

Chapitre 13

L'expertise foncière au Sud

Entre savoirs, médiation et action publique

Philippe LAVIGNE DELVILLE

Pierre-Yves LE MEUR

Introduction

Les nombreux processus de réforme foncière en cours dans les pays du Sud, mais aussi les mobilisations d'organisations de la société civile contre les grandes acquisitions foncières, pour la reconnaissance des droits fonciers des populations rurales ou la restitution de terres aux peuples autochtones suscitent de multiples diagnostics, études et évaluations. Dès lors qu'ils mobilisent des savoirs en réponse à une commande, ceux-ci peuvent être globalement qualifiés d'« expertise ». L'expertise peut en effet être définie comme la « production d'une connaissance spécifique pour l'action » (LASCOURMES, 2002 b : 369), « une activité particulière d'exercice diagnostique du savoir en situation problématique, dans le cadre d'une mission intégrée à un processus décisionnel dont l'expert n'est pas le maître » (THÉRY, 2005 : 312). Ces expertises sont fréquemment réalisées par des consultants

Nous remercions Gilles Massardier, Alain Rochegude, André Teyssier et Camilla Toulmin pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce texte, qui reprend et développe une réflexion entamée il y a quelques années (LAVIGNE DELVILLE et LE MEUR, 2016).

professionnels, nationaux ou internationaux. Lorsqu'ils sont bien insérés dans les réseaux de la consultation, ceux-ci savent gérer la relation aux commanditaires, restituer leurs résultats et présenter leurs propositions sous des formes qui répondent aux attentes. Toutefois, leur maîtrise des grilles d'analyse et des résultats actuels des sciences sociales sur le foncier est variable. Ils sont de plus dépendants des contrats, et donc diversement à même de questionner, le cas échéant, les présupposés de la commande. Les expertises peuvent aussi être confiées à des chercheurs académiques¹. Ceux-ci sont censés maîtriser l'état des savoirs dans leur champ disciplinaire, et avoir une plus forte indépendance vis-à-vis des commanditaires. Mais le chercheur académique qui s'engage dans une expertise pénètre un espace social qui n'est pas le sien et qui repose sur des logiques, des contraintes – politiques, administratives, juridiques... – et des temporalités qui ne sont pas celles de la recherche.

Tout travail d'expertise passe par une confrontation avec un objet aux enjeux multiples, des groupes d'acteurs aux intérêts divergents, une commande marquée par les conceptions et les intérêts du commanditaire. En effet, « l'expert est pris dans un réseau de relations entre acteurs dont les objectifs sont partiellement ou totalement contradictoires. Conscient de l'ambiguïté des facteurs qui font que l'on s'adresse à lui, sachant qu'il risque constamment d'être instrumentalisé, il doit lutter contre l'illusion ou la tentation technocratique et arbitrer entre éthique de la conviction et éthique de la responsabilité² » (FREYSSINET, 2008 : 199). Pour mener à bien leur travail, avec l'engagement éthique indispensable pour ne pas être de simples mercenaires au service des commanditaires (LE ROY, 1996), les experts mobilisés dans les débats de

¹ Nous utilisons l'expression de « chercheur académique » comme un raccourci englobant les chercheurs travaillant dans le champ scientifique (quel que soit leur statut contractuel) et appartenant à une université ou un institut de recherche. L'expression est neutre en valeur.

² La distinction a été problématisée par Max Weber dans *Le savant et le politique* (1963 [1919]). L'éthique de la responsabilité s'intéresse aux moyens du point de vue de leur efficacité et de leurs conséquences, tandis que l'éthique de la conviction s'applique à ne pas transgresser une valeur ou une norme. Cette distinction est à rapprocher de celle entre conséquentialisme (la valeur morale d'un acte est contenu dans ses conséquences) et déontologisme (la valeur morale d'un acte dépend de sa concordance avec des principes moraux) en philosophie morale (voir BILLIER, 2014).

politique foncière doivent, comme tous les experts, questionner la commande et ses présupposés, interroger le rôle qu'on leur fait jouer, décrypter les discours et les enjeux, comprendre les jeux d'acteurs, travailler les modes de communication et de restitution de leur travail.

Fonder les débats de politique foncière sur des diagnostics solides, appuyés sur les résultats de la recherche, devrait être une exigence. Mais, si la connaissance des dynamiques foncières est indispensable pour des expertises sérieuses³, elle ne donne pas les outils pour comprendre comment se négocient les politiques foncières et pour mobiliser ces savoirs de façon stratégique dans les forums ou les arènes où se négocient le sens et les orientations de ces politiques, bref, pour intervenir de façon réfléchie et éthique en situation d'expertise. Trois dimensions sont à prendre en compte pour réfléchir les enjeux et la pratique de l'expertise foncière. Tout d'abord, la conception même de l'expertise évolue : « Alors qu'elle désignait autrefois la supériorité des jugements produits par les normes scientifiques, l'expertise fait aujourd'hui référence à la double nature des processus de politique publique comme *échange de connaissances* et comme *influence politique* » (BOUCHER, 2019 : 263, souligné par lui). Ensuite, du fait des forts enjeux politiques et identitaires du foncier, les orientations des politiques foncières et de leurs réformes font souvent l'objet de vives controverses, au niveau national comme au niveau international. Les diagnostics, parfois contradictoires, sont fortement marqués, à la fois par les questionnements qui les fondent – eux-mêmes liés aux disciplines de référence – et par les options politiques des commanditaires. Cela pose une double question : celle de la place de savoirs pluriels dans ces analyses sur le foncier (les spécialistes des sciences sociales font face à des lectures qui leur paraissent souvent biaisées ou obsolètes et, réciproquement, leurs analyses paraissent hors sujet dans une conception technico-juridique du foncier) et celle du positionnement politique de l'expert et de ses valeurs, et donc de ses rapports avec les conceptions et attentes des commanditaires de l'expertise. Enfin, les parties prenantes des politiques foncières, utilisatrices des savoirs, sont nombreuses, de même que les producteurs de savoirs (qui peuvent aussi être

| ³ Voir les différents chapitres de cet ouvrage.

commanditaires d'expertises) : ministères, bailleurs de fonds, mais aussi organisations de la société civile, laboratoires de recherche, ONG, *think tanks*, etc. Cette pluralité des acteurs, des positionnements et des savoirs pose les questions des rapports entre ces multiples acteurs et de la place de l'expertise face à ces différentes sources de savoirs.

Nous concevons donc ici l'expertise comme médiation entre savoirs et entre acteurs (nous développerons ce point plus bas). Prenant également acte de la demande croissante d'expertise en sciences sociales sur le foncier rural dans les pays du Sud et de la multiplication des sources de savoirs, ce chapitre propose une réflexion sur la pratique de l'expertise foncière et sur les conditions et modalités de l'incorporation de savoirs issus des sciences sociales dans les débats contemporains de politique foncière. Son objectif est de contribuer à « équiper » tant les chercheurs spécialistes du foncier que les consultants professionnels, en leur proposant des outils analytiques pouvant les aider à mesurer les enjeux de la situation d'expertise, à se positionner et à agir de façon réflexive. Tout en posant de façon générale la question de l'expertise dans les politiques foncières dans les pays du Sud, ce chapitre s'appuie sur l'expérience des auteurs⁴ et fait essentiellement référence aux sciences sociales qualitatives, dont les spécialistes ne sont pas « les savants les plus demandés » (MASSARDIER, 1996) et qui doivent elles-mêmes justifier leur légitimité par rapport à d'autres spécialistes, dont les compétences sont souvent plus valorisées, comme les géomètres et géomaticiens, les juristes et les notaires, etc. La réflexion sur les enjeux politiques et éthiques de l'expertise vaut cependant plus largement, au-delà du champ des sciences sociales.

Nous appuyant sur une revue large mais non exhaustive de la littérature, nous proposons une lecture des enjeux du recours à l'expertise dans les arènes de négociation des politiques foncières.

⁴ Nous sommes anthropologues, chercheurs statutaires au sein d'un institut de recherche public spécialisé dans le champ du développement. Mais nos trajectoires antérieures, pour partie hors du champ de la recherche académique, nous ont amenés, essentiellement en tant que salariés d'ONG, à pratiquer l'expertise et à entrer dans des démarches de recherche appliquée sur les politiques foncières rurales, dans différents contextes professionnels, institutionnels et géographiques (Afrique de l'Ouest, Nouvelle-Calédonie, Asie du Sud-Est). Nous mobiliserons ces expériences dans ce chapitre.

Nous commençons par caractériser les différentes demandes d'expertise de sciences sociales dans les politiques foncières et discuter les transformations contemporaines de la figure de l'expert. Nous analysons ensuite les rapports entre savoirs (dont les savoirs académiques), normes et actions dans le champ spécifique des politiques foncières et les problèmes de réception des analyses en sciences sociales dans des politiques dont les cadrages dominants relèvent d'autres disciplines. Nous discutons enfin l'importance croissante de la fonction de médiation entre acteurs porteurs de savoirs et d'intérêts différents, fonction qui peut être explicitement demandée à l'expert, ou qu'il peut choisir d'endosser. À partir de certaines de nos expériences, nous illustrons le rôle de l'expertise foncière en sciences sociales, dans des contextes de pluralité des producteurs et demandeurs de savoirs sur le foncier. Nous nous intéressons en particulier à la position institutionnelle de l'expertise, aux moments de sa mobilisation dans la trajectoire de la politique foncière et aux modalités de son insertion dans des dispositifs collectifs (forums hybrides par exemple).

Demandes d'expertise foncière et figures de l'expert

Si l'expertise est une « production d'une connaissance spécifique pour l'action » (LASCOURMES, 2002 b : 369), de quels types de connaissances s'agit-il dans le champ des politiques foncières ? Dans quels rapports à l'action ? La demande posée à l'expert⁵ concerne-t-elle la mobilisation de ses propres savoirs ou la production de savoirs nouveaux⁶ ? La mise à disposition de connaissances, ou des propositions ? La compétence sollicitée est-elle d'abord celle du chercheur ou celle du médiateur ?

⁵ Nous utilisons le singulier, mais de nombreuses commandes concernent une équipe d'experts (ce qui pose la question de sa composition – en termes de disciplines en particulier – et des rapports entre eux).

⁶ Une représentation stéréotypée et idéologique de l'expertise voudrait qu'elle ne soit que compilation et mise à disposition de savoirs existants. Or la simple mise en relation de savoirs dispersés et peu accessibles, et leur transfert dans de nouvelles arènes, sont déjà intrinsèquement générateurs de nouvelles connaissances.

Séquences de politique foncière et demandes d'expertise

Le contenu des demandes d'expertise foncière est très varié. On peut tenter de les organiser en les situant autour de deux axes. Le premier est temporel et identifie la séquence de politique publique concernée. Les demandes d'expertise ne portent pas sur les mêmes questions lorsqu'il s'agit de faire des diagnostics ou d'éclairer le débat sur les options possibles, d'accompagner des dispositifs de mise en œuvre ou d'évaluer une politique en place. Le découpage d'une politique en séquences (identification, formulation, mise en œuvre, évaluation) est assez formel, et les processus réels ne suivent que rarement un ordre aussi logique (JACQUOT, 2019). Les séquences peuvent ne pas exister ou se télescoper. Elles constituent néanmoins des repères. Le second axe se déploie entre mise à disposition de connaissances et élaboration de propositions d'action, la première pouvant reposer sur des états des lieux et des synthèses des savoirs existants, ou sur des enquêtes de terrain produisant des connaissances nouvelles. Les compétences nécessaires, la durée de l'expertise, la nature même du travail diffèrent selon la commande.

Ainsi, en phase de débat sur l'opportunité d'une réforme ou de préparation de celle-ci, les commandes officielles pourront porter sur des états des lieux, des diagnostics généraux ou sur des thématiques spécifiques (par exemple, l'insécurité foncière, les transactions foncières, la durée des procédures pour obtenir un titre, les conflits, etc.), permettant de définir les cadrages d'une éventuelle réforme (c'est-à-dire la façon de poser les problèmes à traiter) ou d'en préciser certaines dimensions. Dans le même temps, ou même en amont, des organisations de la société civile pourront commanditer leurs propres diagnostics, mettent en avant leurs propres priorités⁷, soit globales, soit sur certains enjeux (par exemple les accaparements fonciers) pour tenter de les reconnaître comme problèmes à traiter, pousser au lancement

⁷ Cela veut dire que la « méta-séquence » d'une politique foncière est faite d'une pluralité de séquences indexées à des acteurs poursuivant leurs agendas spécifiques, et complexifiant encore le déroulement général dont on a déjà souligné le caractère fréquemment peu linéaire, fait d'infléchissements et de changements de cap souvent peu anticipés, encore moins planifiés.

d'une réforme et/ou influencer son cadrage⁸. Il s'agit à cette étape de travaux proposant un cadrage du problème et identifiant des priorités ou de grands axes stratégiques. Ils peuvent reposer sur des états des lieux des connaissances, ou intégrer des enquêtes de terrain plus ou moins approfondies. Dès cette étape, des experts peuvent être recrutés pour travailler en aval des diagnostics et proposer des axes de politique et une stratégie, sous forme de « livre blanc », de documents de politique foncière, etc.

Une fois les grands axes définis, les commandes d'expertise peuvent concerner des diagnostics d'approfondissement sur certaines thématiques (les transactions foncières et la question de leur sécurisation ; un bilan des expériences antérieures en termes de formalisation des droits, etc.), ou bien la définition de stratégies de mise en œuvre de la nouvelle politique, la mise au point de démarches ou d'outils nécessaires. En cours de mise en œuvre, l'expertise peut être sollicitée en accompagnement des équipes opérationnelles pour les aider à identifier et traiter les difficultés qu'elles rencontrent ; des études peuvent être demandées sur des problèmes spécifiques pour mieux les comprendre et discuter de la façon d'y répondre (la demande de certificat foncier par exemple). L'expertise peut aussi contribuer au suivi, à l'évaluation des projets de terrain visant à la mise en œuvre de la politique ou de segments de cette politique, et chercher à évaluer son impact, sur certaines questions (les conflits, l'investissement, l'accès aux documents juridiques, les changements dans l'administration des droits, etc.) ou pour certains acteurs (femmes, migrants, éleveurs, etc.). Enfin, des demandes peuvent porter sur de nouvelles questions, pas encore prises en charge à ce stade, parce qu'elles n'ont pas été anticipées ou bien parce qu'elles émergent en cours de processus.

Les différentes figures de l'expert

La nature du travail demandé à l'expert peut également varier. Historiquement, l'expert est un individu mobilisant une compétence personnelle reconnue pour éclairer la décision sur une question donnée. Cette figure de l'expert neutre et indépendant

⁸ Sur les multiples initiatives des organisations de la société civile au Sénégal, voir LAVIGNE DELVILLE *et al.* (2020).

n'épuise pas la diversité des expertises. La demande faite à l'expert peut en effet aller au-delà de la mise à disposition de connaissances et intégrer un engagement dans la proposition d'options ou de choix. Par ailleurs, le travail de l'expert ne porte pas forcément sur une production individuelle de savoirs, il peut – à des degrés divers – intégrer une dimension d'animation et de médiation entre acteurs, pour élaborer un diagnostic qui soit suffisamment partagé, ou négocier un accord sur des propositions.

Isabelle THÉRY (2005 : 315-320) distingue ainsi trois types d'expertise qui ne constituent pas des catégories exclusives⁹ :

– *l'expertise de service*, où « le mandataire a ses compétences propres, mais demande une expertise technique sur un domaine qu'il ne maîtrise pas ». Nous sommes ici dans le modèle de l'expertise technique et judiciaire, où l'expert est censé être neutre et mobiliser ses savoirs spécialisés pour éclairer la décision ;

– *l'expertise d'engagement*, où « un spécialiste est mandaté à la fois pour proposer une analyse scientifique, établir un diagnostic et s'engager sur des propositions pour l'action (réformes juridiques, réformes des politiques publiques) » ;

– *l'expertise de consensus*, qui se déroule en général au sein de commissions, et dont le rôle est d'établir des normes à partir d'un débat entre experts de différentes spécialités. « La spécificité de ce type d'expertise est d'organiser procéduralement la confrontation et l'ajustement entre des acteurs aux compétences différentes », afin de permettre « l'élaboration même d'un consensus éclairé, sur des questions où les savoirs sont en cours d'élaboration, et les enjeux éthiques et politiques complexes ».

Le premier type renvoie au modèle classique où l'État mobilise l'expertise interne de son administration ou recourt à des acteurs spécialisés, travaillant dans la recherche ou des institutions finalisées. Cette forme d'expertise, qui repose sur un monopole du savoir légitime aux mains des experts et des politiques, excluant l'expérience pratique des acteurs concernés par un sujet, leurs connaissances, leurs savoirs (locaux, d'usage, vicinaux, etc.)¹⁰, est questionnée à partir des années 1980. L'image d'un expert

⁹ Une expertise de service peut servir à construire un consensus, notamment quand il y a désaccord interne (ROTTENBURG, 2009).

¹⁰ Voir OLIVIER DE SARDAN (1995), chap. 8, SINTOMER (2008).

indépendant, détenteur d'un savoir neutre, situé au-dessus de la mêlée, est largement fictive. L'expertise est influencée tant par les commanditaires, qui sélectionnent les questions à traiter et choisissent les experts, que par les spécialités et les valeurs de l'expert lui-même.

Le deuxième type d'expertise engage clairement l'expert dans la sphère politique, dans un espace que l'on peut qualifier de pré- ou para-décisionnel. Il ne se contente pas de mettre à disposition des connaissances au service des décideurs, on lui demande de formuler des propositions. Si l'élaboration de recommandations fait habituellement partie du travail des consultants, il s'agit pour le chercheur d'une position spécifique, où il « transgresse inéluctablement les limites de son propre savoir » (ROQUEPLO, 1997 : 20) en le transférant dans une chaîne de décisions et d'actions, et plus largement dans l'arène politique.

La montée de l'expertise de consensus (troisième type) résulte des évolutions contemporaines, où la reconnaissance de la compétence des citoyens et les nombreuses situations d'incertitudes tendent à remettre en cause la « double délégation » (CALLON *et al.*, 2001), par les citoyens, du pouvoir aux politiques et du savoir aux experts, et où l'action publique est, de plus en plus, pluri-acteurs et pluri-niveaux, l'État n'étant plus nécessairement l'acteur central (MASSARDIER, 2003). Cela suscite de nombreux processus de concertation pluri-acteurs et réintroduit le « public » dans les controverses, ce qui entraîne une profonde redéfinition de l'expertise¹¹. Dans cette perspective, l'expert n'est plus tant celui qui apporte une connaissance prédéfinie – selon des problématisations et des catégorisations qui sont les siennes ou celles de l'État commanditaire – que celui qui favorise l'exploration des controverses et des incertitudes, et anime la production collective d'une analyse (LASCOUMES, 2002 a). L'objectif est davantage la construction d'une vision partagée prenant en compte la diversité des expériences et des points de vue que la production d'un diagnostic « expert », surplombant. Cette évolution vers l'expertise de consensus, dans des forums plus

¹¹ Voir sur ce point la philosophie pragmatiste et en particulier les travaux pionniers de Dewey sur la logique de l'enquête et *Le public et ses problèmes* (DEWEY, 2001[1927]).

ou moins ouverts, va de pair avec la perte de monopole du savoir de l'expert institué et la reconnaissance de « l'expertise quotidienne » des acteurs (SENNETT, 2009). Ainsi, les expertises foncières intègrent de plus en plus souvent une dimension « participative », de restitution et de mise en débat des résultats dans des forums élargis.

Ajoutons que, comme on l'a dit, les institutions publiques ne sont plus les seules demandeuses d'expertise. Les associations, les mouvements sociaux s'emparent de l'expertise, qui devient une forme de mobilisation (DELMAS, 2011 ; MOUCHARD, 2020). Ils produisent à leur tour études, diagnostics, plaidoyers, eux aussi orientés en fonction des priorités et préoccupations de ces différentes entités, ce qui démultiplie les sources de savoirs en compétition. Ils commanditent également des expertises de différents types.

La mobilisation de l'expert se situe ainsi dans une tension entre mobilisation de savoirs spécifiques et montée en généralité, neutralité axiologique¹² et implication politique. Elle prend forme entre réponse à des commandes prédéfinies et problématisation autonome, entre mobilisation de connaissances propres et animation de réflexions collectives, dans des contextes où les acteurs mobilisés dans les débats de politique publique se diversifient, où les lieux de production de connaissances se multiplient, avec des productions hybridant discours scientifiques et discours politiques pluriels.

L'expertise foncière comme médiation entre savoirs et action

La médiation entre savoirs, dans une perspective orientée vers l'action, est la première dimension de l'expertise, ce qui pose une double question. D'abord, celle des rapports entre connaissance et

¹² La neutralité axiologique est une posture méthodologique qui vise à ce que le chercheur prenne conscience de ses propres valeurs lors de son travail scientifique, afin de réduire le plus possible les biais que ses propres jugements de valeur pourraient causer.

action dans les politiques publiques, et de la façon dont la commande d'expertise prend en compte cette question aux différentes étapes des politiques publiques. Et ensuite celle des rapports entre les savoirs issus des sciences sociales et les autres savoirs dans la construction des récits de politiques publiques, dans la formulation des diagnostics et des propositions.

Nous examinerons la question de l'expertise foncière en référence aux controverses qui structurent le champ des politiques foncières, en mettant particulièrement l'accent sur les interactions et les tensions entre connaissance et action dans la production des « récits » qui structurent les débats de politique foncière et la façon de penser les solutions. En effet, l'expertise n'est pas neutre : les lectures de la question foncière et les catégories d'analyse mises en avant dans les diagnostics influent sur la façon de construire à la fois les problèmes et les solutions. Les analyses de sciences sociales mettent en question les cadrages dominants et les lectures technicisées (qui postulent l'existence de « la bonne solution technique » à tout problème posé), ce qui pose la question de la capacité de l'expertise en sciences sociales à faire reconnaître ses analyses et, en amont, celle de son positionnement politique et éthique par rapport aux commandes.

Controverses, inertie et changement dans les politiques foncières

L'expertise foncière peut être mobilisée dans des phases de débat sur les politiques foncières, de préparation d'une réforme. Elle intervient alors en préparation ou en accompagnement de processus de changements dans les objectifs et/ou les instruments de la politique en place. Or, de tels changements ne se produisent pas dans n'importe quel contexte. Penser le rôle de l'expertise à ces étapes suppose donc d'interroger les conditions et les modalités du changement dans les politiques publiques (PALIER et SUREL, 2010) et le rôle de la connaissance dans ces changements (sachant que les réformes des politiques foncières produisent aussi, en aval, des changements dans les pratiques et la gouvernance foncières, dont l'évaluation peut passer par un recours à l'expertise, autour d'autres questionnements).

Les politiques foncières : entre choix de société et enjeux de pouvoir¹³

Le foncier est un objet complexe, partie intégrante des relations de production et d'échanges, de la construction des appartenances et des rapports État/société. Sa prise en charge par l'État relève des politiques publiques (*policies*), mais aussi d'enjeux de pouvoir (*politics*) et de choix de société (*polity*) (LECA, 2012) (cf. chap. 4). Sous l'angle des *policies*, les politiques foncières ont une double dimension : elles ont leurs finalités propres (définir et administrer les droits de propriété légalement reconnus) et sont en même temps au service d'autres politiques (politiques de développement agricole et économique, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, etc.). Mais les politiques foncières sont également au cœur de la construction de l'État, au service d'une politique d'affirmation de l'État sur le territoire, affaire de souveraineté donc. Elles peuvent aussi s'insérer dans des stratégies de maintien au pouvoir et de construction d'alliances politiques. Ces différentes dimensions des politiques foncières, fortement enchevêtrées, sont importantes à prendre en compte pour comprendre les enjeux des débats de politique foncière, et les forces qui poussent à l'inertie ou au changement.

En définissant les droits de propriété reconnus – et donc ceux qui ne le sont pas –, et les façons légales de les acquérir et de les transmettre – rendant ainsi illégales ou extra-légales les autres –, les politiques foncières contiennent, implicitement ou explicitement, une façon de penser les rapports entre l'État, les individus et les collectifs d'appartenance, une façon de penser les inégalités acceptables et celles qui ne le sont pas, une façon de penser les rapports entre État et pouvoirs locaux. Parce qu'elle définit un cadre, plus ou moins large, plus ou moins excluant, par rapport à la diversité des droits fonciers des populations rurales et urbaines, une politique foncière porte en elle des conceptions de la citoyenneté, de l'intérêt général et de la gouvernance. Les choix de politique foncière reflètent ainsi à la fois des choix de société et des rapports de force.

¹³ Voir le chapitre 4 pour une analyse systématique. Et BOUSSAGUET *et al.* (2019) pour les concepts de l'analyse des politiques publiques.

ENCADRÉ 1

Une brève histoire des priorités des politiques foncières dans les pays du Sud¹⁴

Orientées vers la promotion du marché foncier au XIX^e siècle, les politiques foncières ont ensuite eu pour objectif prioritaire les redistributions foncières et les réformes agraires au cours du XX^e siècle (cf. chap. 11). Avec la chute du mur de Berlin en 1989 et la fin de l'empire soviétique, la question de la répartition des terres et des inégalités foncières a été évacuée au profit de celle de la reconnaissance légale et de la formalisation des droits locaux (jusqu'ici informels ou extra-légaux) (cf. chap. 10), dans une tension entre logiques de sécurisation des modes populaires d'accès à la terre (ceux des simples citoyens), de réparation des préjudices historiques perpétrés à l'encontre de certaines minorités sociales, et de promotion du marché foncier. Les discours sur l'importance du foncier dans la lutte contre la pauvreté et les exclusions et sur la reconnaissance des droits autochtones se confrontent ainsi aux stratégies de promotion de la propriété privée et du marché. Incertains dans leurs objectifs et leurs finalités, objets de forts enjeux politiques, économiques et sociétaux, les processus contemporains de réforme foncière¹⁵ dans les pays du Sud sont traversés de controverses ou de conflits au niveau national, tout en étant fréquemment soumis à des prescriptions internationales, parfois contradictoires, que leur imposent des bailleurs internationaux divers, dotés d'agendas qui leur sont particuliers. Cette extraversion marquée densifie l'arène des acteurs et des institutions impliqués dans les politiques foncières et rend plus incertain le travail de stabilisation des ensembles d'acteurs et d'idées que sont censées opérer les politiques publiques. Elle complexifie aussi la place et le rôle de l'expertise : celle-ci n'intervient pas seulement en aval d'orientations consensuelles ou tout au moins acceptées, mais se retrouve partie prenante de débats sur les orientations elles-mêmes.

¹⁴ Cf. chap. 4.

¹⁵ On entend ici des réformes qui modifient les orientations des politiques foncières, les types de droits juridiquement reconnus, les dispositifs de reconnaissance juridique et d'administration de ces droits (cf. chap. 4).

Ce caractère profondément politique du foncier explique que les débats de politique foncière soient traversés de controverses. Promotion de l'agriculture familiale ou de l'agrobusiness ; promotion du marché foncier ou volonté de protection contre les risques qu'il induit ; valorisation ou rejet des régulations locales ou coutumières ; volonté d'élargir l'accès au titre foncier ou promotion de formes alternatives de formalisation : de nombreuses controverses, qui se superposent en partie, structurent le champ des politiques foncières, à l'échelle nationale, mais aussi internationale. Elles reflètent, de façon très imbriquée, des préférences politiques, des intérêts (de classe ou corporatistes), mais aussi des lectures différentes de la réalité et des problèmes à résoudre¹⁶.

Le cadrage du débat, c'est-à-dire la façon de découper et lire la réalité, est un enjeu central. Les problèmes sont fréquemment posés par l'État et l'aide internationale en termes de modernisation de l'administration foncière, de réforme de la gestion, d'accroissement de la capacité de délivrance de titres fonciers.

Ces problèmes liés au fonctionnement de l'administration foncière sont réels. Mais parler de « gestion foncière » met l'accent sur une conception technicienne et dépolitisée du foncier, en termes de droits qu'il s'agit d'affecter, de formaliser, d'administrer. Des dispositifs efficaces d'administration des droits sur la terre sont indispensables, et l'informalité peut poser problème (cf. chap. 10). Mais penser les réformes seulement en ces termes néglige des dimensions essentielles de la question foncière. L'enjeu politique du pouvoir d'affectation des droits sur la terre, la façon dont les États coloniaux, puis indépendants, ont tenté de restructurer autour d'eux les réseaux clientélistes d'accès à la terre (BERRY, 1993 ; voir également les chapitres 4 et 10), l'instrumentalisation des dispositifs légaux et de l'administration foncière par les élites urbaines (MATHIEU, 1996), la corruption foncière ne sont pas que des dysfonctionnements secondaires, qu'une réforme technique permettra de supprimer. Ils sont partie intégrante de l'économie politique de la terre, et donc des problèmes d'informalité et d'insécurité foncières. Dans les débats sur la reconnaissance des droits locaux, la négation des questions de souveraineté

¹⁶ L'analyse des politiques publiques parle des 3 i : idées, intérêts, institutions (PALIER et SUREL, 2005).

inhérentes aux revendications des pouvoirs autochtones/locaux (LE MEUR, 2017) et l'accent mis sur des instances locales devant être « légitimes et gestionnaires » (LE ROY, 1996) risquent d'occulter la dimension politique de la gouvernance foncière locale, demandant implicitement aux acteurs locaux (et en particulier aux tenants du pouvoir local) d'entériner une technicisation de la « gestion » locale des droits et donc l'abandon des principes moraux et politiques qui la fondent à l'heure actuelle.

La question n'est pas seulement celle de la justesse du diagnostic d'un point de vue scientifique. Elle porte avant tout sur les enjeux politiques attachés à la façon de construire le problème à traiter par la réforme. Du point de vue des citoyens, outre les inégalités, l'enjeu essentiel est la sécurité de leurs droits, c'est-à-dire la capacité d'exploiter paisiblement leurs terres. L'État représente souvent la principale source d'insécurité foncière, l'administration foncière étant jugée lointaine et corrompue. Les régulations locales peuvent être considérées comme plus légitimes, ou en tout cas plus fiables que les dispositifs étatiques. Les citoyens et leurs organisations peuvent avoir des difficultés à formuler et expliciter leur lecture des problèmes. La recherche et l'expertise peuvent y contribuer en formulant des récits solides scientifiquement, centrés sur les problèmes des citoyens.

Loin d'être neutre et consensuelle, la formulation des problèmes fonciers relève en effet de récits causaux (ROE, 1994), éventuellement concurrents, et elle fait l'objet de luttes de définitions (ZITTOUN, 2013), autour des contours du problème, de ses causes, de ses responsables, et des réponses à apporter. D'un point de vue politique, l'enjeu premier de ces récits n'est pas d'être justes, il est de convaincre, et pour cela de proposer un lien apparemment clair entre une façon de poser le problème et une façon de le traiter, de mettre en avant les risques du *statu quo*, de montrer les effets positifs attendus des mesures préconisées ou les risques et impasses de celles proposées par d'autres. Dans le champ des politiques foncières, le récit du titre foncier (selon lequel le titre foncier est une réponse à l'insécurité foncière et induit des gains de productivité) tire sa puissance de sa simplicité et du bon sens apparent des liens logiques qu'il suppose. Il demeure la référence centrale de nombreux acteurs malgré les nombreuses recherches qui le questionnent (cf. chap. 10). Celui de la sécurisation foncière (selon

lequel les droits locaux sont dynamiques, et l'enjeu essentiel est de leur offrir un environnement institutionnel sécurisant et leur permettant d'évoluer à leur rythme) est plus juste, mais plus complexe. Pour le comprendre et le défendre, il faut avoir dépassé les préjugés fréquents sur les droits coutumiers, avoir questionné l'idée selon laquelle la sécurité foncière ne peut être obtenue que par le titre foncier, avoir questionné le caractère « moderne » des législations foncières qui ont largement repris les catégories juridiques coloniales. Ce récit n'induit pas de solution simple et universelle, il est compatible avec des choix politiques et méthodologiques variés sur la place des droits collectifs et du marché. Pour toutes ces raisons, bien que plus solide scientifiquement, bien que répondant mieux aux attentes des citoyens, il peine à s'imposer.

L'expertise en sciences sociales peut ainsi contribuer à formuler des diagnostics différents de ceux posés par les corps professionnels ou les services de l'État, qui soient plus proches du vécu quotidien des citoyens et de leurs problèmes. Par là même, elle peut aider à mettre en avant d'autres façons de penser les réponses à apporter. Elle peut s'engager dans la formulation de récits, qui sont eux aussi simplifiés et orientés vers l'action, mais qui sont mieux ancrés dans les pratiques des acteurs et les problèmes tels qu'ils les vivent. Dans tous les cas, pour faire son travail, l'expert mobilisé dans les politiques foncières doit identifier les controverses qui structurent le débat, les histoires dont elles sont le produit, les différents récits en concurrence, en particulier celui porté par le commanditaire, sa validité scientifique, mais aussi l'existence de récits alternatifs, leur justesse et leur recevabilité, éventuellement supérieures.

Le rôle des idées et des savoirs dans le changement des politiques

Le fait que les gouvernants décident d'engager une réforme foncière résulte de processus contingents de problématisation et de publicisation, par lesquels le foncier est construit comme un problème public nécessitant une prise en charge (GARRAUD, 1990 ; CEFAÏ, 1996). Les argumentaires s'inscrivent fréquemment dans une logique de dramatisation des problèmes et de légitimation des solutions, et ont donc une forte dimension rhétorique et argumentative : « Fréquemment, la fonction principale du discours politique est de convaincre, plus que d'informer »

(APTHORPE, 1997 : 43, TdA). L'urgence sociale ou la sensibilité politique de la question foncière sont ainsi régulièrement mises en avant pour justifier des réformes rapides, supposées traiter en peu de temps des problèmes récurrents depuis des décennies (quitte à ce que l'ambition réformiste s'étiolle une fois l'urgence passée – voir par ex. sur le Mali BERTRAND, 2018). La demande d'expertise peut avoir pour objectif de légitimer une mise à l'agenda de certains problèmes à un moment donné plutôt que de produire les connaissances nouvelles nécessaires pour les traiter.

Mais il ne suffit pas qu'un problème soit récurrent pour qu'il devienne « public », c'est-à-dire à la fois reconnu comme dépassant les cas individuels et relevant de mécanismes plus globaux découlant de, ou nécessitant, l'intervention de l'État, et « publicisé », c'est-à-dire présent dans les médias et le débat public. La logique « *namings, blaming, claiming* » (« nommer, blâmer, revendiquer ») est à la base des stratégies de plaidoyer. Elle consiste à identifier et caractériser les problèmes, à désigner des responsables, à revendiquer des changements et une intervention de l'État pour les traiter. Les associations et la presse jouent un rôle important dans cette publicisation. La recherche et l'expertise y contribuent également, lorsqu'elles mettent en avant des processus peu connus, identifient leurs causes, systématisent et objectivent des analyses. Celles-ci prennent d'autant plus de poids qu'elles sont reprises par des acteurs, ceux qui représentent les citoyens et y trouvent des arguments à l'appui de leurs revendications, ou ceux qui, au sein des appareils d'État ou de l'administration foncière, ne se satisfont pas de la situation et cherchent à la faire évoluer.

En effet, il ne suffit pas que des problèmes soient identifiés pour qu'ils soient traités (PALIER et SUREL, 2010). L'inertie domine le plus souvent, en particulier lorsque la situation répond à des intérêts puissants. Les politiques foncières en place expriment en effet une certaine hiérarchie entre groupes professionnels considérés comme légitimes pour prendre en main leurs outils (les agents de l'administration foncière, les notaires, les géomètres, les élus, les pouvoirs locaux, etc.), et elles relèvent d'un certain nombre d'institutions désignées pour les prendre en charge, et qui sont parfois en concurrence (GAXIE, 1997) – l'administration foncière, les communes, des comités ou organisations locales, etc. Différents acteurs peuvent trouver des intérêts à une situation d'informalité,

d'insécurité foncière, de politisation – qui est source de problèmes pour d'autres –, à ce que MATHIEU (1996) appelle à la suite de PIERMAY (1987) une « gestion de la confusion » en matière foncière. Comme le dit fortement Bruno JOBERT (1999 : 137-138), dans les politiques publiques, « si les recettes anciennes continuent à produire des résultats prévisibles et acceptables, il y a de fortes chances que les communautés de politiques publiques concernées restent insensibles aux évolutions des paradigmes scientifiques comme aux variations de la rhétorique politique. Si les recettes anciennes débouchent sur un échec avéré ou sont remises en cause par un protagoniste influent de l'échange, alors *peut* [souligné par nous] s'amorcer une mobilisation de ressources intellectuelles nouvelles élaborées dans d'autres forums. [...] [Cependant] on observe empiriquement souvent des situations où des politiques persistent dans leur orientation malgré les désordres et les perturbations qu'elles engendrent. C'est particulièrement le cas quand les acteurs d'une politique sont parvenus à un compromis reportant les coûts de leur accord sur un tiers ».

De petits aménagements, des changements ponctuels sont possibles, et d'autant plus aisés qu'ils touchent à des enjeux périphériques. Cette logique « incrémentale », progressive, peut de façon cumulée aboutir à des évolutions significatives. Mais elle parvient rarement à affronter le cœur d'une politique en place. Il faut le plus souvent des circonstances particulières (une crise foncière particulièrement violente, des pressions sociales ou externes, ou encore un contexte politique favorable, par exemple au moment de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau régime) pour que les pouvoirs publics considèrent que les avantages l'emportent sur les risques et décident d'engager une réforme importante. C'est ce qu'on appelle une « fenêtre d'opportunité » (*policy window*) (KINGDON, 1995), qui correspond à un moment politique favorable. La façon dont le cadrage est établi à ce moment-là est cruciale pour la trajectoire ultérieure de la réforme.

En pratique, les processus de décision, s'ils mobilisent des résultats d'expertises, des connaissances et des diagnostics, ne relèvent pas de l'analyse scientifique mais tout d'abord de visions politiques – diversement informées par la recherche – et de rapports de force autour de la relation entre définition des problèmes, identification des solutions et mise en action des choix effectués

(ZITTOUN, 2013). La façon dont les cadrages sont construits, la pertinence et la solidité des analyses sur lesquels ils reposent ont donc une importance majeure : elles définissent le champ du pensable et de l'acceptable à un moment donné.

L'expertise et la recherche en sciences sociales sont des lieux majeurs de production de savoirs et de formulation de diagnostics sur la question foncière. À travers les enjeux qu'elles posent ou ignorent, les sujets qu'elles traitent ou non, la façon dont elles communiquent et rendent disponibles leurs analyses, elles contribuent à structurer les analyses et les controverses sur les réformes foncières et à orienter les façons de construire les problèmes à traiter et la façon de les traiter. Ce ne sont pas les idées seules qui font changer les politiques, mais aussi – et surtout – les groupes d'intérêts qui mobilisent des idées et des argumentaires à l'appui de leurs thèses (cf. *infra*). Pour autant, le fait que des analyses convaincantes soient disponibles et connues, y compris lorsqu'elles proposent des lectures différentes de celles qui structurent les politiques en cours, rend plus convaincants les arguments des groupes qui peuvent les mobiliser à l'appui de leurs revendications, lorsque la « nécessité » (toujours contextuelle et indexée à des intérêts) d'une réforme s'impose.

L'expertise foncière et le problème des rapports connaissance/action

L'expertise se situe à l'interface entre connaissance et action : elle produit, mobilise et organise des savoirs, en réponse à des demandes sociales ou politiques.

Elle propose des cadrages pour l'action, voire des solutions. La relation entre ces deux formes de rapport au monde que sont la connaissance – et en particulier la connaissance scientifique – et l'action ne va pas de soi, pas plus que le travail de médiation entre les deux réalisé par l'expertise.

L'expertise : une activité politique

La raison la plus évidente à cette difficile relation est que l'action projette dans l'avenir et vise à modifier le monde, quand la connaissance scientifique cherche à décrire l'existant. Les recommandations politiques et opérationnelles ne découlent pas

directement des savoirs : elles s'inscrivent dans une vision du monde, un projet politique, des valeurs, et elles mobilisent, souvent de façon partielle voire sélective, des savoirs au service de cette vision, de ce projet.

La deuxième raison est que la question des savoirs nécessaires et pertinents pour les politiques foncières est elle-même problématique. Tout d'abord, les savoirs mobilisés dans les politiques ne sont pas seulement des savoirs académiques – ils le sont même rarement –, ce qui pose la question des catégories d'analyse mobilisées et de leur capacité à rendre compte des dynamiques foncières. Ensuite, différents savoirs, relevant de disciplines différentes (le droit, la géomatique, l'économie quantitative, la sociologie, la géographie, etc.) et portant sur des questionnements différents, sont en concurrence pour rendre compte des dynamiques foncières et agir sur celles-ci.

La troisième raison est que toute connaissance est construite : elle repose sur des concepts, des grilles d'analyse, des outils, qui font un tri dans la complexité du réel pour en rendre intelligibles certaines dimensions. Cela vaut aussi pour les connaissances présentées comme objectives, comme celles produites par la télédétection, qui véhiculent l'idée d'une « neutralité géographique » ou « écologique » et semblent ne dépendre que du niveau de résolution de l'image satellite : là aussi, la connaissance produite dépend des catégories et des instruments utilisés¹⁷, et elle participe tout autant de la constellation de normes et de valeurs définissant les politiques concernées. Mais le constat est particulièrement vrai pour les expertises en sciences sociales : la situation d'expertise oblige à une exigence réflexive particulière concernant les catégories mobilisées, les questions étudiées, et les biais qu'elles peuvent induire par rapport aux enjeux des politiques, mais aussi quant aux valeurs qui sont celles du chercheur et au jeu de normes dans lequel l'expertise s'inscrit nécessairement.

En d'autres termes, l'expertise n'est pas extérieure aux politiques publiques, elle en est partie prenante (JASANOFF, 1990 ; 2012), et pas seulement l'expertise d'engagement. C'est par nature une

¹⁷ L'échelle d'analyse peut ainsi rendre invisible l'occupation humaine de l'espace, ce qui a contribué au discours sur l'importance des terres disponibles en Afrique (ROUDART, 2012). Voir aussi CHOUQUER (2012).

activité politique. Le choix des questions à traiter, le profil des experts, la préparation des termes de référence (TDR) sont des opérations politiques, qui s'inscrivent dans certaines façons de penser la question foncière et les problèmes à traiter. La façon de mener l'expertise, la prise en compte de la diversité des contextes et des intérêts, la façon d'élaborer et de restituer les résultats aussi. Ce constat a trois implications importantes. Tout d'abord, dans la mesure où l'expertise n'est pas réductible à une fonction purement « technique », elle doit être située par rapport à des politiques foncières – en place ou en débat – dont il faut comprendre les logiques et les enjeux. Ensuite, les savoirs experts se confrontent à d'autres savoirs, issus d'autres disciplines ou d'autres champs sociaux. Les consultants professionnels le savent bien, et leur pratique les oblige à savoir faire face à cette diversité des intérêts et des savoirs pour légitimer leurs analyses et leurs propositions. Les chercheurs mobilisés ponctuellement comme experts y sont moins préparés. Ils doivent assumer qu'en devenant experts, ils deviennent en même temps des acteurs de ces politiques.

Les contraintes de la production de connaissances en contexte d'expertise

La demande d'expertise peut intervenir à différents moments des politiques publiques – publicisation, mise sur agenda, formulation, mise en œuvre, évaluation –, avec des questions spécifiques à chaque séquence. Selon les cas, y répondre impliquera de rassembler et mobiliser des savoirs existants et/ou de produire des connaissances nouvelles, sur des sujets peu/mal connus. La durée de l'expertise varie entre quelques jours ou semaines et plusieurs mois, elle peut être ponctuelle ou prendre la forme d'une série de prestations ou d'un accompagnement dans la durée.

En fonction du type d'expertise et de son contexte, la contribution demandée à l'expert varie en effet. Elle peut relever de la mise à disposition de cadres conceptuels ou de connaissances préexistantes ; d'une recherche appliquée, à travers la production de connaissances originales sur des questions spécifiques ; voire, dans le cas des expertises d'engagement (cf. *infra*), d'une implication plus directe dans le processus politique, avec des apports à forte visée appliquée allant jusqu'à la proposition d'options politiques ou de stratégies opérationnelles. Dans le premier et

le troisième cas, l'apport de l'expert porte sur la mobilisation de cadres conceptuels, sur la façon de poser les questions, plus que sur la production de connaissances empiriques originales¹⁸.

Le fait de devoir répondre à des questionnements formulés dans des termes non académiques et la durée de l'expertise, généralement faible par rapport aux exigences de la recherche, posent des problèmes spécifiques en termes de capacité à produire des données solides. Des reformulations des questionnements ainsi qu'une renégociation partielle des termes de référence peuvent être nécessaires pour un travail sérieux. Sauf lorsque la commande se rapproche de la recherche appliquée, la durée de l'expertise ne permet pas une complète validation des données produites. Les délais de rendus ne favorisent pas la maturation de l'analyse. Les méthodes de travail en expertise ne sont le plus souvent pas celles de la recherche scientifique. Inversement, travailler sous forme d'expertise permet de disposer de moyens significatifs, d'avoir un accès facilité à certains acteurs. Les conditions de rigueur et de validité des analyses ne sont pas celles de la recherche académique : la pertinence du cadre d'analyse, le fait que les résultats alimentent la prise de décision sont des critères importants. Veiller à la qualité des données produites doit néanmoins être une exigence éthique de l'expert.

Les obstacles à la réception des analyses de sciences sociales dans les débats de politique foncière

Les récits de politiques foncières dans les pays du Sud sont majoritairement construits à partir d'une lecture technicisée, en termes de droit ou de géomatique, et en référence à une interprétation simpli-

¹⁸ Les recherches appliquées sont à la frontière de ce qu'on appelle classiquement expertise. Elles se rapprochent davantage de la pratique habituelle du chercheur académique, à la différence que les questionnements et les problématiques sont prédéfinis, ou en tous cas négociés, avec les commanditaires, que leur durée est en général relativement courte par rapport aux canons académiques, et qu'elles doivent déboucher sur des rendus à la fois rapides et intelligibles pour les commanditaires, et donc hors des cercles académiques. Notons cependant que cette différence de temporalité entre recherche académique et recherche appliquée est sans doute moins nette actuellement avec le poids croissant de la logique de projet dans le champ de la recherche fondamentale et la montée en puissance d'appels à projets pour une recherche en partenariat, citoyenne et/ou appliquée sur des pas de temps équivalents.

fiée, par exemple, des liens entre droits sur la terre, titre et investissement. Bien qu'elles soient fortement discutées par la recherche (cf. chap. 10), les idées selon lesquelles l'informalité est la source principale des conflits et le titre foncier stimule l'investissement continuent à structurer les cadrages officiels, laissant hors du champ du diagnostic le fait que les procédures d'immatriculation sont une des sources d'informalité, tout comme l'existence des dispositifs semi-formels d'enregistrement des transactions et les contraintes non foncières à l'investissement, comme les problèmes d'accès au crédit, le niveau des prix, etc., qui sont souvent bien plus déterminants dans les choix productifs que le statut de la terre (cf. chap. 10). L'expertise en sciences sociales prend souvent place dans un contexte où les cadres cognitifs dominants mobilisés dans les débats de politique foncière sont en décalage, plus ou moins massif, avec les connaissances scientifiques, notamment celles des sciences sociales. La réception des analyses de sciences sociales, qui insistent sur l'importance d'historiciser et de contextualiser les analyses, de discuter les catégories, de comprendre de façon suffisamment fine les dynamiques et les processus sur lesquels on veut agir, ne va pas de soi et suppose un travail de communication et de pédagogie. La demande même d'expertise de sciences sociales peut être limitée à des apports ponctuels, très en aval des grands choix, et donc formulée dans des termes très restrictifs.

La technicisation de la question foncière

La façon même de penser la question foncière et les enjeux de la réforme a des implications quant au type d'expertise sollicitée et à la place de l'expertise en sciences sociales dans la préparation et la mise en œuvre des réformes. Nous l'avons déjà noté, dès lors qu'on raisonne en termes de « gestion » foncière, celle-ci est considérée comme relevant naturellement de l'État, censé représenter la source de légitimité et le fondement du droit, et l'enjeu est de mettre en place une administration foncière neutre et transparente. Les spécialistes les plus légitimes sont dès lors les juristes (agents de l'État ou notaires) et les géomètres. Les approches du droit sont variées¹⁹ mais, dans les conceptions dominantes, les

¹⁹ Voir les questionnements en termes de droit d'agir (ROCHEGUDE, 2005), de droit vécu (HESSELING *et al.*, 2005), etc.

droits locaux et les régulations coutumières sont vus comme des sources auxquelles le droit s'approvisionne pour mieux s'y substituer et/ou comme des archaïsmes voués à disparaître par l'intervention volontariste et uniformisatrice de l'État. Les pratiques de la géomatique sont également variées, mais, centrée sur la dimension spatiale, cette discipline tend à prendre pour objet la parcelle physique plus que les droits qui s'y exercent, et à considérer que l'identification des droits à partir de la délimitation des parcelles va de soi. Dans une telle perspective, la place des sciences sociales est limitée. La demande porte principalement sur des savoirs limités, jugés nécessaires pour opérationnaliser une réforme conçue en termes techniques – c'est-à-dire visant à construire les conditions d'acceptabilité sociale du dispositif technique prévu par la réforme.

Partir d'une logique de gouvernance permet de poser différemment les enjeux de la réforme et des positionnements de l'expertise foncière. Dans cette perspective, la dimension socio-politique du foncier est admise, les politiques foncières sont resituées dans leur économie politique, la pluralité des normes et des instances de pouvoir est considérée comme normale, c'est-à-dire à la fois structurelle et durable. Le débat sur les politiques foncières porte d'abord sur leurs finalités (productivité, inclusion sociale, réduction des conflits, etc.) et seulement secondairement sur les modalités juridiques d'administration des droits. Les sciences sociales sont appelées en amont, pour contribuer au diagnostic et pas seulement à la mise en œuvre. D'autres expertises disciplinaires (droit, géomatique, agronomie...) sont également mobilisées à différents stades, éventuellement dans une logique interdisciplinaire, contribuant ainsi à la compréhension des enjeux de gouvernance foncière, et surtout plus en aval, comme des moyens pour « instrumenter » la politique, pour mettre en forme les dispositifs de gouvernance et de sécurisation foncières proposés, réfléchis à partir de la compréhension des enjeux, des pratiques, des conflits et de leurs causes.

Le problème des catégories

Dans les récits de politique foncière, et dans les conceptions des acteurs chargés des réformes, des notions aussi fondamentales que « droit », « coutume », « communauté » sont fréquemment

objets de conceptions problématiques, avec lesquelles l'expertise en sciences sociales doit composer. Pour les sciences sociales, un droit est « une action socialement autorisée » (ALCHIAN et DEMSETZ, 1973). Les droits de propriété sont ainsi des prérogatives, détenues par des individus ou des groupes sociaux, leur autorisant certaines actions en échange d'obligations sociales, droits et obligations étant prescrits par des normes qui peuvent renvoyer à des régimes juridiques variés. Ces droits portent à la fois sur la terre et les ressources naturelles (cf. chap. 1).

Cette conception se heurte d'abord aux approches juridicisantes dérivées du droit civil latin (CHOUQUER, 2019 : 203), qui tendent à réduire les droits de propriété à un rapport entre les hommes et les choses, et *in fine* à la seule propriété privée. Elle se heurte ensuite à des représentations de la propriété dans les discours de politique foncière qui reprennent fréquemment cette vision simplificatrice. Plus précisément, les discours de politique foncière sur les sociétés rurales des pays du Sud oscillent entre une représentation qui considère que le marché et la propriété individuelle sont déjà généralisés, et qui nie les régulations collectives existantes, et, à l'inverse, une représentation qui surestime le rôle de la « coutume », de la « tradition ». Bien que les notions, autrefois clés pour l'anthropologie, de lignage, communauté, village, ethnie, coutume, etc. aient été largement « déconstruites » (cf. KUPER, 1982 pour le lignage), nous observons fréquemment un usage réifié et une résilience politique de catégories obsolètes, ou en tout cas discutables d'un point de vue scientifique. Alors que les anthropologues ont montré à quel point la logique des systèmes coutumiers, marquée par la fluidité, la négociabilité et une oralité partielle, était profondément politique (CHAUVEAU, 1998), ils doivent en quelque sorte se battre contre les fantômes de leur propre passé disciplinaire.

La trajectoire de ces catégories dans les champs du politique et du développement montre que leur résilience n'est pas simple survie mais transformation. Ainsi le terme de coutume est-il revenu sur les devants de la scène, à la fois dans le cadre d'opérations de reconnaissances de droits locaux, en Afrique en particulier, et dans le cadre des politiques foncières postcoloniales dans le Pacifique (WEINER et GLASKIN, 2006). Mais la coutume, au sens de normes locales – et les lectures dont elle a été objet par les

juristes –, a historiquement constitué une source de droit positif, *via* un processus normatif de sélection et de codification, que ce soit dans le cadre de la construction de l'État absolutiste en Europe ou des administrations coloniales (STAMM, 2013 ; DEMIAN, 2014). Dans ce second cas, cette coutume interprétée est devenue le référentiel d'un dispositif institutionnel particulier, basé sur la codification des droits, des statuts, des autorités : une affaire de gouvernance (LE MEUR, 2017).

De même, la notion de communauté a également une longue généalogie, en particulier coloniale, qui a été réactualisée *via* le discours sur les modes de gestion « communautaire » des ressources naturelles, basé sur l'idée, souvent implicite, selon laquelle il y aurait une entité sociale – une « communauté » – préexistante à l'intervention publique et qui constituerait son objet. La notion de communauté a traversé les époques coloniale et postcoloniale, nimbée d'un flou définitionnel qui en fait sa force politique. Les « communautés locales » présumées et visées par les interventions correspondent à des regroupements sociaux très hétérogènes du point de vue de la composition, de l'origine, de la taille, de l'institutionnalisation. Or les politiques foncières et de gestion des ressources naturelles sont en général aveugles à ces différences, et surtout au fait qu'elles sont elles-mêmes productrices de « communautés » par injection de normes, de ressources, de frontières nouvelles dans les sociétés cibles de leur ingénierie sociale (LI, 2007) (cf. chap. 3).

Le poids des théories évolutionnistes

Les récits de politique foncière reposent fréquemment, de façon explicite ou implicite, sur une conception téléologique et normative des processus de changement social, issue de lectures rigidifiées des théories évolutionnistes²⁰, et selon laquelle les sociétés doivent nécessairement passer d'un stade mal défini mais qualifié de « traditionnel », et relevant de représentations communautaires de la société et collectives du foncier, à une modernité définie par la situation des sociétés industrialisées, donc individualiste

²⁰ En particulier la théorie de la modernisation et la théorie évolutionniste des droits de propriété ; voir respectivement KITCHING (1982) et PLATTEAU (1996) pour des lectures critiques.

et structurée autour du marché. Ces récits servent à justifier des prescriptions fondées sur la formalisation légale rapide des droits fonciers, perçue comme une condition de développement économique, malgré de nombreuses mises en question, tant théoriques qu'empiriques (cf. chap. 10). Ils imprègnent les termes de référence de nombreuses demandes d'expertise foncière. Or, décontextualisés, anhistoriques, ils ne donnent guère de repères pour comprendre les enjeux concrets dans un pays donné à un moment donné (LAVIGNE DELVILLE et KARSENTY, 1998) et ils négligent la diversité des processus qui ont conduit à la formation de la propriété dans les pays occidentaux : nulle part, pas même en Europe censée être le « modèle », les trajectoires foncières n'ont suivi la forme prescrite par ces récits (BÉAUR et SERVET, 2017). L'analyse contextualisée des trajectoires socio-foncières montre au contraire des rapports fonciers profondément enchâssés dans les rapports sociaux et politiques, combinant prérogatives individuelles et régulations collectives, dans des dynamiques de changements qui peuvent intégrer individualisation et marchandisation, mais dans des processus contingents éventuellement réversibles (COLIN et WOODHOUSE, 2010) (cf. chap. 1 et 7).

L'expert dans les débats de politique foncière

Après avoir discuté l'expertise sous l'angle de la production de savoirs et de la médiation entre savoirs, nous nous intéressons dans cette partie à la seconde dimension du travail de l'expert, celle d'une médiation entre acteurs visant à rendre recevables les analyses et les propositions produites au cours de l'expertise.

L'expertise n'est en effet pas un travail solitaire. Le ou les experts sont en relation avec des commanditaires, avec des parties prenantes qu'ils rencontrent ou interrogent. Leurs travaux sont restitués dans des enceintes plus ou moins larges et publiques. Pour que leur rapport soit accepté, que leurs analyses et propositions soient utiles, il faut qu'ils convainquent à la fois les commanditaires et les autres parties prenantes, ce qui les oblige d'une part à prendre en compte les façons de lire les problèmes fonciers de ces

acteurs – pour s’y adapter ou tenter de les faire évoluer –, leurs intérêts, leurs logiques institutionnelles, et d’autre part à travailler le contenu et la forme de ces analyses et de ces propositions.

Bien plus, les experts sont, en tant que professionnels et/ou en tant que citoyens, partie prenante de réseaux, formalisés ou non, au sein desquels ils échangent et structurent leurs analyses avec des acteurs variés. La construction des problèmes, celle des solutions et l’élaboration des « récits » qui raccordent les deux (en partant de la solution ou du problème) et légitiment la nécessité d’agir ou de légitimer/rationaliser dans un sens donné se font ainsi à travers des interactions au sein de et entre « réseaux de politique publique », dans différentes instances de nature diverse. Bruno Jobert distingue ainsi les forums, espaces de débat ouverts, « lieux où prédominent les débats et controverses autour du sens des politiques » (JOBERT, 1998 : 135), et les arènes, instances plus politiques « où se négocient les compromis institutionnels d’un système politique » (*id.*)²¹.

L’expertise foncière : des configurations institutionnelles variées

La commande d’expertises foncières demeure majoritairement le fait des États et des institutions d’aide, même si les organisations de la société civile et les entreprises (en particulier dans les secteurs de l’agrobusiness, de l’extraction et de la création d’infrastructures) peuvent aussi en solliciter. En dehors de cas où le foncier est au cœur de conflits sociaux que l’État cherche à traiter²², la commande porte rarement sur des analyses fines des dynamiques foncières et des conflits, qui prendraient en compte la diversité des situations et la dimension politique du foncier. Depuis les années 1990, la « participation » aux politiques publiques est devenue un mot d’ordre et un passage obligé. Partout, la participation oscille entre instrumentalisation des dispositifs au service de la légitimation des projets des gouvernants

²¹ La distinction entre ces deux types d’espace est bien sûr souvent floue. De plus, plusieurs forums (politiques, scientifiques, professionnels, etc.) coexistent en général (JOBERT, 2004 ; FOUILLEUX et JOBERT, 2017).

²² Par exemple au Kenya dans les années 2000, où la « Njonjo Commission » a fait un travail approfondi sur les injustices historiques, coloniales et postcoloniales, liées au foncier (NJOJJO COMMISSION, 2002). Voir DI MATTEO (2019).

et ouverture d'espaces de délibération (BLONDIAUX, 2008). Dans les pays sous régime d'aide, « l'offre publique de participation » (GOURGUES, 2012) prend des formes très variées, qui dépassent rarement la consultation et permettent encore moins souvent de questionner les cadrages préétablis. Elle a généralement plus pour finalité de faire partager et accepter les options promues que de générer des configurations délibératives dont l'objectif serait de construire une analyse partagée pluri-acteurs, où l'expertise viserait véritablement « une démocratisation des connaissances et des choix » (LASCOUMES, 2002 a)²³.

Toutefois, nous l'avons déjà évoqué, les organismes d'aide, ONG, *think tanks*, produisent ou commanditent aussi des analyses et des diagnostics, souvent hybrides entre recherche et positionnement politique. Des mouvements sociaux s'emparent parfois de la thématique. Les uns et les autres peuvent également solliciter des chercheurs, pour contribuer à leurs études ou alimenter leur réflexion. Ces transformations contribuent à une double reconfiguration du champ de l'expertise et des figures de l'expert.

Les modalités et le contenu de la demande d'expertise dépendent donc du commanditaire comme des configurations dans lesquelles elle s'inscrit. Fréquemment, les interlocuteurs sont un cercle restreint de commanditaires proches des lieux de décision, avec éventuellement (pas toujours) restitution et mise en débat devant une instance plus large. Mais l'expertise peut parfois être destinée à alimenter le débat au sein d'un public élargi : commission pluri-acteurs, forums, etc., rassemblant agents de l'État, élus locaux, représentants de la société civile, entrepreneurs, professionnels, etc. Le contenu de la commande varie également selon le contexte (état du débat, séquence de politique publique concernée, type de commanditaire).

Les lieux de restitution sont eux aussi variés, et dépendent des commanditaires et du type d'expertise. Ils peuvent s'apparenter à des forums d'échanges ou à des arènes de décisions plus ou moins ouverts ou hybrides (cf. JOBERT, 2004 ; FOUILLEUX et JOBERT, 2017), ou se limiter au bureau du commanditaire dans le cas d'expertises très « verticales » et « verrouillées ».

²³ Voir le dictionnaire en ligne de la participation (<https://www.dicopart.fr/>) pour les différences entre consultation, concertation et délibération.

Un exemple de forum basé au Nord est constitué par le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD) créé en 1996 par le ministère français de la Coopération et passé sous la double tutelle de l'Agence française de développement (AFD) et du ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) en 2006. Regroupant des chercheurs et praticiens du foncier aux appartenances institutionnelles et disciplinaires diverses, ce comité poursuit des objectifs divers dans le champ foncier, dont celui de contribuer à fonder une position française en matière de politique foncière au Sud qui serait défendue dans les arènes internationales et auprès des pays partenaires de la France. Il apparaît dans la durée comme « un dispositif d'action publique s'inscrivant dans une conception non linéaire de l'innovation en matière de politique au sein de laquelle les rôles habituellement dévolus aux chercheurs, aux praticiens et aux décideurs sont rebattus dans de larges espaces de circulation » (MANSION, 2018 : 286 ; voir aussi LAVIGNE DELVILLE, 2016 b : 14-20). L'inscription dans la durée de ce « *think tank* à la française » (MANSION, 2018) – « à la française » car inséré dans un cadre institutionnel largement étatique – génère une forme d'expertise collective qui brouille les cartes professionnelles et institutionnelles, et joue un rôle important de traduction et de passerelle en direction des arènes foncières.

La mobilisation de l'expertise se fait en général au sein de « communautés épistémiques » déjà plus ou moins stabilisées autour de savoirs et de schémas de pensée partagés, ou en tout cas, de « coalitions discursives » pouvant « réunir des acteurs qui ont des vues contraires des intérêts qu'ils entendent promouvoir, mais qui s'accordent sur le cadre cognitif et les institutions pour la gestion de leurs conflits » (JOBERT, 2004 : 46). Dans tous les cas, le chercheur intervenant comme expert confronte ses cadres conceptuels et ses connaissances scientifiques à d'autres questionnements, connaissances et acteurs, en particulier ceux des disciplines techniques et normatives, et ceux des professionnels du secteur. Il doit négocier les cadrages conceptuels, traduire les connaissances des autres acteurs dans ses cadres cognitifs, mais aussi traduire ses propres connaissances dans les cadres normatifs relevant du champ des politiques publiques.

La connaissance produite est donc toujours construite et négociée dans le cours de la situation d'expertise, quoiqu'à des degrés très variables selon les configurations : contrôle plus ou moins fort

du commanditaire sur la commande ; degré d'autonomie de l'expert, en général plus fort pour ceux qui sont adossés à un poste académique. Les engagements de confidentialité peuvent aussi restreindre la possibilité de diffusion des connaissances et des analyses produites.

Le cadre politique de l'expertise dépend ainsi des configurations d'acteurs, de la nature des controverses autour de la politique foncière, du degré de polarisation des débats. Il est aussi indexé à la séquence politique concernée (formulation, mise en œuvre, évaluation²⁴) et au contenu de la demande : état des lieux des dynamiques, exploration de sujets mal connus, évaluation de mesures ou de dispositifs en place, etc.

L'ouverture des acteurs commanditaires et destinataires de l'expertise aux questionnements et aux savoirs des sciences sociales, qui influence – positivement ou négativement selon les cas – l'autonomie laissée à l'expert, dépend donc largement des configurations. Toute expertise répond à des termes de référence, à une commande, mais celle-ci laisse des degrés variables d'ouverture et de négociation. L'objectif implicite des États ou des agences d'aide est souvent d'argumenter et de légitimer des options politiques préétablies, ou d'en décliner les modalités de mise en œuvre. Il s'agira par exemple d'étudier comment formaliser les droits locaux, et non pas de se demander si cela est opportun. Relevant sur une expertise sur les transactions foncières réalisée pour le ministère ivoirien de l'Agriculture (COLIN et KAROU, 2009), J.-Ph. COLIN (2013) note par exemple que le refus de diffuser des modèles de contrats hors certification formelle (proposition des experts) montrait que l'objectif politique qui sous-tendait l'expertise n'était sans doute pas la paix sociale, mais, hypothèse plausible, d'abord la sécurisation des acquisitions foncières réalisées par les élites urbaines.

Ce type de situation laisse peu de place à un débat ouvert sur le cadrage même de la demande d'expertise et la façon dont sont posées les questions, et finalement à la prise au sérieux des

²⁴ Aucune politique réelle ne suit parfaitement le cheminement linéaire allant du diagnostic à la mise en œuvre et à l'évaluation. La réforme foncière du Bénin montre ainsi un télescopage du temps des choix politiques et de celui de la mise en œuvre, aboutissant à des contradictions de temporalités et à une confusion sur les objectifs et les cadres institutionnels (LAVIGNE DELVILLE, 2010, 2019).

dynamiques foncières et de leurs enjeux politiques, économiques et sociaux. Les experts peuvent tenter de questionner la commande et ses présupposés, et proposer des déplacements de perspective, mais la marge de manœuvre est souvent étroite, en particulier lorsque l'expertise passe par un appel d'offres : répondre en reformulant les questionnements fait prendre le risque d'avoir une note faible à l'évaluation des offres. Les marges de manœuvre peuvent augmenter un peu dans le cours même de l'expertise, si l'on peut convaincre les commanditaires d'accepter une évolution des TDR. Mais inversement, les experts peuvent être instrumentalisés au service d'objectifs qui leur échappent : ainsi, on vient de le voir, une commande sur la formalisation des contrats peut cacher un objectif de sécurisation des achats de terres par les élites urbaines. Comme l'évaluation, la pratique de l'expertise s'inscrit dans des jeux d'acteurs, et peut donner lieu à des stratégies d'instrumentalisation réciproques. L'expert doit y être extrêmement vigilant et la compréhension des jeux d'acteurs dont il est partie prenante, des positions qu'on lui assigne ou des rôles qu'on veut lui faire jouer est – ou devrait être – une partie intégrante de sa pratique.

L'expertise foncière en actes : deux illustrations

Les situations d'expertise que nous avons expérimentées permettent d'illustrer ces enjeux. Elles sont diverses, du point de vue de notre position institutionnelle comme des enjeux auxquels nous avons été confrontés. Nos deux principales expériences (Bénin et Nouvelle-Calédonie) relèvent de formes hybrides d'expertise d'engagement au sens de Théry, marquées par une imbrication forte entre mécanismes de production de savoirs et de prises de décisions.

Le travail effectué avec l'Adraf (Agence de développement rural et d'aménagement foncier), chargée de la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie (LE MEUR, 2010, 2011 a, 2022 ; HERRENSCHMIDT et LE MEUR, 2016) illustre bien ce processus, en particulier du fait de son inscription dans le temps. La réforme foncière, répondant à une revendication kanak de restitution de terres spoliées sous la colonisation, a connu plusieurs étapes tant du point de vue de ses objectifs (explicites et latents) et des dispositifs insti-

tutionnels que des modalités de la redistribution foncière. L'Adraf « d'État »²⁵, fondée en 1989 à la suite des accords politiques de Matignon-Oudinot de 1988 (accords de paix, après la séquence violente des « événements » des années 1980, et qui posaient les bases de l'autonomie politique de la Nouvelle-Calédonie), a marqué une nouvelle étape dans la réforme foncière lancée du bout des lèvres en 1978, à l'époque pour tenter de désamorcer une revendication indépendantiste montante. L'agence, mettant entre parenthèses les enjeux de développement pour se concentrer sur une politique de restitution foncière, agit à deux niveaux. D'une part, elle génère du foncier coutumier par l'acquisition de terres privées et leur redistribution sous statut coutumier, se situant de manière active à l'interface du système dual droit coutumier/droit commun qui touche les personnes et les terres. D'autre part, pour remplir cette fonction, l'Adraf rassemble et/ou produit une importante documentation foncière (cartes, lettres de revendication, procès-verbaux, notes internes, littérature grise et scientifique, lois et décrets, et aussi mémoire orale et savoirs pratiques des agents de terrain), et donc un savoir foncier qu'elle utilise sur un mode à la fois pragmatique et stratégique dans le traitement des revendications foncières et les décisions d'attributions de terre. C'est à ces deux niveaux qu'a opéré l'expertise demandée.

Une série de missions s'est étalée entre 2003 et 2007, les thèmes en étant définis dans une logique de dialogue entre expert et agence : mission exploratoire sur le débat du « cadastre coutumier », réflexion sur les modes d'objectivation du savoir foncier accumulé au sein de l'agence, formation au diagnostic foncier, participation à la réflexion générale sur le régime d'administration foncière, appui méthodologique au bilan des 30 ans de la réforme foncière et au traitement de la revendication. Le travail anthropologique réalisé pour l'Adraf combine les fonctions d'accompagnement (qui aide les acteurs à penser différemment leur situation) et de dévoilement (qui met à jour les rapports de domination, les argumentaires de légitimation, les effets pervers d'une politique...), fonctions qui sont fréquemment conçues (et pratiquées) comme opposées (DE SINGLY, 2002 : 32 et sq.). Les ateliers

²⁵ Elle remplace la première Adraf, de statut territorial, qui, de 1986 à 1988, a effectué une sorte de contre-réforme foncière au profit d'exploitants d'origine européennes et de leurs quelques alliés kanak.

de réflexion organisés au sein de l'Adraf sur les conflits post-attributions foncières se sont révélés très éclairants à cet égard : l'accompagnement de la réflexion de l'agence sur le tournant de la réforme foncière, réflexion ancrée dans des cas empiriques, est passé par l'importation d'outils de l'ethnographie des droits permettant de dévoiler des mécanismes à l'œuvre dans la politique des attributions, et finalement d'interpréter ensemble ce que faisait l'Adraf lorsqu'elle attribuait une propriété foncière coutumière à un collectif de personnes de statut coutumier (appartenant à un ou plusieurs clans). Le travail d'accompagnement et de dévoilement est mutuel, dans la mesure où les commanditaires et partenaires de l'expertise accompagnent l'anthropologue dans une tâche qui se construit de manière évolutive. Au-delà de l'interaction entre expert anthropologue et agence, la pluralité des sites de production de savoirs fonciers (Adraf, instituts de recherche, services techniques, autorités coutumières, organisations de défense des droits autochtones) engendre une démultiplication de la réflexivité et des formes d'accompagnement – qui peuvent inclure le différend et le conflit – et de dévoilement des processus – dont les résultats peuvent alors être contestés.

Le travail mené avec l'agence ne s'est donc pas réduit à l'importation simple d'outils anthropologiques dans un contexte d'interaction avec un opérateur de politique publique : il a aussi été affaire de mise en œuvre de ces ressources dans le cours même d'un travail d'expertise anthropologique qui s'est révélé collectif et réflexif.

L'accompagnement de la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie illustre bien la logique de dialogue, au cours duquel l'expert apporte des outils et des savoirs issus d'autres contextes fonciers à des agents de la réforme qui sont, quant à eux, les experts de la situation. Ici, l'enjeu de l'expertise ne réside pas tant dans la production de connaissances originales que dans la mise à disposition et la mise en débat d'un cadre d'analyse et de connaissances anthropologiques, posant dans des termes plus adéquats la question des dynamiques foncières ou les enjeux des politiques, et favorisant ainsi la traduction de ces savoirs dans les forums et arènes politiques.

Au Bénin, la question de la sécurisation foncière en milieu rural a été posée dès le début des années 1990, et les plans fonciers ruraux (PFR), démarche de formalisation des droits fonciers locaux censée

permettre une « photographie » des droits existants à l'échelle d'un village, ont été expérimentés depuis 1992, dans le but de contribuer à une réforme foncière. Il s'agissait de lutter contre l'insécurité foncière en identifiant et cartographiant les droits sur la terre « tels qu'ils font consensus à l'échelle locale ». L'avant-projet de loi préparé en 2001 en s'appuyant sur l'outil PFR représentait, potentiellement, une véritable révolution juridique au sens où il rompait avec le principe de domanialité et le primat de l'immatriculation foncière, qui sont depuis l'époque coloniale à la base des politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Il permettait aussi aux paysans des villages où le PFR avait été réalisé d'obtenir des certificats fonciers, individuels ou collectifs, attestant de leurs droits.

Nous avons mené une série d'expertises entre 2002 et 2007 en appui à ce processus (analysées dans LAVIGNE DELVILLE, 2007, 2018 ; EDJA et LE MEUR, 2009 ; LE MEUR, 2006, 2011 b). La commande initiale portait sur une mission pluridisciplinaire de durée limitée, visant à définir un schéma d'action pour la mise en œuvre de la future loi foncière. Il s'agissait d'anticiper sur le vote du texte, prêt dès 2001, de façon à permettre une mise en œuvre rapide. Mettant en avant l'importance du fait que ce schéma fasse l'objet d'un consensus élargi, nous avons renégocié les termes de référence et transformé la demande initiale en un processus étalé sur neuf mois, avec différentes étapes de diagnostic et d'élaboration concertée des propositions. Une des étapes, non prévue dans la demande initiale, a consisté en une enquête de terrain sur la mise en œuvre des PFR (EDJA *et al.*, 2003). Il ne s'agissait pas d'une recherche anthropologique menée selon un cadrage et une problématisation académiques, mais d'une enquête de terrain courte, mobilisant des concepts et des problématiques issus des acquis académiques, de façon à éclairer des enjeux sous-estimés de la mise en œuvre des PFR. L'enquête devait en particulier questionner la conception des droits fonciers et le domaine de validité de la démarche, dans des espaces où les droits locaux n'étaient pas toujours consolidés. L'expertise visait à déplacer le cadrage sous-jacent aux PFR, en promouvant une inflexion de la stratégie de sécurisation foncière autour d'une prise en compte plus fine de la dynamique des droits.

Cette étude n'a représenté qu'une part de l'expertise. Celle-ci s'est inscrite dans une durée plus longue permettant l'instauration d'un dialogue autour des outils mais aussi du cadre général de la future

loi, en accompagnement d'une réflexion visant à déplacer la focale vers une conception moins technocratique de la sécurisation foncière. Constituée de juristes, d'anthropologues et d'un géomètre, l'équipe souhaitait privilégier une logique de politique publique pluri-acteurs, et mettre en avant la nécessité d'une construction parallèle des dispositifs institutionnels de mise en œuvre et des ressources humaines nécessaires, là où la tendance des responsables était de raisonner en termes de projet et de réalisations « concrètes ». Autant l'étude de terrain sur les PFR se rapprochait d'une expertise d'accompagnement, autant le processus de définition du schéma d'action relevait d'une implication active dans l'arène des acteurs du foncier.

Le bilan de cette expertise²⁶ en termes d'influence est mitigé. Elle a contribué à l'évolution des idées et en partie des pratiques des acteurs des PFR « historiques », au sens où les fiches d'enquêtes socio-foncières ont été refondues et où des formations ont été organisées sur cette base à destination des équipes foncières. Mais elle n'a pas réussi à inverser une conception du foncier qui demeurerait assez positiviste chez les porteurs de la réforme, c'est-à-dire marquée par une conception juridique des droits et peu sensible à la dimension processuelle et négociée du jeu foncier. Le fait que nous ne soyons intervenus que sous la forme d'une série de missions ponctuelles n'a pas permis un dialogue dans la durée qui aurait été nécessaire – sinon suffisant – pour travailler davantage l'enjeu d'une réflexion institutionnelle poussée²⁷. Mais le principal obstacle à l'appropriation des propositions est venu du télescopage avec une autre initiative de réforme foncière menée par le ministère de l'Urbanisme et le MCA Bénin²⁸, qui a

²⁶ Et de celles qui ont suivi entre 2005 et 2010 (appui à la refonte des fiches d'enquêtes socio-foncières, appui aux projets de décrets, faisabilité du dispositif technique et financier d'appui aux communes pour la réforme foncière rurale, formation des équipes d'enquête socio-foncière).

²⁷ À l'issue du chantier sur le « schéma d'action », en juin 2003, nous avons proposé un contrat-cadre d'appui technique, sous forme de deux missions par an, qui a été refusé.

²⁸ Le MCA-Bénin est l'équipe béninoise mise en place pour élaborer et mettre en œuvre le *compact* (pacte, convention), projet négocié avec et financé par le *Millenium Challenge Account*, agence d'aide américaine créée au début des années 2000. Sur le télescopage de ces deux projets de réforme, cf. LAVIGNE DELVILLE (2010).

de fait pris le leadership sur la réforme foncière béninoise avec une conception centrée sur la propriété privée, disqualifiant nos réflexions et analyses.

Si leur influence sur les politiques publiques s'est avérée inégale et dépendante de processus que les experts ne maîtrisaient pas, ces expertises ont cependant induit des effets positifs en termes scientifiques, en permettant d'entrer dans le cœur de la fabrique des politiques, d'accéder à des arènes auxquelles un chercheur externe a difficilement accès. Elles ont ainsi ouvert la voie à une socio-anthropologie de la production des politiques foncières (LAVIGNE DELVILLE, 2018) – et plus largement des politiques publiques (LAVIGNE DELVILLE, 2016 a) – en Afrique, ou de la production du foncier coutumier dans le cas calédonien (LE MEUR, 2022). Ces expériences éclairent aussi (et confirment dans le cas de l'expertise dans les pays sous régime d'aide) certaines facettes du travail d'expertise : les controverses sur les statuts juridiques possibles ou sur la finalité des PFR, ou sur les enjeux de développement sur les terres coutumières, voient des débats politiques essentiels, mais implicites, sur le legs postcolonial, sur les rapports entre individus, groupes d'appartenance et État, sur la façon d'opérer « l'ajustement global/sectoriel » (MULLER, 1990) entre la politique foncière et le référentiel global de libéralisation économique et de démocratisation. Elles touchent ainsi à des enjeux de « *polity* » et pas seulement de « *policy* » (chap. 4).

La recevabilité (toujours partielle et reformulée) des analyses issues de la recherche et de l'expertise suppose un travail actif de dialogue et de pédagogie. Le dialogue sur les problématiques et les questionnements, l'identification de « catégories d'interface » et de « raisonnements intermédiaires » (LAVIGNE DELVILLE, 2007) permettant d'articuler les questionnements et les savoirs des praticiens et des chercheurs, les interactions régulières au cours de l'expertise, la pédagogie dans les restitutions y contribuent fortement – ce qui, encore une fois, plaide pour des processus d'interactions étalés dans le temps plus que pour des missions ponctuelles. Mais la portée de l'expertise demeure limitée par les cadrages initiaux du débat.

La fonction d'accompagnement peut aller au-delà de la production de cadres d'analyse et de connaissances, lorsque les experts sont mobilisés pour contribuer à la définition des cadrages de la

politique, à celle des stratégies de mise en œuvre, à la conception des outils, à la formation des équipes. L'expert s'engage alors dans une production clairement normative, poussant à ses limites la logique transgressive de l'expertise évoquée plus haut et posant de manière située, variable selon chaque situation d'expertise, la légitimité du chercheur à accomplir cette transgression.

Conclusion : l'expertise, art des interfaces

L'expertise est, comme le souligne DUMOULIN (2005 : 304), « une forme parmi d'autres de recours aux savoirs académiques dans la fabrique de l'action publique ». Elle pose la question de la critique et de la distance par rapport à une action publique inévitablement ambiguë et contradictoire, nécessairement marquée par des enjeux politiques et institutionnels (LASCOURMES et LE GALÈS, 2007), et souvent par des jeux d'instrumentalisation des savoirs.

L'expertise dans les politiques publiques est nécessairement une opération politique. Elle engage l'expert dans ses valeurs et dans son éthique (dès le choix d'accepter ou de rejeter une proposition d'expertise). L'expertise implique un travail réflexif sur ces valeurs et les possibles biais qu'elles induisent, un positionnement réfléchi dans des arènes complexes, et donc une capacité à en décrypter les enjeux. Elle suppose aussi une capacité à traduire des connaissances dans des termes que les autres acteurs puissent entendre alors que les sciences sociales ne sont pas leur cadre de références, ainsi qu'une capacité à les formuler et les partager sous des formes simplifiées mais suffisamment solides.

Une expertise n'a pas d'impact par elle-même. En pratique, son succès, en termes de capacité à influencer la décision, tient moins à la qualité des savoirs scientifiques mobilisés qu'à la capacité de l'expert à s'inscrire dans une communauté de politique publique, à travailler de façon active à la traduction des savoirs mobilisés, scientifiques en particulier, c'est-à-dire à la construction collective d'analyses, de cadrages et de récits de politique qui soient moins réducteurs, ou prennent mieux en compte les positions et intérêts de la majorité des acteurs et des groupes marginalisés. Ce

constat ne signifie pas, bien sûr, que la qualité de ces savoirs est sans importance et qu'elle ne doit pas être une exigence déontologique de l'expertise. Il souligne que l'enjeu de l'expertise se situe d'abord dans les conditions de réception des savoirs et que l'expert soucieux de son utilité doit y être attentif.

Le sens des demandes d'expertise foncière varie considérablement selon qu'elles se situent en amont des cadrages et de la définition des options de réforme – pour identifier les enjeux majeurs, alimenter ou construire un diagnostic – ou en aval, au sein de cadrages prédéfinis ou au service d'options déjà fixées, implicitement ou explicitement. En effet, dès lors que les cadrages sont définis, les connaissances qui les mettraient en cause tendent à être rejetées ou marginalisées.

Du fait de la pluralité des normes et des représentations des différents groupes d'acteurs concernés par le foncier, du fait des divergences d'intérêts économiques et politiques en jeu, du fait des controverses sur les propositions, les orientations mêmes des politiques foncières sont souvent débattues, voire contestées. Dans ce contexte, on peut penser que les diagnostics partagés peuvent être utiles, s'ils sont fondés sur une analyse rigoureuse des pratiques concrètes de l'ensemble des acteurs parties prenantes – celles des citoyens, mais aussi celles des agents de l'État et de l'ensemble des acteurs de la gouvernance foncière²⁹. Loin des raisonnements abstraits, ce type de diagnostic peut être une condition d'un débat public ouvert sur les problèmes à traiter et sur les enjeux d'une réforme. Il peut ainsi contribuer à ce que ce débat public, prenant en compte l'ensemble des groupes d'intérêts, éclaire des choix politiques et permette des décisions ancrées dans le réel, susceptibles de répondre aux problèmes des citoyens. Pour cela, il faut que les débats (sur les marchés fonciers, sur les conflits, sur le rapport entre droit et pratiques, sur l'enjeu d'une sécurisation des droits, sur les conditions d'une administration foncière accessible et équitable, etc.) reposent sur des analyses empiriques, et pas seulement sur des raisonnements *a priori*. Dans cette perspective, en amont même des enquêtes et des études, le rôle des chercheurs en sciences sociales est d'abord de mobiliser les cadres conceptuels et les connaissances issues du terrain permettant de

| ²⁹ Voir la notion de dispositif local de régulation foncière, chap. 1.

construire ces diagnostics. Cela suppose, souvent, de questionner les cadrages posés par les professionnels, dont la majorité tend à centrer les questions sur la mise en œuvre du droit, sur l'efficacité des dispositifs étatiques, et oublie souvent celles de leur pertinence ou de leur accessibilité pour les citoyens. Pour ce faire, il est également essentiel de pouvoir mener des recherches sur les objets encore insuffisamment explorés et connus que sont par exemple les administrations foncières et les innovations institutionnelles semi-formelles.

La capacité des experts à enrichir les cadrages et à déplacer les problématisations dépend des configurations d'acteurs et des intérêts en jeu. Elle nécessite de s'inscrire dans un réseau d'acteurs ayant des intérêts à mobiliser ces résultats dans les controverses de politiques publiques et les rapports de force. Cette stratégie implique une mise à disposition élargie des diagnostics et des résultats d'expertise. Bien plus, des réformes centrées sur les problèmes des citoyens supposent que les cadrages et les diagnostics intègrent leurs perspectives et, pour cela, que des organisations de la société civile s'en emparent pour élaborer leurs propres questionnements et leurs propres revendications. La mise à disposition des diagnostics et des analyses, la participation aux forums de débat sur les options de politique foncière font ainsi partie des responsabilités d'experts soucieux de l'utilité de leurs analyses.

Insérer l'expertise au sein de réseaux élargis d'acteurs et la positionner en termes de controverses entre communautés épistémiques (par exemple, dans le champ foncier, entre reconnaissance et création de droits) sont deux tâches éminemment délicates et politiques. Elles sont au fond inhérentes à la pratique de l'expertise et l'enjeu (pour les experts et aussi les commanditaires et les bénéficiaires de leur travail) est de les expliciter dans le cadre d'une double tension structurelle, entre production et mise à disposition/traduction de connaissances, d'une part, entre réponse à des demandes (plus ou moins explicites) et engagement propre dans un travail de problématisation et de cadrage (ROBERT, 2008), d'autre part.

Mettre l'accent sur la construction des savoirs en contexte d'expertise met en lumière le fait que les savoirs experts sont nécessairement situés, simplifiés, et que l'expert ne peut être neutre. Consciemment ou non, il fait nécessairement partie de jeux

d'acteurs complexes, qu'il ne maîtrise que partiellement, et il ne peut pas non plus totalement contrôler l'usage des savoirs qu'il produit. Parce qu'elle mobilise des savoirs dans une finalité d'action sur le monde, l'expertise entre nécessairement dans le double jeu de réduction du réel à des fins d'intelligibilité et de transformation du monde inhérentes aux politiques publiques.

Les praticiens et décideurs sont, par leur position, obligés de faire avec ces simplifications et sont souvent conscients de leurs limites (DONNAN et MCFARLANE, 1997 : 278). Tout expert, qu'il soit chercheur mobilisé pour une expertise ou consultant professionnel, doit accepter les inévitables réductions de la complexité et se situer, en partie en tout cas, dans une perspective d'action publique.

De nombreux chercheurs académiques hésitent à affronter ces inévitables simplifications et les risques d'instrumentalisation que comporte l'expertise. Ils craignent d'être enrôlés ou même instrumentalisés dans des jeux d'acteurs qu'ils ne maîtrisent pas, ce qui de toute manière sera le cas (mais à des degrés divers), quelles que soient leurs compétences réflexives et leur habileté politique. Les objectifs réels d'une commande d'expertise ne sont pas toujours les objectifs affichés et les commanditaires peuvent aisément, en faisant une lecture sélective des diagnostics et des propositions, en changer considérablement le sens.

Tout en étant très lucide sur ces risques, la position que nous défendons consiste, dès lors qu'il semble exister une ouverture suffisante des réseaux de la décision, ou que les risques justifient de se mobiliser, à accepter d'être partie prenante de processus de formulation ou de mise en œuvre des politiques foncières, tout en conservant une distance critique alimentée par des recherches fondamentales. En articulant recherche fondamentale et expertise ou recherche appliquée, dans des configurations variées, en ne se limitant pas aux commandes mais en restituant ses travaux dans des forums variés, l'ambition du chercheur expert est d'alimenter la réflexion des différents types d'acteurs, de contribuer activement à la traduction entre types de connaissances et donc de prendre acte de la pluralité des sites et acteurs producteurs de savoirs. Il cherche à contribuer à la façon dont les problèmes sont posés et les solutions définies, à ouvrir le débat et ainsi œuvrer à cette « démocratisation des connaissances et des choix », qui est

pour LASCOUMES (2002 b) une des fonctions contemporaines de l'expertise. Il s'agit ainsi d'assumer, sous conditions, une implication dans des processus actifs « d'accompagnement », dans des forums et arènes de débat sur les politiques foncières, entre engagement et distanciation (FASSIN, 2012 : 267).

Cette posture de transgression raisonnée et réflexive des frontières académiques vise à favoriser des évolutions des cadres cognitifs et des problématisations, et une conception plus réaliste de l'action publique, tout en assumant la nécessaire incomplétude de celle-ci. Simultanément, le chercheur en sciences sociales peut faire de cet engagement une opportunité d'observation des dynamiques et des processus, un mode de production de matériau de recherche, qu'il analysera avec plus de distance lorsqu'il repassera de l'autre côté du seuil et reprendra une place moins directement participante.

Références bibliographiques

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

APTHORPE R., 1997 – « Writing development policy and policy analysis plain or clear. On language, genre and power ». In Shore C., Wright S. (eds) : *Anthropology of policy*, London, Routledge : 43-58.

BARÉ J.-F., 1995 – « La question des applications de l'anthropologie en France ». In Baré J.-F. (éd.) : *Les applications de l'anthropologie : un essai de réflexion collective depuis la France*, Paris, Karthala : 9-23.

BÉAUR G., CHEVET J.-M., 2017 – Droits de propriété et croissance. L'émergence de la propriété « parfaite » et l'ouverture du marché foncier, moteurs de la croissance agricole ? *Histoire & Sociétés Rurales*, 48 (2) : 49-92.

BERRY S., 1993 – *No condition is permanent, the social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa*. Madison, The University of Wisconsin Press.

BERTRAND M., 2018 – Chronique d'une réforme foncière dans la trajectoire politique du Mali. *Anthropologie & développement*, (48-49) : 141-168.

BILLIER J.-C., 2014 – *Introduction à l'éthique*. Paris, PUF, coll. Quadrige.

BLONDIAUX L., 2008 – *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris, Le Seuil, coll. La république des idées.

BOUCHER M., 2019 – « Expertise ». In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (éd.) : *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e édit.), Paris, Presses de Sciences Po : 256-263.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (éd.), 2019 – *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de sciences Po, coll. Gouvernances, 5^e édit.

CALLON M., LASCOURMES P., BARTHE Y., 2001 – *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Le Seuil, coll. La couleur des idées.

CEFAÏ D., 1996 – La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, 14 (75) : 43-66.

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

CHAUVEAU J.-P., 1998 – « La logique des systèmes coutumiers ». In Lavigne Delville Ph. (éd.) : *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala/Coopération française : 66-75.

CHAUVEAU J.-P., LE PAPE M., OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2001 – « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique ». In Winter G. (éd.) : *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité de normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala : 145-162.

CHOUQUER G., 2012 – L'Afrique est-elle disponible ? Ce qu'on voit quand on regarde. *Grain de Sel*, 57 : 7-8.

CHOUQUER G., 2019 – *Le Foncier. Entre propriété et expertise*. Paris, Presses des Mines/Académie d'agriculture de France.

COLIN J.-PH., 2013 – Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective. *Land Use Policy*, 31 : 430-440.

COLIN J.-PH., KAKOU A., 2009 – *Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 2. Propositions d'intervention*. République de Côte d'Ivoire, ministère de l'Agriculture/Délégation européenne.

COLIN J.-PH., WOODHOUSE P., 2010 – *Land markets in Africa*. Edinburg, Edinburgh University Press.

DE SINGLY F., 2002 – « La sociologie, forme particulière de conscience ». In Lahire B. (éd.) : *À quoi sert la sociologie ?* Paris, La Découverte : 13-42.

DE SOTO H., 2005 – *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*. Paris, Flammarion.

DELMAS C., 2011 – *Sociologie politique de l'expertise*. Paris, La Découverte, coll. Repères.

DEMIAN M., 2014 – On the Repugnance of Customary Law. *Comparative Studies in Society and History*, 56 (2) : 508-536.

DEWEY J., 2010 [1927] – *Le public et ses problèmes*. Paris, Flammarion.

DI MATTEO F., 2019 – *Decolonizing Property in Kenya? Tracing Policy Processes of Kenyan Contemporary Land Reform (1990s-2016): a Study of the Politicization of Decision-Making in Historical Perspective*. Marseille, EHESS, centre de Marseille.

DONNAN H., MCFARLANE G., 1997 – « Anthropology and policy research: The views from Northern Ireland ». In Shore C., Wright S. (eds) : *Anthropology of Policy*, London, Routledge : 261-281.

DUBOIS V., 2003 – « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) ». In CURAPP (éd.) : *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF : 347-364.

DUMOULIN L., 2005 – Présentation. Des modes de socialisation des savoirs académiques. *Droit et société*, 60 (2) : 295-307.

EDJA H., LE MEUR P.-Y., 2009 – « Le Plan Foncier Rural au Bénin. Connaissance et reconnaissance des droits. L'expérience du Plan Foncier Rural au Bénin ». In Colin J.-Ph., Léonard É., Le Meur P.-Y. (dir.) : *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala : 195-236.

EDJA H., LE MEUR P.-Y., LAVIGNE DELVILLE PH., 2003 – *Les enquêtes socio-foncières dans la perspectives de la future loi foncière rurale au Bénin. Schéma d'Actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin. Second rapport d'étape*. Gret/PGTRN/AFD/GTZ.

FASSIN D., 2012 – « Sur le seuil de la caverne. L'anthropologie comme pratique critique ». In Haag P., Lemieux C. (éd.) : *Faire des sciences sociales*, Paris, Éditions de l'EHESS : 263-287.

FAURE A., POLLET G., WARIN P. (éd.), 1995 – *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.

FILER C., 2006 – Custom, Law and Ideology in Papua New Guinea. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7 (1) : 65-84.

FOUILLEUX E., JOBERT B., 2017 – Pour une approche agonistique des débats de politique publique. Le cheminement des controverses dans la globalisation néolibérale. *Gouvernement et action publique*, 6 (3) : 9-36.

FREYSSINET J., 2008 – L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation. *Formation emploi*, 101 (1) : 199-212.

GARRAUD P., 1990 – Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda. *L'Année Sociologique*, 40 : 17-41.

GAXIE D., 1997 – *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris, L'Harmattan.

GOURGUES G., 2012 – Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique. *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 79 : 5-12.

HERRENSCHMIDT J.-B., LE MEUR P.-Y., 2016 – *Politique foncière et dynamiques coutumières en Nouvelle-Calédonie et dans le Pacifique*. Nouméa/Koné, IRD/Province Nord.

HESELING G., DJIRÉ M., OOMEN B. (éd.), 2005 – *Le droit en Afrique : expériences locales au Mali et droit étatique*, Paris, Karthala, 294 p.

JACQUOT S., 2019 – « Approche séquentielle (Stages approach) ». In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (éd.) : *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po : 81-87.

JASANOFF S., 1990 – *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, Harvard University Press.

JASANOFF S., 2012 – *Science and Public Reason*. Abingdon, Routledge.

JOBERT B., 1998 – « La régulation politique : le point de vue d'un politiste ». In Commaille J., Jobert B. (éd.) : *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ : 119-143.

JOBERT B., 2004 – Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action. *Pôle Sud*, 21 (2) : 43-54.

KINGDON J. W., 1995 – *Agendas, Alternatives and Publics Policies*. New York, Harper Collins.

KITCHING G., 1982 – *Development and Underdevelopment in Historical Perspective*. London, Methuen.

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

LASCOUMES P. 2002 a – De l'utilité des controverses socio-techniques. *Journal international de bioéthique*, 2 : 68-79.

LASCOUMES P., 2002 b – L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix. *Revue française d'administration publique*, 103 (3) : 369-377.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2007 – *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin, coll. 128.

LASCOUMES P., SIMARD L., 2011 – L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61 (1) : 5-22.

LAVIGNE DELVILLE PH., 2007 – « À la recherche du chaînon manquant. Construire des articulations entre recherche en sciences sociales et pratique du développement ». In Bierschenk T., Blundo G., Jaffré Y., Tidjani Alou M. (éd.) : *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'œuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*, Leiden/Paris, Apad/Karthala : 127-150.

LAVIGNE DELVILLE PH., 2010 – La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide. *Revue française de science politique*, 60 (3) : 467-491.

LAVIGNE DELVILLE PH., 2016 a – Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». *Anthropologie & développement*, 45 : 33-64.

LAVIGNE DELVILLE PH., 2016 b – *Socio-anthropologue dans une organisation non gouvernementale. Réflexions autour d'une pratique au sein du Gret*. Nogent sur Marne, Gret, Coopérer aujourd'hui n° 78, 52 p.

LAVIGNE DELVILLE PH., 2018 – « Comprendre la production des politiques foncières au Bénin : de la participation observante à l'observation engagée ». In Fresia M., Lavigne Delville Ph. (éd.) : *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris, Apad/Karthala/IRD : 245-270.

LAVIGNE DELVILLE PH., 2019 – *History and political economy of land administration reform in Benin*. Namur, Oxford Policy Management/Paris School of Economics/Université de Namur/ADE, Research project of Economic Development and Institutions (EDI), 74.

LAVIGNE DELVILLE PH., KARSENTY A., 1998 – « Des dynamiques plurielles ». In Lavigne Delville Ph. (éd.) : *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, ministère de la Coopération/Karthala : 215-242.

LAVIGNE DELVILLE PH., LE MEUR P.-Y., 2016 – Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud. *Économie rurale*, 353-354 : 81-94.

LAVIGNE DELVILLE PH., DIAGNE D., RICHEBOURG C., 2020 – *Influencer collectivement les orientations d'une réforme foncière. Enseignements de la mobilisation des organisations de la société civile au Sénégal*. Londres, IIED, Série Foncier, Investissements et Droits, 49.

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

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

LE MEUR P.-Y., 2010 – « Réflexions sur un oxymore. Le débat du « cadastre coutumier » en Nouvelle-Calédonie ». In Faugère E., Merle I. (dir.) : *La Nouvelle-Calédonie, vers un destin commun ? Nouveaux enjeux, nouveaux terrains*, Paris, Karthala : 101-126.

LE MEUR P.-Y., 2011 a – Politique et savoirs fonciers en Nouvelle-Calédonie : retour sur une expérience d'anthropologie appliquée. *Journal de la société des océanistes*, 132 (1) : 93-108.

LE MEUR P.-Y., 2011 b – Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest. *Ethnologie française*, 16 (3) : 431-442.

LE MEUR P.-Y., 2017 – « Autorités coutumières et réformes foncières : propriété, coutume, souveraineté ». In : *La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions*, Paris, Comité technique « Foncier et développement », AFD/MAEDI, Regards sur le foncier, 2 : 96-105.

LE MEUR P.-Y., 2022 – « Proof and test. The construction of customary land in New Caledonia ». In Frezet E., Goetzmann M., Mason L. (eds) : *Spaces of Law and Custody*, Abington, Routledge : 160-178.

LE ROY E., 1991 – L'expertise internationale en Afrique: le cas de l'expertise juridique sur les questions foncières. *Bulletin de l'Apad*, 2. <http://journals.openedition.org/Apad/344>.

LE ROY E., 1996 – « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires ». In Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. (éd.) : *La sécurisation foncière en Afrique: pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala : 239-250.

LECA J., 2012 – L'État entre politics, policies et polity. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? *Gouvernement et action publique*, 1 (1) : 59-82.

LEWIS D., 2009 – International development and the 'perpetual present': Anthropological approaches to the re-historicization of policy. *European Journal of Development Research*, 21 : 32-46.

LI T. M., 2007 – *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham/London, Duke University Press.

MANSION A., 2018 – « Un réseau hybride pour éclairer les politiques de coopération (France). Ethnographier de l'intérieur un "objet institutionnel non

identifié” ». In Fresia M., Lavigne Delville Ph. (éd.) : *Au cœur des mondes de l'aide internationale*, Paris, Karthala/Apad/IRD Éditions : 275-300.

MASSARDIER G., 1996 – Les savants les plus « demandés ». Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix*, 9 (36) : 163-180.

MATHIEU P., 1996 – « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique ». In de Villers G. (éd.) : *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Paris, Cedef/L'Harmattan : 64-87.

MOUCHARD D., 2020 – « Expertise ». In Fillieule O., Mathieu L., Péchu C. (éd.) : *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 258-264.

MULLER P., 1990 – *Les politiques publiques*. Paris, PUF, coll. Que sais-je ?

NJONJO COMMISSION, 2002 – *Report of the Commission of inquiry into the land law system of Kenya*. Nairobi, The Commission of Inquiry, Government of Kenya.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995 – *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*. Paris, Apad/Karthala.

PALIER B., SUREL Y., 2005 – Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55 (1) : 7-32.

PALIER B., SUREL Y., 2010 – « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes ». In Palier B., Surel Y. (éd.) : *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, l'Harmattan : 11-52.

PIERMAY J.-L., 1987 – « Le détournement d'espace : corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale ». In Ganne B., Haeringer P. (éd.) : *Formes parallèles de régulations urbaines*, Bron, université de Lyon 2 : 3-23.

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

PRESSMAN J. L., WILDAVSKY A. B., 1973 – *Implementation*. Berkeley, University of California Press.

ROBERT C., 2008 – « Expertise et action publique ». In Borraz O., Guiraudon V. (éd.) : *Politiques publiques. Tome 1 - La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po : 309-335.

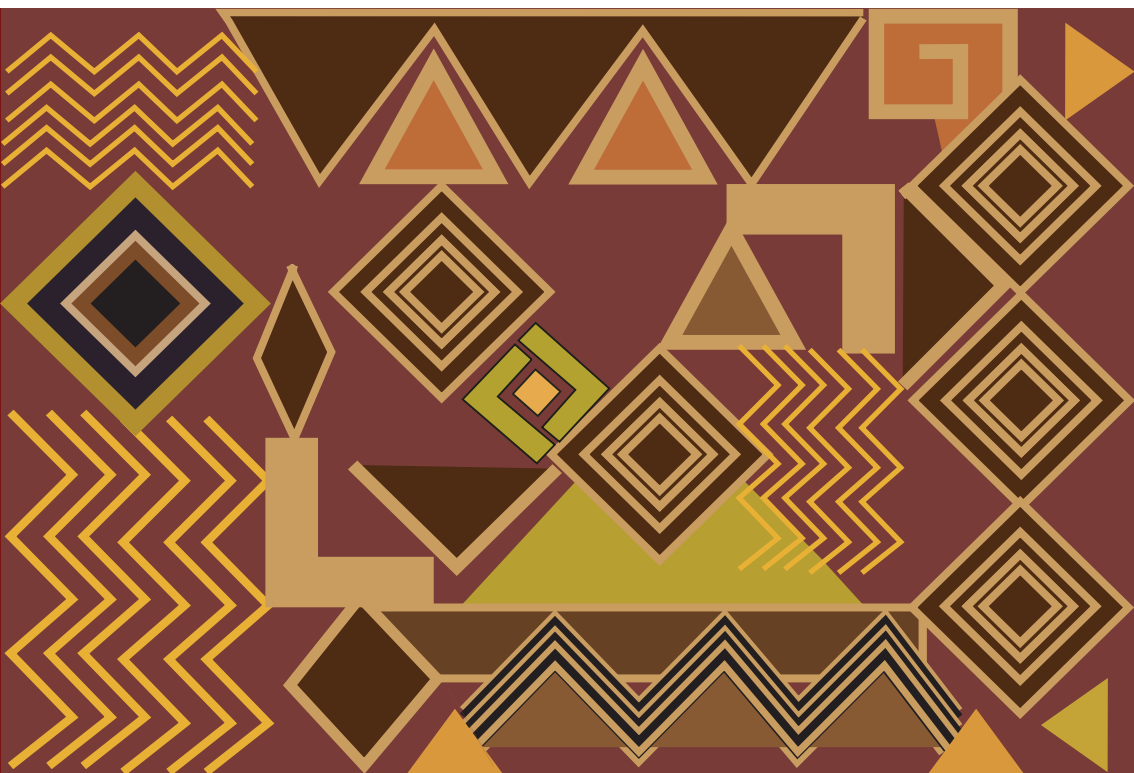
ROCHEGUDE A., 2005 – « Le “Droit d'agir”, une proposition pour la bonne gouvernance foncière ». In : *Cahiers d'anthropologie du droit, Droit, gouvernance et développement durable*, Paris, LAPJ/Karthala : 59-72.

- ROE E., 1994 – *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*. Durham/London, Duke University Press.
- ROQUEPLO P., 1997 – *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris, Inra.
- ROTTENBURG R., 2009 – *Far Fetched Facts. A parable of development aid*. Cambridge, The MIT Press.
- ROUDART L., 2012 – « Is Cultivable Land a Scarce Resource? ». In Jacquet P., Pachauri R. K., Tubiana L. (eds): *Development, Environment and Food. Towards Agricultural Change?* Paris, IDDRI : 133-137.
- SABATIER P. A., JENKINS-SMITH H. C., 1993 – *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Pr.
- SENNETT R., 2009 – Nouveau capitalisme et expertise quotidienne. *Cahiers internationaux de sociologie*, 126 : 13-20.
- SINTOMER Y., 2008 – Du savoir d'usage au métier de citoyen ? *Raisons politiques*, 31 (3) : 115-133.
- STAMM V., 2013 – Formaliser les pratiques coutumières. Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine. *Études rurales*, 191 (1) : 169-189.
- THÉRY I., 2005 – Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales. *Droit et société*, 60 (2) : 311-327.
- VIDAL L., 2009 – *Faire de l'anthropologie. Santé, science et développement*. Paris, La Découverte, coll. Terrains anthropologiques.
- WEBER M., 1963 [1919] – *Le savant et le politique*. Paris, Union Générale d'Éditions.
- WEINER J., GLASKIN J., 2006 – Introduction: The (Re-)Invention of Indigenous Laws and Customs. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7 (1) : 1-13.
- ZITTOUN P., 2013 – *La fabrique politique des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, coll. Gouvernances.

Le foncier rural dans les pays du Sud

Objectifs Suds

Enjeux
et clés d'analyse



Sous la direction de
J.-Ph. Colin, Ph. Lavigne Delville, É. Léonard

éditions
Quæ

RD
Éditions

Objectifs Suds

Les défis du développement

Collection généraliste consacrée aux grandes questions contemporaines relatives au développement et à l'environnement. À travers des synthèses ou des éclairages originaux, elle rend compte des recherches pluri-disciplinaires menées par l'IRD en partenariat avec les pays du Sud pour répondre aux défis de la mondialisation et mettre en œuvre les conditions du co-développement.

L'IRD souhaite ainsi répondre aux attentes d'un large public en lui présentant les réflexions des chercheurs et en l'informant de manière rigoureuse sur les grands enjeux de développement contemporains.

Derniers volumes parus :

La nature en partage

Autour du protocole de Nagoya

C. AUBERTIN, A. NIVART (éd.)

Nature in Common

Beyond the Nagoya Protocol

C. AUBERTIN, A. NIVART (eds)

Un défi pour la planète

Les Objectifs de développement durable en débat

P. CARON, J.-M. CHÂTAIGNER (éd.)

Transitions urbaines en Asie du Sud-Est

De la métropolisation émergente et de ses formes dérivées

K. PEYRONNIE, CH. GOLDBLUM, B. SISOULATH (éd.)

Femmes, printemps arabes et revendications citoyennes

G. GILLOT, A. MARTINEZ (éd.)

Pour un développement « humanitaire » ?

Les ONG à l'épreuve de la critique

M.-A. PÉROUSE DE MONTCLOS

Le pouvoir de la biodiversité

Néolibéralisation de la nature dans les pays émergents

F. THOMAS, V. BOISVERT (éd.)

Le monde des transports sénégalais

Ancrage local et développement international

J. LOMBARD

Sous le développement, le genre

C. VERSCHUUR, I. GUÉRIN, H. GUÉTAT-BERNARD (éd.)

Le foncier rural dans les pays du Sud

Enjeux et clés d'analyse

Éditeurs scientifiques

Jean-Philippe COLIN

Philippe LAVIGNE DELVILLE

Éric LÉONARD

Cet ouvrage a été initié par les éditions Quæ.

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Collection Objectifs Suds

Marseille, 2022

Citation requise :

Colin J.-Ph., Lavigne Delville Ph., Léonard É. (éd.), 2022 – *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*. Marseille, IRD Éditions/Quae, coll. Objectifs Suds, 1 002 p.

Coordination éditoriale, fabrication

Corinne Lavagne

Mise en page

Desk (53)

Maquette de couverture

Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure

Aline Lugand/Grissouris

Dessin original de couverture

Michelle Saint-Léger

Ce travail est mis à la disposition du public selon les termes de la licence Creative Commons CC-BY-NC-ND 4.0. – Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr>

Toute personne intéressée a le droit de partager l'œuvre, sans avoir à demander son accord ni à l'éditeur ni à l'auteur, dans les conditions suivantes :

- obligation de nommer l'auteur et l'éditeur, d'intégrer un lien vers la licence CC-by-NC-ND et d'indiquer si l'œuvre a été modifiée ;
- interdiction de mettre à disposition l'œuvre si elle a été modifiée ;
- interdiction de faire une exploitation commerciale de tout ou partie de l'ouvrage.

Cette licence concerne, sauf mention contraire au niveau des illustrations, tout le contenu de l'ouvrage.

© IRD, 2022



ISBN papier : 978-2-7099-2876-2

ISBN PDF : 978-2-7099-2877-9

ISSN : 1958-0975