

# Identifier les droits et dicter le droit

## La production politique et sociale de la régulation foncière

*Jean-Philippe COLIN\**, *Pierre-Yves LE MEUR\*\**, *Eric LEONARD\**

---

### Résumé

Les réformes du cadre légal de la régulation foncière et les programmes de certification des droits fonciers sont désormais constitutives de la *doxa* en matière de politique publique en milieu rural. En même temps, elles font partie intégrante des dynamiques et de la gouvernance foncière locale et régionale. C'est cet angle d'attaque – les politiques foncières « par le bas » - qui sera privilégié dans cette communication, dans la mesure où les processus d'appropriation sélective et de ré-interprétation des interventions observables à ces échelons contribuent fortement à l'infléchissement, voire à la « production locale » des politiques publiques. C'est entre autres à ce niveau que les programmes de certification foncière – leurs prémisses théoriques, leur traduction institutionnelle et leur mode opératoire – peuvent être analysés. Pourtant, si la déconnexion entre sécurisation foncière et titres de propriétés semble désormais admise, les modalités de mise en œuvre et les incidences concrètes des politiques mises en œuvre depuis une quinzaine d'années sont insuffisamment étudiées. Or un certain nombre de constats importants émergent des analyses des opérations foncières comme « dispositif de traduction » qui seront développées dans cette contribution (Programme de certification foncière dans le domaine ejidal et PROCEDA, au Mexique, Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest, programmes de titularisation au Pérou et au Vietnam). (1) Les processus de réforme et d'enregistrement des droits fonciers doivent être analysés en référence aux enjeux de reproduction des systèmes politiques dans les pays du Sud, où la politique foncière constitue un mode de régulation central des dispositifs de gouvernance et des formes de représentation et de légitimation de l'Etat. (2) Les opérations de certification reposent sur un dispositif technique, un discours participatif et des catégorisations – des droits, des personnes – dont la neutralité n'est qu'apparente. La revendication du caractère purement technique de l'intervention s'appuie sur une méconnaissance – un refus de reconnaissance – bien peu « neutre » des rapports de pouvoir. (3) L'intervention publique tend à alimenter le pluralisme institutionnel au lieu de le réduire, en créant de nouveaux dispositifs fonciers, en s'appuyant sur des

---

\* IRD & UMR MOISA, Montpellier.

\*\* GRET, Paris.

instances intermédiaires et du fait du jeu des administrations agraires chargées de la mise en œuvre des programmes ; de ce fait, alors qu'elle est conçue comme un dispositif de résolution des conflits, elle est souvent génératrice de disputes.

## **Introduction**

Le processus actuel de réforme des modes de régulation foncière est indissociable du mouvement de libéralisation des échanges et des marchés agricoles et des défis de compétitivité que ce dernier pose aux agricultures du Sud. La formalisation et l'individualisation des droits fonciers, à travers leur enregistrement et l'émission de titres, sont considérées comme des conditions essentielles à la réalisation des investissements (sécurité de l'accès à la ressource et possibilité de mise en gage pour accéder aux financements bancaires) qu'exige la modernisation des exploitations agricoles pour renforcer leur compétitivité (Feder & Feeny, 1991 ; Bruce & Migot-Adholla, 1994) ; une telle évolution vers la formalisation et la transférabilité des droits est également communément considérée comme une clé des processus de lutte contre la pauvreté (de Soto, 2005). Conjointement à la remise en cause du périmètre d'intervention des Etats, ces réflexions ont largement influencé les interventions de la Banque Mondiale dans le sens d'un recentrage des politiques rurales sur la mise en œuvre de programmes d'émission de titres de propriété, même si une politique systématique de titrage individuel n'est plus considérée comme une panacée au regard de la complexité des situations et des enjeux concrets du champ foncier dans les contextes nationaux (Deininger & Binswanger, 2001 ; World Bank, 2003).

Il est à noter que, dans un certain nombre des pays, en Amérique Latine en particulier, cette focalisation de l'action publique sur les droits de propriété s'était déjà exprimée dans des termes similaires un siècle avant la vague actuelle, dans un contexte comparable d'intégration accélérée des agricultures paysannes aux marchés nationaux et internationaux. Toutefois, à la différence des politiques libérales mises en œuvre à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et des programmes de titrage systématique recommandés au cours des années 1970 et 1980, il s'agit désormais moins de *substituer* un système de propriété privée, inspiré du droit positif occidental, aux régimes coutumiers ou communaux de tenure, que de reconnaître les droits effectifs des usagers de l'espace foncier et d'*accompagner* les changements en cours dans le sens de l'individualisation et de la concentration des faisceaux de droits fonciers (Bruce *et al.*, 1994). On peut trouver des précédents à ces évolutions dans les politiques coloniales qui ont rapidement abandonné l'idée de l'immatriculation foncière au profit d'une attitude plus ambiguë de relatif «laisser-faire coutumier» (ou de compromis avec les autorités «traditionnelles» ; Phillips, 1989 ; Berry, 1992), dans le cas ouest africain, ou encore, dans le Cambodge colonial, d'une entreprise d'enregistrement des droits présentée comme une reconnaissance d'une petite propriété paysanne « déjà là » (Delvert, 1994). Les réformes institutionnelles en cours se situent donc avant tout sur le

registre de la neutralité des interventions d'enregistrement et mettent en avant les principes économiques de base de l'argumentaire libéral (efficacité, modernisation, réduction des conflits, gestion durable et raisonnée de la ressource). Cette revendication de neutralité sociale et politique s'appuie sur la sophistication des outils techniques de cadastrage, enregistrement et cartographie, qui étayaient l'idée qu'il est possible de saisir et d'actualiser avec une précision proche de la réalité les droits sur la terre.

La neutralité dont sont crédités les dispositifs d'enregistrement des droits et de cadastrage a aussi pour corollaire implicite la présomption qu'il est possible de dissocier le contenu des droits portant sur la terre des rapports socio-politiques entre les individus qui se nouent autour de l'accès à la terre. A la différence des politiques de réformes agraires redistributives, qui ont constitué le corps de la *doxa* foncière durant un demi-siècle (à grands traits, entre 1910 et le milieu des années 1960) et qui mettaient en avant la dimension socio-politique des droits fonciers, les réformes foncières dont il est rendu compte ici opèrent une dissociation implicite entre l'accès à la ressource et les rapports socio-politiques qui fondent ou résultent de cet accès. La formalisation des droits sur la terre impose pourtant une explicitation, une « remise à plat » des catégories de « citoyenneté locale » dont l'accès au foncier est à la fois l'enjeu et le produit. Ce faisant, elle transforme les rapports de pouvoir au sein des sociétés locales, dont les incidences affectent les conditions d'allocation des droits d'accès aux ressources, non seulement foncières, mais aussi politiques et symboliques. Il s'agit d'une dimension qui, au-delà du rôle stratégique central de la terre dans l'organisation et la reproduction des sociétés rurales, explique dans une large mesure la charge conflictuelle forte des réformes foncières.

Ce texte s'appuie sur un jeu d'études réunies dans un ouvrage en cours d'édition, à partir de recherches empiriques conduites au Pérou (Mesclier), au Mexique (Bouquet & Colin ; Léonard ; Velázquez), au Bénin (Edja & Le Meur), au Burkina Faso (Jacob ; Tallet), en Côte d'Ivoire (Chauveau) et au Vietnam (Fortunel)<sup>1</sup>.

Trois des études de cas analysées concernent des pays qui ont récemment mis en œuvre des processus de privatisation (selon des formes et des degrés variables) de droits qui avaient été alloués sous des formes collectives (là encore variables) dans le cadre de réformes agraires redistributives.

- Au Mexique, la réforme légale de 1992 met un terme à la réforme agraire inscrite depuis 1917 au frontispice de la constitution. Elle est entreprise dans un contexte de dérégulation économique, de retrait de l'Etat et d'intégration au marché nord-américain. La nouvelle loi foncière modifie radicalement les régulations agraires et socio-politiques posées par l'ancien cadre réglementaire. D'une part, elle postule le démantèlement des structures de gouvernement local et de contrôle socio-politique qui opéraient à travers l'*ejido*, l'organisation socio-territoriale, constituée le plus souvent *ex profeso*, à laquelle étaient déléguées en propriété collective les terres distribuées par la

réforme agraire. D'autre part, elle reformule les règles de gestion et de transmission des droits fonciers au sein des *ejidos*, dans le sens d'une individualisation et d'une possible privatisation de ces droits. Elle s'accompagne d'une vaste opération cadastrage portant sur plus de trois millions d'exploitations agricoles et 100 millions d'hectares (la moitié du territoire national) : le Programme de certification des droits dans le domaine ejidal (*Procede*). Le secteur *ejidal* a constitué pendant plus de soixante ans l'un des piliers du régime de régulation politique, en constituant à la fois un domaine de développement privilégié de la bureaucratie gouvernementale et un réservoir de votes captifs pour le Parti révolutionnaire, au pouvoir entre 1929 et 2000. Cela explique que la ratification de la réforme légale et sa mise en œuvre ont été à l'origine d'un débat de nature sociétale, dont d'ampleur a pu surprendre dans un pays où la population agricole représente moins de 20% de la population totale.

- Au Pérou également, les réformes promulguées entre 1991 et 1997 concernent d'abord les terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire de 1969. Elles se fondent sur le constat d'échec des structures collectives de production, sur la logique de désengagement de l'Etat de ses fonctions de financement à l'agriculture, et enfin sur les revendications d'individualisation des formes de tenure foncière qui se combinent fréquemment aux demandes de pérennisation des organisations politico-territoriales communales au sein des sociétés paysannes. Ces réformes lèvent la quasi-totalité des contraintes portant sur la circulation des droits (délégation, vente, ouverture au champ extra-communautaire), permettent leur privatisation et limitent drastiquement les prérogatives des institutions communales pour réguler ces processus. Elles se caractérisent en outre par l'empilement des textes légaux et le recours dominant aux décrets (7 textes sont promulgués entre 1991 et 1997, dont cinq sous la formes de décrets ou de décrets-lois). Leur mise en œuvre a lieu dans un contexte de fortes pressions économiques et institutionnelles de la part d'un Etat autoritaire, face à une société civile rurale désorganisée par la crise économique et la violence politique (Sentier Lumineux); elle débouche sur une conflictualité latente du champ foncier, associée à la récurrence des coups de force et des réactions violentes qu'ils génèrent, dont le maintien des structures communautaires n'est pas le moindre des enjeux.
- La politique foncière vietnamienne s'inscrit dans l'histoire longue de la colonisation interne de ses marges par l'Etat. La collectivisation entreprise en 1975, avec la constitution de fermes d'Etat sur de grandes portions du territoire, supportait un projet d'intégration des minorités au projet national d'unification et de modernisation. La loi foncière de 1989, entrée en application en 1991 et complétée par de nouvelles dispositions en 1993, pose les bases d'une délégation par l'Etat de la gestion des terres à des commissions communales, habilitées à délivrer des certificats familiaux emphytéotiques autorisant l'exploitation, le transfert par vente, location ou héritage, la mise en

---

<sup>1</sup> Afin d'alléger le texte, la référence à ces études se fera en appelant le nom des auteurs, sans date (ces textes figurent en bibliographie comme publications à paraître).

gage ou l'hypothèque, pour une superficie et une durée qui varient selon la localisation et le type de culture. Dans les plateaux centraux, cette réforme est conduite conjointement au développement rapide du secteur caféicole, qui stimule et supporte les flux migratoires depuis les terres basses. La délivrance des certificats fonciers par les communes a lieu dans un contexte de redécoupage administratif associé à la migration et la densification des espaces ruraux.

Les trois cas africains ont trait à des politiques qui visent à formaliser des droits coutumiers dont la dynamique était fortement déconnectée d'un cadre légal largement inopérant dans les milieux paysans. Les réformes légales y ont été précédées ou accompagnées de la réalisation de Plans Fonciers Ruraux (PFR), conçus comme des opérations pilotes d'inventaire et de reconnaissance des droits dans le domaine coutumier. Ces interventions visaient à identifier les droits reconnus localement et à les sécuriser via une validation juridique sous la forme de certificats fonciers ou de titres de propriété. En Côte d'Ivoire et au Bénin, les PFR ont eu vocation à fournir au législateur les moyens de traduire dans le droit « positif » les droits « coutumiers ».

- Au Burkina Faso, les moutures successives (1984, 1991, 1996) de la Loi portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) affirment la propriété de l'Etat sur les terres rurales à travers la création d'un Domaine Foncier National, mais autorisent l'existence de droits d'usage fondés sur les rapports sociopolitiques locaux de nature « coutumière ». Elles envisagent la cession en pleine propriété des terres du domaine national par simple procédure administrative (bornage et immatriculation), mais ignorent à la fois le contenu des droits, leur individualisation croissante et la monétarisation de leur transfert dans le cadre coutumier. Elles considèrent la constitution de commissions foncières villageoises pour réguler la gestion de ces droits, mais évitent de préciser le cadre réglementaire de composition et de fonctionnement de ces commissions.
- En Côte d'Ivoire, la réforme légale de 1998 a été introduite en référence explicite à l'intensification des conflits fonciers dans l'ensemble du territoire national, que le régime domanial hérité de la colonisation et la délégitimation des autorités coutumières ne permettaient plus de gérer. La nouvelle loi foncière met en avant, dans son registre de justifications, un argumentaire « classique » de modernisation et d'efficacité associées à la propriété privée (elle prévoit la privatisation des droits coutumiers). Toutefois, elle combine cet argument, de façon apparemment paradoxale, avec la légitimation de la « coutume » dans l'identification des droits qui seront ultérieurement privatisés (les procédures de reconnaissance accordent un rôle prééminent aux autochtones en se basant sur les « droits coutumiers conformes aux traditions »)<sup>2</sup>. Elle établit de surcroît une clause de préférence nationale dans un pays marqué par l'importance des flux de colonisation agraire (les non ivoiriens sont exclus de la propriété et ne peuvent prétendre qu'à un bail emphytéotique sur les terres qui leur avaient été cédées).

- Au Bénin, la transition démocratique des années 1989-91 a été tardivement consolidée par une décentralisation politique (scrutin municipal de 2002/03) qui doit voir le transfert des compétences foncières aux communes. La situation en matière de politique foncière reste malgré tout une situation de transition : dans l'attente des élections au niveau villageois, la décentralisation est encore inachevée, il n'y a pas de loi foncière urbaine et la loi foncière rurale n'est pas encore votée. Cette dernière prévoit en particulier l'institution, à la demande de chaque village, d'un plan foncier rural. Il débouche sur l'établissement d'un certificat foncier valide en droit. L'immatriculation ultérieure est possible mais le point important est ici la reconnaissance de droits coutumiers et la sortie de la logique domaniale qui prévalait depuis la colonisation. Cette extension prévue par la future loi a été précédée d'une phase pilote dans le cadre d'un projet de gestion des ressources naturelles et elle pourrait se faire dans un autre cadre de type projet (le *Millenium challenge account* financé par la présidence des USA).

Ces différentes études de cas mettent en évidence l'importance et le rôle structurant des phénomènes de négociation et de (ré)appropriation des politiques foncières dans la production des formes effectives de leur mise en œuvre. Ces phénomènes peuvent être analysés conjointement et de façon complémentaire à trois niveaux, qui donnent sa structure au présent article.

Le premier de ces niveaux concerne l'économie politique des Etats 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 les critères de rationalité économique et/ou d'équité sociale, qui fondent leur formulation, d'une part, et des critères qui relèvent de la reproduction du mode de gouvernementalité propre à chaque pays, d'autre part.

Le second niveau à trait à la configuration et 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), 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 et surtout au regard de leur capacité à exprimer leurs propres intérêts et à générer leurs propres règles. Ces caractéristiques remettent notamment en question 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. A l'épreuve des enjeux locaux, les programmes d'enregistrement des droits sont l'objet de logiques de (ré)appropriation dont la portée dépasse largement les fonctions strictement agraires que les politiques foncières attribuent généralement aux biens fonciers. Ces

---

<sup>2</sup> La loi de 1998 prévoit l'émission d'un certificat foncier sur la base des droits coutumiers, certificat devenant être converti

politiques sont au contraire 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 aux ressources, non seulement foncières, mais aussi aux autres ressources matérielles (biens publics, migrations, etc.), politiques et symboliques.

La production de la politique foncière et ses formes concrètes de mise en œuvre sont la résultante des processus de reformulation et de réappropriation opérant à ces trois niveaux : elle est le résultat, en partie inintentionnel et non prévu, des confrontations et des compromis qui en résultent.

### **I. Les politiques foncières entre changement légal et régulation politique**

Si l'argumentaire des contraintes de compétitivité et de l'efficacité économique est largement mobilisé pour justifier l'introduction de réformes institutionnelles dans l'agenda législatif, c'est sur un tout autre registre, celui de la légitimité et de l'équité socio-politique, que ces réformes sont généralement débattues dans les arènes nationales. A l'épreuve des enjeux nationaux, la neutralité dont sont crédités les dispositifs techniques d'enregistrement des droits fonciers est reléguée au profit des questions de gouvernance aux différents niveaux de l'action publique.

La politique foncière exprime, 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, la « vision du monde » et de la nation que professent les élites au pouvoir. Dans la plupart des pays du Sud, en particulier ceux où le secteur agricole occupe une place prépondérante dans l'économie et la société nationales et plus encore dans la formation des revenus de l'Etat, la politique foncière est aussi un élément fondateur 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 dispositifs de gouvernance, en même temps qu'elle remplit une fonction fondamentale de représentation et de légitimation de l'Etat : celle qui relève de la constitution de « l'Etat local » ou de « l'ancrage local » de l'Etat, c'est-à-dire de la « gouvernementalisation » des localités (Agrawal, 2005) à travers laquelle l'Etat central trouve ou se crée des relais et une représentation pour son action en milieu rural.

On touche ici aux dimensions politiques non foncières de la politique foncière, celles qui concernent les rapports croisés entre l'accès aux ressources matérielles et symboliques associées aux statuts fonciers, d'une part, et la participation aux arènes politiques et l'exercice du pouvoir, d'autre part. Le contenu et les référentiels de la législation et des pratiques administratives foncières cristallisent en quelque sorte les trajectoires politiques concernant les formes d'ancrage local de l'Etat.

---

dans un délai de trois ans en titre de propriété privée individuelle.

### ***Le rôle historique de la politique foncière dans la construction et la régulation du complexe politique national***

Dans une majorité de pays du Sud, la (re)distribution, au bénéfice de groupes sociaux déterminés, des droits d'appropriation des ressources à base foncière a été au cœur de l'économie politique de l'Etat et du régime de gouvernance au long de l'histoire moderne et souvent dès avant les indépendances. Les réformes entreprises depuis le début des années 1990 dans des pays aussi différents que la Côte d'Ivoire ou le Vietnam, par exemple, s'inscrivent ainsi dans le prolongement de politiques foncières qui ont joué une fonction historique essentielle dans la construction de l'Etat-Nation.

Le cas de la Côte d'Ivoire est particulièrement illustratif, où l'allocation des droits dans le cadre coutumier, et plus précisément à travers la « pratique administrative "coutumière" » (Ley, 1972 ; Chauveau), a constitué la question centrale de la « mise en valeur » des régions forestières par la colonisation agraire et le développement de la production paysanne de cacao et de café. 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 d'abord joué comme un accélérateur formidable des fronts pionniers qui alimentaient en rentes à l'exportation le fonctionnement du système politique et les élites nationales.

Une telle configuration est relativement commune dans la sous-région ouest-africaine, au Burkina Faso notamment, où l'affirmation de la propriété éminente de l'Etat sur les terres, en créant une situation de pluralisme légal régulé 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 ; Tallet, 2001). Dans le même temps, les possibilités légales ouvertes à l'appropriation privée, via 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).

Au Vietnam, dans une trajectoire historique et une configuration de l'Etat radicalement différentes, la question foncière s'est également inscrite dans l'économie politique du dispositif d'agrégation des composantes socio-territoriales de l'Etat-Nation. La collectivisation des terres entreprise après 1975 s'inscrit dans l'histoire longue de la colonisation interne de ses marges par l'Etat : la constitution de fermes d'Etat sur de grandes portions du territoire supportait un projet à la fois d'intégration des minorités au projet national d'unification, d'implantations de migrants *kinh* sur les territoires de ces minorités et de modernisation de l'agriculture via le développement des cultures commerciales, dont, en particulier, celle du café. Comme en Côte d'Ivoire, mais suivant une option sensiblement différente (bien que dans les deux cas il se soit agi de subordonner aux intérêts des élites dominantes et de leur projet politique les « systèmes coutumiers » locaux), la politique foncière visait le contrôle de

l'allocation des droits en faveur des fractions de la paysannerie les plus favorables au projet hégémonique des élites nationales, et le contrôle des revenus agricoles découlant de cet accès. On verra plus avant que, dans les deux cas, la politique contemporaine d'allocation de droits fonciers individuels tend à actualiser et perpétuer ces fonctions, en dépit de la révision radicale des référents institutionnels sur lesquels se fonde son élaboration.

***Le rôle historique de la politique foncière dans la construction des dispositifs d'ancrage local de l'Etat***

Au-delà de la diffusion et de la mise en œuvre des projets de construction nationale, la politique foncière a aussi servi dans de nombreux pays à réaliser la représentation et l'« ancrage » de l'Etat national – à lui conférer légitimité et existence formelle – à l'échelle des communautés rurales. Cette fonction a été particulièrement marquée dans les pays qui ont été le cadre de réformes agraires redistributives ou de politiques de collectivisation foncière. Les formes collectives de propriété promues dans le cadre de la réforme agraire au Pérou (1969) – « coopératives de production » et « groupes paysans » – (Mesclier) ont ainsi procédé d'une démarche de substitution des structures de patronage privé dans le cadre des grands domaines par un projet d'implantation de l'Etat national au cœur de l'organisation rurale. L'Etat péruvien s'est d'autre part gardé de restituer aux communautés indiennes la propriété des terres dont il leur déléguait l'usage.

C'est cependant le cas du Mexique qui fournit l'exemple le plus accompli de construction du système de gouvernance rurale et d'ancrage local de l'Etat à travers l'intervention publique sur le foncier. Issu d'une révolution dont les bases armées étaient paysannes et les revendications foncières l'un des ressorts, l'Etat moderne a inscrit la réforme agraire, sous la forme de dotation à des communautés villageoises, 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 (Knight, 1994 ; Rus, 1994 ; Léonard, 2004).

Le secteur de la « propriété sociale » et les nouvelles communautés, les *ejidos*, ont ainsi constitué la pièce fondamentale du dispositif d'ancrage local de l'Etat moderne et de contrôle socio-politique de la paysannerie, fournissant à la fois un espace privilégié de développement et d'activité de la bureaucratie gouvernementale et un réservoir de votes captifs pour le Parti révolutionnaire au pouvoir entre 1929 et 2000 (Warman, 1976 ; Gordillo, 1988). Au long de plus de soixante-dix ans, les formes modernes de représentation et de légitimation de l'Etat ont été entretenues (et renouvelées) par la pratique administrative quotidienne qui régulaient 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 (Hoffmann, 1997 ; Nuijten, 1998 ; Zendejas, 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'Etat en Côte d'Ivoire forestière, en détournant au profit de cet Etat et de ses représentants locaux la dimension socio-politique du « tutorat » traditionnel entre autochtones et migrants (Chauveau ; Chauveau *et al.*, 2005). La gestion administrative pragmatique et informelle de la question foncière au bénéfice des non autochtones a participé de la légitimité de l'Etat ivoirien, tant que ses ressources 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 et la croissance des activités urbaines... Jusqu'à ce que la crise financière et politique des dernières années du régime d'Houphouët-Boigny, ainsi que l'application brutale des politiques de libéralisation, remettent en question les modes de régulation du système de gouvernance et les compromis socio-politiques qui le fondaient (Chauveau, 2000).

La révision radicale de ces politiques foncières, conçues et mises en œuvre dans le cadre d'Etats-Nation en processus de formation ou de consolidation, est donc de nature à provoquer des remises en question, non seulement des formes de représentation et de légitimation de ces Etats dans les contextes locaux, mais encore des compromis qui, dans certains pays, ont fondé l'agrégation de composantes hétérogènes autour d'un projet de « mise en valeur » du monde rural. Ces caractéristiques d'enclassement dans les complexes politiques nationaux font des réformes foncières entreprises depuis le début des années 1990 et des programmes de certification qui cristallisent leur mise en œuvre des processus fortement négociés à tous les niveaux de gouvernance, depuis le cadre national jusqu'à l'échelon local. Cette négociation peut être analysée à deux niveaux complémentaires : celui de la production législative du cadre légal elle-même, et celui des négociations portant sur les décrets d'application et l'organisation du dispositif administratif chargé de cette application.

***La négociation des réformes libérales et du dispositif chargé de leur mise en œuvre : au cœur des enjeux de reproduction des régimes de gouvernance rurale***

Le fond de l'argumentaire réformiste actuel mobilise en premier lieu les justifications classiques de modernisation et d'efficacité associées à la propriété privée. Dans cette perspective, il met surtout en avant la fréquence et l'intensification des conflits fonciers dans les espaces d'agriculture paysanne. Cette conflictualité est associée à un double constat : d'une part, celui de la prédominance des régulations locales « informelles » ou de type « coutumier », y compris dans les pays où l'intervention étatique avait porté sur l'éviction de la « coutume » (Mexique, Pérou, Vietnam) ; d'autre part, celui de la défaillance et de la perte de légitimité des dispositifs relevant de la « pratique administrative coutumière », fonctionnant sur des bases informelles, dans la régulation des transferts de droits et leur sécurisation.

Parallèlement, cette remise en question des régulations informelles s'accompagne d'une mise en avant des principes de la «bonne gouvernance» et de la dimension socio-politique des droits fonciers. Au Mexique en particulier, le discours officiel sur la réforme du secteur *ejidal* a largement porté sur cet aspect : la question de la sécurisation y était traitée en référence au contrôle et aux abus exercés par les autorités *ejidales* sur les ayants droit, l'individualisation étant présentée comme un vecteur d'autonomie socio-politique pour ceux-ci (Bouquet & Colin). La dimension politique des droits fonciers a été encore plus présente dans le cas ivoirien, où la question de la citoyenneté (nationale et locale-autochtone) a été au cœur du débat sur la réforme.

L'intégration du registre de la gouvernance, locale et nationale, dans l'argumentaire réformiste trouve une expression privilégiée dans le traitement décentralisé des programmes nationaux d'enregistrement des droits<sup>3</sup>. C'est ainsi que les réglementations d'application des réformes envisagent la constitution de commissions foncières villageoises au Burkina Faso (sur le modèle adopté par les Plans fonciers ruraux dans ce pays, ainsi qu'en Côte d'Ivoire ou au Bénin) ; qu'au Vietnam, la délivrance des certificats familiaux emphytéotiques d'usage (et de transfert) des terres est organisée au niveau des communes rurales ; et qu'au Mexique ce sont des comités locaux élus par l'assemblée de l'*ejido* qui sont en charge de la réalisation et du suivi du programme de certification. La portée de cette décentralisation est même parfois renforcée par le souci de limiter l'impact potentiel de la privatisation des droits sur la structure sociale des communautés : au cœur du débat public au Mexique, où l'aliénation des terres communautaires avait constitué l'un des principaux ressorts du soulèvement révolutionnaire, ces considérations ont conduit à formuler le programme de certification foncière dans des termes optionnels et non contraignants, ainsi qu'à restreindre les possibilités de circulations des droits au cadre local-communautaire.

Cet ensemble de conditions correspond *in fine* à des formes de (re)légitimation de la « coutume », pourtant plus ou moins mise en cause dans les diagnostics de dysfonctionnement des régulations antérieures. Une telle tendance, qui fait écho dans un autre contexte aux entreprises coloniales de codification des coutumes (cf. par exemple Schapera, 1938), est particulièrement explicite dans la nouvelle législation ivoirienne et dans la conduite des Plans fonciers ruraux ouest-africains – où les vertus et l'effectivité des régulations coutumières sont idéalisées –, mais existe également dans la mise en œuvre du programme de certification dans les *ejidos* mexicains ou dans celle de la réforme des coopératives et des communautés paysannes au Pérou<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Il s'agit d'un élément fort du paradigme d'accompagnement (des pratiques existantes), qui a déplacé dans les fondements des politiques foncières les logiques de substitution (des registres coutumiers par le droit positif).

<sup>4</sup> Dans ces deux derniers pays, cette dimension pragmatique masque toutefois des réalités souvent plus coercitives, qui correspondent à un environnement économique et institutionnel ne laissant que peu d'alternatives à l'adoption des réformes. De même qu'au Vietnam, les conditions de la libéralisation économique, le retrait de l'Etat des fonctions de financement du monde rural et les modalités d'assignation des soutiens agricoles rémanents (comme Procampo au Mexique) y font des titres fonciers et des possibilités de mise en gage qu'ils représentent des supports essentiels de l'adaptation et de la reproduction des exploitations agricoles (Bouquet & Colin ; Léonard ; Fortunel ; Mesclier).

L'intégration de ces différents registres de légitimation et d'opérationnalisation des réformes se traduit fréquemment par la complexité, le caractère foisonnant et parfois contradictoire des textes légaux et de leurs règlements d'application<sup>5</sup>. Cette complexité est fréquemment accrue par les logiques internes propres aux administrations chargées de la mise en œuvre des réformes (voir *infra*). Ainsi, au Mexique, les ambiguïtés contenues dans la loi de 1992 sont renforcées par la pratique administrative du Registre Agraire National, qui restreint les possibilités de valider les transferts portant sur des fractions de parcelles enregistrées – y compris dans les procédures d'héritage –, au nom de la protection des patrimoines familiaux, mais en contradiction avec l'esprit de la loi (Bouquet & Colin ; Léonard ; Pérez Castañeda, 2002 ; del Rey, 2004).

Ces conditions, largement répandues d'un pays à l'autre, ménagent de larges espaces d'autonomie et de manipulation aux organisations locales, mais aussi aux dépositaires du pouvoir. Dans certains cas, l'empilement des textes et les incompatibilités ménagées à leur mise en œuvre effective peuvent être interprétées comme découlant d'une stratégie des élites au pouvoir de maintenir leur contrôle sur l'allocation des ressources. Ainsi, au Burkina Faso, la complexité de la loi encourage les coups de force dans l'appropriation des ressources foncières de la part des acteurs les mieux insérés dans le dispositif politico-administratif (fonctionnaires, entrepreneurs d'origine urbaine, autorités villageoises); cette tendance est particulièrement accentuée dans les zones recelant le plus fort potentiel économique (bas-fonds, espaces péri-urbains, zones cotonnières). On observe une situation similaire au Pérou, dans les oasis du Nord du pays notamment, qui sont devenues des foyers privilégiés de développement des cultures de fruits et légumes destinées à l'exportation : la privatisation des terres, dans un contexte de pressions exercées par un Etat autoritaire sur une société civile rurale désorganisée par la crise économique et la violence politique, a favorisé les accaparements par des acteurs disposant d'appuis administratifs (entrepreneurs, dirigeants des coopératives ou des communautés, hommes politiques); elle s'est traduite en retour par des réactions violentes, dont le maintien des structures communautaires n'est pas le moindre des enjeux (Mesclier).

Dans d'autres cas, la formulation même de la loi traduit la permanence du projet des élites nationales d'orienter les dispositifs de régulation foncière au profit des groupes crédités d'une adhésion à leur stratégie hégémonique. En Côte d'Ivoire, les réformes légales de 1998 reflètent la recomposition de la géopolitique nationale au profit des ressortissants de l'Ouest forestier : elles offrent une large ouverture à la renégociation des droits acquis par les migrants, en excluant les non ivoiriens de l'accès à la propriété et en attribuant un rôle prééminent aux autochtones dans les processus de reconnaissance de ces droits (Chauveau). Dans le centre du Vietnam, l'individualisation des droits par l'attribution de baux

---

<sup>5</sup> La loi de 1995 portant Réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ne compte pas moins de 248 articles. Au Pérou également, la complexité et l'empilement des textes légaux retiennent l'attention, de même que le recours dominant aux décrets : pas moins de 7 lois réformant les secteurs concernés par la réforme agraire de 1969 (coopératives et communautés agraires) ont été promulguées entre 1991 et 1997, dont cinq sous la forme de décrets ou de décrets-lois. Le projet de loi foncière rurale au Bénin est quand à lui composé de chapitres dont la mise en cohérence apparaît problématique (par exemple entre l'extension des plans fonciers ruraux et l'attribution par le maire de concessions foncières).

emphytéotiques, entreprise conjointement au redécoupage des communes rurales, bénéficie en premier lieu aux migrants kinh installés sur les territoires autochtones qui avaient été vidés de leurs occupants traditionnels à l'occasion de la collectivisation et du regroupement des villages au sein des fermes collectives (Fortunel). Dans les deux cas, les réformes, au-delà de leur formulation libérale, réaffirment la dimension essentiellement (géo)politique de la politique foncière.

## **II. Les dispositifs d'intervention : la fiction de la neutralité**

Les programmes de reconnaissance des droits (Procède au Mexique, Plans Fonciers Ruraux en Afrique) constituent des éléments clés des politiques publiques qui visent à réformer ou clarifier les droits sur la terre. Ces dispositifs 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. Cette présomption de neutralité, attachée à la dimension technique, de mesure objective et circonscrite de l'objet des droits, a été récemment renforcée par la sophistication de l'appareillage technologique au service des opérations de cadastrage (GPS, photosatellites, SIG). Le renforcement des capacités techniques de mesure et d'enregistrement a accredité l'idée qu'il est désormais possible de représenter et de « nommer » avec précision et objectivité les droits sur la « ressource foncière ». Les recherches sur lesquelles s'appuie ce texte montrent néanmoins que cette neutralité est loin d'être démontrée.

### *Les dispositifs d'intervention comme champs sociaux semi-autonomes*

Un élément central à prendre en compte dans 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, administrations ou opérateurs privés en charge de la réalisation des Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'Ouest, etc. 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 desquelles la politique peut subir des transformations par rapport à sa formulation initiale. Le dispositif d'intervention constitue ainsi un « champ social semi-autonome »<sup>6</sup> (Moore, 1973 ;

---

<sup>6</sup> Par semi-autonomie d'un champ social, Moore (1973: 720) entend « *the fact that it 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...* ».

Bouquet & Colin), générateur de pluralisme normatif et opérateur de processus complexes de traduction – la traduction conçue comme processus politique de problématisation, d'intéressement, d'enrôlement et de mobilisation (Callon, 1986 : 180 *et sq.* ; Callon *et al.*, 2001 : 73 *et sq.*).

Ainsi, au Mexique, l'administration agraire adopte une position pro-ejido et anti-marché qui trouve une traduction dans la façon dont le Procède et la nouvelle loi agraire sont interprétés et mis en pratique. L'accent est systématiquement mis sur le thème de l'organisation des *ejidatarios*, sur le respect de leur autonomie, 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. Cette position s'accompagne d'une forte adhésion au Procède, en tant que programme de réaffirmation et de sécurisation des droits de propriété ejidaux. Par contre, le marché foncier et a fortiori la privatisation n'apparaissent jamais spontanément dans le discours comme un élément central du futur des ejidos. Le développement du marché foncier est plutôt présenté comme un phénomène potentiellement dangereux qu'il est de la responsabilité de l'administration agraire de maintenir sous contrôle. Selon plusieurs employés de l'administration agraire, les consignes initiales étaient même de diffuser le moins d'information possible sur ce sujet considéré comme sensible (Bouquet & Colin). L'alourdissement par les instances administratives, au-delà des indications du cadre légal, de la procédure d'achat de terres ejidales, peut être interprétée non seulement comme reflétant le souci de protéger les ejidatarios, mais aussi comme des mesures d'obstruction passive au développement du marché à l'achat-vente sur les terres ejidales. Quant à l'attitude de l'administration agraire face à la privatisation, elle relève pratiquement de l'obstruction : l'information pertinente n'est pratiquement pas diffusée et une initiative éventuelle des ejidos se heurte à un discours dissuasif, qui mêle éléments idéologiques (l'ejido doit être préservé) et pratiques (le délai d'émission des nouveaux titres de propriété à partir de l'assemblée d'acceptation est en moyenne d'un an). 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, relativement aux principes mis en avant au niveau du cadre légal, et conduit à penser la réforme comme un projet de marchandisation de la terre ejidale entravé par ceux-là mêmes chargés de le mettre en œuvre. (Bouquet & Colin).

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 également été noté lors de la réalisation des PFR en Côte d'Ivoire (Chauveau), au Bénin (Edja & Le Meur) et au Burkina Faso (Jacob).

### *"Nommer" les droits : les risques induits par la catégorisation*

Les procédures de reconnaissance et de certification des droits fonciers posent le problème de l'identification de ces droits et de leurs détenteurs. La transcription des droits se heurte en premier lieu à des difficultés inhérentes. Les catégories locales de droits (et à plus forte raison leur traduction en français, dans le cas des pays africains francophones) restituent difficilement le contenu exact des droits (« héritage », « dons », « prêt », « achat »). En outre, les contraintes pratiques de l'enregistrement 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 ancré dans un travail de découpage et de transformation de la réalité.

Les procédures d'identification et d'enregistrement des droits reposent généralement sur le triptyque une parcelle / un droit d'appropriation / 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 » (Maine, 1861)<sup>7</sup> – les droits qui composent ces faisceaux ne se cumulant pas systématiquement de façon linéaire et pouvant relever de détenteurs différents. Les programmes de reconnaissance des droits du type PFR tendent donc à détruire 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 sur un individu donné.

Ainsi par exemple, dans le cadre du PFR Ganzourgou, au 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 peul. 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 (Le Roy, 1995 : 470) en une maîtrise absolue qui leur est plus favorable, proposant aux agro-éleveurs de renoncer au droit de vaine pâture pour rejoindre les

---

<sup>7</sup> Droits d'usage, de tirer un revenu de l'usage, d'apporter des modifications, des améliorations à la ressource foncière, 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 (optique du bénéficiaire), droits d'administration enfin, au sens de "droits 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.

zones pastorales créées par le PFR au sein des terroirs villageois (Jacob). Ce faisant, les migrants jouent la carte de la propriété coutumière contre la logique préexistante des faisceaux de droits.

Les programmes de reconnaissance et de certification des droits ignorent les faisceaux de droits; ils ignorent aussi les faisceaux d'autorité. Comme le souligne Chauveau (note PFR), l'identification des droits les déconnecte des systèmes d'autorité foncière qui leur assurent leur reconnaissance sociale, et donc leur sécurisation locale. Ces programmes peuvent donc donner lieu à des processus de précarisation contradictoires avec leurs objectifs explicites. Ils se heurtent par ailleurs à deux difficultés, dans leur mise en œuvre pratique : d'une part (dans les contextes africains<sup>8</sup>), identifier la frontière entre un détenteur d'une autorité politico-foncière et un détenteur de droits d'administration foncière; d'autre part (sur l'ensemble des sites considérés), 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 individus qui n'ont qu'un rôle d'arbitrage ou d'autorité morale ou religieuse.

Ainsi, sur certains des sites pilotes du PFR Bénin, en pays *yowa*, le recensement des droits fait des autorités politiques que sont les "chefs de lignage" des "propriétaires coutumiers". Le contenu effectif de cette "propriété coutumière" reste considéré comme une "boîte noire", i.e., le portefeuille de droits du chef de lignage *yowa* n'est pas spécifié. Or si ce dernier joue un rôle de régulation (arbitrage des conflits intra-lignager), il n'intervient pas dans l'affectation des terres (au sens de l'allocation d'une portion des terres lignagères à une famille) (Edja & 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 chez plusieurs groupes autochtones des plateaux (les *Édé* notamment) (Fortunel).

Le processus d'identification des droits fonciers, en se polarisant sur ces droits, ignore également 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 » (au sens économique du terme), les transactions s'accompagnant fréquemment de clauses sociales qui perdurent après la cession et qui s'inscrivent dans les fondements des dispositifs de gouvernabilité locale (Chauveau ; Chauveau & Colin, 2005). Ignorer ces clauses, c'est introduire un facteur de déséquilibre et de conflit dans l'arène foncière et dans le champ politique locaux – cette ignorance pourrait évidemment venir non d'un biais méthodologique, mais d'un choix politique, ce qui questionnerait alors les objectifs de paix sociale et/ou d'efficacité économique généralement affichés par ces opérations.

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

---

<sup>8</sup> On retrouverait cette même problématique dans des situations océaniques (cf. Abramson, 2000).

cette dimension spatiale induit une exclusion *de facto* de certaines populations. Alors que les autochtones organisent leur système cultural (café, riz pluvial, légumineuses) sur plusieurs parcelles parfois situées à plusieurs dizaines de kilomètres les unes des autres, 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).

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 empêche d'espérer pouvoir continuer à construire la paix sociale 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 sacrifice de l'ambivalence au profit de l'objectivation liée à l'opération de catégorisation (Jacob).

### *Les limites du discours participatif*

Les opérations de cadastrage/titrage reposent sur l'illusion de la démarche participative : 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. 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 la délégation par les administrations de l'Etat aux comités populaires locaux (en association avec les districts) de la distribution aux familles des « certificats d'utilisation du sol » (Fortunel).

C'est sans doute au Mexique, avec le Procédé, que l'idéologie participative a le plus imprégné la démarche d'enregistrement des droits : le programme de certification est facultatif, tant pour son adoption par chaque ejido – et de façon différenciée selon les différents espaces utilisés dans l'ejido : résidentiel, agricole, parcours, bois – que pour sa mise en œuvre au niveau familial ; sa réalisation est conditionnée par la résolution préalable des différends inter-individuels dans les arènes villageoises ; les phases techniques de l'enregistrement, ainsi que la production et la validation des résultats sont soumis à la participation directe des acteurs concernés ; les statuts des titulaires de droits enregistrés par le programme sont enfin établis en référence à des catégories légales (*ejidatario*, *posesionario*, *avecindado*) soumises à la validation de l'assemblée ejidale (Bouquet & Colin ; Léonard ; Velázquez). Nous verrons cependant que la latitude laissée aux acteurs locaux est fortement contrainte par les réformes qui ont affecté conjointement les politiques agricoles et rurales.

Dans le cas du Plan foncier rural au Bénin, la participation est sensée 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 (au niveau de la parcelle enregistrée) ; la production des résultats (les droits et les détenteurs de droits

enregistrés ainsi que leur identification 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 participent enfin à la mise en œuvre et à la maintenance du programme de certification (Edja & Le Meur).

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 courts, les migrants, les pasteurs, les femmes) et la présence des ayants droit lors des différentes phases du programme ne garantit pas l'expression d'un désaccord le cas échéant. 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 d'accords aux attendus explicités. Le silence, la non participation, l'esquive rendent les différends peu visibles et leur (ré)émergence incompréhensible. La composition et le fonctionnement des commissions foncières expriment et réactivent l'état des rapports de forces locaux et le degré de légitimation des autorités politico-foncières en présence. Les opérateurs « techniques » du dispositif d'enregistrement ne sont eux-mêmes 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 Bénin, les commissions foncières villageoises sont ainsi conçues comme des structures participatives dont la composition se fonde sur un double critère de représentativité géographique (dans les situations d'habitat dispersé) et sociale (sont suggérées les présences de représentants des autorités villageoises et coutumières, de personnes ayant participé aux enquêtes topo-foncières comme interprète ou guide et, selon les cas, d'autres représentants – « membres influents de coopératives, femmes ayant une influence sur les questions foncières »). 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 ; de ce fait, tant la composition des commissions foncières que leur fonctionnement expriment et réactivent l'état des rapports de forces locaux et le degré de légitimation des autorités politico-foncières en présence (Edja & Le Meur).

Au Mexique, le Procède est affiché comme un programme optionnel de certification des droits ejidiaux mais une grande variété de travaux réalisés dans différents contextes régionaux (Bouquet et Colin ; Goldring, 1998 ; Léonard ; Moguel & Romero, 1998 ; Nuñez, 2000) montre que l'adoption du programme ne relève pas d'une initiative des ejidos et que le Procède a été mis en œuvre comme un programme systématique et quasi-obligatoire. Outre le volontarisme très marqué de l'administration

agraire – la pression exercée par cette dernière – on a pu noter, dans un grand nombre de 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.

Comme les PFR en Afrique, le Procede a été conçu comme une opération de recensement, de reconnaissance et de formalisation des droits effectifs locaux. Ce principe a largement été respecté dans la pratique, conduisant à une légalisation de la situation foncière de fait, indépendamment de l'origine du droit sur la parcelle, fût-il la résultante de pratiques illégales ou de coups de force, tant qu'aucune opposition n'était manifestée par les ejidatarios ou l'assemblée ejidale. L'émission des certificats parcellaires a ainsi légalisé les achats ou fractionnements antérieurs de parcelles ejidales, les défrichements réalisés dans l'indivis ejidal, les successions (accompagnées ou non de divisions) non enregistrées formellement, ou encore l'individualisation et la répartition de fait des anciennes dotations collectives (sauf lorsqu'il s'agissait de zones boisées régies par les lois de protection environnementale). 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 & Colin). Elle a pu cependant s'accompagner d'effets pervers : dans certains cas, en effet, 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 par Velázquez dans le Veracruz, dans des contextes où les ejidatarios ne représentent qu'une fraction très minoritaire du total des usagers de l'espace foncier ejidal. Ici encore, le présupposé selon lequel le fait de renvoyer à l'assemblée ejidale la décision d'adopter ou non le Procede et la validation ultérieure de la certification se fondait sur l'idée qu'une telle assemblée (qui représentait dans le cadre antérieur de régulation politico-foncière la seule instance de représentation et de gouvernement villageois), en tant que telle, garantissait une pleine participation de l'ensemble des parties prenantes (Velázquez).

La difficulté des dispositifs d'intervention à assurer une véritable démarche participative – au sens d'inclusive, 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 ; et lorsqu'ils les perçoivent, ils ne sont pas réellement en position d'en rendre compte.

### **III. La politique locale de l'intervention : pluralité des normes et des enjeux**

Les sections précédentes ont dévoilé la nature politique des interventions foncières et aussi le rôle actif joué par les organisations étatiques et non étatiques chargées de le mettre en œuvre. L'observation des réformes foncières à travers le prisme du local permet de compléter le tableau et en particulier de

confirmer l'hypothèse de la non-neutralité ou, autrement dit, de l'inévitable enchâssement social et politique des processus d'enregistrement des droits. Cet enchâssement ne se réduit pas à la simple instrumentalisation du jeu de ressources injectées par le processus d'intervention, instrumentalisation qui constituerait l'envers de programmes fonciers conçus selon une orientation descendante, en fonction de modèles stéréotypés des « communautés locales » et comme solution *a priori* à des problèmes à identifier (cf. les cas des PFR décrits par Jacob et Edja & Le Meur). On peut étendre au champ foncier le canevas proposé par Arun Agrawal dans son analyse des politiques environnementales dans l'Inde coloniale et post-coloniale, qui intègre l'ensemble des dimensions constitutives de la gouvernamentalité : l'évolution des relations entre institutions étatiques et communautés locales – ou « gouvernementalisation » des localités (*governmentalized localities*) –, l'émergence de nouvelles arènes et instances de régulation des questions environnementales (*regulatory communities*), et enfin la manière dont les sujets en viennent à repenser leurs relations à l'environnement, aux normes et aux institutions – *the constitution of environmental subjects*. Les interventions foncières génèrent de la même façon des interactions mutuellement constitutives entre Etat, localités et sujets et leur étude empirique localisée permet d'en mettre à jour certains ressorts, montrant en particulier comment l'intervention elle-même est transformée – produite – dans le processus de sa mise en œuvre.

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

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 comme communauté homogène et de la paysannerie comme traditionnelle, portée vers le consensus et réticente au changement – ou au contraire comme réserve de petits entrepreneurs potentiels. Les concepts de terroir (Painter *et al.* ; 1994 ; voir aussi Fortunel ; Edja & Le Meur), de communaux (Cheater, 1990), de clan (Abramson, 2000) sont des constructions théoriques qui entretiennent un lien très ténu avec les mondes dont ils prétendent à la fois rendre compte et orienter l'avenir. 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 rétivité de la réalité sociale, à la dynamique des institutions et à l'agencité 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 collectif d'interprétation et de négociation des termes du débat et de construction des enjeux – travail dont les thèmes de la domination et de la résistance ne sont bien sûr pas absents et que l'on ne peut réduire au seul constat du décalage entre normes et pratiques. Les

théories servent autant à légitimer qu'orienter l'intervention (Mosse, 2005) et elle constituent en ce sens des « fictions productives ».

Le cas du Plan foncier rural réalisé dans le Ganzourgou (centre-est du 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.

Sur les plateaux du centre du Vietnam, la réforme foncière de 1993 et la politique de colonisation agraire et d'appui au front caféier des années 1980/90 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 les groupes tels que les Edé qui ont développé des stratégies de réactivation des pratiques de mobilité, de recréation de formes réticulaires d'appropriation territoriale en lien avec des processus de segmentation intra-familiale. Le jeu entre la politique de certification foncière et de colonisation agraire menée par l'Etat et la logique d'autonomie et de redéploiement territorial (qui n'exclut pas l'insertion dans l'agriculture marchande) ancrée dans des principes d'antériorité et du travail créateur de droit, est générateur de pluralisme institutionnel. Il contribue à reconfigurer l'intervention foncière et les territoires locaux (Fortunel).

La réforme introduite par le Procédé mexicain (Bouquet & Colin ; Léonard ; Velázquez), dont nous avons souligné plus haut les ré-interprétations 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 en additionnant un registre normatif au cadre légal existant (relativement à la gestion des transactions foncières), tout en visant une recomposition de la relation Etat/*ejido* qui 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. Dans les Tuxtlas, la latitude laissée aux *ejidatarios* dans la mise en œuvre du Procédé a abouti selon les cas 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 un ligne de clivage générationnelle aboutissant à une remise en selle de principes et d'autorités communautaires

(dans les vieux villages indiens qui avaient subverti ce projet en l'adaptant aux institutions politico-foncières coutumières) (Léonard).

Dans une revue récente des politiques d'enregistrement des droits coutumiers en Afrique et en Océanie, D. Fitzpatrick (2005 : 455) remarque : « *Hence an important focus of policy interventions should be to clearly define the jurisdiction and hierarchy of legally competent arbitration authorities [...]. The complex question of how this is to be done lies largely beyond the scope of this article.* » Dommage, car la délimitation des juridictions et de la hiérarchie des autorités légitimes d'arbitrage constitue sans doute la dimension-clef de la mise en œuvre des politiques de certification foncière. Les autorités politico-juridiques, au-delà de leur diversité – de la chefferie burkinabé aux instances *ejidales* mexicaines, en passant par les créatures de l'intervention, comme les comités villageois de gestion foncière au Bénin –, jouent un rôle clef dans la « traduction » locale des interventions foncières. Cette traduction constitue un travail politique de mobilisation et de construction d'alliances qui rendent 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 & Le Meur), tout en contribuant au façonnage de la gouvernamentalité locale.

### ***Economie politique des procédures de certification foncière***

Les procédures de certification foncière s'inscrivent dans une économie politique locale et régionale qu'elles contribuent à transformer, au-delà de la neutralité du discours qui les porte. Ces effets sont pour partie induits de manière involontaire par le travail de catégorisation et de production normative inhérent à l'intervention foncière. Les 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 ; Le Meur, 2006b).

La loi agraire mexicaine précise que seuls sont autorisés à acheter de la terre *ejidale* les membres des catégories dotées d'une pleine « citoyenneté ejidale », *ejidatarios* et *avecindados*, alors que les *posesionarios* ne constituent dans l'esprit de la loi qu'une catégorie transitoire, en attente de régularisation par le Procédé. Or l'octroi par l'administration agraire d'un statut officiel à ces derniers, 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. Cette mesure 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 préalablement reconnues comme *avecindados* par l'assemblée ejidale. Ainsi, en contradiction avec d'autres initiatives de l'administration agraire allant dans le sens d'une restriction de la marge de fonctionnement du marché foncier par rapport au modèle établi par le cadre légal, ce choix constitue une ouverture fondamentale du marché foncier 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 & Colin).

La réforme foncière vietnamienne de 1993 s'est fixée pour objectif la stabilisation de la possession foncière et la possibilité de gager celle-ci pour favoriser l'investissement. Ce dernier aspect n'est incitatif que pour des investissements agricoles élevés, en l'occurrence pour la caféiculture. L'intérêt pour les certificats fonciers est donc plus fort du côté des migrants kinh qui y voient à la fois une possibilité d'accès au crédit et un mode de validation de leur appropriation foncière, dont la légitimité est contestée par les autochtones mettant en avant un principe d'antériorité. Dans les provinces du centre du Vietnam, ce sont les populations les mieux dotées en capital économique et les mieux connectées aux réseaux provinciaux qui bénéficient le plus rapidement et largement de la distribution de certificats, 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. Enfin, colonisation agraire par les migrants kinh et colonialisme interne de l'Etat (qui passe aussi par le maillage politico-administratif) se renforcent mutuellement à travers le processus de réforme foncière (Fortunel ; cf. Le Meur & Leurent, 2006 pour un constat similaire dans le delta du Mékong).

Les effets sur les inégalités économiques et politiques de l'intervention s'expriment aussi en termes d'accès au droit et de marginalisation juridique, comme le montre le cas de la RAF au Burkina Faso. La complexité du dispositif de reconnaissance des droits de jouissance sur les terres rurales non aménagées qui vise les populations rurales, contribue en fait à leur maintien dans un statut marginal (Tallet ; Faure, 1995). 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 certification foncières, 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 » du bien foncier du point de vue des acteurs ruraux (accès aux ressources politiques, financement des migrations, captation de rentes, etc.). Les programmes de certification foncière 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, qui opèrent parfois au détriment des groupes sociaux qui devraient en être les principaux bénéficiaires (Léonard). Les politiques de certification exercent aussi une influence forte sur l'organisation sociale de la mobilité interrégionale (Burkina Faso, Vietnam, Bénin) et internationale (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mexique).

### *Conflits fonciers et reconnaissance des droits*

L'argumentaire des procédures de reconnaissance des droits fonciers contient 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, au risque (constaté empiriquement) d'en générer d'autres, imprévus (mais pas nécessairement imprévisibles) 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.

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. En même temps, la loi ne prévoit pas explicitement de dispositif de règlement des conflits en préalable à la certification. Or les zones périphériques du centre du pays sont les plus concernés par les occupations illégales d'autochtones réactivant les pratiques anciennes de mobilités et de migrants spontanés souvent issus de minorités ethniques des zones de montagne du nord du pays. La distribution de certificats y est donc réduite, accroissant encore la marginalité juridique et les inégalités évoquées dans la section précédente. Le pluralisme juridique alimenté par le fonctionnement de la réforme foncière (qui pousse les autochtones à recourir à l'argument de l'antériorité) nourrit en retour des conflits fonciers nombreux et intenses, en particulier entre ces deux catégories de minorités ethniques (Fortunel).

Les exemples burkinabé (Tallet ; Jacob) 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 (Bouquet & Colin ; Velázquez). Au Burkina Faso, le tribunal départemental où siègent représentants de l'Etat (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 soigneusement évitée ! – mais sur l'interprétation du droit coutumier (Tallet ; Lund, 2001).

Le cas des PFR est intéressant quant au thème des conflits fonciers dans la mesure où leur discours participatif en fait des opérateurs revendiqués de résolution et de prévention des disputes. Or on observe une tendance inavouée à l'évitement des situations conflictuelles, permise par le caractère non systématique de la couverture des PFR (y compris en Côte d'Ivoire où l'opération a pourtant eu son extension la plus large : Bosc *et al.*, 1996 ; Edja & Le Meur pour le Bénin). On pourrait avancer, en forçant un peu le trait, que la procédure de certification fonctionne particulièrement bien sur un site 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, en résumé là où il n'y a pas de problème, comme le constatent Edja & Le Meur dans le cas du PFR béninois.

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 toute construction de 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 mise en jeu par les autorités traditionnelles des « règles constitutionnelles » (Ostrom, 1990) 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.

A l'oubli des règles constitutionnelles dans la conception et la mise en œuvre des procédures de certification foncière s'ajoute une vision naïve du conflit, du consensus et de l'espace public. Les PFR, au même titre que le Procède au Mexique, passent ainsi par une phase de publicité qui doit permettre à chacune 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 & Le Meur). On retrouve la distinction *frontstage/backstage* proposée par William Murphy (1990) dans son analyse du consensus chez les Kpelle, qui situe le binôme public/privé dans un contexte fait d'une pluralité d'arènes partiellement autonomes et pour certaines enchâssées les unes dans les autres. 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.

### **Discussion / conclusions : retour sur les notions d'efficience et de gouvernance**

La compréhension des entreprises de certification foncière ne peut faire l'économie d'une analyse détaillée des trois niveaux – changement légal, dispositif d'intervention et politique locale – de relations entre la politique comme modèle et l'intervention comme pratique. Dans tous les cas étudiés, on voit que cette approche tri-dimensionnelle permet de contextualiser empiriquement et analytiquement les débats sur la sécurisation, l'efficience et la gouvernance qui constituent les axes du discours développementaliste en la matière. Les formes observables de la politique foncière dans ses contextes ne sont que la résultante de processus de co-production – négociation, reformulation,

réappropriation – mettant en jeu ces trois niveaux. Comme annoncé dans l'introduction, ces formes concrètes de production/réalisation des politiques sont en définitive le résultat, en partie non prévu ni intentionnel, des confrontations entre les logiques mises en œuvre à chacun de ces niveaux et des compromis qui en résultent.

La question de l'efficacité des politiques d'enregistrement et de certification des droits fonciers est généralement abordée au regard des deux critères qui fondent l'argumentaire des réformes actuelles (selon une hiérarchie et avec une focalisation variables selon les cas abordés dans la présente analyse) : celui de l'efficacité économique (créer les conditions de l'investissement et d'une allocation efficace de la ressource) et celui de l'équité sociale (reconnaître aux acteurs sociaux qui en sont formellement exclus les droits effectifs qui leur sont alloués de façon « informelle ») ; ces deux critères étant sous-tendus par la question de la sécurisation des droits ainsi certifiés. Or, la nature éminemment technique des procédures d'enregistrement (l'inventaire exhaustif – dans le meilleur des cas – des actions socialement autorisées *sur* la terre et leur cartographie) tend à restreindre le contenu des droits enregistrés à leur seule dimension agraire, avec comme supposé implicite que leur portée ne s'étend pas au-delà des actions sur la terre. Nous avons pourtant vu que la dimension politique de ces droits, leur traduction en statuts de citoyenneté, constituait l'un des enjeux fondamentaux de la mise en œuvre des opérations de certifications dans les arènes locales d'abord, mais aussi nationales dans une très large mesure, en particulier lorsque l'Etat tire une source majeure de sa légitimité de sa capacité à orienter l'allocation de ces droits.

Il est ainsi impossible de déchiffrer les tenants et enjeux des programmes de certification foncière, enjeux locaux, régionaux, nationaux ou « corporatifs » (dans le cas des dispositifs chargés de leur mise en œuvre), et donc d'en évaluer l'efficacité réelle, sur la base d'une référence exclusive à la dimension strictement agraire des droits alloués et à la dimension technique de l'opération de certification. En premier lieu, l'intervention publique en elle-même constitue un enjeu de légitimation et d'ancrage local pour l'Etat et de justification/reproduction pour les agences qui en sont investies. En second lieu, la multifonctionnalité reconnue des biens et des droits fonciers, non seulement constitue une dimension centrale et permanente des systèmes de gouvernementalité, mais tend de surcroît à se renforcer avec les phénomènes d'intégration économique des agricultures paysannes et leur corollaire de tertiarisation et de « désagrarisation » des sociétés rurales : l'importance croissante des réseaux sociaux dans l'accès aux ressources qui relèvent de la dynamique de « globalisation » (migrations, projets des ONG, nouvelles politiques sociales, etc.) contribue à complexifier et renforcer les enjeux de citoyenneté qui demeurent attachés au statut foncier des individus.

Au-delà des questions d'efficacité et de sécurisation foncière, les procédures de certification foncière sont affaires de construction mutuelle de l'Etat, de la localité et du sujet (entre autres comme citoyen). Les interventions, que ce soit le Procédé ou les PFR, sont productrices de formes renouvelées de « villagisation », de production des territoires et des espaces politiques, qui participent de l'ancrage

local de l'Etat tout en générant des instances de régulation locale qui contribuent au pluralisme institutionnel et à la reconfiguration des arènes locales.

## Références bibliographiques

- Abramson A., 2000. Bounding the Unbounded : Ancestral Land and Jural Relations in the Interior of Eastern Fiji, in : Abramson, A. & D. Theodossopoulos (eds.), *Land, Law and Environment. Mythical Land, Legal Boundaries*, London, Pluto Press : 191-210.
- Agrawal A., 2005. *Environmentality. Technologies of Government and the Making of Subjects*, Durham, Duke University Press.
- Berry S., 1992. Hegemony on a shoestring: Indirect rule and access to agricultural land, *Africa* 62 (3) : 327-355.
- Bosc P.-M., Chauveau J.-P., Affou Y.S., Fian A., d'Aquino P., 1996. *Evaluation de l'opération pilote de Plan Foncier Rural*, Abidjan-Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des ressources animales-CIRAD/SAR.
- Bouquet E., Colin J.-Ph., à paraître. La réforme du secteur ejidal au Mexique : quelle effectivité d'une formalisation des marchés fonciers ? in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Bruce J., S. Migot-Adholla (eds.), 1994. *Searching For Land Tenure Security In Africa*, Dubuque, Kendall/Hunt Publishing Company.
- Bruce J., Migot-Adholla S., Atherton J., 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.
- 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., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Chauveau J.-P., 2003. « Plans fonciers ruraux : conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits ». in Lavigne Delville P., Ouédraogo H., Toulmin C. & P.-Y. Le Meur (dir.) *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, IIED-GRET-GRAAF : 35-48.
- Chauveau J.-P., à paraître. La réforme foncière de 1998 en Côte d'Ivoire à la lumière de l'histoire des dispositifs de sécurisation des droits coutumiers. Une économie politique de la question des transferts de droits entre autochtones et « étrangers » en Côte d'Ivoire forestière, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Cheater A.P., 1990. The Ideology of 'Communal' Land Tenure in Zimbabwe: Mythogenesis Enacted? *Africa* 60 (2) : 188-206.
- Deininger K., Binswanger H., 2001. The Evolution of the World Bank's Land Policy, in *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, de Janvry et al. (eds), Oxford, Oxford University Press, pp. 406-440.
- 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.

- Delvert J., 1994 (1<sup>ère</sup> éd. 1957). *Le paysan cambodgien*, Paris, L'Harmattan.
- Edja H., Le Meur P.-Y., à paraître. Connaissance et reconnaissance des droits. L'expérience du Plan Foncier Rural au Bénin, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Faure A., 1995. *L'appropriation privée en milieu rural. Politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso*, Londres, IIED, Dossier n°59.
- Feder, G., Feeney D., 1991. Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy, *World Bank Economic Review* 5(1) : 135-155.
- Fitzpatrick D., 2005. 'Best Practice' Options for the Legal recognition of Customary Tenure, *Development and Change* 36 (3) : 449-475.
- Fortunel F., 2000. *Le café au Viêt Nam, de la colonisation à l'essor d'un grand producteur mondial*, Paris, L'Harmattan, coll. Points sur l'Asie.
- Fortunel F., à paraître. Dix ans de distribution des titres fonciers au Vietnam, les populations locales et le contournement du cloisonnement territorial, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Goldring L., 1998. Having your Cake and eating it too: Selective Appropriation of *Ejido* Land Reform in Michoacán, in W. Cornelius & D. Myhre (eds), *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*, San Diego CA, Center for US-Mexican Studies : 145-172.
- Gordillo G., 1988. *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*. México, Siglo XXI.
- Hoffmann O., 1997. L'*ejido*, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique, in J.-M. Gastellu & J.-Y. Marchal (eds.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Orstom Editions : 401-416.
- Jacob J.-P., à paraître. Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière. Le Plan Foncier Rural dans le Ganzourgou (Burkina Faso), in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Knight A., 1994. Popular Culture and the Revolutionary State in Mexico, 1910-1940, *Hispanic American Historical Review*, 3(24): 393-444.
- Le Meur P.-Y., 2006a. Governing Land, Translating Rights : The Rural Land Plan in Benin, in Lewis, D. & D. Mosse (eds.) *Development Brokers & Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press : 75-100.
- Le Meur, P.-Y., 2006b. Statemaking and the Politics of the Frontier in Central Benin, *Development and Change* 37 (4) (sous presse).
- Le Meur P.-Y., Laurent T., 2006. Agrarian Colonisation and Frontier Politics in the Mekong Delta, *Moussons* (CNRS), 9-10 (sous presse).
- 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, *Dynamiques de la frontière interne : gouverner les hommes et les ressources* : 97-116.

- Léonard E., à paraître. L'économie très politique d'un programme de titularisation foncière. Les mutations de l'économie paysanne et leurs enjeux fonciers au Mexique, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- 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.
- Le Roy E., 1995. La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre, in *Terre, Terroir, Territoire. Les tensions foncières*, C. Blanc-Pamard, L. Cambrézy (ed.), Paris, Orstom : 455-472
- Lund, C. 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, IRD-Karthala : 195-207.
- Mackinlay H., 1991. La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional, in *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa : 117-167.
- Maine Sir H., 1861. *Ancient Law*, London, John Murray.
- Merry S.E., 1991. Law and Colonialism, *Law and Society Review*, 25 (4): 889-922.
- Mesclier E., à paraître. Le titrage des terres, instrument de la redéfinition de la politique agraire péruvienne, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Moguel J., Romero, J.A. (coords), 1998. *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, México, UNAM-Juan Pablo Editor.
- Moore S.F., 1973. Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study, *Law and Society Review* 7 (4) : 719-746.
- Mosse D., 2005. *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London, Pluto Press.
- Murphy W., 1990. Creating the Appearance of Consensus in Mende Political Discourse, *American Anthropologist*, 92 : 24-41.
- Nuijten M., 1998. *In the Name of the Land. Organization, Transnationalism, and the Culture of the State in a Mexican Ejido*, Ph D thesis, Wageningen Landbouw Universiteit.
- Nuñez, M.C., 2000. Reforma ejidal y procesos locales de apropiación de la tierra en el centro de Veracruz, *Estudios Agrarios*, n°15 : 9-52.
- Olivier de Sardan J.-P., 1998. Émique, *L'Homme*, 147 : 151-166.
- Ostrom E., 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Painter T., Sumberg J., Price T., 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.

- 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*, *Revue Grafigéo*, 15 : 61-80.
- Pérez Castañeda J. C., 2002. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Ed. Palabra en Vuelo.
- Phillips A., 1989. *The Enigma of Colonialism. British Policy in West Africa*, London, James Currey.
- del Rey A., 2004. El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz, *Estudios Agrarios*, 25 : 151-193.
- 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 University Press : 263-300.
- Scott J., 1998. *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven & London, Yale University Press.
- Schapera I., 1938. *A Handbook of Tswana Law and Custom*, London, Oxford University Press.
- de Soto H., 2005. *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ?*, Paris, Flammarion. (Edition originale : *The Mystery of Capital. Why Capitalism triumphs in the West and Fails Everywhere Else?*, Bantam Press, 2000).
- Tallet B. (dir.), 2001. *Visages de l'Ouest burkinabé. Dynamiques socio-spatiales d'un ancien front pionnier*. *Revue Grafigéo*, 15.
- Tallet B., à paraître. La Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) au Burkina Faso : vingt ans de décalage entre cadre légal et pratiques locales, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Velázquez E., à paraître. L'ultime défaite du communalisme: le Procède à Sotepan (Veracruz, Mexique), in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, ouvrage en cours d'édition.
- Ward R.G., Kingdon E. (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.
- World Bank, 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*, Oxford, Oxford University Press.
- Zendejas S., 2003. *Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998*, Ph. D. thesis, Wageningen Universiteit.