriment des projets fondateurs dans la construction des États-Nations. En Amérique Latine par exemple, la mise en œuvre des politiques de privatisation des terres des communautés agraires au cours du XIX^{e} siècle a constitué un outil explicite d'incorporation à la Nation moderne des sociétés rurales, indiennes en particulier, et a joué un rôle structurant dans la recomposition mutuelle de ces communautés et des États libéraux. Les logiques de maintien ou de restauration de l'autonomie entre État et communautés ont par ailleurs constitué, jusqu'au premier tiers du XX^{e} siècle, une source récurrente de violence rurale (Williams, 1994 ; Mallon, 1995 ; Adelman, 1998). Par la suite, et dans la continuité de la réforme agraire mexicaine amorcée dès les années 1920, les politiques foncières redistributives ont été gérées par les États de la sous-région comme un outil essentiel de reconfiguration des sociétés rurales, pour les intégrer aux systèmes politiques et économiques nationaux (Warman, 1976 ; de Janvry, 1981 ; Grindle, 1986 ; Mackinlay, 1991 ; Steputtat, 2000 ; Zoomers et van der Haar, 2000 ; Assies, 2008 ; *Léonard* ; *Mesclier* ; *Velázquez*).

La (re)distribution des droits d'appropriation des ressources à base foncière au bénéfice de groupes sociaux déterminés a ainsi été au cœur de l'économie politique de la construction de l'État dans la plupart des pays du Sud. Le cas de la Côte d'Ivoire est particulièrement illustratif, où l'allocation des droits dans le cadre coutumier et à travers la « pratique administrative coutumière » – le jeu informel des agences et des représentants locaux de l'État dans la mobilisation des institutions formelles (Ley, 1972) – a constitué une composante clé de la mise en valeur des régions forestières par la colonisation agraire et le développement de la production paysanne de cacao et de café (Chauveau, 2000, 2006, cet ouvrage). La production juridique et la pratique administrative ont d'abord visé à peser sur le rapport de force entre les détenteurs de droits coutumiers fondés sur l'autochtonie et les migrants ivoiriens et étrangers bénéficiaires de transferts de droits dans le cadre coutumier, en faveur des seconds. Ces pratiques ont joué comme un accélérateur formidable des fronts pionniers qui alimentaient en rentes le fonctionnement du système politique et les élites nationales (voir à ce sujet Losch, 1999).

Une telle configuration est relativement commune en Afrique subsaharienne. On la retrouve notamment au Burkina Faso, où l'affirmation de la propriété éminente de l'État sur les terres, en créant une situation de pluralisme légal régulée par la pratique administrative coutumière, a fourni un outil pour soutenir les migrations de colonisation depuis le plateau mossi vers l'ouest du pays (où elles ont alimenté l'expansion de

la culture cotonnière, Paré, 2001), alors que dans le même temps, les opportunités d'appropriation privée, à travers des procédures complexes d'immatriculation administrative, ouvraient le champ aux stratégies foncières des acteurs les mieux placés dans les réseaux de pouvoir (Faure, 1995 ; *Tallet*). En Afrique Australe post-apartheid, la politique foncière est également au cœur des enjeux de construction et de légitimation des États, des modes de gouvernance et des formes de citoyenneté nationale et locale (Moyo, 2000 ; Hall, 2004 ; Hammar, 2005 ; Alexander, 2006 ; Mathis, 2007 ; Ntsebeza et Hall, 2007).

Les réformes actuelles, qui s'expriment dans la vague de programmes d'enregistrement et de formalisation des droits « coutumiers », si elles privilégient une gestion décentralisée des processus d'identification et de gestion des droits et de règlement des différends fonciers, révèlent, dans nombre des situations nationales abordées dans le cadre de cet ouvrage, la permanence des logiques d'instrumentation de la politique foncière à des fins de consolidation des projets nationaux ou, plus prosaïquement, des coalitions de pouvoir. Les processus décisionnels relatifs à l'orientation et aux modalités pratiques d'application de la politique foncière sont ainsi fortement marqués par les logiques des élites nationales, mais aussi par certains compromis fondateurs de l'État national. Au Vietnam comme en Côte d'Ivoire, le projet de ces élites de maintenir leur contrôle sur les processus d'allocation des droits fonciers au bénéfice des groupes susceptibles d'adhérer à leur projet hégémonique demeure au cœur des réformes légales. En Côte d'Ivoire, la réforme législative de 1998 sanctionne l'épuisement des compromis fondateurs du régime houphouëtien et traduit la recomposition de la géopolitique ivoirienne au profit des ressortissants de l'Ouest forestier : elle offre une large ouverture à la renégociation des droits acquis par les migrants en attribuant un rôle prééminent aux autochtones dans les processus de reconnaissance de ces droits (la loi fonde ces processus sur la notion de « droit coutumier conforme aux traditions ») et en excluant les non-ivoiriens de l'accès à la propriété (*Chauveau*). Dans le centre du Vietnam, l'individualisation des droits par l'attribution de baux emphytéotiques, entreprise conjointement au redécoupage des communes rurales, bénéficie avant tout aux migrants kinh s'installant sur les territoires autochtones qui avaient été vidés de leurs usagers à l'occasion de la collectivisation et du regroupement des villages au sein des fermes collectives, poursuivant ainsi une tendance historique dans la construction et l'expansion de l'État vietnamien (*Fortunel*).

Dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest – mais aussi en Afrique Australe –, les programmes d'enregistrement des droits fonciers coïncident par ailleurs avec le développement d'un entreprenariat agricole concurrentiel, fortement lié aux élites politiques, considéré comme plus à même de répondre aux besoins en produits et en devises de l'économie

nationale (cette situation est également caractéristique du cas péruvien analysé par *Mesclier*). Au Sénégal et au Burkina Faso, la complexité du cadre légal et les incompatibilités ménagées à sa mise en œuvre effective favorisent les coups de force opportunistes dans l'appropriations des ressources foncières de la part d'acteurs insérés dans les réseaux de pouvoir étatique (fonctionnaires, entrepreneurs d'origine urbaine, autorités villageoises). Cette tendance est particulièrement accentuée dans les zones recelant le plus fort potentiel économique : périmètres irrigués, bas-fonds, zones cotonnières, espaces périurbains[21]. Ce développement d'une agriculture à caractère entrepreneurial se produit conjointement avec le renforcement des tensions sociales, entre générations, entre autochtones et migrants, entre agriculteurs et éleveurs, qui ont pour théâtre le champ coutumier et auxquelles le cadre juridico-légal ne fournit pas d'espace d'expression et de résolution (*Tallet*). L'introduction de nouvelles dispositions légales en matière foncière semble s'inscrire ici dans le prolongement des logiques et des pratiques historiques (des « dépendances de sentier ») caractéristiques du fonctionnement de l'État.

En Afrique sub-saharienne, les processus de définition et de mise en œuvre de la politique foncière révèlent par ailleurs la permanence d'une logique de centralisation au niveau de l'État des décisions stratégiques dans l'élaboration des législations et des réglementations, qui se combine avec un degré variable de déconcentration (à l'échelle d'agences sectorielles) et de décentralisation (en prise ou non avec les processus d'institutionnalisation des municipalités et communes) des modalités de mise en œuvre et de gestion quotidienne des règles officielles (Boone, 1998 ; Bruce et Knox, 2009). Cette logique s'inscrit dans la continuité des pratiques de gouvernance coloniale analysées par Mamdani (1996), avec toutefois une différence d'importance, relative au poids du dispositif de l'aide et du développement international dans la conception, le financement et la mise en œuvre des politiques foncières, comme le montrent plusieurs chapitres de ce livre, y compris hors du contexte africain (voir *Roth*, ainsi que Li, 2007, sur le cas indonésien).

Un aspect particulier de ces processus de changement institutionnel réside dans leur dimension transgénérationnelle et leur coïncidence avec les phases de reconfigurations des alliances et des compromis politiques au niveau de l'État. L'adoption ou l'adaptation de nouveaux référentiels dans la définition légale des droits de propriété ne se fait pas à n'importe quel moment, et n'est pas portée par n'importe quel type d'acteur poli-

21. Un constat similaire a été fait dans le cas du Kenya au début des années 1970 (Brokensha et Glazier, 1973), ainsi que, pour la période récente, en Afrique du Sud (Hall, 2004), aux Philippines (Borras, 2006) ou, de façon plus générale, à propos des réformes agraires assistées par le marché (Borras, 2003).

tique. La « doctrine foncière » est souvent employée comme une composante (centrale dans les pays dont l'économie est dominée par le secteur agraire) d'un ensemble de ressources légitimant un renouvellement au sein de la classe politique nationale[22]. L'intégration des nouveaux paradigmes dans les débats nationaux répond ainsi fréquemment à des transitions dans la composition générationnelle des arènes politiques nationales. Cette question prend un relief particulier au regard des politiques de reconnaissance et d'enregistrement des droits mises en œuvre depuis le milieu des années 1990, dont l'émergence dans les agendas politiques nationaux coïncide, dans certains pays du Sud, en Afrique sub-saharienne et en Asie du Sud-Est notamment, avec la disparition de la génération qui est dans plusieurs cas celle des « pères de la Nation ».

La construction des dispositifs d'ancrage local de l'État et la question de l'autonomie relative des « communautés rurales » et de l'État

La politique foncière, et plus spécifiquement la désignation de qui est légitime pour arbitrer et valider l'allocation des droits sur la terre et les ressources naturelles, ainsi que les usages qui en sont faits, sont des enjeux centraux des processus de construction des États. À 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 rurale. Des exemples contemporains sont fournis en Asie du Sud-Est (Laos, Vietnam) par les politiques de redéfinition et d'enregistrement des droits fonciers à l'échelle de communes rurales dont les périmètres administratifs et territoriaux sont redéfinis (Evrard, 2002 ; *Fortunel*). La politique foncière a ainsi constitué un instrument historique d'ancrage local et de manifestation du pouvoir de l'État national, en particulier durant les périodes qui suivent des bouleversements politiques, tels que des guerres ou des changements violents de régime (voir Peluso *et al*., 1995).

Le cas du Mexique fournit un exemple accompli de construction du système de gouvernance rurale et d'ancrage local de l'État à travers l'intervention publique sur le foncier. Issu d'une révolution dont les bases

22. Ces conditions sont fortement présentes dans les cas du Mexique du président Salinas de Gortari ou de la Côte d'Ivoire post-houphouëtienne. *A contrario*, le cas du Zimbabwe fournit un exemple de l'instrumentation politique de la politique foncière pour empêcher ce passage de témoin.

armées étaient paysannes et les revendications foncières l'un des ressorts, l'État mexicain a inscrit la réforme agraire, sous la forme de dotation à des communautés villageoises créées *ex profeso*, au frontispice de la constitution nationale. Durant plus de soixante-dix ans, la réforme agraire a structuré l'action publique en milieu rural (Mackinlay, 1991). En démantelant les structures communautaires de type coutumier et les latifundia agricoles sur lesquels reposait l'organisation politico-territoriale depuis l'époque coloniale, elle a surtout constitué le fondement du projet de modernisation et d'intégration du monde rural à la Nation « révolutionnaire » (Knight, 1994 ; Rus, 1994 ; Léonard, 2004). Les nouvelles communautés, les *ejidos*, ont constitué la pièce fondamentale du dispositif d'ancrage de l'État et de contrôle sociopolitique de la paysannerie, qui était complété par les agences locales des administrations foncière et agricole et de la banque de développement, ainsi que par les sections locales du syndicat paysan et du parti officiel (*Bouquet et Colin* ; *Léonard*). L'*ejido* a ainsi fourni un support privilégié du développement et de l'activité de la bureaucratie gouvernementale, ainsi qu'un réservoir de votes captifs pour le Parti révolutionnaire institutionnel qui s'est maintenu au pouvoir entre 1929 et 2000 (Warman, 1976 ; Hoffmann, 1997 ; Pansters, 1997). Durant cette période, les formes modernes de représentation et de légitimation de l'État ont été entretenues (et renouvelées) par la pratique administrative quotidienne qui régulait les rapports entre les communautés ejidales, l'administration de la réforme agraire, les syndicats paysans officiels et les entreprises agro-industrielles ou bancaires du secteur public (Nuijten, 2003).

Dans un contexte d'interventionnisme plus restreint et d'institutionnalisation moindre du pouvoir central, la « pratique administrative foncière coutumière » a également fourni l'un des fondements du dispositif d'ancrage local de l'État en Côte d'Ivoire forestière, en détournant au profit de cet État et de ses représentants locaux (agents des administrations centrales, cadres villageois incorporés à la fonction publique, responsables locaux du PDCI-RDA) la dimension sociopolitique du « tutorat » traditionnel entre autochtones et migrants (Chauveau, 2006 ; *Chauveau*). La gestion administrative pragmatique et informelle de la question foncière au bénéfice des non-autochtones, en affaiblissant les capacités de régulation foncière des autorités traditionnelles et en facilitant les installations de colons agricoles, a participé de la légitimation de l'État ivoirien. Cette légitimité n'a pas souffert de remise en question forte tant que les ressources dérivées de l'expansion de la frontière agraire ont permis de donner aux autochtones, aînés et jeunes gens, des contreparties à la dépossession foncière et à la perte de leur autonomie politique, notamment via l'amélioration des services publics, la croissance des activités urbaines et les emplois dans la fonction publique. La

crise financière et politique des dernières années du régime du président Houphouët-Boigny, ainsi que l'application brutale des politiques de libéralisation, ont toutefois conduit à une remise en question des modes de régulation du système de gouvernance et les compromis sociopolitiques qui le fondaient, pour déboucher sur la crise politico-militaire qui a marqué les dix dernières années (*Chauveau*).

Pour autant, la construction du dispositif d'ancrage local de l'État à travers la politique foncière est loin de relever d'une simple imposition administrative ou du déplacement des institutions coutumières par les règles officielles. Elle procède au contraire de processus composites et contextualisés de construction mutuelle de « l'État local » et de la « communauté paysanne » (voir la quatrième section de ce chapitre), dont les contextes africains sont particulièrement riches en illustrations. Les travaux d'Ensminger au Nord-Kenya (Ensminger, 1990 ; Ensminger et Rutten, 1991) montrent ainsi que le processus d'incorporation de la société orma à l'État a pour une large part relevé des logiques d'externalisation, par les autorités coutumières, des coûts de mise en œuvre d'un changement dans le contenu et la distribution des droits de propriété (le démantèlement de parcours communs au profit d'une individualisation des droits d'accès) dont la nature était largement endogène. La dynamique d'institutionnalisation de l'État au sein des communautés rurales à travers la politique foncière peut également être saisie comme une opportunité de résurgence ou de consolidation des chefferies coutumières, comme cela a été observé au Kenya, chez les Mbeere, (Brokensha et Glazier, 1973) ou au Kwazulu-Natal (Mathis, 2007). Dans cette province, la conduite des procédures de restitution de terres aux communautés natives (*Tribal authority*), dans un contexte de décentralisation politique, semble conduire à des processus relativement courants de renforcement du pouvoir des « leaders coutumiers » que les régimes colonial et d'apartheid avaient mis en place. L'ancrage local de l'État se réalise ainsi à travers les chefferies administratives dont le fonctionnement relève encore souvent du « despotisme décentralisé » d'origine coloniale (Mamdani, 1996). Cette situation apparaît également présente au Zimbabwe, où le *Traditional leader act* de 1998 et la dynamique officielle de « retraditionnalisation » politique entreprise depuis 2000 ont contribué à restructurer le dispositif d'institutionnalisation de l'État autour de la figure des chefs coutumiers (Alexander, 2006).

Ces situations soulignent le caractère contingent des politiques étatiques et de leurs dispositifs techniques vis-à-vis des formes historiques d'interaction entre l'État et les communautés rurales. Au risque de caricaturer une réalité qui se caractérise par la diversité de ces formes d'interaction, on pourrait avancer que l'effectivité de l'ancrage local de l'État et la fluidité des interactions entre ses représentants et les sociétés

rurales ont pour corollaire la réduction de l'autonomie, non seulement des communautés vis-à-vis du pouvoir central, mais aussi celle de ce dernier vis-à-vis de ses propres dispositifs d'ancrage local. La production des cadres normatifs de la politique foncière peut ainsi être contrainte, à tout le moins influencée, par les objectifs des représentants de l'État d'assurer à la fois leur légitimité vis-à-vis de leurs interlocuteurs villageois et leur efficacité du point de vue des administrations centrales. Cette tendance prend un relief particulier au regard des réformes foncières contemporaines, dans lesquelles les procédures de formalisation des droits se combinent avec la déconcentration et la décentralisation de leurs modes de gouvernance. Les rapports historiques entre les collectivités rurales et les acteurs chargés de les représenter, d'une part, les agences en charge des opérations foncières, d'autre part, apparaissent déterminants dans l'orientation du changement institutionnel résultant de l'intervention – un point largement développé dans les sections suivantes.

B. Tria Kerkvliet (1995) montre ainsi comment, au Vietnam, la politique de délégation de droits fonciers individuels aux ménages ruraux s'est enchâssée dans des altérations/adaptations des règles de fonctionnement des coopératives agricoles. Ces altérations, qui avaient dans un premier temps été introduites par les cadres communaux de ces coopératives pour remplir les objectifs de production qui leur étaient assignés, ont ensuite contraint les échelons supérieurs du parti et du gouvernement à réviser les normes d'usage des ressources.

Au Mexique, des logiques similaires ont orienté le processus de négociation et de mise en forme de la réforme constitutionnelle de 1992, qui modifie profondément le cadre de régulation antérieur au profit d'une individualisation des droits et de l'autorisation des transactions marchandes (*Bouquet et Colin* ; *Velázquez*). La formulation légale finalement adoptée montre une inflexion remarquable des principes initiaux de la réforme, ainsi qu'il en a été de sa mise en œuvre (Warman, 1996 ; *Bouquet et Colin*). Les représentants de l'administration de la réforme agraire et des autres composantes du dispositif d'ancrage local de l'État (cadres du Parti révolutionnaire institutionnel et du syndicat officiel) ont pesé, à différents niveaux de l'organisation du pouvoir fédéral dans le sens d'une altération sensible de ces principes, en particulier ceux qui concernaient la libéralisation des marchés fonciers et les fonctions de régulation socio-politique de l'*ejido*, l'institution qui constituait le pivot du dispositif d'ancrage rural de l'État. Dans sa formulation finale, la loi de 1992 réaffirme ainsi certaines formes de contrôle communautaire des transferts fonciers, un régime de propriété distinct de la propriété privée et le maintien de l'*ejido* en tant qu'instance de représentation et de coordination des titulaires de droits fonciers.

L'intervention comme dispositif : la fiction de la neutralité

Les dispositifs de reconnaissance des droits sont conçus comme de simples outils d'identification et d'enregistrement des droits, des outils présumés neutres puisqu'ils se limitent en théorie à reconnaître l'existant, sans intervenir sur les différends et sans se substituer aux autorités chargées de légaliser les droits reconnus localement (le cas malgache fournit cependant un contre-exemple). Cette présomption de neutralité, de mesure objective et circonscrite de l'objet des droits, attachée à la dimension technique, s'appuie à présent sur la nouvelle sophistication de l'appareillage technologique au service des opérations de cadastrage (GPS, photo-satellites, SIG). Le renforcement des capacités techniques de mesure, d'enregistrement et d'actualisation a accrédité l'idée qu'il était désormais possible de représenter et de nommer avec précision et objectivité les droits sur la ressource foncière. Apparemment, on se situe ici dans le registre du transfert de technologie (technologie à la fois technique et institutionnelle), *a fortiori* dans les cas d'enchâssement de l'intervention dans un projet d'aide au développement (*Edja et Le Meur* ; *Jacob* ; *Roth*), même si la logique d'identification des droits tels qu'ils sont décrits par les ayants droit renvoie à un savoir local (sur la terre, les limites, l'appropriation, le peuplement). Ce savoir est décrypté dans le cadre d'une « ethnographie appliquée » qui inscrit les droits dans des catégories préétablies et les dés-enchâsse du champ sociopolitique et cognitif qui leur donne sens et conditionne leur effectivité (*Edja et Le Meur* ; *Jacob* ; *Velázquez* ; voir également Chauveau, 2003 ; Le Meur, 2006a).

On retrouve ici la notion de dispositif telle qu'elle a été façonnée par Foucault dès les années 1970 et reprise de plus en plus largement, en particulier depuis les années 1990, par différents courants des sciences sociales. Foucault caractérise le dispositif comme un ensemble hétérogène d'acteurs, d'institutions, d'idées et d'objets, plus précisément comme « le réseau qu'on peut établir entre ces éléments » (Foucault, 2001 [1977] : 299). Agamben ajoute que « le dispositif a toujours une fonction stratégique concrète et s'inscrit toujours dans une relation de pouvoir. Comme tel, il résulte des relations de pouvoir et de savoir » (2007 : 10-11). La question ici est celle de la « performativité » des dispositifs, qui conduit à s'interroger sur « [leur] capacité à (re)configurer des acteurs et leurs pratiques, ainsi que sur les espaces de négociations et de jeux qu'ils ouvrent » (Beuscart et Peerbaye, 2006 : 4). Cette configuration d'acteurs est aussi une configuration d'objets – l'appareillage technique mentionné plus haut, dont le degré de sophistication varie grandement – et les opérations foncières apparaissent comme la résultante de ces

interactions entre acteurs, institutions, normes, idées, objets, constituant l'instrumentation hétérogène des politiques foncières (cf. Lascoumes et Le Galès, 2004).

Plusieurs chapitres de ce livre montrent que la neutralité affichée est loin d'être effective, et ce pour trois raisons essentielles : le dispositif d'intervention n'est pas une simple instance d'exécution, mais constitue un champ social semi-autonome ; l'intervention pose le problème et les enjeux de la catégorisation des droits ; la participation des acteurs locaux, revendiquée par la plupart des interventions, joue un rôle complexe dans l'opérationnalisation des dispositifs. Ces trois dimensions interagissent de manière différente selon que l'intervention s'intéresse plus ou moins spécifiquement à la nature des droits fonciers. S'agit-il de reconnaître des droits supposés « déjà-là », comme le proposent les PFR ouest-africains, les attributions des guichets fonciers à Madagascar et le Procede au Mexique, ou de créer des droits via des procédures plus proche de l'immatriculation, comme dans les cas éthiopien ou vietnamien ? Le point d'équilibre entre reconnaissance et création variera en fonction du poids relatif de ces deux objectifs aux différents niveaux de production des politiques foncières, sachant qu'aucune des politiques discutées ne se réduit à un seul d'entre eux. Il n'y a jamais pure création de droits. Les procédures d'immatriculation ou de certification foncière doivent faire avec l'existant, ne serait-ce que sur le mode de la négociation informelle. La pure reconnaissance de l'existant est, elle aussi, une fiction, fiction qui structure certaines interventions et contribue à masquer leurs effets sur la nature des droits, la distribution des ressources et les transformations de la territorialisation. Enfin, la mise en avant de l'un de ces deux pôles va tendre à inscrire les interventions dans des « récits » de politique publique[23] divergents, voire opposés (*Lavigne Delville*).

Les dispositifs d'intervention comme champs sociaux semi-autonomes

Les interventions foncières mobilisent une construction institutionnelle et des répertoires normatifs qui ensemble génèrent un champ social dont les participants et les frontières ne sont pas définis *a priori* mais dans le cours de l'action, que l'on peut qualifier de semi-autonome à la

23. La notion de « récit de politique publique » (*policy narrative* : Roe, 1994) se réfère aux procédés par lesquels un ensemble d'hypothèses sont mises en forme, certifiées et stabilisées afin de fonder une décision publique, dans une situation d'incertitude et de dissensions dans la détermination des options politiques (Radaelli, 2000). Les « récits » visent à « imposer une décision publique et [à] exclure toute alternative, sur la base de la confrontation d'hypothèses schématisées et de la présentation simplifiée (voire tronquée) des connaissances disponibles et des faits » (Hassenteufel, 2005 : 128).

suite de Sally Falk Moore (1973), au sens où il est structuré par des référents cognitifs et normatifs qui lui sont pour partie externes.

Un élément central de l'analyse des réformes légales et des programmes de certification concerne leur opérationnalisation, leur traduction en actes par des dispositifs d'intervention parfois constitués *ex profeso* : services administratifs centraux ou régionaux (système préfectoral ou ses équivalents, en Afrique de l'Ouest), administration agraire (Ministère de la réforme agraire, *Procuraduría agraria*, *Registro agrario nacional* au Mexique), administrations provinciales et comités populaires locaux au Vietnam et au Laos (Moizo, 2006), dispositifs hybrides composés d'administrations publiques, d'opérateurs privés et d'organisations non gouvernementales dans le cadre de projets d'aide au développement (projets de gestion des terroirs pour les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest ; projet de développement intégré en Indonésie). Pour autant, et quel que soit l'appareillage technique sur lequel il s'appuie, le dispositif d'intervention n'est pas une simple instance d'exécution des politiques publiques, un vecteur neutre du nouveau cadre légal. Il assure sa mise en application en fonction de ses logiques et marges de manœuvre propres, et constitue ainsi une interface au travers de laquelle la politique peut subir des transformations par rapport à sa formulation initiale. Le dispositif d'intervention constitue ainsi un champ social semi-autonome, générateur de pluralisme normatif et opérateur de processus complexes de traduction mobilisant des ensembles hétérogènes d'acteurs, d'idées et d'objets[24].

Ainsi, au Mexique, l'administration agraire adopte une position pro-*ejido* et anti-marché qui trouve une traduction dans la façon dont la nouvelle loi agraire et le Procede sont interprétés et mis en pratique (*Bouquet*). L'accent est systématiquement mis sur le thème de l'organisation des *ejidatarios*, sur le respect de leur autonomie (*Velázquez*), sur la valorisation des dotations ejidales comme un patrimoine à transmettre à ses enfants, sur l'importance du maintien de l'*ejido* comme institution foncière. Le développement du marché foncier est en revanche présenté comme un phénomène potentiellement dangereux qu'il est de la responsabilité de l'administration agraire de maintenir sous contrôle (*Bouquet et Colin*). En alourdissant les procédures d'achat de terres ejidales au-delà des prescriptions du cadre légal, l'administration vise à protéger les *ejidatarios* mais elle s'oppose aussi *de facto* au développement de ce marché

24. Nous employons la notion de traduction au sens de Callon, comme processus non seulement technique mais aussi politique de réassemblage et de transformation du monde : « La définition des groupes, de leur identité et de ce qu'ils veulent ou poursuivent, est constamment négociée tout au long du processus de traduction. Ce n'est pas un donné intangible, mais une hypothèse (une problématisation) introduite par certains acteurs et qui par la suite se voit plus ou moins infirmée, confirmée ou transformée » (1986 : 181).

– et elle s'expose, ce faisant, à une résurgence du pluralisme institutionnel, qui prédominait dans le contexte antérieur de régulation des transferts de droits et que la réforme de 1992 visait précisément à résorber. Elle néglige de diffuser l'information sur ce thème et toute initiative des *ejidos* se heurte à un discours dissuasif, qui mêle éléments idéologiques (l'*ejido* doit être préservé) et pratiques. La perception de la réforme par les agents de l'administration agraire se conjugue ainsi aux circonstances de sa mise en œuvre pour contribuer à en modifier le sens et la substance, et conduit à penser la réforme comme un projet de marchandisation de la terre ejidale entravé par ceux-là mêmes qui sont chargés de le mettre en œuvre (*Bouquet*).

Dans le cas indonésien, la mise en œuvre de l'intervention via un projet de développement aboutit à générer un « droit du projet » qui combine les conceptions normatives des bailleurs sur le développement, avec des emprunts à la réforme foncière indonésienne venant alimenter le pluralisme juridique issu des combinaisons déjà existantes entre droit coutumier et droit étatique (*Roth*).

Les lacunes, imprécisions ou ambiguïtés de la loi (constatées dans toutes les situations étudiées) ouvrent autant d'espaces au dispositif d'intervention pour jouer de sa semi-autonomie – en particulier du fait de la nécessité de résoudre des problèmes pratiques au fur et à mesure qu'ils se posent, en fonction des lectures qui sont faites du nouveau contexte et des enjeux qui en découlent. La catégorie des ajustements locaux est par définition hétérogène. Elle comprend tout à la fois les interprétations différentes faites des procédures et documents des opérations foncières, voire de la philosophie d'ensemble de l'opération, et des innovations locales, non prévues par le cadre légal ou dans les instructions officielles et souvent peu discutées et rationalisées (au-delà des agents les mettant en action). Ce jeu de composition des agents des dispositifs d'intervention a été noté lors de la réalisation des PFR en Côte d'Ivoire (Chauveau, 2003), au Bénin (*Edja et Le Meur*) et au Burkina Faso (*Jacob*). Le pluralisme normatif « informe » en permanence les logiques des acteurs qui peuvent faire des choix stratégiques entre options (choix largement conditionnés par les ressources dont ils disposent) et aussi instrumentaliser certains éléments matériels du dispositif de l'intervention (*Edja et Le Meur*) mais doivent aussi, très souvent, répondre à des injonctions éthiques et opérationnelles contradictoires, à l'image du technicien de l'administration agraire mexicaine dont *Velázquez*, à la suite d'Arce et Long (1993), décrit l'inconfortable situation entre sa hiérarchie et les groupes de paysans avec lesquels il travaille. L'arène de confrontation, de négociation, d'alliance et d'échanges que définit l'intervention est pleine de chausse-trappes, de discontinuités cognitives, normatives, sociales qui constituent, selon les moments, des contraintes ou des ressorts de l'action, comme le

montrent les hésitations et les changements de cap des agents des PFR burkinabè et béninois. Les exécutants du programme indonésien de certification foncière décrit par *Roth* adoptent des stratégies différentes selon la position qu'ils occupent dans leur hiérarchie administrative, les marges de manœuvre dont ils disposent et les injonctions auxquelles ils ont à répondre – décaisser les fonds, atteindre les objectifs quantitatifs de délivrance de titre, limiter les conflits... –, injonctions dont l'auteur montre qu'elles génèrent des situations de dilemmes inextricables pour les agents intermédiaires du projet.

Nommer les droits : présupposés et effets de la catégorisation

L'identification et la reconnaissance des droits fonciers posent le problème de l'identification de ces droits et de leurs détenteurs. Elles passent par un acte de catégorisation qui implique un travail d'interprétation et de mise en forme de la réalité concernée visant à la rendre « lisible » et gouvernable (Scott, 1998 ; Rose, 1999 ; Li, 2005). Ce travail n'est certainement pas neutre, dans ses présupposés comme dans ses effets, entre autres parce qu'il touche non seulement à la définition des droits, mais aussi à l'identification des ayants droit (et donc, en creux, à celle des exclus) et à la position et au rôle des collectifs et des autorités. L'entreprise de catégorisation s'étend aux dimensions spatiales et aux agencements qui les organisent (quartier, village, terroir…).

Les catégories locales de droits (et à plus forte raison leur traduction dans la langue officielle des anciens colonisateurs : « héritage », « don », « prêt », « achat ») restituent difficilement le contenu exact des droits et des modes effectifs d'accès aux ressources. En outre, les contraintes pratiques de l'enregistrement – standardisation de l'enquête, contraintes en temps et en argent, formation limitée des enquêteurs, fiches d'enquête (parfois trop) simplificatrices, support cartographique ou photographique insuffisant… – nécessitent une codification qui appauvrit encore le contenu réel des droits. De façon très concrète, la conception et l'utilisation des fiches d'enquête sont indissociables de la question des catégories jugées pertinentes par le dispositif d'intervention, par rapport à l'éventail des concepts « émiques » (au sens de discours, catégories et représentations locales, Olivier de Sardan, 1998 : 159) : répertorier et reconnaître des droits est dès lors une affaire de traduction comme mode de production et de gestion d'un savoir qui est intrinsèquement un travail de découpage et de transformation de la réalité.

Les procédures d'identification et d'enregistrement des droits reposent généralement sur le triptyque conjuguant une parcelle, un droit d'appropriation et un détenteur de droit (individuel le plus souvent, collectif

parfois). Cette conception cadastrale s'accommode fort mal de situations – tout particulièrement dans les contextes africains – où une même parcelle peut faire l'objet d'usages différents, synchroniquement ou diachroniquement. Elle privilégie une conception « moniste » (en référence à une posture considérant l'ensemble des choses comme réductibles à l'unité) des droits, quand la pratique sociale repose sur des faisceaux de droits – les droits qui composent ces faisceaux ne se cumulant pas systématiquement et pouvant relever de détenteurs différents. Les programmes de reconnaissance des droits du type PFR tendent donc à entrer en contradiction avec la conception de la terre comme système d'empilement de droits. L'identification se polarise sur certaines composantes du faisceau et tend à être indexée à un individu particulier (ou un collectif souvent implicitement assimilé à une personne morale).

Les programmes de reconnaissance et de certification des droits ignorent aussi les faisceaux d'autorité. Comme le souligne Chauveau (2003), l'identification des droits déconnecte ces derniers des systèmes d'autorité foncière qui assurent leur reconnaissance sociale. Ces programmes peuvent donc donner lieu à des processus de précarisation qui contredisent leurs objectifs explicites. Leur mise en œuvre pratique se heurte par ailleurs à deux difficultés : d'une part, identifier la frontière entre un détenteur d'une autorité politico-foncière et un détenteur de droits d'administration foncière[26] ; d'autre part, différencier le détenteur de ces droits et le représentant d'un collectif d'ayants droit. La démarche concrète de certification privilégie l'enregistrement d'individus, transformant ainsi parfois en « propriétaires coutumiers », détenteurs de l'ensemble des droits d'administration sur un espace donné, des personnes qui n'ont qu'un rôle d'arbitrage ou d'autorité morale ou religieuse. C'est par exemple ce qui se passe sur certains des sites pilotes du PFR au Bénin, en pays yowa en particulier (*Edja et Le Meur*).

Au Vietnam, le titulaire du « certificat rouge » est le chef de famille, ce qui exclut de fait toute propriété collective villageoise, pratique répandue par le passé dans plusieurs groupes autochtones des plateaux (les Édé notamment) (*Fortunel*). Plus largement, les enquêtes ont montré que les paysans étaient réticents face à cette nouvelle politique impliquant une relation directe à l'État postsocialiste via le titre et une territorialisation stricte de l'autorité. Ils y perdaient de la marge de manœuvre au regard de la situation antérieure, marquée par une relative souplesse des frontières et des droits et par l'importance des niveaux intermédiaires de contrôle et de négociation (Sikor, 2006 ; Mellac, sous presse).

---

26. On retrouve cette même problématique dans des situations océaniennes ; voir par exemple Abramson (2000) pour le cas des Fidji, Weiner et Glaskin (2007) pour l'Australie et la Papouasie Nouvelle-Guinée, Le Meur (2009) pour la Nouvelle-Calédonie.

Le processus d'identification des droits fonciers, en se polarisant sur ces droits, ignore leur fréquent enchâssement social et politique. Ainsi en est-il des droits acquis par transaction marchande : la marchandisation de la terre en Afrique reste largement « imparfaite », les transactions s'accompagnant fréquemment de clauses sociales qui perdurent après la cession et qui s'inscrivent dans les fondements des dispositifs de gouvernementalité locale (Le Roy *et al*., 1996 ; Colin, 2005 ; *Chauveau* ; Chauveau et Colin, sous presse). Ignorer ces clauses, c'est introduire un facteur de déséquilibre et de conflit dans les arènes foncières et politiques locales.

Cette ignorance peut évidemment venir non d'un biais méthodologique, mais d'un choix politique de nature à questionner les objectifs de paix sociale et/ou d'efficience économique généralement affichés par ces opérations. Il faut en effet distinguer analytiquement les problèmes cognitifs relatifs au travail de catégorisation, des instrumentalisations stratégiques des catégories produites (et des choix effectués en la matière), même si cette distinction est parfois délicate à identifier empiriquement. Ainsi, dans le cadre du PFR Ganzourgou (Burkina), les migrants agriculteurs, groupe majoritaire et à ce titre, interlocuteurs privilégiés de l'opération, profitent de celle-ci pour remettre en cause les droits des agro-éleveurs peuls. Se fondant sur l'argument des dégâts aux cultures causés par le bétail, les migrants réinterprètent leurs droits en transformant une maîtrise prioritaire exclusive, mais incluant successivement plusieurs usages, en une maîtrise absolue qui leur est plus favorable, et en proposant aux agro-éleveurs de renoncer au droit de vaine pâture pour rejoindre les zones pastorales créées par le PFR au sein des terroirs villageois (*Jacob*).

Ignorer l'organisation spatiale de l'usage de la terre peut également avoir des effets très directs sur le processus de reconnaissance des droits. Dans la région des plateaux au Vietnam, l'impasse faite sur cette dimension spatiale induit une exclusion *de facto* de certaines populations : alors que les autochtones organisent leur système cultural sur plusieurs parcelles, parfois situées à plusieurs dizaines de kilomètres les unes des autres et sur la juridiction de plusieurs communes administratives, en jouant sur la complémentarité des milieux, les autorités valident les droits sur les seules terres situées sur la commune de résidence de l'ayant droit (*Fortunel*).

Enfin, le fait de nommer les droits a un autre effet non attendu qui doit être souligné. En nommant, en désignant explicitement des lieux, des droits et des bénéficiaires, l'opération de reconnaissance et de certification peut compromettre le maintien d'une paix sociale construite sur le flou, sur des divergences d'intérêts qui restent « gérables » tant qu'elles n'ont pas été exprimées. La clarification oblige les acteurs à faire le sacri-

fice de l'ambivalence au profit de l'objectivation liée à l'opération de catégorisation (*Jacob*).

Les usages et fonctions de la participation

Les opérations de cadastrage et de titrage ou certification reposent sur une vision positiviste souvent un peu naïve de la participation : il ne s'agirait que de dispositifs techniques de levés de parcelle et d'enregistrements de droits tels que ces droits sont délimités, perçus et reconnus par les populations[27]. La participation joue un rôle complexe dans la mise en œuvre des interventions, entretenant la fiction de la neutralité – « les droits tels qu'ils sont perçus, décrits et reconnus par leurs ayants droit et leurs voisins » (Hounkpodoté, 2000 : 8 pour le PFR béninois) – tout en comportant une dimension intrinsèquement politique : la participation comme élargissement potentiel de la prise de parole publique. Cette question des usages et fonctions de la participation, différenciés selon les groupes d'acteurs, est traitée ici en évitant le discours normatif de la « bonne » ou de la « vraie » participation (cf. Mosse, 2003, 2005 ; Le Meur, 2006a).

Au Mexique, l'adoption du programme de certification est facultative, tant au niveau de chaque *ejido* – et de façon différenciée selon les différents espaces utilisés dans *l'ejido* : résidentiel, agricole, parcours, bois – que de chaque famille. Les phases techniques de l'enregistrement, ainsi que la production et la validation des résultats, sont soumises à la participation directe des acteurs concernés. Les statuts des titulaires de droits enregistrés par le programme sont établis en référence à des catégories légales (*ejidatario*, *posesionario*, *avecindado*) et soumis à la validation de l'assemblée ejidale (*Bouquet et Colin* ; *Léonard* ; *Velázquez*). On retrouve une logique et des procédures similaires dans le cas du PFR au Bénin, où la participation est censée opérer à différents moments et niveaux : les opérations d'enregistrement doivent résulter d'une demande sociale locale ; elles sont préparées par des études socio-économiques et des diagnostics fonciers effectués selon des approches participatives ; la phase topo-foncière de la procédure est réalisée par enquêtes contradictoires *in situ* (sur la parcelle à enregistrer) ; la production des résultats (les droits et les détenteurs de droits enregistrés ainsi que leur identification

27. La rhétorique participative n'est cependant pas présente de manière équivalente dans toutes les situations étudiées. L'option vietnamienne laisse officiellement peu de place à l'idéologie participative mais prévoit toutefois de déléguer aux comités populaires locaux (en association avec les districts) la distribution aux familles des « certificats d'utilisation du sol » (*Fortunel*).

spatiale) est le fruit d'un consensus entre acteurs concernés ; la phase de publicité doit permettre à chacun d'exprimer ses désaccords avant la validation définitive des enregistrements et levés effectués ; les commissions foncières locales sont enfin conçues comme des « structures participatives » travaillant à la mise en œuvre et à la maintenance du programme de certification (*Edja et Le Meur*). On observe une très forte similarité avec la procédure prévue pour la mise en œuvre à venir de la loi foncière de 1998 en Côte d'Ivoire (*Chauveau*), pays qui a lui même expérimenté la mise en œuvre d'un PFR (Bosc *et al*., 1996).

Dans les faits, l'organisation des situations d'interaction n'est pas facile : les exclusions sont fréquentes (selon les cas, les titulaires de droits d'usages de court terme, les migrants, les pasteurs, les femmes) et la présence des usagers lors des différentes phases du programme ne garantit pas l'expression d'un éventuel désaccord. Ce n'est pas en réunissant dans un lieu public créé pour l'occasion tous les protagonistes d'un différend que l'on peut obtenir une parole publique libre, génératrice de débats et d'accords aux attendus explicités. Le silence, la non-participation, l'esquive rendent les différends peu visibles et leur (ré)émergence incompréhensible pour les agents de l'opération foncière. La composition et le fonctionnement des commissions foncières expriment et réactivent quant à elles l'état des rapports de forces locaux.

Les opérateurs « techniques » du dispositif d'enregistrement eux-mêmes ne sont pas des observateurs neutres. Le discours de la neutralité est lui-même bien peu neutre dans ses effets concrets lorsque la méconnaissance – le refus de reconnaissance – des rapports de force locaux est à la base de leur enregistrement « neutre ». Dans le cas du PFR béninois, les commissions foncières villageoises sont ainsi conçues comme des structures participatives dont la composition se fonde sur un double critère de représentativité géographique et sociale. La composition de ces commissions est supposée résulter d'une concertation intra-villageoise. Dans les faits, les équipes du PFR ont tenté d'infléchir la composition de ces comités en fonction de leur appréciation de la situation foncière locale et de leur propre interprétation de la fonction de ces comités. Elles ont souvent été tiraillées entre des injonctions parfois difficilement conciliables de respect des hiérarchies locales, de promotion d'une vision « progressiste » d'inclusion des « exclus » (jeunes, femmes) et de critères de compétences techniques et pas seulement sociales. Les acteurs locaux ont eux-mêmes investi ces nouvelles arènes selon leurs propres perceptions et attentes (*Edja et Le Meur*).

Au Mexique, le Procede est affiché comme un programme optionnel de certification des droits ejidaux mais de nombreux travaux réalisés dans différents contextes régionaux (Goldring, 1998 ; Moguel et Romero, 1998 ; Nuñez, 2000 ; *Bouquet* ; *Léonard*) montrent que l'adoption du

programme ne relève pas strictement d'une initiative des *ejidos* et que le Procede a souvent été mis en œuvre comme un programme systématique et quasi obligatoire. Outre le volontarisme marqué de l'administration agraire – la pression exercée par cette dernière – on a pu noter, dans plusieurs régions, qu'à partir de 1994 et de la mise en place du programme de subvention Procampo (qui constitue pratiquement l'unique option d'accès à des aides gouvernementales à la production agricole pour les petits agriculteurs), la présentation du Procede dans les *ejidos* s'accompagnait de la menace voilée de perdre l'accès au Procampo en cas de refus de participer. La neutralité de la *Procuraduría agraria* a servi ses propres objectifs de productivité (un élément également identifié dans le cas des PFR) et donné lieu à une reconnaissance réelle de l'autonomie des *ejidatarios* (*Bouquet*). Elle a pu cependant s'accompagner d'effets pervers : dans certains cas, au prétexte de la reconnaissance des pratiques effectives, elle a conduit à avaliser les abus de pouvoir d'un individu sur l'assemblée ejidale, ou des *ejidatarios* sur les autres catégories d'ayants droit, comme cela a été relevé dans le Veracruz (*Léonard* ; *Velázquez*).

La difficulté des dispositifs d'intervention à assurer une démarche participative, soucieuse d'éviter l'exclusion de fait de certains acteurs ou catégories d'acteurs, est accrue par le fait que les techniciens chargés de mettre en œuvre le dispositif d'intervention ne sont pas toujours en mesure de percevoir les enjeux politiques qui « travaillent » les sociétés locales et les tensions qui les traversent. Lorsqu'ils les perçoivent, ils ne sont pas réellement en position de les prendre en compte, ni d'en rendre compte de manière audible auprès de leur hiérarchie.

Quelle que soit sa prétention à la neutralité, à l'objectivité, à la prise en compte participative des aspirations et des catégories locales, l'intervention comme dispositif active et transforme des relations de pouvoir et de savoir. Elle s'inscrit dans une logique de gouvernementalisation à travers les dispositifs qu'elle génère. En même temps, cette volonté de contrôle, ce souci de rendre la réalité foncière locale lisible et gouvernable, ne sont pas toujours couronnés de succès. La politique est toujours à l'œuvre, comme pratique, comme contestation, comme tentative de rupture d'un ordre, reprise de parole, aussi comme ensemble de tactiques souvent moins visibles, de l'ordre de l'évitement ou de la simulation (voir de Certeau, 1990 ; Rancière, 1995 ; Li, 2007). Ce sont ces réappropriations localisées, parfois difficiles à interpréter, que nous allons explorer dans la section qui suit.

La politique locale de l'intervention : pluralité des normes et des enjeux

Les sections précédentes ont dévoilé la nature politique des interventions foncières à différents niveaux. Nous y avons abordé le rôle central et historique que les interventions foncières ont joué dans la construction des formes de représentation et d'ancrage de l'État dans les sociétés rurales, et évoqué les incidences de ces interventions en termes de réduction des autonomies, aussi bien des sociétés locales que des dispositifs étatiques et, *in fine*, de l'action publique elles-même. Nous avons d'autre part montré que l'ambition neutraliste et techniciste de l'intervention de « reconnaissance » des droits se heurte aux processus de politisation dont elle est systématiquement l'objet. Nous avons enfin vu le rôle actif et créatif joué par les organisations étatiques et non étatiques chargées de ces programmes, bien loin de l'image de transmission pure véhiculée par la notion de « mise en œuvre ». L'observation des jeux d'acteurs qui entourent les processus d'enregistrement des droits fonciers au niveau local confirme le constat de non-neutralité de l'intervention, autrement dit, de l'inévitable enchâssement social et politique de ces processus. Cet enchâssement ne se réduit pas à la simple instrumentalisation du jeu de ressources injectées par une intervention foncière qui serait conçue en fonction de modèles stéréotypés des « communautés locales » (Li, 1996 ; Agrawal et Gibson, 1999 ; Le Meur, 2008a) et comme solution *a priori* à des problèmes à identifier (cf. les cas des PFR décrits par *Edja et Le Meur* et *Jacob*).

Dans la section suivante, nous nous intéresserons aux formes de coproduction des opérations de certification foncière, à travers le fonctionnement de ces dispositifs et de leurs formes d'adoption, d'appropriation ou de contournement par les sociétés qui en sont l'objet. L'analyse en termes de gouvernementalité nous permet notamment de repenser, à partir du terrain, les relations entre l'État, la localité et les processus de subjectivation (de construction des sujets via les techniques de gouvernement) (Agrawal, 2005 ; Li, 2007 ; Blundo et Le Meur, 2009). Les interventions foncières génèrent de telles dynamiques et leur étude localisée permet d'en mettre à jour certains ressorts, en montrant en particulier comment l'intervention elle-même est transformée dans le processus de sa mise en œuvre. Nous aborderons ce point, avant de nous intéresser aux effets de l'intervention en termes d'économie politique locale et de trajectoires des conflits fonciers.

La coproduction de l'intervention et de la société locale : traductions, médiations, pouvoirs locaux

L'identification et la définition des juridictions et des hiérarchies entre autorités légitimes d'arbitrage constituent sans doute des dimensions clefs de la mise en œuvre – ou plutôt de la coproduction locale – des politiques de certification foncière. Les autorités politico-juridiques, au-delà de leur diversité – de la chefferie burkinabè aux instances ejidales mexicaines, en passant par les comités villageois de gestion foncière créés par les programmes au Bénin ou en Côte d'Ivoire –, jouent souvent un rôle majeur dans la traduction locale des interventions foncières. Elles ne sont pas seules et un certain nombre d'acteurs sociaux tentent de se placer à l'interface générée par la rencontre entre dispositif d'intervention et société locale (Long, 1989). Ces acteurs intermédiaires doivent être considérés comme appartenant à la catégorie plus large des « médiateurs » au sens de Bruno Latour, catégorie englobant des entités (acteur, objet, idée, et donc aussi les éléments matériels et techniques des dispositifs d'intervention) qui « transforment, traduisent, distordent et modifient le sens ou les éléments qu'ils sont censés transporter » (Latour, 2006 : 58).

Cette traduction passe par un travail politique de mobilisation et de construction d'alliances qui rend parfois incertaine la frontière entre le dispositif d'intervention et les autorités locales – comme l'illustre bien la composition des comités villageois de gestion foncière institués par le PFR au Bénin (*Edja et Le Meur*) ou le rôle des autorités ejidales dans le Procede (*Bouquet et Colin* ; *Bouquet* ; *Léonard* ; *Velázquez*) – tout en contribuant au façonnage de la gouvernementalité locale. C'est aussi le cas en Indonésie, où les équipes de sélection mises en place se composent de chefs de villages et de sous-districts administratifs, d'officiers de police et de l'armée, et de cadres des agences gouvernementales impliquées dans le projet. Le jeu des positions de pouvoir s'y révèle central dans l'attribution des codes servant à classer et sélectionner les requérants identifiés par les enquêtes ou « inventaires fonciers » (*Roth*).

Les interventions de reconnaissance de droits fonciers – qu'elles passent par l'identification de droits existants ou la création de nouveaux – sont le fruit d'une lecture particulière de la réalité sociale qu'elles veulent transformer ou transcrire. Cette lecture est souvent basée sur une vision stéréotypée des sociétés rurales, soit comme étant constituées de communautés homogènes, portées vers le consensus et réticentes au changement, soit, au contraire, comme formées de petits entrepreneurs potentiels (Olivier de Sardan, 1995). Les concepts de terroir (Painter *et al*., 1994 ; Batterbury, 1998 ; Bassett *et al*., 2007 ; voir aussi *Edja et Le Meur* ; *Fortunel*), de communaux (Cheater, 1990 ; Peters, 1994), de clan (Abramson, 2000) ou de lignage (Kuper, 1982) sont des constructions qui

entretiennent un lien parfois ténu avec les mondes dont ils prétendent à la fois rendre compte et orienter l'avenir (voir Le Meur, 2008b). Les sociétés locales, qui ne sont pas qu'agricoles, sont traversées de conflits, diverses autorités politico-juridiques coexistent en leur sein, elles portent l'empreinte d'une mobilité sociale et spatiale structurante et interagissent avec l'extérieur. Dans tous les cas, les théories qui sous-tendent les procédures de certification se heurtent à la nature rétive de la réalité sociale, à la dynamique non linéaire des institutions et à l'agencéité des acteurs concernés. En même temps, il ne s'agit pas de réduire les processus générés par l'intervention à une dialectique trop simple entre domination et résistance. Il s'agit bien plus d'un travail commun d'interprétation et de négociation – non exemptes de conflits – des termes de l'intervention et de construction de ses enjeux. De ce point de vue, les concepts et théories mobilisés jouent un rôle de légitimation plutôt que de structuration de l'intervention (Mosse, 2005).

Le cas du Plan foncier rural réalisé dans le Ganzourgou au Burkina Faso (*Jacob*) montre bien le caractère mutuellement constitutif de l'intervention et de la société locale. Le PFR, dont la légitimité initiale était faible, a cherché à structurer l'environnement social et institutionnel régional pour faire admettre ses objectifs, gagnant à sa cause les élites locales (imams en milieu migrant, chefs traditionnels en milieu autochtone). Ces autorités ont joué le rôle de « logeur » ou de « tuteur » de l'opération, en particulier en tentant de minimiser les pratiques opportunistes de renforcement des droits des autochtones face aux migrants et les tendances à l'exclusion des éleveurs que l'opération tendait à favoriser. Ce faisant, l'opération PFR a été reconfigurée selon les critères de paix sociale qui orientaient l'exercice de ces autorités, en même temps qu'elle contribuait à transformer les hiérarchies préexistantes entre autorités traditionnelles.

Sur les plateaux du centre du Vietnam (*Fortunel*), la réforme foncière de 1993 et la politique de colonisation agraire et d'appui au front caféier des années 1980-1990 ont entraîné une marginalisation des groupes autochtones pris au piège d'une logique de cloisonnement territorial encouragée par la décentralisation et le redécoupage des communes. Pourtant l'objectif de stabilisation foncière et de sédentarisation des populations a été subverti par des groupes tels que les Edé, qui ont réactivé des pratiques de mobilité, de création de formes réticulaires d'appropriation territoriale, en lien avec des processus de segmentation intrafamiliale. Le jeu entre la politique de certification foncière et de colonisation agraire menée par l'État et la logique d'autonomie et de redéploiement territorial des Edé (qui n'exclut pas leur insertion dans l'agriculture marchande), ancrée dans des principes d'antériorité et du travail créateur de droit, est générateur de pluralisme institutionnel. Ici, ce jeu porte

davantage sur la structuration des territoires politiques et administratifs d'exercice de la régulation foncière que sur le contenu des droits et l'identification de leurs bénéficiaires, mais la logique de l'opération de certification ne s'en trouve pas moins détournée à l'épreuve des logiques de certaines catégories de « bénéficiaires ».

La réforme introduite par le Procede mexicain (*Bouquet et Colin* ; *Léonard* ; *Velázquez*), dont nous avons souligné plus haut les réinterprétations par l'administration agraire, est clairement porteuse de transformation de l'institution politico-administrative et foncière de l'*ejido*. Cette réforme contribue à renforcer le pluralisme juridique – à tout le moins, à perpétuer la situation de pluralisme qui prévalait dans le cadre de régulation antérieur – en additionnant un registre normatif au cadre légal existant (relativement à la gestion des transactions foncières et des transferts intra-familiaux), tout en visant une recomposition de la relation État/*ejido*. Celle-ci passe par une refonte de catégories indissociablement foncières et civiles : *ejidatarios* ; titulaires fonciers non-*ejidatarios* (*posesionarios*), dont la participation aux organes de gouvernement de l'*ejido* est restreinte par les dispositions spécifiques prises à leur égard par les *ejidatarios* ; « résidents » (*avecindados*), qui n'ont pas de droit sur le domaine agricole, mais se sont vus reconnaître la propriété du lopin où ils habitent ; villageois sans titre enfin, exclus des registres officiels et du marché foncier, et qui sont contraints de recourir aux réseaux sociaux pour sécuriser leurs droits d'accès aux ressources locales.

Economie politique locale des procédures de certification foncière

Nous avons vu dans la seconde section de cette introduction les effets des politiques de certifications foncières sur les économies politiques nationales et les processus de construction de l'État. De manière analogue, les procédures de titrage ou de certification foncière s'inscrivent dans une économie politique locale qu'elles contribuent à transformer, au-delà de la neutralité du discours qui les porte. Dans les Tuxtlas, au Mexique, la latitude laissée aux *ejidatarios* dans la mise en œuvre du Procede a ainsi abouti, selon les rapports de force entre ceux-ci et les autres catégories d'usagers de l'espace ejidal, à un renforcement de leur position foncière et politique (dans les villages qui avaient adhéré au projet de réforme agraire) ou à des remises en cause profondes, selon une ligne de clivage générationnel aboutissant à une remise en selle de principes et d'autorités communautaires (dans de vieux villages indiens qui avaient subverti ce projet en l'adaptant aux institutions politico-foncières coutumières) (*Léonard* ; voir également le cas de l'*ejido* Soteapan traité par *Velázquez*).

Ces transformations sont pour partie induites de manière involontaire par le travail de catégorisation et de production normative inhérent à l'intervention foncière. Ces effets induits, indirects ou « instrumentaux » (Ferguson, 1994), concernent aussi l'ancrage local des dispositifs étatiques et les formes de « villagisation » dont les interventions foncières se font les opératrices (Scott, 1998 ; Oppen, 1999 ; Le Meur, 2006b ; Bassett *et al*., 2007). Au-delà des transformations de la localité induites par les interventions foncières, entre autres à travers des procédures de délimitation de villages ou des terroirs qui sont parfois conçus comme de simples préalables à la certification foncière proprement dite (*Deininger* et al. ; *Edja et Le Meur*), celle-ci entraîne des effets redistributifs du point de vue économique et politique, sans pour autant s'inscrire dans une logique de réforme foncière redistributive.

La loi agraire mexicaine précise que seuls sont autorisés à acheter de la terre ejidale les membres des catégories dotées d'une « citoyenneté agraire » au regard des textes légaux, *ejidatarios* et *avecindados*, les *posesionarios* ne constituant dans l'esprit de la loi qu'une catégorie transitoire, en attente de régularisation par le Procede. Or l'octroi à ces derniers d'un statut officiel, par l'émission des certificats parcellaires spécifiques, a changé la donne. On ne peut plus interdire à cette catégorie l'achat de terres ejidales, même si la loi ne les inclut pas explicitement parmi les acheteurs possibles. Le flou introduit par la catégorisation de différents types d'usagers et d'occupants de l'espace politique et foncier ejidal a une implication beaucoup plus large : par extension, l'achat de terres par des personnes extérieures à l'*ejido* devient possible, à la condition qu'elles soient reconnues comme *avecindados* (résident) par l'assemblée ejidale. Ainsi, en contradiction avec d'autres dispositions de l'administration agraire allant dans le sens d'une restriction de la marge de fonctionnement du marché foncier, cette situation constitue une ouverture fondamentale de ce marché à de nouveaux acteurs, situation initialement interdite par le cadre légal et qui constitue probablement le résultat inintentionnel d'une tentative de préserver l'intégrité de l'institution ejidale (*Bouquet et Colin* ; *Bouquet*).

La réforme foncière vietnamienne de 1993 s'est fixée pour objectif la stabilisation de la possession foncière et la possibilité de mettre en gage cette dernière pour favoriser l'investissement. Ce dernier aspect n'est incitatif que pour des investissements agricoles élevés, en l'occurrence pour la caféiculture. Dans les provinces du centre du Vietnam, l'intérêt pour les certificats fonciers est ainsi plus fort chez les migrants kinh, qui y voient une possibilité d'accès au crédit, alors que les autochtones sont relativement exclus du développement de l'économie caféière à la base de ce mouvement d'accumulation et que le nombre des « sans terres » s'accroît. Les Kinh trouvent par ailleurs dans la certification un mode de

validation de leur appropriation foncière, contestée par les autochtones qui mettent en avant un principe d'antériorité (*Fortunel*).

Les effets de l'intervention sur les inégalités économiques et politiques s'expriment aussi en termes de marginalisation juridique, comme le montre le cas de la Réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso. La complexité du dispositif de reconnaissance des droits de jouissance sur les terres rurales non aménagées, qui s'adresse aux populations rurales, contribue en fait à les maintenir dans un statut marginal (Faure, 1995 ; *Tallet*). Dans le même temps, les « nouveaux acteurs » urbains, clients du régime et du parti dominant, investissent dans le foncier rural, à la marge du cadre légal et souvent grâce à la médiation de courtiers fonciers (*Tallet*).

Les programmes de titrage ou de certification foncière, conçus en référence à une vision agraire des sociétés rurales, peuvent être mis en œuvre dans des contextes où les enjeux de l'accès aux droits fonciers débordent ceux de la simple production agricole et relèvent de la « multifonctionnalité » de la ressource foncière du point de vue des acteurs ruraux : accès aux ressources politiques, financement des migrations, captation de rentes, etc. Ces programmes contribuent ainsi à établir des systèmes de droits qui opèrent non seulement dans le domaine de la régulation de l'accès à la terre, mais aussi dans celui de l'accès aux fonctions de représentation et de gestion politique. On observe ainsi au Mexique une incidence directe de ces programmes sur les dispositifs locaux d'accès aux politiques publiques de développement et de protection sociale, selon des logiques qui perpétuent parfois les formes d'exclusion dont pâtissent les groupes sociaux qui devraient en être les principaux bénéficiaires (*Léonard*).

Reconnaissance des droits et conflits fonciers

L'argumentaire des procédures de reconnaissance des droits fonciers intègre la plupart du temps une dimension de régulation des conflits. Pourtant, on peut se demander si les dispositifs issus de ces interventions constituent, comme ils le prétendent, des mécanismes de résolution, voire de prévention des conflits ou si, au contraire, ils ne supposent pas l'absence de conflit pour être opérationnels. Ils sont par ailleurs eux-mêmes susceptibles de générer ou de réactiver des tensions dans le cours de leur mise en œuvre. On constate que dans les régions où les tensions foncières étaient les plus fortes et les plus politisées, c'est-à-dire là où les effets bénéfiques de la clarification des droits étaient les plus attendus, l'intervention de dispositifs de certification a souvent contribué involontairement à réactiver les conflits anciens et à en provoquer de nouveaux.

On peut également avancer que les concepteurs des politiques de titrage ou de certification étudiées ici véhiculent implicitement une vision du conflit comme l'expression d'un dysfonctionnement ou d'une pathologie, alors que les conflits relèvent fréquemment de modes de manifestation publique, et dans une certaine mesure « normale », de désaccords[28] – et qu'ils peuvent en outre constituer des voies d'explicitation et de résolution de ces désaccords lorsqu'ils ne sont pas violents. Ce point de vue renforce la centralité de l'argumentaire de la prévention des conflits, comme justification forte de l'intervention.

Au Vietnam, l'article 30 de la loi foncière de 1993 stipule que le certificat ne peut être délivré que s'il n'existe pas de dispute portant sur la parcelle concernée – une conditionnalité que l'on retrouve également dans le Procede mexicain (*Bouquet et Colin*, *Velázquez*). En même temps, la loi ne prévoit pas explicitement de dispositif de règlement des conflits en préalable à la certification. Dans les zones périphériques du centre du pays, les occupations illégales de terres par des migrants issus de minorités ethniques des zones de montagne du nord du pays, qui réactivent les pratiques anciennes de mobilité et de migration spontanée, ont rarement été validées par des certificats fonciers, renforçant la marginalité juridique et les inégalités évoquées dans la section précédente. Dans ce contexte, la réforme foncière contribue à renforcer le pluralisme juridique, l'argument de l'antériorité mobilisé par les autochtones nourrissant des conflits fonciers nombreux et intenses entre ces derniers et les migrants issus de minorités (*Fortunel*).

Les exemples burkinabè (*Jacob* ; *Tallet*) montrent à la fois que les conflits constituent un obstacle à la mise en œuvre de la réforme foncière et que leur traitement tend à se faire en dehors de celle-ci, contribuant au cercle vicieux de l'informalisation des pratiques légales – phénomène constaté ailleurs, au Mexique par exemple (*Velázquez*). Au Burkina Faso, le tribunal départemental, où siègent des représentants de l'État (préfet et services techniques) et des pouvoirs traditionnels, constitue un espace privilégié d'évolution et d'adaptation des règles pragmatiques coutumières. Or les discussions ne portent pas sur les modalités d'application de la loi – toute référence à la RAF est évitée – mais sur l'interprétation du droit coutumier (Lund, 2001 ; *Tallet*).

Le cas des PFR est intéressant à cet égard, dans la mesure où le discours participatif en fait des opérateurs revendiqués de résolution et de prévention des disputes. Les PFR manifestent toutefois une tendance à l'évitement des situations conflictuelles, permise par le caractère non systématique de leur couverture (y compris en Côte d'Ivoire où l'opéra-

28. Sur le caractère parfois « productif » de la dispute en termes de changement social et d'innovation institutionnelle, voir Le Meur et Hochet (à paraître).

tion a pourtant eu son extension la plus large, Bosc *et al*., 1996 ; voir *Edja et Le Meur* pour le Bénin). On pourrait avancer, en forçant un peu le trait, que la procédure de certification fonctionne particulièrement bien là où les droits fonciers sont relativement individualisés et clarifiés et où les autorités coutumières sont légitimes, dans un contexte de non-marchandisation de la terre ou de marchandisation non conflictuelle, en résumé là où il n'y a pas de problème, comme le constatent *Edja et Le Meur* dans le cas du PFR béninois (voir également *Chauveau*).

Dans le Ganzourgou, « l'externalisation », la désinscription/réinscription des formes de validation des droits – leur extraction de leur gangue locale (Chauveau, 2003 ; Le Meur, 2006a) – par ces dispositifs a eu des conséquences importantes en termes d'écrasement des faisceaux de droits et d'une explicitation systématique des relations et des accords tacites, interdisant de construire la paix sociale sur le flou et générant ou faisant remonter à la surface de nombreux conflits (*Jacob*). On constate en même temps que la mobilisation par les autorités traditionnelles des « règles constitutionnelles » (Ostrom, 1992)[29] qui sont aux fondements de la vie en commun, a permis, plus sûrement que les déclarations d'intention des tenants du PFR, de limiter les conflits et les dérives, en les maintenant dans un cadre normatif, certes inégalitaire, mais en tout cas partagé.

À l'ignorance des règles constitutionnelles, les procédures de certification foncière ajoutent une vision naïve du consensus (comme envers postulé du conflit) et de l'espace public. Les PFR, au même titre que le Procede au Mexique et la politique de certification en Ethiopie, passent ainsi par une phase de publicité qui doit permettre à chacun de s'exprimer, dans une logique participative, et de valider ou de contester les résultats de l'enquête socio-foncière. Nous avons vu que le type de forum public auquel ces dispositifs ont recours permet rarement l'expression d'une parole publique libre, génératrice d'accords aux attendus explicités. Le surgissement du désaccord (le non-enregistrement foncier d'un lignage par exemple) peut prendre des formes aiguës et surtout emprunter des canaux opérant en dehors du dispositif institutionnel prévu par le projet. En d'autres termes, les moments de publicité organisés par le PFR (enquête contradictoire, publicité de validation intrinsèque) ne peuvent être compris sans prendre en compte les autres lieux de débats et de production des accords (*Edja et Le Meur*). Là encore, la vision techniciste d'un espace public que l'on pourrait créer *ex nihilo* à des fins spécifiques, se heurte à des catégorisations et des modalités de fonctionnement socialement situées, qui définissent ce que l'on peut divulguer ou non, à

29. « Méta-règles » qui précisent qui doit bénéficier de l'accès aux ressources et définissent les règles collectives et opérationnelles qui vont régler cet accès et le partage des bénéfices de leur usage (Ostrom, 1992 : 46).

qui et comment, ce qui est public, privé ou secret (voir Murphy, 1990 ; Demmer, 2009).

L'intervention publique, qui a besoin de délimiter des frontières étanches entre son objet et ce qui est « hors projet », est en permanence contournée par les logiques plurielles des acteurs et des institutions. En d'autres termes, les formes de gouvernementalisation portées par les interventions foncières, qui cherchent à modeler les paysages et les subjectivités, sont régulièrement subverties et parfois débordées par les pratiques locales de la politique qu'elles induisent involontairement. C'est ce que montre *Roth* avec le « Groupe des 88 » qui se constitue autour d'un refus des procédures de la réforme foncière indonésienne qu'il juge inéquitable : si sa plainte est boycottée par les autorités administratives et rejetée par le tribunal, le groupe finit par « gagner sur le terrain », via des tactiques alliant la résistance passive, le contournement, la négociation informelle, mais aussi la menace et l'occupation de terres.

Conclusion

On retrouve, dans plusieurs chapitres de cet ouvrage, des constats relatifs à la mise en œuvre de programmes d'enregistrement des droits fonciers qui convergent avec les critiques adressées à ce que nous avons qualifié d'approche orthodoxe des politiques foncières : critique des équivalences établies entre droits coutumiers et insécurité d'une part, entre titrage et sécurisation foncière d'autre part ; risque d'exclusion lors du titrage ; absence de relation mécanique entre la formalisation des droits et l'activation du marché foncier ; intérêt discutable d'une sécurisation par l'action publique lorsque le système judiciaire est déficient et lorsque l'État ne dispose pas des ressources nécessaires à la mise en œuvre et à la maintenance d'un dispositif de titrage, en termes de capacités financières, humaines et administratives.

Les recommandations en matière de politique de formalisation des droits fonciers mettent aujourd'hui l'accent sur la mise en place de dispositifs plus souples et plus légers de certification, permettant de sécuriser rapidement les droits fonciers à un coût réduit en s'appuyant sur les communautés locales lors de la reconnaissance et de la validation des droits. Une condition reconnue pour qu'une telle politique puisse être couronnée de succès et permette de concilier efficience et équité est l'existence d'une « bonne gouvernance » tant au niveau national qu'au niveau local. Une majorité des travaux réunis dans cet ouvrage montre toutefois que ces recommandations et cette conditionnalité sont plus

faciles à énoncer qu'à mettre en œuvre. L'accent mis sur la dimension technique des politiques d'enregistrement des droits coutumiers, sur l'ingénierie institutionnelle, ne doit pas faire perdre de vue à leurs opérateurs qu'une telle opération est plus complexe qu'une procédure d'allocation de droits de type *Torrens*, dont les échecs ont par ailleurs été largement documentés dans les pays du Sud : le processus de changement institutionnel s'avère considérablement plus complexe lorsqu'il affecte la composante informelle de la matrice institutionnelle que lorsqu'il relève de la simple production/imposition de règles formelles (North, 1990).

Ce constat ne doit évidemment pas être perçu comme un message de démission. Il n'inspire ni pessimisme, ni détachement cynique, mais plaide plutôt pour une position modérée et pragmatique en faveur de dispositifs d'intervention assumant de façon consciente et informée les enjeux politiques dont cette intervention est intrinsèquement investie dans les contextes locaux de sa mise en œuvre.

La mise en place de dispositifs efficients et inclusifs de sécurisation foncière ne relève pas seulement d'une volonté politique affirmée au plus haut niveau de l'État. Les enjeux politiques structurent les formes institutionnelles et opérationnelles de la politique foncière et les mécanismes de sécurisation qu'elle contribue à mettre en place aux trois niveaux de sa production : celui de sa formulation légale et réglementaire, celui de sa mise en œuvre à travers des dispositifs d'intervention, et celui de sa « mise en acte » au niveau des communautés de bénéficiaires – et d'exclus[30].

Nous avons ainsi souligné le rôle central de la politique foncière dans les processus historiques de construction, de légitimation et d'ancrage de l'État dans les sociétés rurales. Nous avons également insisté sur la nécessité d'envisager l'intervention foncière sous l'angle de la semi-autonomie des champs sociaux et des organisations qu'elle met en jeu : semi-autonomie de l'État vis-à-vis du référentiel international et de ses formes de mobilisation dans l'arène politique nationale ; semi-autonomie du dispositif de l'intervention au regard des fondements de la politique foncière et de son cadre réglementaire ; semi-autonomie de la communauté locale vis-à-vis de ce dispositif. Nous avons enfin souligné la nature éminemment politique des droits fonciers et de leur distribution dans les communautés locales : ces droits sont imbriqués dans les systèmes d'autorités et les notions d'appartenance qui sont constitutifs des statuts de citoyenneté locale (voir Jacob et Le Meur, sous presse). Les droits fonciers détenus ou

30. Cette dimension est encore renforcée lorsque les opérations d'enregistrement des droits coutumiers incluent des procédures de reconnaissance/délimitation des territoires et des entités politico-administratives. L'intervention foncière revêt alors des enjeux qui concernent les hiérarchies politiques au sein d'un espace donné, qui sont de nature éminemment conflictuelle (voir dans cet ouvrage *Fortunel* ; *Léonard*).

revendiqués par les individus sont intimement liés au droit ou à la revendication de participer à une scène commune (Rancière, 1995), de bâtir un monde commun (Latour, 2002). Cette scène commune, ce monde commun, se construisent dans le conflit, la négociation, le jeu des alliances, le malentendu ou l'évitement, ils se construisent aussi dans le temps. Il ne s'agit pas seulement de la durée objective d'un programme ou d'une politique, encore que ce point soit important, mais aussi des articulations complexes entre mémoire, histoire, vécu et projection dans l'avenir. La question foncière, dont on sait qu'elle est affaire de pouvoir, de richesse et de sens (Goheen et Shipton, 1992), draine des histoires sociales complexes, souvent lourdes, divergentes, et toute réforme en la matière, quelle que soit la qualité de ses concepteurs et de ses opérateurs, ne peut faire l'économie de ce détour politique. Dans cette perspective, la sécurisation foncière ne peut être tenue pour réductible à la cristallisation par l'écrit des droits dans un certificat ou un titre foncier, elle dépend du jeu des réseaux sociopolitiques qui peuvent garantir ou mettre en question la pérennité de l'exercice de ces droits au niveau local[31].

Ignorer le caractère fondamentalement politique du contenu des droits fonciers et de leurs instances de régulation dans les arènes locales conduit fréquemment à idéaliser la « communauté » et la « coutume ». Les travaux réunis dans cet ouvrage apportent des témoignages illustratifs des risques de coups de force, d'exclusion, d'instrumentalisation de la loi ou de son dispositif de mise en œuvre, dont la communauté peut être le théâtre. Parce qu'elles sont couramment créditées d'une neutralité technique, les opérations de transcription et d'enregistrement des droits « coutumiers » alimentent la fiction d'une formalisation de droits fonciers extraits de leur gangue politique. Non seulement une telle opération apparaît illusoire, mais les droits transcrits et concentrés en un document, détenu par un bénéficiaire unique, sont aussitôt et naturellement réinvestis de leur signification politique. Les enjeux des procédures de transcription des droits dépassent ainsi de beaucoup la dimension strictement foncière de l'accès à la terre : ils concernent la structure des pouvoirs et des réseaux sociaux qui organisent l'accès à une multiplicité de ressources stratégiques.

Concevoir l'intervention foncière comme un champ social semi-autonome, c'est-à-dire générateur de ses propres dynamiques institutionnelles, conduit à se départir des schémas évolutionnistes, dualistes et normatifs qui imprègnent bien souvent les politiques foncières et apparaissent comme les traces idéologiques de théories déjà remises en cause dans le

31. Cette situation est particulièrement présente dans les contextes, africains notamment, où le critère de paix sociale – et pas nécessairement de justice – oriente l'action des autorités, entre autres administratives, qui arbitrent les disputes foncières (Hagberg, 1998 ; Lund, 1999 ; Jacob, 2007).

champ de la recherche – « the wrong prescription for the wrong malady » pour reprendre le titre d'un article de Bromley (2008). Les interventions ne sont jamais neutres au sens où, même lorsqu'elles s'attachent à reconnaître des droits « déjà-là », elles opèrent à travers le prisme de catégories et de récits qui transforment nécessairement les réalités visées. Ces points de vue implicites sont à l'origine de glissements souvent mal identifiés dans le cours de l'action, alors qu'ils peuvent être à l'origine de blocages importants. Les oscillations involontaires entre les registres des droits de propriété et des droits de souveraineté, entre le juridique et le politique, sont inhérentes à tout enregistrement de règles coutumières dont la logique ne reconnaît pas cette distinction. L'enseignement se situe ici du côté de l'impossibilité pratique de tenir dans la durée une approche réduite à un seul élément du régime de tenure foncière : ou les droits, ou les autorités, ou les appartenances (et les territoires associés). On peut sans doute privilégier une entrée, mais il est illusoire de penser s'y tenir strictement. L'approche en termes de faisceaux de droits, d'autorités et d'appartenances, attentive aux processus sociaux, permet de mettre au jour les implicites de l'intervention et d'en saisir les dérives[32].

La mise en perspective des textes de cet ouvrage permet d'embrasser l'ensemble de la politique foncière comme « système de représentations » et « système opérationnel », pour reprendre les termes de Mosse (2005). Ce point de vue holiste conduit en particulier à mettre en lumière un certain nombre de décalages entre objectifs affichés, dispositifs d'intervention, interprétations et pratiques des acteurs de ces interventions (opérateurs, groupes cibles et participants imprévus), qui ne sont pas nécessairement des dysfonctionnements et doivent faire l'objet d'une analyse attentive aux dynamiques des institutions et au jeu des acteurs. On observe ainsi que la succession des interventions n'est pas cumulative (cela est bien montré par *Jacob* pour le Burkina Faso), qu'elle s'inscrit dans une histoire marquée par une tendance à l'amnésie, dont on connaît le caractère structurel dans le monde du développement (Chauveau, 1994 ; Lewis, 2009). Le contraste est par ailleurs fort entre des réformes foncières qui génèrent un appareil législatif et politique sophistiqué, sans se traduire par une opérationnalisation équivalente (par exemple la RAF décrite par *Tallet*), et des situations où des avancées considérables sur le terrain ont lieu dans un cadre juridique flou (cas de l'Ethiopie décrit par *Deininger* et al.). Au-delà de ces décalages, dont on voit bien qu'ils sont largement dépendants des contextes nationaux, on peut suivre les analyses de *Lavigne Delville* qui montre qu'une technique d'intervention comme le PFR peut, en dépit de la clarté de ses objectifs – « reconnaître

32. Voir en particulier Ribot et Peluso (2003), Colin (2008), Peters (2009), Sikor et Lund (2009).

et formaliser les droits locaux » –, recouvrir une gamme de pratiques très large qui, au-delà des réinterprétations locales de la procédure, reposent sur des conceptions hétérogènes des droits fonciers et des régulations. Le système opérationnel qui en résulte servira finalement des choix politiques peut-être radicalement différents, quant aux rapports entre individu et communauté, entre État et société locale. L'insertion d'une procédure comme le PFR dans des récits de politique publique différents peut aussi renvoyer à une faible définition des orientations politiques nationales et à des interactions souvent peu régulées entre élites nationales et agences d'aide au développement.

La complexité de l'arène définie par l'intervention, impliquant des échelles et des acteurs très divers, allant du « global » au « local », se retrouve bien sûr au plan temporel. La variable temporelle – la capacité de contrôle et de gestion du temps – doit à cet égard être considérée comme critique dans l'évaluation des interventions, au même titre que le revenu ou la production (Appadurai, 1990). De Soto fonde son plaidoyer en faveur de la formalisation des droits de propriété sur la lenteur des procédures d'immatriculation foncières dans de nombreux pays du Sud (2000 : 18-24 en particulier). Pour lui, la transformation du « capital mort » en « capital vivant » est une course contre le temps. Des procédures d'enregistrement rapides et bon marché : c'est le credo des organismes qui défendent leur produit (voir Bruce et Knox, 2009). L'argument, développé dans les chapitres de *Deininger* et al. et de *Teyssier* et al. dans cet ouvrage, est légitime. Pourtant, il soulève des questions importantes dont la prise en compte requiert une respiration différente de celle qui rythme les décaissements et les rapports de tous types. Les analyses livrées dans plusieurs des chapitres de cet ouvrage plaident pour des dispositifs de formalisation foncière laissant suffisamment de place aux capacités réflexives de leurs agents et de leurs bénéficiaires pour que les limites et les conditions de validité des outils qu'ils mettent en place soient régulièrement discutées et mises en question, de sorte que le moment du politique – de la prise de parole – soit accepté comme nécessaire et potentiellement productif.

Les approches diachroniques, trop souvent écartées dans les évaluations des opérations foncières au profit de la mesure *ex post* de la distribution et de l'exclusion foncières, doivent également être mobilisées pour comprendre les mécanismes de discrimination, d'inclusion et d'exclusion dans l'accès de catégories sociopolitiques déterminées de la population aux droits, dans des contextes locaux circonscrits. La variable temporelle concerne enfin le temps de l'information et de la formation. Les expériences restituées dans cet ouvrage soulignent le besoin d'informer la prise de décision, aux différents niveaux de son exercice, à travers des diagnostics de qualité sur le fonctionnement des systèmes fonciers, sur les

formes et les sources de l'insécurité – et de la sécurité – foncière, en ouvrant largement le champ des variables prises en compte aux formes d'enchâssement sociopolitique des droits et des autorités foncières et au jeu du pluralisme légal et institutionnel dans l'expression des facteurs d'insécurité ou de sécurisation de l'accès au foncier.

L'un des enjeux centraux de l'analyse des politiques et des opérations de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers concerne au demeurant la façon dont sont gérées et arbitrées les tensions entre les critères d'efficacité de la politique (efficacité du dispositif d'intervention lui-même, efficacité de l'intervention au regard de ses attendus, partagés ou non) et ceux de justice (équité dans l'accès au dispositif et dans la reconnaissance des droits) qui justifient l'intervention foncière. Ces tensions se manifestent aux trois niveaux de production de la politique foncière que nous avons privilégiés dans cet essai : celui de l'État, celui du dispositif d'intervention et celui de l'opérationnalisation locale de cette intervention. L'importance croissante donnée à l'échelle communautaire dans la conduite des opérations de formalisation des droits relève autant d'un souci d'efficacité que des vertus de bonne gouvernance attribuées aux institutions communautaires. Nous avons cependant vu que cette gouvernance locale pouvait donner lieu à de multiples formes d'exclusion, plus ou moins conflictuelles. Ce constat conduit à réinterroger les fonctions assignées à l'État, ainsi que le dosage souhaitable entre centralisation et délégation aux communautés des procédures d'identification des droits et d'arbitrage de leur allocation, en particulier dans les contextes de conflictualité du champ foncier local[33]. L'enjeu relève, il ne faut pas l'oublier, du pacte entre les États et leurs citoyens – individus et communautés – dont les politiques foncières constituent un axe organisateur.

33. Au demeurant, certaines études réunies dans cet ouvrage montrent que, lorsque l'action des pouvoirs locaux menace de mettre en question la paix sociale, les dispositifs déconcentrés d'enregistrement des droits fonciers endossent de leur propre initiative la responsabilité de veiller au respect de principes moraux que l'État, dans le cadre des politiques foncières antérieures, avait fixé pour organiser l'accès des populations rurales aux ressources foncière. C'est le cas de la *Procuraduría agraria* au Mexique (*Bouquet*, voir également Léonard et Velázquez, 2008) et c'est aussi vrai de l'attitude critique de préfets et sous-préfets relativement aux perspectives d'application de la loi de 1998 en Côte d'Ivoire (entretiens avec des préfets et sous-préfets ivoiriens, juillet 2008, Colin).

Bibliographie

ABRAMSON, A. 2000, « Mythical Lands and Legal Boundaries: Wondering about Landscape and other Tracts », in : Abramson, A. et D. Theodossopoulos (eds.) *Land, Law and Environment. Mythical Land, Legal Boundaries*, London, Pluto Press : 1-30.

ADELMAN, J. 1998, « Spanish-American Leviathan? State Formation in Nineteenth-Century Spanish America. A Review Article », *Comparative Studies in Society and History* 40 : 391-408.

AGAMBEN, G. 2007, *Qu'est ce qu'un dispositif ?* Paris : Rivages poche.

AGRAWAL, A. 2005, *Environmentality. Technologies of Government and the Making of Subjects*, Durham : Duke University Press.

AGRAWAL, A. & C. GIBSON 1999, « Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation », *World Development* 27 (4) : 629-649.

ALCHIAN, A. & H. DEMSETZ 1973, « The Property Right Paradigm », *Journal of Economic History* 33(1) : 16-27.

ALEXANDER, J. 2006, *The Unsettled Land : State-making and the Politics of Land in Zimbabwe* 1983-2003, Oxford, Harare, Athens : James Currey, Weaver Press, Ohio University Press.

AMBLARD, L. & J.-Ph. COLIN 2009, « Reverse Tenancy in Romania: Actors' rationales and equity outcomes », *Land Use Policy* 26 : 828-836.

APPADURAI, A. 1990. « Technologies and the reproduction of values in rural western India », in : Marglin, F.A. & S.A. Marglin (eds.) *Dominating Knowledge: Development, Culture and Resistance*, Dehli, Oxford University Press.

ARCE, A. & N. LONG 1993, « Bridging two worlds: an ethnography of bureaucrat-peasant relations in western Mexico », in : Hobart, M. (ed.) *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London, Routledge : 179-208.

ASSIES, W. 2008, « Land Tenure and Tenure Regimes in Mexico: An Overview », *Journal of Agrarian Change* 8 (1) : 33-63.

— sous presse, « Terres, territoires, multiculturalisme et pluriethnicité en Bolivie », in : Jacob, J.-P. & P.-Y. Le Meur (dir.) *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala.

ATWOOD, D. 1990, « Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production », *World Development* 18 (5) : 659-671.

AULT, D. & G. RUTMAN 1979, « The Development of Individual Rights to property in Tribal Africa », *Journal of Law and Economics* 22 (1) : 163-182.

BARROWS, R. & M. ROTH 1990, « Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence », *Journal of Modern African Studies* 28 (2) : 265–97.

BASSETT, T. 1993, « The Land Question and Agricultural Transformation in Sub-Saharan Africa », in : Bassett, T. & E. Crummey (eds.) *Land in African Agrarian Systems*, Madison, The University of Wisconsin Press : 3-31.

BASSETT T. & D. CRUMMEY (eds.) 1993, *Land in African Agrarian Systems*, Madison : The University of Wisconsin Press.

BASSETT, T., BLANC-PAMARD, C. & J. BOUTRAIS 2007, « Constructing Locality: The Terroir Approach in West Africa », *Africa* 77 (1) : 104-129.

BATTERBURY, S. 1998, « Local environmental management, land degradation and the gestion des terroirs approach in West Africa: policies and pitfalls », *Journal of International Development* 10 (7) : 871-98.

BENDA-BECKMANN, F. VON 2003, « Mysteries of capital or mystification of legal property », *European Journal of Anthropology* 41 : 187-91.

BENDA-BECKMANN, F. VON & K. VON BENDA-BECKMANN 1999, « A Functional Analysis of Property Rights, with Special Reference to Indonesia », in : van Meijl, T. & F. von Benda-Beckmann (eds.) *Property Rights and Economic Development. Land and Natural Resources in Southeast Asia and Oceania*, London, New York, Kegan Paul International : 15-56.

BENJAMINSEN, T. & C. LUND (eds.) 2003, *Securing land rights in Africa*, London : Frank Cass & Co.

BENJAMINSEN, T., HOLDEN, S., LUND, C. & E. SJAASTAD 2008, « Formalisation of land rights: Some empirical evidence from Mali, Niger and South Africa », *Land Use Policy* 26 : 28-35.

BERRY, S. 1993, *No Condition Is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa,* Madison : The University of Wisconsin Press.

— 2002, « Debating the land question in Africa », *Comparative Studies in Society and History* 44 : 638-668.

— 2009, « Building for the Future? Investment, Land Reform and the Contingencies of Ownership in Contemporary Ghana », *World Development* 37: 1370-8

BESLEY, T. 1995, « Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana », *Journal of Political Economy* 103(5) : 903-37.

BEUSCART, J.-S. & A. PEERBAYE 2006, « Histoires de dispositifs : introduction », *Terrains et travaux* 11, décembre 2006.

BIERSCHENK, T. & J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.) 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris : Karthala.

BINSWANGER, H. & M. ROSENZWEIG 1984, « Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets: A Critical Review », in : Binswanger, H. & M. Rosenzweig (eds) *Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets in Asia*, New Haven, Yale University Press : 1-40.

BINSWANGER, H. P., K. DEININGER & G. FEDER 1995, « Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations », in : Berman, J. & T. N. Srinivasan (eds.) *Handbook of Development Economics*, vol. III, Amsterdam & London, Elsevier : 2660-2772.

BLEDSOE, D. 2006, « Can Land Titling and Registration Reduce Poverty? », in Bruce, J., Giovarelli, R., Rolfes, L., Bledsoe, D. & R. Mitchell (eds.) *Land Law Reform*, Washington, The World Bank : 143-74.

BLUNDO, G. & P.-Y. LE MEUR 2009, « An Anthropology of Everyday Governance: Collective Service delivery and Subject Making ». In : Blundo, G. & P.-Y. Le Meur (eds.) *The Governance of Daily Life in Africa. Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Leiden, Brill : 1-37.

BLUNDO, G. & J.-P. OLIVIER DE SARDAN, avec N. BAKO ARIFARI, M. TIDJANI ALOU 2006, *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials*, London : Zed Books.

BOLTANSKI, L. & E. CHIAPPELLO 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard.

BOONE, C. 1998, « State Building in the African Countryside: Structure and Politics at the Grassroots », *Journal of Development Studies* 34 (4) : 1-31.

BORRAS, S. M. 2003, « Questioning market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa », *Journal of Agrarian Change*, 3 (3) : 367-394.

— 2006, « The Philippine Land Reform in Comparative Perspective: Some Conceptual and Methodological Implications », *Journal of Agrarian Change* 6 (1) : 69-101.

BOSC, P.-M., CHAUVEAU, J.-P., AFFOU, Y.S., FIAN, A. & P. D'AQUINO 1996, *Évaluation de l'opération pilote de Plan foncier rural*, Abidjan-Montpellier : Ministère de l'agriculture et des ressources animales-CIRAD/SAR.

BOUQUET, E. & J.-Ph. COLIN 1996, « From Legal Norms to Local Land Regulation. A Case Study From Mexico », in : Spiertz, J. & M. Wiber (eds.) *The Role of Law in Natural Resource Management*, La Hague, Vuga Publishers : 101-119.

BROKENSHA, D. & J. GLAZIER 1973, « Land Reform Among the Mbeere of Central Kenya », *Africa* 43 : 182-206.

BROMLEY, D. 1989, *Economic Interests and Institutions. The Conceptual Foundations of Public Policy*, Oxford : Basil Blackwell.

— 2008, « Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady », *Land Use Policy* 26 : 20-27.

BRUCE, J. 1988, « A Perspective on Indigenous Land Tenure Systems and Land Concentration », in : Downs, R.E. & S.P. Reyna (eds.) *Land and Society in Contemporary Africa*, Hanover, London, University Press of New England : 23-52.

— 1993, « Do indigenous tenure systems constrain agricultural development? », in : Bassett, T. & D. Crummey (eds.) *Land in Africa agrarian systems*, Madison, The University of Wisconsin Press : 35-56.

BRUCE, J. & S. MIGOT-ADHOLLA (eds.) 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque : Kendall/Hunt Publishing Company.

BRUCE, J. & S. MIGOT-ADHOLLA & J. ATHERTON 1994, « The Findings and their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement? », in : Bruce, J. & S. Migot-Adholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall, Hunt Publishing Company : 251-265.

BRUCE, J. W. & A. KNOX 2009, « Structures and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective », *World Development* 37 (8) : 1360-1369.

CALLON, M. 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique* 36 : 169-208.

CALLON, M., LASCOUMES, P. & Y. BARTHE 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique,* Paris : Seuil.

CARTER, M. & P. OLINTO 2003, « Getting Institutions "Right" for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment », *American Journal of Agricultural Economics* 85 : 173-86.

CARTER, M., WIEBE, K. & B. BLAREL 1994, « Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya », in : Bruce, J. & S. Migot-Adholla (eds.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall, Hunt Publishing Company : 141-168.

CHAUVEAU J.-P. & J.-Ph. COLIN, sous presse, « Customary transfers and land sales in Côte d'Ivoire. Revisiting the embeddedness issue », numéro spécial *Interpreting land markets in Africa, Africa* 80 (1).

CHAUVEAU, J.-P. 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in : Jacob, J.-P. & Ph. Delville (dir.) *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED : 25-60.

— 2000, « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique Africaine* 78 : 94-125.

— 2003, « Plans fonciers ruraux : conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits », in : Lavigne Delville, Ph., Ouédraogo, H., Toulmin, C. & P.-Y. Le Meur (dir.) *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, IIED-GRET-GRAAF : 35-48.

— 2006, « How Does an Institution Evolve? Land, Politics, Intergenerational Relations and the Institution of the *Tutorat* amongst Autochthones and Immigrants (Gban Region, Côte d'Ivoire) », in : Kuba, R. & C. Lentz (eds.) *Land and the Politics of Belonging in West Africa*, Leiden, E.J. Brill : 213–40.

CHAUVEAU, J.-P., COLIN, J.-Ph., JACOB, J.-P., LAVIGNE DELVILLE Ph. & P.-Y. LE MEUR 2006, *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.

CHEATER, A. 1990. « The Ideology of "Communal" Land Tenure in Zimbabwe: Mythogenesis Enacted? », *Africa* 60 (2) : 188-206.

CHIMHOWU, A, & Ph. WOODHOUSE 2006, « Customary vs Private Property Rights? Dynamics and Trajectories of Vernacular Land Markets in Sub-Saharan Africa », *Journal of Agrarian Change* 6 : 346-71.

COLDHAM, S. 1978, « The Effects of Registration of Title Upon Land Rights in Kenya », *Journal of African Law* 22 (2) : 91-111.

COLIN, J.-Ph. (éd.) 2003, *Figures du métayage. Étude comparée de contrats agraires (Mexique)*, Paris : IRD éditions.

— 2005, « Le développement d'un marché foncier ? Une perspective ivoirienne », *Afrique contemporaine* 213 : 179-196.

— 2008, « Disentangling Intra-Kinship Property Rights in Land: A Contribution of Economic Ethnography to Land Economics in Africa », *Journal of Institutional Economics* 4(2) : 231-254.

COLIN, J.-Ph., BIGNEBAT C. & G. KOUAMÉ (collab.) 2009, *Le marché des contrats agraires en basse Côte d'Ivoire*, rapport d'étude FSP « Foncier et Développement », Paris : MAE, AFD.

COLIN, J.-Ph. & Ph. WOODHOUSE (eds) sous presse, *Interpreting land markets in Africa*, numéro spécial, *Africa*, 80(1).

COMITE TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT » 2008, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Synthèse*, Paris : Comité technique « Foncier et Développement ».

COTULA, L., VERMEULEN, S., LEONARD, R. & J. KEELEY 2009, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, London : IIED/FAO/IFAD.

COUSINS, B. & A. CLAASSENS 2003, « Communal Tenure Systems in South Africa: Past, Present and Future », *Development Update* 4 : 55-78.

CROCOMBE, R. 2001, *The South Pacific*, Suva, Fiji : The University of the South Pacific.

DE CERTEAU, M. 1990, *L'invention du quotidien*, vol. 1 *Arts de faire*, Paris : Gallimard.

DE JANVRY, A. 1981, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore & London : The Johns Hopkins University Press.

DE KONINCK, R. 1996, « The peasantry as the territorial spearhead of the State in Southeast Asia: the case of Vietnam », *Sojourn*, 11(2) : 231-258.

DE SOTO, H. 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York : Basic Books.

DEERE, C. D. & M. LEÓN 2000, « Neo-Liberal Agrarian Legislation, Gender Equality and Indigenous Rights: The Impact of Social Movements », in : Zoomers, A. & G. Van der Haar (eds) *Current land Policy in Latin America. Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism*, Amsterdam, KIT Publishers-Iberoamericana Vervoerd Verlag : 75-92.

DEININGER, K. & G. FEDER 2001, « Land Institutions and Land Markets », in : Gardner, B.L. & G.C. Rausser (eds.) *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1A *Agricultural Production*, North Holland, Elsevier : 288-324.

DEININGER, K. & G. FEDER 2009, « Land *Registration*, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy », *World Bank Research Observer* 24 : 233-66.

DEININGER, K. & H. BINSWANGER 2001, « The Evolution of the World Bank's Land Policy », in : de Janvry, A., Gordillo, G., Platteau, J.Ph. & E. Sadoulet (eds.) *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Oxford, Oxford University Press : 406-440.

DEMMER, C. 2009, « Secrets et organisation politique kanake (Nouvelle-Calédonie). Pour sortir des catégories privé/public », *L'Homme* 190 (2) : 79-104.

DEMSETZ, H. 1967, « Toward a Theory of Property Rights », *American Economic Review* 57 : 347-359.

DFID, 2004, *Land reform, agriculture and poverty reduction*, Working paper for the Renewable natural resources and agriculture team, London : DFID Policy Division.

EDJA, H. 2000, *Les délégations des droits de culture dans le sud du Bénin, modalités et dynamiques*, Paris-Londres : GRET-IIED.

ENSMINGER, J. 1990, « Co-opting the Elders: The Political Economy of State Incorporation in Africa », *American Anthropologist* 92 (3) : 662-675.

— 1997, « Changing Property Rights: Reconciling Formal and Informal Rights to Land in Africa », in : Drobak, J. & J. Nye (eds.)

The Frontiers of New Institutional Economics, San Diego, Academic Press : 165-196.

ENSMINGER, J. & A. RUTTEN 1991, « The Political Economy of Changing Property Rights: Dismantling a Pastoral Commons », *American Ethnologist* 18 (4) : 683-699.

EVRARD, O. 2002, « Politique de sédentarisation et relations intereth-niques : les termes de la question foncière au Laos », *Cahiers d'anthropologie du droit* 1 : 189–236.

FALLOUX, F. 1987, « Land Management, Titling and Tenancy », in : Davis, T. & I. Schirmer (eds.) *Sustainability Issues in Agricultural Development*, Washington, DC, The World Bank : 190-208.

FAO, 2006, *Final declaration*, International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Porto Alegre, 7-10 March 2006.

FAURE, A. 1995, *L'appropriation privée en milieu rural. Politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso*, Londres : IIED, Dossier n°59.

FEDER, G. & A. NISHIO 1998, « The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives », *Land Use Policy* 15 (1) : 25-43.

FEDER, G. & D. FEENY 1991, « Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy », *The World Bank Economic Review* 5 (1) : 135-153.

FEDER, G. & R. NORONHA 1987, « Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa », *World Bank Research Observer* 2 (2) : 143169.

FIRMIN-SELLERS, K. & P. FIRMIN-SELLERS 1999, « Expected Failures and Unexpected Successes of Land Titling in Africa », *World Development* 27 (7) : 1115-1128.

FITZPATRICK, D. 2005, « "Best Practice" Options for the Legal recognition of Customary Tenure », *Development and Change* 36 (3) : 449-475.

FOSTER, R. J. (ed.) 1995, *Nation Making. Emergent Identities in Postcolonial Melanesia*, Ann Arbor : The University of Michigan Press.

FOUCAULT, M. 2001/1977, « Le jeu de Michel Foucault », in : Foucault, M., *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard : 298-329.

— 2001/1978, « La gouvernementalité », in : Foucault, M., *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard : 635-657.

— 2004, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*. Paris : Seuil.

GAVIAN S, & M. FAFCHAMPS 1996, « Land Tenure and Allocative Efficiency in Niger », *American Journal of Agricultural Economics* 78 : 460-71.

GILBERT, A. 2002, « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto », *International Development Planning Review* 24 : 1-19.

GOLDRING, L. 1998, « Having Your Cake and Eating It Too: Selective Appropriation of Ejido Reform in Michoacan », in Cornelius, W. A. & D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies : 145–172.

GRAIN 2008, The 2008 land grab for food and financial security. http://www.grain.org/briefings_files/landgrab-2008-en.pdf (consulté 13 mai 2009).

GRIFFITHS, J. 1986, « What Is Legal Pluralism ? », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24 : 1-55.

GRINDLE, M. 1986, *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*, Baltimore : The Johns Hopkins University Press.

HAGBERG, S. 1998, *Between Peace and Justice. Dispute settlement between Karaboro Agriculturalists and Fulbe agro-pastoralists in Burkina Faso*, Uppsala Studies in Cultural Anthropology 25.

HALL, R. 2004, « A Political Economy of Land Reform in South Africa », *Review of African Political Economy* 100 : 213-227.

HAMMAR, A. 2005, *Disrupting Democracy? Altering Landscapes of Local Government in Post-2000 Zimbabwe,* Crisis States Program Discussion Paper 9, London : Development Research Centre.

— sous presse, « Revendications foncières et déplacements sur une marge agraire du nord-ouest du Zimbabwe : la criminalisation des agriculteurs migrants », in : Jacob, J.-P. & P.-Y. Le Meur (dir.) *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala (sous presse).

HASSENTEUFEL, P. 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique* 55 (1) : 113-132.

HAUGERUD, A. 1983, « The Consequences of Land Tenure Reform Among Smallholders in the Kenya Highlands », *Rural Africana* 15-16 : 65-89.

HOFFMANN, O. 1997, « L'ejido, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique », in : Gastellu, J.-M. & J.-Y. Marchal (eds) *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle*, Paris, Orstom : 401-416.

HOLDEN, S., DEININGER K. & H. GHEBRU 2007, *Impact of Land Certification on Land Rental Market Participation in Tigray Region, Northern Ethiopia*, Norwegian University of Life Sciences, MPRA Paper n°5211.

— 2009, « Impacts of Low-Cost Land Certification on Investment and Productivity », *American Journal of Agricultural Economics* 91 : 359-73.

HOUNKPODOTÉ, R. M. 2000, « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives », in : Lavigne Delville, Ph., Toulmin, C. & S. Traoré (eds.) *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED : 225-238.

HUNT, D. 2004, « Unintended Consequences of Land Rights Reform: The Case of the 1998 Uganda Land Act », *Development Policy Review* 22 : 173-91.

IIED, NRI & RAS 2004, *Land in Africa. Market asset or secure livelihood?* Summary of conclusions from the land in Africa Conference (London, November 8-9, 2004), London : IIED, NRI, RAS.

JACOB, J.-P. 2007, *Terres privées, terres communes. Gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso)*, Paris : IRD Editions.

JACOB, J.-P. & P.-Y. LE MEUR (dir.) sous presse, *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris : Karthala.

JOHNSON, O. 1972, « Economic analysis, the legal framework and land tenure systems », *The Journal of Law and Economics* XV (1) : 259-276.

KARSENTY, A. 2008, « Des "communautés locales" problématiques », in Méral, Ph., Castellanet, C. & R. Lapeyre (dir.) *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris, Gret – Karthala : 277-88.

KNIGHT, A. 1994, « Popular Culture and the Revolutionary State in Mexico, 1910-1940 », *Hispanic American Historical Review* 3 (24) : 393-444.

KUPER, A. 1982, « Lineage Theory: A Critical Retrospect », *Annual Review of Anthropology* 11 : 71-95.

LASCOUMES, P. & P. LE GALÈS (dir.) 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de la FNSP.

LASTARRIA-CORNHIEL, S. 1997, « Impact of privatization on gender and property rights in Africa », *World Development* 25: 1317-33.

LATOUR, B. 2002, « Et si on parlait un peu politique ? », *Politix* 15 (58) : 143-165.

— 2006, *Changer la société – Refaire de la sociologie*, Paris : La Découverte.

LAVIGNE DELVILLE Ph. (dir.) 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris : Karthala & Coopération française.

LAVIGNE DELVILLE, Ph. 2005, « Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto », *L'Économie Politique* 28 : 92-105.

LAVIGNE DELVILLE, Ph., TOULMIN, C., COLIN, J.Ph. & J.-P. CHAUVEAU

2001, *Negotiating Access to Land in West Africa: A Synthesis of Findings from Research on Derived Rights to Land*, London : IIED.

LE MEUR, P.-Y. 2006a, « Governing Land, Translating Rights. The Rural Land Plan in Benin », in : Mosse, D. & D. Lewis (eds.) *Development Brokers and Translators. Ethnography of Aid and Agencies,* Bloomsfield, Kumarian Press : 75-99.

— 2006b, « State Making and the Politics of the Frontier in Central Benin », *Development and Change* 37 (4) : 871-900.

— 2008a, « Communautés imaginées et politique des ressources naturelles », in : Méral, P., Castellanet, C. & R. Lapeyre (dir.) *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris, Karthala : 289-301.

— 2008b, « Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique », *Sociétés politiques comparées* 8, www.fasopo.org/reasopo/n8/societespolitiquescomparees8_article.pdf.

— 2009, « Réflexions sur un oxymore. Le débat du "cadastre coutumier" en Nouvelle-Calédonie », in : Faugère Elsa & Isabelle Merle (dir.) *La Nouvelle-Calédonie, vers un destin commun ? Nouveaux enjeux, nouveaux terrains*, Paris, Karthala : 101-126.

— à paraître, « Land rights and land conflicts in Benin », in : Odgaard, R., Lund, C. & E. Sjaastad (eds.) *Land rights and land conflicts in Africa*, Copenhagen, Danish Centre for International Studies and Human Rights.

LE MEUR, P.-Y. & P. HOCHET à paraître, « Can herder-farmer conflict be mapped? Anthropological perspectives on the analysis of resource conflicts in African dry lands », *European Journal of Development Research*.

LE MEUR, P.-Y. & Ph. LAVIGNE DELVILLE 2009, « Anthropologie, développement rural et gouvernance des ressources », in : Atlani-Duault, L. & L. Vidal (dir.) *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement*, Paris, Armand Colin : 73-96.

LE MEUR, P.-Y. & T. LEURENT 2006, « Agrarian Colonisation and Frontier Politics in the Mekong Delta », *Moussons* (CNRS) 9-10 : 231-254.

LENTZ, C. 2006, « Introduction », in : Kuba, R. & C. Lentz (eds.) *Land and the politics of belonging in West Africa*, Boston-Leiden, Brill : 1-34.

LÉONARD, E. 2004, « La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique) », *Autrepart*, 30 : 97-116.

LÉONARD, É. & E. VELÁZQUEZ 2008, « Conflits locaux autour des transferts fonciers dans le Mexique néolibéral », in : Rakoto, H., Thibaud, B. & D. Peyrusaubes (eds.) *Ruralités nords-suds : inégalités, conflits,*

innovations, Paris, L'Harmattan (collection « Itinéraires géographiques ») : 99-122.

LE ROY, E., A., KARSENTY & A. BERTRAND 1996, *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris : Karthala.

LEWIS, D. 2009, « International development and the "perpetual present": Anthropological approaches to the re-historicization of policy », *European Journal of Development Research* 21 (1) : 32-46.

LEY, A. 1972, *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

LONG, N. (ed) 1989, *Encounters at the interface. A Perspective on Social Discontinuities in Rural Development*, Wageningen Studies in Sociology 27, Wageningen : Wageningen Agricultural University.

LOSCH, B. 1999, *Le complexe café-cacao de la Côte d'Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*, thèse de doctorat en économie, Université de Montpellier 1.

LI, T. M. 1996, « Images of Community: Discourse and Strategy in Property Relations », *Development and Change* 27 (3) : 501-527.

— 2005, « Beyond "the State" and Failed Schemes », *American Ethnologist* 107 (3) : 383-394.

— 2007, *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham and London : Duke University Press.

LUND, C. 1999, « A Question of Honour: Property Disputes and Brokerage in Burkina Faso », *Africa* 69 (4) : 575-594.

— 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in : Winter, G. (dir.) *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD : 195-207.

— (ed.) 2007, *Twilight Institutions. Public Authority and Local Politics in Africa*, London : Blackwell Publishing.

LUND, C., R. ODGAARD, & E. SJAASTAD 2006, *Land Rights and Land Conflicts in Africa: A review of issues and experiences*, Report for the Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen : Danish Institute for International Studies.

MACKENZIE, F. 1993, « A piece of land never shrinks": reconceptualizing land tenure in a smallholding districts, Kenya », in Bassett, T. & D. Crummey (eds) *Land in Africa agrarian systems*, Madison, The University of Wisconsin Press : 194-221.

MACKINLAY, H. 1991, « La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional », in : Massolo, A (ed.) *Procesos rurales y urbanos en el México actual,* México, UAM-Iztapalapa : 117-167.

MAINE, Sir H. 1861, *Ancient Law*, London : John Murray.

MALLON, F. E. 1995, *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*, Berkeley, Los Angeles & London : University of California Press.

MAMDANI, M. 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton : Princeton University Press.

MATHIS, S. M. 2007, « The Politics of Land Reform: Tenure and Political Authority in Rural Kwazulu-Natal », *Journal of Agrarian Change* 7 (1) : 99-120.

MELLAC, M. sous presse, « Foncier et citoyenneté des Tai du nord-ouest Viêt Nam (1850-2000) », in : Jacob, J.-P. & P.-Y. Le Meur (dir.) *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala.

MERRY, S.E. 1988, « Legal Pluralism », *Law and Society Review* 23 : 869-896.

MIGOT-ADHOLLA, S. & J. BRUCE 1994, « Introduction: Are Indigenous African Tenure Systems Insecure? », in : Bruce, J. & S. Migot-Adholla (eds) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall/Hunt : 1-13.

MIGOT-ADHOLLA, S., P. HAZELL, B. BLAREL & F. PLACE 1991, « Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: a Constraint on Productivity? », *World Bank Economic Review* 5(1) : 155-175.

MOGUEL, J. & J. A. ROMERO (coords.) 1998, *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, Mexico : UNAM-Juan Pablo Editor.

MOIZO, B. 2006, « Khmu Responses to the Land Allocation Policy: A Case Study from the Lao PDR », in : Goh, K.C. & Y. Sekson (eds.) *Change and Development in Southeast Asia in an Era of Globalisation*, Singapore, Pearson : 28-46:

MOORE, S.F. 1973, « Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study », *Law and Society Review* 7 : 719-746.

— 2000 [1re éd. 1978], *Law as Process*, London : Routledge & Kegan Paul.

MOSSE, D. 2003, « The Making and Marketing of Participatory Development », in : Quarles van Ufford, Ph. & A.K. Giri (eds.) *A Moral Critique of Development*, London, Routledge : 43-75.

MOSSE, D. 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London : Pluto Press.

MOYO, S. 2000, « The Political Economy of Land Acquisition and Redistribution in Zimbabwe, 1990-1999 », *Journal of Southern African Studies* 26 (1) : 5-28.

MURPHY, W. 1990, « Creating the Appearance of Consensus in Mende Political Discourse », *American Anthropologist* 92 : 24-41.

NORTH, D. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press.

NTSEBEZA, L & R. HALL (eds) 2007, *The land question in South Africa: the challenge of transformation and redistribution*, Cape Town : HSRC Press.

NUIJTEN, M. 2003, *Power, Community And The State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, East Lansing : Pluto Press, The University of Michigan Press.

NUÑEZ, M. C. 2000, « Reforma ejidal y procesos locales de apropiación de la tierra en el centro de Veracruz », *Estudios Agrarios*, 15 : 9-52.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P. 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD-Karthala.

— 1998, « Émique », *L'Homme* 147 : 151-166.

OPPEN, A. VON 1999, « Die Territorialisierung des Dorfes (Nordwest-Zambia, seit ca. 1945) », in : Kössler, R., Neubert, D. & A. von Oppen (eds.) *Gemeinschaften in einer entgrenzten Welt*, Berlin, Das Arabische Buch : 35-54.

OSTROM, E. 1992, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco : ICS Press.

PAINTER, T, SUMBERG, J. & T. PRICE 1994, « Your Terroir is my "Action Space": Implications of Differentiation, Mobility and Diversification for the Approche Terroir in Sahelian West Africa », *Africa* 64 (4) : 447-464.

PANSTERS, W. 1997, « Theorizing Political Culture in Modern Mexico », in : Pansters, W. (ed.) *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers : 1-37.

PARÉ, L. 2001, « Dynamiques foncières et changements sociaux dans l'aire cotonnière. L'émergence de nouvelles pratiques foncières dans le département de Kouka », in : *Visages de l'Ouest burkinabé. Dynamiques socio-spatiales d'un ancien front pionnier,* cahier thématique *Grafigéo* 15 : 61-80.

PELUSO, N. L., VANDERGEEST, P. & L. POTTER 1995, « Social Aspects of Forestry in Southeast Asia: A Review of Postwar Trends in Scholarly Literature », *Journal of Southeast Asian Studies* 26 : 198-218.

PETERS, P. 1994, *Dividing the Commons: Politics, Policy, and Culture in Botswana*, Charlottesville : University of Virginia Press.

— 2004, « Inequality and Social Conflict Over Land in Africa », *Journal of Agrarian Change* 4 (3) : 269-314.

— 2009, « Challenges in Land Tenure and Land Reform in Africa: Anthropological Contributions », *World Development* 37 (8) : 1317-1325.

PETERS, P. & D. KAMBEWA 2007, « Social conflicts over access and transfer of land in Malawi and their implications for new land policy », *Journal of Modern African Studies* 45 : 447-472.

PLACE, F., ROTH, M. & P. HAZELL 1994, « Land Tenure Security and Agricultural Performance in Africa: Overview of Research Methodology », in : Bruce, J. & S. Migot-Adholla (eds) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall/Hunt : 15-39.

PLATTEAU, J.-Ph. 1992, *Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines*, Rome : FAO Economic and Social Development Paper 107.

— 1996, « The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment », *Development and Change* 27(1) : 29-86.

PLATTEAU, J-PH. & A. ABRAHAM 2001, « Imperfection des communautés rurales traditionnelles et développement participatif », *Revue d'économie du développement* 1-2: 197-231.

POTTIER, J., BICKER, A. & P. SILLITOE (eds.) 2003, *Negotiating Local Knowledge. Power and Identity in Development*, London : Pluto Press.

QUESNAY, F. 1969 [1766], *Tableau économique des Physiocrates*, Paris : Calmann-Levy.

Radaelli, C. 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique* 50 (2) : 255-275.

RANCIÈRE, J. 1995, *La mésentente. Politique et philosophie*, Paris : Galilée.

RIBOT, J. & N. PELUSO 2003, « A Theory of Access », *Rural Sociology* 68 (2) : 153-181.

RICHARDS, P. 1993, « Cultivation: knowledge or performance? », in : Hobart, M. (ed.) *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London, Routledge : 61-78.

ROE, E.M. 1994, *Narrative Policy Analysis*, Durham : Duke University Press.

ROSE, N. 1999, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge : Cambridge University Press.

ROTH, M, BARROWS, R. CARTER, M. & D. KANEL 1989, « Land Ownership Security and Farm Investment: Comment », *American Journal of Agricultural Economics* 71 (1) : 211-214.

RUS, J. 1994, « The "Comunidad Revolucionaria Institucional": The subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968 », in : G. M. Joseph & D. Nugent (eds) *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of the Rule in Modern Mexico*, Durham, London, Duke Univesity Press : 263-300.

RUTTAN, V.W. & Y. HAYAMI 1984, « Toward a Theory of Induced Institutional Innovation », *Journal of Development Studies* 20 (4) : 203-223.

SCOTT, J. 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the*

Human Condition Have Failed, New Haven : Yale University Press.

SHIPTON, P. & M. GOHEEN 1992. *Understanding African Land-holding : Power, Wealth and Meaning*, numéro spécial *Africa* 62 (3).

SIMPSON, S.R. 1976, *Land law and* registration, Cambridge : Cambridge University Press.

SIKOR, T. 2004, « Local Government in the Exercise of State Power : the Politics of Land Allocation in Black Thai Village », in : B. J. Tria Kerkvliet & D. G. Marr (eds.) *Beyond Hanoi. Local Government in Vietnam*, Singapore, Copenhagen, ISEAS-NIAS : 167-196.

— 2006, « Politics of rural land registration in post-socialist societies: Contested titling in villages of Northwest Vietnam », *Land Use Policy* 23 : 617-628.

SIKOR, T. & C. LUND 2009, « Access to Property : A Question of Power and Authority », *Development and Change* 40 (1) : 1-22.

SIKOR, T. & D. MÜLLER 2009, « The Limits of State-Led Land Reform: An Introduction », *World Development* 37 (8) : 1307-1316.

SJAASTAD E. & B. COUSINS 2008, « Formalisation of land rights in the South: An overview », *Land Use Policy* 26 : 1-9.

SJAASTAD, E. & D. BROMLEY 1997, « Indigenous Land Rights in Sub-Saharan Africa: Appropriation, Security and Investment Demand », *World Development* 25 : 549-62.

SOWERWINE, J. C. 2004, « Territorialisation and the Politics of Highland Landscapes in Vietnam : Negotiating Property Relations in Policy, Meaning and Practice », *Conservation & Society* 2 (1) : 97-136.

STANFIELD, D. 1990, *Rural land titling and registration in Latin America and the Caribbean: Implications for Rural Development Programs*, Madison : Land Tenure Center.

STEPUTTAT, F. 2000, « At the Frontier of the Modern State in Post-War Guatemala », in : A. Arce & N. Long (eds.), *Anthropology, Development and Modernities. Exploring Discourses, Counter-Tendencies and Violence*, London & New York, Routledege : 127-140.

SWINNEN, J.F.M. 2002, « Political Reforms, Rural Crises, and Land Tenure in Western Europe », *Food Policy* 27 : 371-394.

TRIA KERKVLIET, B. J. 1995, « Village-State Relations in Vietnam: The Effects of Everyday Politics on Decollectivization », *The Journal of Asian Studies* 54 (2) : 396-418.

UNDP, 2006, *Land Rights Reform and Governance in Africa. How to make it work in the 21st Century?* Draft Discussion Paper.

UNION EUROPÉENNE, 2004, *EU Land Policy Guidelines*, Brussels : UE.

VAN DEN BRINK, R., THOMAS, G., BINSWANGER, H., BRUCE, J. & F. BYAMUGISHA 2006, *Consensus, Confusion, and Controversy. Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*, World Bank Working Paper n°71, Washington, D.C. : The World Bank.

VARLEY, A. 2007, « Gender and Property Formalization: Conventional and Alternative Approaches », *World Development* 35 : 1739-53.

WARD, R.G. & E. KINGDON (eds.) 1995, *Land, Custom and Practice in South Pacific*, Cambridge : Cambridge University Press.

WARMAN, A. 1976, *...y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México : SEP-CIESAS.

— 1996, « La reforma agraria, eje de una nueva política y bienestar para el campo. Comparecencia del Secretario de la Reforma Agraria ante la Camara de Diputados », *Estudios Agrarios* 5 : 171-176.

WEINER, J. F. & K. GLASKIN (eds.) 2007, *Customary Land Tenure and Registration in Australia and Papua New Guinea: Anthropological Perspectives*, Camberra, The Australian National University : ANU E Press.

WILLIAMS, R. G. 1994, *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America*, Chapel Hill : University of North Carolina Press.

WOODRUFF, C. 2001, « Review of de Soto's the mistery of capital », *Journal of Economic Literature* XXXIX : 1215-23.

WORLD BANK 1975, *World Bank's Land Reform Policy Paper*, Washington, DC : The World Bank.

— 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Policy Research Report, Oxford : Oxford University Press.

ZOOMERS, A. & G. VAN DER HAAR, 2000, « Introduction: Regulating land Tenure under Neo-Liberalism », in : Zoomers, A. & G. Van der Haar (eds) *Current land Policy in Latin America. Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism*, Amsterdam, KIT Publishers, Iberoamericana Vervuerd Verlag : 17-25.