ST 30. *« Penser l'action publique » en contexte africain*

Philippe Lavigne Delville, IRD/UMR GRED, philippe.lavignedelville@ird.fr

La mise sur agenda des réformes de politiques publiques en Afrique de l'ouest, entre politics et extraversion[1]

Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso)

Version préliminaire – ne pas citer

Introduction

Du fait de rapports asymétriques avec les institutions internationales (Whitfield, 2009), de la capacité de prescription et de transfert de modèles de ces dernières (Darbon, 2009), du rôle des experts (Jampy, 2012), du néopatrimonalisme des Etats {Médard, 1991 #10308} et de leurs stratégies de maximisation des flux d'aide , les politiques publiques des Etats africains sont fréquemment vues, soit comme le produit direct des injonctions internationales, « imposées par la Banque mondiale », soit, au mieux, comme une coproduction asymétrique largement influencée par les modèles importés. Opposant bailleurs de fonds et Etats, de telles analyses sous-estiment largement la forte imbrication des processus de formulation des politiques publiques, la diversité des configurations politico-institutionnelles, la diversité des secteurs d'action publique, et apparaissent finalement plus postulées que fondées sur des analyses empiriques approfondies.

Mobilisant les résultats du projet de recherche ANR APPI, nous nous proposons dans cette communication d'approfondir la question des processus de formulation des politiques publiques en Afrique et du rôle des différents acteurs dans ces processus, à travers une mise en perspective comparée de la mise sur agenda de processus récents de réforme sur deux secteurs contrastés, l'eau potable en milieu rural[2], et le foncier rural, dans deux pays voisins, le Bénin et le Burkina Faso.

Tout en relevant de logiques différentes, ces deux secteurs reposent sur des ressources naturelles et sont vitaux pour la population. Ils posent dans des termes différents la question de la place des conceptions marchandes de la ressource (l'eau, la terre) et du service (la fourniture d'eau potable, la sécurité des droits sur la terre). Pays voisins d'Afrique de l'ouest, Bénin et Burkina Faso partagent une histoire coloniale française, des conditions naturelles différentes mais voisines.

La majorité des recherches sur les politiques publiques en Afrique se concentrent sur un cas. Faisant jouer les variables (spécificités du secteur, histoire politique et institutionnelle du pays, réseaux d'acteurs) dans un « comparatisme de proximité » entre deux pays voisins et

---

[1] Cette communication est issue du projet de recherche ANR APPI « une action publique éclatée », coordonné par Catherine Baron (LEREPS/IEP Toulouse) et mise en œuvre par des équipes de Gret (Nogent sur Marne), IRD/UMR GRED (Montpellier), Laboratoire citoyennetés (Ouagadougou), LAM/IEP (Bordeaux), Lasdel (Niger). Je remercie Catherine Baron, Andy Smith et les participants à la journée de travail sur les politiques publiques organisée par Clothilde Hugon et Olivier Provini, pour leurs commentaires sur une première version de ce texte.

[2] La problématique de l'eau urbaine, en réseau et sous gestion d'une entreprise publique ou privée, est différente et nous ne l'aborderons pas ici.

deux secteurs contrastés, cette perspective permet de discuter les lectures trop mécanistes des processus de formulation des politiques publiques, qu'elles mettent l'accent sur le poids déterminant des bailleurs de fonds ou sur celui des logiques néo-patrimoniales au sein des Etats. Elle permet de mettre à jour des processus plus contingents, ancrés dans des histoires politiques et institutionnelles différentes et dans une sectorisation de l'action publique, processus qui sont impulsés par des réseaux d'acteurs traversant les frontières entre Etat, bailleurs de fonds, experts, secteur privé, société civile.

Nous commencerons par mettre en perspective les enjeux et les temporalités des réformes des années 2000 sur ces deux secteurs. Nous montrerons que ces réformes s'inscrivent dans une double dynamique d'intégration des logiques marchandes et d'approfondissement de l'ancrage local, qu'elles posent des enjeux différents en termes d'hybridation des logiques de régulation. Nous montrerons aussi que, alors que les réformes sur l'eau se situent au sein d'un référentiel marchand largement partagé et suivent des temporalités voisines, les temporalités et les trajectoires des réformes foncières rurales sont largement plus contrastées, du fait de leurs enjeux sociétaux et politiques, et de l'absence de consensus sur les prescriptions. Nous approfondirons ensuite la trajectoire des réformes sur le foncier rural sous l'angle de la confrontation entre conceptions et réseaux d'acteurs autour du sens de la réforme, montrant comment, contrairement au Bénin où deux réseaux d'acteurs se confrontent sur les objectifs et les instruments de la réforme, un processus progressif de maturation du débat et de construction d'un réseau décloisonné de politique publique dans le secteur, a permis l'adoption d'une réforme relativement consensuelle. Ce double comparatisme, entre pays et entre secteurs, permet enfin de discuter la question de l'hybridation des normes dans les processus de politique publique en Afrique.

Les réformes des politiques sectorielles dans l'ère du post-ajustement

On observe en Afrique depuis le début des années 1990 une multitude de processus de réforme des politiques sectorielles en Afrique. Cette intense activité de définition de stratégies, de réformes légales, de réorganisations institutionnelles, concerne à peu près tous les secteurs de l'action publique, en tous cas ceux qui sont liés au « développement » et à l'intervention de l'aide internationale. Elle découle pour partie d'une implication accrue des institutions d'aide dans les politiques sectorielles, que Whitfield et Fraser (Whitfield et Fraser, 2009) : 19) qualifient de *« increasing entanglement of donor institutions and recipient administrative systems »*. De fait, alors que les ajustements structurels se sont traduits dans les années 1980 d'un côté par des politiques macro-économiques de libéralisation et de privatisations, les années 1990, que Fraser (Fraser, 2009) qualifie de *« ajustement après la guerre froide »*, ont coïncidé avec une aide davantage orientée vers des projets de développement sortis de l'administration, la promotion de réformes institutionnelles profondes comme la décentralisation administrative, et la valorisation de la « société civile ». Et les années 2000 avec une volonté de renforcer les réformes des politiques sectorielles en les ancrant dans des stratégies globales (les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté) censées être davantage portées par les Etats (l'« ownership ») et la société (la participation de la société civile aux processus de réforme) dans une co-production assumée des politiques (les « bailleurs de fonds » se rebaptisant « partenaires techniques et financiers »). *« Current efforts to improve aid effectiveness have frequently increased donor involvment in policymaking processes »* (Whitfield et Fraser, idem). De ce fait, les réformes sectorielles se sont

multipliées, sous l'impulsion des bailleurs de fonds ou grâce aux ressources rendues disponibles pour des revues sectorielles, des diagnostics sectoriels, des processus (plus ou moins) participatifs d'élaboration de réformes, avec son lot de consultations et d'ateliers.

Délégation au « privé » de la gestion des équipements dans l'eau potable : une vague de réformes au cours des années 2000, un modèle et des variantes

L'histoire des politiques dans le secteur de l'eau potable en milieu rural et périurbain peut globalement se lire en trois étapes (Baron et Maillefert, 2011) (Diop et Hamath Dia, 2011; Gomez-Temesio, 2015). Dans un premier temps, l'Etat (colonial puis postcolonial) prend en charge la construction de puits dits « modernes » ou de forages équipés de pompes à motricité humaine[3], et en assure la gestion et la maintenance, par des brigades hydrauliques[4]. On est dans un référentiel[5] où l'eau « potable »[6] est un bien public, dont l'Etat doit assurer la fourniture à sa population. Au milieu des années 1980, avec les ajustements structurels (2° temps), la gestion au quotidien des équipements et leur maintenance sont transférée aux populations, sous le label de « gestion communautaire » : des « comités de gestion » sont mis en place à cet effet, de façon relativement formelle, en comptant sur les capacités « endogènes » de prise en charge des affaires collectives pour les faire fonctionner. Divers modes de prise en charge des coûts sont expérimentés, entre cotisations mensuelles et premières expériences de vente au volume, la cotisation « à la panne » s'imposant localement comme la solution la plus simple. Mais les comités ne sont ni le bras armé d'une chefferie administrative qui serait institutionnellement chargée des affaires publiques villageoises, ni des associations démocratiques redevables devant la population.

Du fait des performances très variables de ces comités, et des carences de l'environnement institutionnel (artisans formés, accès aux pièces détachées, etc.), la « gestion communautaire » rencontre des succès mitigés (Olivier de Sardan et Dagobi, 2000; Bonnassieux et Gangneron, 2011) mais elle permet néanmoins d'étendre de façon significative les équipements. Le principe de l'eau comme bien marchand se diffuse au niveau international à partir de la Conférence de Dublin en 1992, et est rapidement promu dans les pays africains : l'eau potable est un bien marchand, elle doit être vendue au volume pour assurer la viabilité des équipements.

Ce référentiel trouve sa concrétisation dans le modèle des mini-adductions d'eau potable, diffusé au cours des années 1990 : destiné aux gros villages ou aux petits villes, qui étaient auparavant desservis par un ensemble hétérogène de puits privés et de forages à main[7], ce modèle repose sur un forage motorisé, un château d'eau, un petit réseau de bornes fontaines où la vente de l'eau, au volume, est assurée par des fontainières, rémunérées ou indemnisées à

[3] Les forages motorisés sont à cette époque réservés aux zones pastorales.

[4] « L'offre » étatique est limitée et la grande majorité de la population a recours aux puits privés, cimentés ou non, aux rivières, aux mares, etc. Là où une offre diversifiée existe, les acteurs locaux jouent sur les caractéristiques de ces différentes solutions.

[5] Je prends ici le terme au sens large.

[66] En fait, produite à partir d'équipements « modernes », sans présager de sa qualité sanitaire.

[7] Ce référentiel marchand est appliqué, avec plus ou moins de succès, aux forages manuels existants : les comités de gestion sont incités à mettre en place des fontainières et à vendre l'eau au volume.

partir des recettes. Ce modèle, à la fois technique et institutionnel, induit des exigences accrues en termes de vente au volume (indispensable pour faire face aux coûts de fonctionnement et dégager des bénéfices), de techniciens locaux, de capacités de gestion. Les comités de gestion sont parfois recomposés en associations d'usagers, aux règles internes plus structurées (Bonnassieux et Gangneron, 2011; Baron et Bonnassieux, 2013). La mise en place des communes (Bénin, 2003 ; Burkina Faso, 2006) induit une nouvelle réorganisation institutionnelle : l'eau potable fait partie des secteurs transférés, les communes ont la responsabilité de l'extension et du bon fonctionnement des équipements, dont la propriété leur est transférée.

La gestion communautaire est remise en cause au cours des années 2000, à la conjonction d'un ensemble de facteurs : les carences de la gestion communautaire, la multiplication des mini-réseaux ; l'approfondissement du principe marchand et la généralisation du principe de délégation de la gestion à des opérateurs privés ; la consolidation du cadre institutionnel communal permettant de mettre en œuvre ce principe de délégation. Les associations d'usagers sont reconfigurées en instances de contrôle de la qualité du service. De nombreux pays d'Afrique de l'ouest connaissent ainsi une réforme voisine dans les mêmes années. Les sigles et la terminologie varient, les détails des dispositifs institutionnels aussi : selon les pays, la délégation peut être réservée à des opérateurs privés, ou bien être possible au bénéfice de GIE ou d'associations locales.

Au Bénin, une étude en 2006 donne à voir un bilan catastrophique[8] de la gestion communautaire. La Stratégie nationale d'AEPA en milieu rural (2005-2015) puis la loi de 2007 sur la gestion de l'eau promeuvent les AEV (adductions d'eau villageoises) en gestion déléguée à un opérateur privé comme modèle unique, avec une place ambiguë accordée aux communes (formellement reconnues comme responsables du service dans les textes mais dénoncées comme incompétentes par les techniciens). Au Burkina Faso, la politique sectorielle eau entérinant le référentiel marchand date de 2000, avant la décentralisation, et s'articule difficilement avec la politique de la communalisation et le transfert de compétence sur l'eau en 2009 du fait de réticences de l'administration sectorielle à accepter le transfert de compétences. Le principe de la délégation à un opérateur privé est entériné, mais les débats sont vifs sur la nature des organisations pouvant en bénéficier : ayant promu depuis une dizaine d'années dans la région de Bobo Dioulasso un modèle de fédération d'associations villageoises appuyé par une organisation professionnelle, l'ADAE (Association pour le Développement des Adductions d'Eau dans la région de Bobo-Dioulasso), fondée par un ancien directeur régional de l'hydraulique, a réussi à obtenir une interprétation souple de ce principe, intégrant des associations locales.

On peut ainsi considérer que le secteur de l'eau potable traduit la diffusion, depuis le début des années 1990, d'un référentiel marchand fondé sur la vente de l'eau au volume et d'un modèle organisation fondé sur la décentralisation de la responsabilité du service et la délégation de la gestion au privé (au sens large). Promu à l'échelle internationale, diffusé par les institutions d'aide, ce double modèle ne peut véritablement s'imposer que dans la décennie 2000, lorsque les dispositifs techniques sont adéquats (les mini réseaux) et le cadre institutionnel global consolidé (communes, ayant légalement responsabilité du service et aptes

[8] Mais unilatéral au sens où il n'analyse pas les carences de la gestion privée.

à en déléguer la gestion). Dans cette perspective, plus que comme un modèle positif fondé sur l'autonomie locale et la participation (ce qu'il a été pour certains acteurs populistes du secteur), la phase de « gestion communautaire » apparait avant tout comme une phase de transition : dans une logique de « décharge » (Hibou, 1999), elle marque la rupture avec le référentiel d'une eau bien public dont l'accès doit être assurépar l'Etat, dans un contexte où les instruments techniques et institutionnels cohérents avec le principe de l'eau comme bien marchand et permettant de le concrétiser n'étaient pas en place et où parfois les entrepreneurs privés prêts à s'y investir eux-mêmes n'existaient pas en milieu rural.

La trajectoire des réformes des années 2000 prend des formes différentes dans les deux pays, en particulier du fait de la temporalité respective de la réforme du secteur de l'eau et de la décentralisation (le transfert aux communes de la responsabilité du service de l'eau étant plus difficile à totalement intégrer dans la politique de l'eau lorsque la décentralisation lui est postérieure) et de choix différents quant aux modalités de délégation, le Burkina Faso ayant une conception plus ouverte en termes institutionnels. Elle relève dans les deux cas de la conjonction entre des bailleurs de fonds et des hauts cadres du secteur, disqualifiant la gestion communautaire et cherchant à promouvoir de nouveaux arrangements institutionnels, tout en s'appuyant sur des expériences préalables dans le pays. Elle est favorisée (et l'accompagne dans le cas du Bénin) par l'évolution des modèles techniques (qui marque une reprise en main du secteur par les techniciens et se révèle finalement une condition d'hégémonie du référentiel néo-libéral) et par l'existence de réseaux ou think tanks internationaux contribuant à construire et diffuser cette vision de la modernisation du secteur.

La traduction pratique de ces réformes sur le terrain est variable (Baron et Tidjani Alou, 2011). L'exigence accrue de rentabilité accentuent les risques d'exclusion des pauvres de l'accès au service, et met en cause les compromis entre logique de marché et logiques sociales négociés autour des pompes à motricité humaine et des comités de gestion, mettant une pression accrue sur les fontainières qui se retrouvent à assumer seules les petits arrangements avec la norme du paiement. A l'inverse, pour assurer une « demande » suffisante, certains pays (Bénin) ont tenté de fermer les puits pour obliger la population à s'approvisionner au forage.

La formalisation des droits fonciers ruraux : confrontation de modèles et choix divergents

Aux Indépendances, les Etats ont conservé le dualisme légal colonial, qui organise une séparation entre les terres privées, objets de titres fonciers délivrés suite à la procédure d'immatriculation foncière (et en pratique inaccessible à la population) et les terres non immatriculées, regroupées au sein du domaine privé de l'Etat. Ils ont le plus souvent mis de côté les tentatives du colonialisme tardif pour ouvrir une possibilité de formalisation des droits fonciers coutumiers (décrets de 1955 et 1956). Longtemps considérée comme secondaire[9], la question foncière rurale apparaît à l'agenda international à la fin des années 1980, à la croisée des ajustements structurels qui prônent la privatisation des terres comme condition du développement économique, de la contestation du monopole foncier de l'Etat et

[9] Le discours prônant la privatisation des terres comme condition de développement économique est présent depuis les débuts de la colonisation, mais n'a guère été mis en pratique, ni par les pouvoirs coloniaux, ni par les régimes post-indépendance (Chauveau, sous presse).

des abus de pouvoir auquel il a donné lieu, et d'une montée des conflits fonciers en milieu rural laquelle, pour Raynaut (1997) résulte en partie de l'affaiblissement de la capacité de l'Etat à les contenir. Deux grands paradigmes s'affrontent, celui de la suppression des droits coutumiers (jugés inefficaces) et de la privatisation des droits sur la terre, au nom de l'efficacité économique, d'un côté, et celui de la reconnaissance de droits coutumiers, considérés comme dynamiques et adaptatifs, de l'autre, au nom de la légitimité de ces droits et des risques sociaux liés à la privatisation[10].

En milieu rural, les pressions internationales à la privatisation des terres n'ont guère de succès à cette époque, d'autant qu'elle est contestée au sein même des organisations internationales[11]. La question de la gestion des conflits, de la sécurisation des droits locaux, est à l'ordre du jour, poussée par les acteurs internationaux et les projets de développement, dans un contexte où le foncier, considéré comme politiquement trop sensible, n'est pas à l'agenda politique, d'autant moins que les élites préfèrent maintenir le dualisme légal et ce que Paul Mathieu (1996) appelle la « gestion de la confusion ». Entre moments d'ouverture, enlisements et initiatives de privatisation elles-mêmes enlisées, la question des politiques foncières rurales en Afrique de l'ouest connaît une histoire complexe, avec peu d'aboutissements dans la décennie 1990 (Lavigne Delville, 2006)[12]. Au début des années 2000, le paysage est contrasté, entre le Burkina Faso où le débat semble bloqué, le Bénin qui semble avoir engagé une réforme prometteuse et des pays comme le Sénégal ou le Mali où le débat sur une réforme est régulièrement ouvert plus refermé.

Au Bénin, la question de la sécurisation foncière rurale émerge dans les derniers moments de la dictature de Mathieu Kérékou dans le cadre d'un projet de « gestion des ressources naturelles » qui intègre une composante de « sécurisation foncière » en appui à des interventions d'aménagement de bassin versants. L'expérimentation des Plans fonciers ruraux, démarche de cartographie des droits fonciers coutumiers, individuels ou collectifs, est, dès cette époque, conçue comme devant permettre d'alimenter une future réforme légale octroyant des droits juridiquement reconnus aux paysans.

Les PFR seront expérimentés après la transition démocratique, dans deux projets pilote successifs, entre 1993 et 2005, dont le second, démarré en 1998, intègre la préparation d'une loi (Lavigne Delville, 2010). A la fin des années 1990, l'inadaptation du cadre légal au contexte d'un Bénin démocratisé et à l'économie libérale suscite une série d'initiatives de réforme, portées par des ministères différents, avec des orientations différentes[13]. Un comité d'experts béninois est mis en place par le gouvernement en 1999 pour préparer un projet de loi portant régime foncier rural. Ceux-ci proposent de faire des *« terres objets de droits établis et acquis selon la coutume et plus largement les normes et pratiques locales »* des terres privées, sorties du domaine de l'Etat. Suite à des opérations de PFR, les terres rurales

[10] Pour un bilan, cf. (Comité Technique "Foncier et développement", 2015).

[11] Cf. une critique en règle dans (Bruce et Migot-Adholla, 1994), publié par la Banque Mondiale.

[12] A l'exception de la loi foncière de 1998 en Côte d'Ivoire, non appliquée du fait des tensions politiques entre migrants et autochtones puis de la décennie de guerre civile.

[13] Des propositions de sortie de l'immatriculation sont proposées pour le milieu urbain (Comby, 1998), en vain du fait de l'intangibilité de la référence à l'immatriculation pour les acteurs du secteur (ministère de l'urbanisme, géomètres, notaires, etc.).

pourront disposer de certificats fonciers ruraux, nouveau statut légal considéré comme une alternative à l'immatriculation, dont la gestion sera assurée par un dispositif communal. Ce texte propose ainsi une véritable révolution juridique, une « politique instituante » (Jobert, 1998) qui redéfinit la façon de penser et organiser un secteur. Il sera finalement voté en 2007 dans un contexte paradoxal.

A partir de 2004, en effet, une autre initiative de réforme foncière, couvrant le rural comme l'urbain, est préparée dans le cadre du MCA-Bénin[14], afin de « faire de la terre un actif monnayable » et d'uniformiser le droit foncier autour de la propriété privée. Cette initiative aboutit en 2013 au vote d'un Code Domanial et Foncier, fondé sur la formalisation d'une propriété privée de la terre, sous l'égide d'une Agence national des domaines et du foncier, à créer et mettre en place et qui reprend les prérogatives du Ministère des finances mais aussi des communes. Le CDF abroge la loi foncière de 2007, en reprenant l'outil PFR dans une logique de généralisation de la propriété privée et non plus de reconnaissance des droits coutumiers. Controversée, souffrant d'incohérences juridiques, ce texte veut pousser à un basculement rapide dans le régime formel, et impose des délais irréalistes (Lavigne Delville, 2014a). Parallèlement, 300 parcellaires villageois sont réalisés « à marche forcée » malgré une demande faible pour des certificats fonciers (Lavigne Delville, 2014d) et dans une logique de propriété privée problématique par rapport aux droits fonciers locaux en zone rurale (Moalic, 2014).

Au Burkina Faso, la situation se débloque en 2004 lorsque le ministre de l'Agriculture donne son accord pour un processus participatif d'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière rurale, qui se déroulera entre 2005 et 2007, aboutissant à un document de politique en 2007, puis à une loi en 2009, et à la mise en œuvre dans le cadre de projets de terrain. La politique nationale vie à sécuriser les acteurs ruraux, paysans comme entrepreneurs. Elle crée un dispositif communal de gestion foncière, et un ensemble d'instruments couplant règles négociées de gestion de l'espace (les chartes foncières) et reconnaissance des droits fonciers paysans à travers les « attestations de possession foncière rurale ». L'analyse du processus d'émergence de cette politique (Hochet, 2014; Hochet et Jacob, 2014; Lavigne Delville et Thieba, 2015) montre qu'elle s'ancre dans une histoire de différenciation progressive des politiques sectorielles (définition d'une série de lois spécialisées, la RAF devenant progressivement un texte chapeau) et des balancements historiques quant aux droits coutumiers, et qu'elle résulte 1/ d'un travail progressif de construction d'un réseau d'acteurs portant le projet de réforme, mené par des entrepreneurs de politiques s'adossant à une association de débat sur le foncier, le GRAF et un comité interministériel de réflexion sur la sécurisation foncière rurale, animé par un assistant technique français basé au Ministère de l'agriculture, 2/ d'un compromis entre logique de sécurisation foncière des paysans et volonté de reconnaissance sociale des agro-entrepreneurs, compromis acté et porté politiquement par le ministre, numéro deux du régime à cette époque.

[14] En 2004 suite à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, les USA créent une nouvelle agence d'aide, le Millenium Challenge Corporation (MCC), centré sur le soutien à des projets d'investissements devant booster la croissance économique, dans des pays censés être sélectionnés sur le « bonne gouvernance ». Dans une logique « d'ownership », le MCC finance une équipe nationale (Millenium Challenge Account- MCA) chargée de définir puis de mettre en œuvre le projet proposé par le pays, appelé Compact. Cf. (Daviron et Giordano, 2006).

Ces deux processus de réforme foncière s'inscrivent tous deux dans un contexte de contestation du monopole foncier de l'Etat sur les terres non immatriculées, de développement du marché foncier, et de reconnaissance légale des droits locaux (avec ou sans volonté de les transformer rapidement en propriété privée). Mais ils ont connu des temporalités et des trajectoires très différentes, tant dans leur processus que dans leurs résultats. Alors que le Bénin, qui avait démarré plus tôt les expérimentations de terrain, semblait au début des années 2000 engagé dans une politique très novatrice de sécurisation foncière[15] (cependant centrée sur les droits paysans et occultant les pasteurs), cette trajectoire a été cassée par l'initiative concurrente portée par le MCA-Bénin et le ministère de l'Urbanisme, autour d'une conception très orthodoxe de création de la propriété privée promue par l'Etat, que ses promoteurs veulent généraliser grâce à la technologie, et d'une volonté d'uniformiser le cadre légal. Ce qui aboutit en 2013 à une récupération de l'outil PFR dans une autre logique (Lavigne Delville, 2009), à une recomposition du cadre institutionnel de la gestion foncière, à la fois centralisé, sorti de l'administration (via une agence) et déconcentré. Au Burkina Faso, au contraire, la reconnaissance de la spécificité du rural a été acceptée par les différents ministères sectoriels concernés. Le cadre légal articule différents statuts juridiques censés correspondre aux besoins des différents types de producteurs ruraux, le cadre institutionnel est décentralisé. Les deux pays connaissent ainsi des trajectoires très divergentes.

Du fait de ses enjeux politiques, le secteur du foncier est fortement clivé, tant à l'échelle internationale que nationale. Aux deux niveaux, c'est un objet complexe, pris en charge par des professions et des spécialités variées aux cadres conceptuels concurrents (juristes, économiques, géomètres, sociologues, etc.), qui est l'objet de diagnostics et de préconisations concurrentes. De plus, les problématisations internationales (centrées autour de l'efficacité économique) ne se recoupent qu'en partie avec les problématisations nationales, où cette question est largement secondaire et où les enjeux politiques et (achats de terre par les élites urbaines, rapports aux pouvoirs coutumiers, conception de la citoyenneté) et institutionnels (luttes pour le contrôle du secteur) dominent. Les politiques foncières ont des enjeux de *policy*, de *politics*, mais aussi de *polity* (Lavigne Delville, 2014b) :

- Elles ont historiquement été un instrument de contrôle politique, l'Etat cherchant à réorganiser autour de lui les réseaux clientélistes d'accès à la terre (Berry, 1993) ;
- Elles posent explicitement la question de la distribution de la terre entre sociétés rurales locales et agrobusiness, et celle des modèles de développement agricole, dans des contextes d'appropriation croissante des espaces ruraux par des élites urbaines et/ou des entrepreneurs agricoles, à des fins spéculatives ou productives ;
- De façon moins explicite mais tout aussi forte, y sont posées la question des rapports entre Etat et pouvoirs locaux, entre individus et collectifs sociaux, entre identités locales et citoyenneté nationale, et finalement des conceptions de l'Etat et de la citoyenneté. C'est donc des rapports différents entre régulation coutumière, marchande et étatique qui se nouent, dans un contexte où les réformes entérinent ou promeuvent un marché foncier et induisent une extension sur le territoire rural des dispositifs

[15] Dans une dynamique et des temporalités voisines de celle de Madagascar (Teyssier, Andrianirina Ratsialonana, Razafindralambo *et al*., 2009).

étatiques de reconnaissance et d'administration des droits fonciers, dans des articulations variées avec les normes et les pouvoirs coutumiers.

Entre différenciations de politiques et ajustement global/sectoriel

Dans les deux secteurs, mais de façon plus claire sur l'eau potable, les réformes des années 2000 entérinent un cadrage global néo-libéral et contribuent à le traduire ou le faire advenir. Bien que la volonté décentralisatrice soit très variable au sein des ministères sectoriels, ces réformes intègrent en général[16] une dimension d'adaptation des politiques au contexte de la décentralisation administrative. De ce point de vue, on peut considérer que ces réformes relèvent de ce que Pierre Muller appelle un ajustement global/sectoriel, c'est-à-dire l'adaptation progressive des politiques sectorielles au cadrage politique global, avec désengagement de l'Etat de l'intervention directe (sur l'eau potable), promotion du secteur privé, mise en place de cadres légaux et institutionnels intégrant une dimension de régulation marchande.

Pour autant, il ne s'agit par d'un abandon du secteur aux marchés. En même temps qu'un ajustement global/sectoriel, ces politiques s'inscrivent aussi, comme Jean-Pierre Jacob le montre bien pour le foncier au Burkina Faso, dans des processus plus larges d'approfondissement de la présence de l'Etat sur le territoire et de différenciation des politiques. Au Burkina Faso, la loi portant régime foncier rural de 2009 s'inscrit clairement dans une logique de différenciation progressive des politiques, la Réorganisation agraire et foncière de 1984, qui prétendait traiter de l'ensemble des questions d'aménagement et de gestion des terres et des ressources, devenant progressivement une loi chapeau. La même tendance était implicitement à l'œuvre au Bénin, avec la loi portant régime foncier rural de 2007 : ses promoteurs poussaient à interpréter le principe d'un Code foncier comme une loi cadre, mais c'est une vision monolithique et uniformisée du foncier, des statuts juridiques possibles des terres et de leur gestion qui a prévalu dans le Code domanial et foncier de 2013. Dans les deux secteurs, l'Etat organise l'extension du service, met en place de nouveaux dispositifs institutionnels à l'échelle locale, impose ses normes et sa façon d'organiser le secteur (Hibou, 1998).

Par ailleurs, la logique de la régulation marchande reste toujours en tensions avec d'autres logiques : dans le secteur de l'eau, la tension entre exigence de vente au volume et normes sociales d'inclusion demeure au niveau local ; l'autonomie des mini-réseaux induit des prix de l'eau différents d'un réseau à l'autre et la question de la péréquation du prix est posée par certains acteurs comme l'ADAE ; dans le secteur du foncier, c'est une tension entre régulations coutumière, étatique et marchande qui se joue. D'autre part, la logique de marchandisation de la terre, la place de la propriété privée et du marché, sont fortement controversées et les politiques de formalisation des droits fonciers représentent aussi – et peut-être même surtout – une diffusion de dispositifs étatiques dans le milieu rural, contre ou en hybridation avec les dispositifs coutumiers. On est avant tout sur une tension entre régulation coutumière et régulation étatique, dans un contexte de marchandisation partielle de la terre, tension que certaines politiques (comme au Burkina Faso) assument en cherchant à construire

[16] Le CDF béninois étant une exception. Cependant, à la faveur du discours sur le retour de l'Etat, on observe dans plusieurs secteurs des tensions fortes entre logiques d'approfondissement de la décentralisation et pressions à la recentralisation.

des dispositifs hybrides quand d'autres (comme au Bénin) l'ignorent ou prétendent l'annuler en substituant aux droits et aux régulations coutumières une logique de propriété privée et de marché foncier administré par l'Etat. De plus, comme le montre le cas du Burkina Faso, la politique ne peut être mise en place qu'en incorporant les autorités coutumières dans le dispositif étatique (au niveau des comités villageois) ce qui a pour effet paradoxal de les légitimer là où on voulait les marginaliser[17], et potentiellement de neutraliser en partie le marché foncier (ou en tous cas de maintenir voir renforcer son « enchâssement social ») en redonnant à des instances locales où les pouvoirs coutumiers ont une capacité de validation des ventes (Hochet et Jacob, op. cit).

Dans les deux cas, les réformes des années 2000 s'inscrivent donc dans un triple processus : 1/ de différenciation progressive du cadre légal et institutionnel ; 2/ d'extension de la présence de l'Etat sur le territoire; 3/ « d'ajustement global/sectoriel » des politiques dans un contexte de tournant néo-libéral, incarné en Afrique par les ajustements structurels, avec les logiques de valorisation du marché, de privatisation, de désengagement de l'Etat.

Le premier et le second poursuivent des processus historiques d'affirmation de l'Etat, démarré dès l'époque coloniale ; le troisième prend acte de processus de marchandisation des ressources ; malgré l'ajustement structurel et les pressions au désengagement de l'intervention directe, il recompose les dynamiques de long terme plus qu'il ne les annule. Les trois questionnent, à des degrés divers, les logiques coutumières de régulation du service et cherchent à les annuler ou à les recomposer.

Pour autant, les deux secteurs d'action publique que sont l'eau potable et le foncier relèvent de problématiques très différentes et posent différemment la question du rapport entre Etat et pouvoirs coutumiers[18]. En simplifiant au risque de caricaturer, on pourrait les caractériser ainsi. Le secteur de l'eau potable comme secteur d'action publique se développe largement à côté des logiques coutumières, tout en les recomposant au sens où les solutions « traditionnelles » (puits privés en particulier) sont progressivement marginalisées. La gestion « communautaire » obligeait à des compromis avec les pouvoirs coutumiers, partie prenante des comités de gestion. Au contraire, les politiques foncières s'y confrontent directement. L'eau potable est certes un enjeu politique au sens où la façon de poser la question de la ressource et de sa propriété, celle de son coût de production et de distribution et de la façon de l'assumer, renvoient clairement à des conceptions de la société, et comportent des enjeux en termes d'inclusion ou d'exclusion, de centralisation ou de décentralisation, mais ça n'est pas un enjeu de même nature que le foncier, qui touche au cœur même des identités sociales. De plus, les discours internationaux promouvant le droit à l'eau ou l'eau comme ressource commune ne pouvant être appropriée demeurent marginaux dans le secteur, tant au niveau des prescriptions internationales qu'au niveau des débats nationaux de politique. Il y a ainsi une relative homogénéité des modèles promus, un relatif consensus entre bailleurs de fonds. Les Ong qui s'investissent dans le secteur sont certes très variées, mais beaucoup partagent pour l'essentiel le même référentiel et sont mobilisées pour le mettre en œuvre. Ce qui contribue à expliquer que les trois pays étudiés aient connu des réformes voisines à des périodes voisines,

[17] Ce qui était aussi le cas dans la « gestion communautaire » de l'eau.

[18] Evidemment largement recomposés. Nul essentialisme ici.

et que les évolutions des référentiels internationaux se soient traduits assez rapidement en réformes.

Le foncier, au contraire, touche au cœur même des sociétés, au sens où les liens entre identités et accès à la terre sont étroits, où les inégalités de distribution dans l'accès à la terre (qu'elles soient liées aux statuts sociaux ou au capital économique) déterminent en partie les inégalités socio-économiques, où les liens entre organisation du contrôle de la terre et organisation politique sont étroits. En pratiques, logiques étatiques/marchandes et logiques coutumières peuvent être en concurrence ou s'associer. La politique foncière traduit des choix de société. Le foncier est ainsi au cœur des processus de construction de l'Etat et de son ancrage local. De plus, les carences dans l'application du cadre légal et institutionnel post-colonial autorise de multiples abus de pouvoir et malversations, une « promotion de la confusion » (Piermay, 1986; Mathieu, 1997) causée par les énormes enjeux économiques, en particulier en péri-urbain. Ce qui explique la prudence des Etats vis-à-vis des réformes foncières, la résistance des administrations et des professionnels du foncier aux réformes qui risqueraient de remettre en cause leurs intérêts. Au niveau international, les prescriptions sont controversées, et les promoteurs de la privatisation des terres s'opposent aux promoteurs d'une sécurisation foncière plus respectueuse des droits fonciers locaux, se croisant avec les débats sur les modèles de politique agricole. L'objet foncier porte dès lors, structurellement, une charge politique beaucoup plus forte, le champ de pensée est plus éclaté et conflictuel, tant au niveau international que national, ce qui contribue à ce que les processus de réformes soient plus lents, plus complexes, moins standardisés, et que ces jeux d'intérêts contraires bloquent les tentatives de réformes.

Tout en s'inscrivant, sur l'échelle de quelques décennies, dans les mêmes problématiques d'ajustement global/sectoriel, tout en étant confrontées aux mêmes enjeux de la tension entre régulations coutumières, étatiques et marchandes, les politiques foncières des trois pays étudiés suivent des trajectoires largement spécifiques, plus fortement ancrées dans l'histoire politique et institutionnelle du pays, que sur le secteur de l'eau potable en milieu rural. L'enjeu politique étant beaucoup plus fort, le rapport *policy/politics*[19] est beaucoup plus crucial. L'autonomisation et l'institutionnalisation d'un champ professionnel d'action publique, relativement autonome du politique, y est moins important.

La comparaison de ces deux trajectoires, sur un secteur aux enjeux forts de *politics* et de *polity*, dans deux pays voisins confrontés globalement aux mêmes enjeux et avec l'intervention des mêmes acteurs internationaux me semble particulièrement intéressante, car elle oblige à reconnaître la singularité des trajectoires de politiques, à questionner le postulat de la soumission aux injonctions des bailleurs de fonds, tout comme celui de la dépolitisation liée à l'aide. Au risque d'une schématisation trop forte, on peut tenter de résumer l'analyse dans le tableau suivant.

Secteur	**Référentiel**	**Réseaux de politique publique**	**Orientation des réformes**
Eau	Approfondissement du référentiel	Réseaux d'acteurs partageant	Réformes voisines dans leurs

[19] *Politics* désigne les enjeux de pouvoir, la compétition politique. La question des rapports entre *politics* et *policy* est souvent un des points aveugles de l'analyse des politiques publiques. Cf. (Smyrl, 2002)

potable en milieu rural	marchand. Controverses sur les modalités organisationnelles de sa traduction concrète	globalement le même référentiel, alimenté par les prescriptions internationales. Peu de visibilité et d'influence des acteurs défendant un référentiel de l'eau comme bien public.	orientations et dans leurs temporalités : promotion des mini-réseaux, vente de l'eau au volume, responsabilité communale du service de l'eau, délégation de la mise en œuvre du service au « privé ». Différences dans les modalités d'application du principe de délégation « au privé », entre exclusivité donnée aux entreprises privées et conception ouverte (entrepreneurs, associations, GIE, etc.)
Foncier rural	Fortes controverses internationales sur les orientations des politiques foncières et en particulier l'ampleur et le rythme de la privatisation des terres. Dilemmes dans les pays sur les articulations entre régulations coutumière et étatique par rapport à une extension des transactions marchandes sur la terre, avec forte dimension de « polity ».	Existence de réseaux de politique publique disjoints voire opposés, rassemblant chacun des agents de l'Etat, des experts et chercheurs, des professionnels, des bailleurs de fonds, des associations. Réseau de la sécurisation foncière davantage lié aux acteurs ancrés dans le monde rural, plus forte sensibilité sociologique.	Trajectoires contrastées des politiques foncières nationales, tant dans leurs temporalités que dans leurs choix. Réforme possible seulement si fort portage politique et consensus politique suffisant sur la nécessité de la réforme et ses orientations.

Les réformes foncières récentes au Bénin et Burkina Faso : des trajectoires divergentes

Nous reprendrons ici de façon plus détaillée la comparaison des réformes foncières du Bénin et du Burkina Faso, sous l'angle de leur émergence, des réseaux d'acteurs ayant porté les projets et des conditions de leur mise sur agenda.

Au Bénin, des réseaux concurrents, l'opportunité du MCC, un changement d'orientation politique avec l'élection de Yayi Boni[20]

On l'a vu, la question de la sécurisation foncière rurale est problématisée lors de l'élaboration d'un projet de gestion des ressources naturelles, autour du concept de Plan foncier rural expérimenté en Côte d'Ivoire. Un juriste du ministère de la Justice, qui a participé à des réflexions nationales sur le foncier, est envoyé en Côte d'Ivoire pour juger de la pertinence de l'outil. Il deviendra responsable foncier du projet et promoteur infatigable des PFR. Les PFR sont portés par un petit réseau d'acteurs très fortement liés à ce projet : le juriste, le coordinateur du projet, les responsables des équipes de terrain réalisant les PFR qui ont chacun fondé une organisation et sont désormais prestataires de services sur ce sujet, les agents de l'AFD et plus tard de la GTZ[21] du secteur rural. Autour d'eux, dans un second cercle, gravitent un ensemble de cadres de différents ministères concernés par le milieu rural, puis progressivement de responsables d'Ong qui soutiennent cette démarche et d'un syndicat paysan {Lavigne Delville, à paraître #10255}, par conviction qu'il faut une alternative au titre foncier pour le milieu rural (Lavigne Delville, 2010). Dès cette époque, les PFR sont considérés comme devant permettre d'alimenter une future réforme légale octroyant des droits

[20] Je résume ici (Lavigne Delville, 2010) ; (Lavigne Delville, 2014d) ; (Lavigne Delville, 2014c).

[21] Les PFR sont portés au départ par la Banque mondiale et l'AFD CCCE (à l'époque) qui soutenaient le processus ivoirien. La Banque sort du jeu à la fin de la première phase. Davantage orientée sur la gestion des ressources naturelles, la GTZ ne se mobilisera vraiment sur les PFR qu'à la fin de la seconde phase et dans ses propres projets successifs.

juridiquement reconnus aux paysans. La préparation d'une loi est intégrée dans les négociations avec les bailleurs de fonds sur la poursuite du projet, mais c'est un comité d'experts nationaux qui prend en charge l'élaboration de la future loi foncière rurale et propose les choix politiques forts qu'elle continent. Au début des années 2000, la politique de sécurisation foncière rurale semblait pouvoir prendre corps : la politique agricole promouvait une modernisation progressive de l'agriculture familiale, les acteurs travaillant dans le milieu rural (y compris sur la politique de décentralisation administrative) étaient convaincus que l'immatriculation ne pouvait pas être une solution. Mais la promotion de la solution PFR par le réseau de la sécurisation foncière s'est limitée aux acteurs intervenant dans le secteur rural, les ministres successifs de l'agriculture n'avaient guère de poids politique au sein du gouvernement et n'ont pas véritablement porté politiquement cette réforme.

A l'inverse, le réseau de la privatisation foncière se construit sur un cadrage global, qui englobe espace urbain et rural et réfute toute spécificité du foncier rural. Il repose sur la conception classique selon laquelle le titre foncier est une condition de développement économique, et l'immatriculation une procédure à maintenir. Pour lui, c'est l'absence de généralisation de l'immatriculation qui est la cause des désordres. La refonte globale de la politique foncière est pilotée par le MCA-Bénin, institution *ad hoc* placée sous la cotutelle du Gouvernement du Bénin et des Etats-Unis. A la fois pseudopode de l'Etat, bailleur délégué et agence d'exécution, ses prérogatives sont peu lisibles. Il travaille en étroite collaboration avec le Ministère de l'Urbanisme, chargé de la réforme foncière depuis le remaniement ministériel de 2006. Le réseau de la privatisation s'organise ainsi autour du Ministère de l'urbanisme, du MCA-Bénin, du MCC, et des professionnels du foncier (géomètres, notaires, etc.). Mais il a aussi le soutien d'une partie des cadres du ministère de l'agriculture, convertis à l'agrobusiness ou eux-mêmes engagés dans les achats de terre par les élites urbaines.

Deux réseaux de politique publique sont ainsi en concurrence, autour de deux conceptions du secteur et de sa régulation, réseaux de nature différente et qui mobilisent chacun des cadres de l'administration, des experts, des professionnels, des bailleurs de fonds. Celui de la privatisation reproduit les conceptions traditionnelles de la propriété et du titre foncier : son objectif est de faire marcher le cadre juridique actuel, en réformant le cadre institutionnel et les moyens financiers ; il veut aussi favoriser le marché foncier et l'agrobusiness. Il a pour lui l'apparente simplicité de sa conception. Il dispose d'un soutien politique de l'Etat, de gros moyens financiers, de l'appui des corporations professionnelles. Il a pour lui la légitimité politique du Ministère de l'urbanisme, le poids des lobbies professionnels, la volonté d'uniformiser le cadre légal et la capacité financière, les intérêts des acteurs urbains achetant des terres.

Le dogme de la propriété privée est fortement ancré au Bénin, la perspective d'une politique spécifique au rural était dès le départ fortement contestée par les urbanismes, les juristes, les corps professionnels, mais ceux-ci ne pouvaient empiéter sur les prérogatives du ministère de l'agriculture. On peut considérer que le ministère de l'urbanisme a utilisé les ressources apportées par le MCA pour proposer une réforme globale, sous sa houlette, et imposer sa vision. L'argument que les normes de l'OHADA[22] imposent le titre foncier comme garantie

[22] Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.

pour le crédit a été largement mobilisé. De plus, l'arrivée au pouvoir de Boni Yayi en 2005 a marqué une inflexion libérale.

Reposant sur un récit plus complexe, moins porté politiquement, le réseau de la sécurisation foncière est plus étroit, il n'est pas fortement soutenu par le ministère de l'Agriculture, qui a de toute façon un poids politique secondaire et est clivé entre les défenseurs de l'agriculture familiale et de la loi 2007, et les promoteurs de l'agrobusiness. Dès lors, la contestation du MCA-Bénin par le ministère de l'Agriculture portera plus sur des conflits de prérogatives que sur les orientations de la réforme. Tout en ayant l'avantage de l'antériorité, il est fragilisé par l'offensive du MCA et, à partir de 2007, par la sortie de l'AFD, qui n'a pas su remonter de projet à la fin du PGTRN et n'est plus directement présent dans le jeu. Il est aussi fragilisé par le fait que le réseau de la privatisation lui emprunte son instrument, le PFR, dans une autre vision politique {Lavigne Delville, 2009 #7414}.

La préparation du code suit un processus expert mobilisant d'abord les professionnels du secteur. Les ateliers organisés réunissent essentiellement les cadres de l'administration et les professionnels du foncier (géomètres, notaires), qui sont des *« arènes où se négocient les compromis institutionnels »,* plus que *« forums où dominent les débats et controverses autour du sens des politiques »* (Jobert, 1998) : 135). Le Code domanial et foncier préparé sous l'égide du MCA est finalement voté en 2013 (deux ans après la fin du projet MCA), sous pression politique (le Bénin négocie un second financement du MCC et le vote du Code est une conditionnalité), alors même que son contenu est contesté.

Très largement monopolisé par le MCA et les professionnels du foncier (géomètres, notaires), l'élaboration du CDF a fait l'objet d'une contestation par un jeune syndicat paysan, Synergie paysanne (SYNPA) et une alliance d'organisations de la société civile, l'accusant d'être au service de l'accaparement des terres (Lavigne Delville et Saiah, à paraître). Cette « *Alliance pour un code foncier domanial consensuel et socialement juste* » trouve de alliés au sein du ministère de l'Agriculture, cherche à médiatiser les risques d'accaparement des terres, tente d'accéder aux arènes d'élaboration du Code. Faute d'arriver à influer sur le texte, elle investit l'arène parlementaire, en organisant un atelier d'information des députés sur le projet de code, organise un débat télévisé la veille du vote. Mais SYNPA est doublement en position de faiblesse pour revendiquer un accès à ces arènes : d'une part, il est naturellement lié au réseau de la sécurisation foncière ; d'autre part, il représente des paysans, dans un processus monopolisé par des techniciens et des fonctionnaires, où la participation des organisations de la société civile est marginale.

Au prix d'une confusion institutionnelle que l'on peut trouver problématique {Lavigne Delville, 2014 #9867}, le réseau de la privatisation a donc réussi à imposer son cadrage et faire passer un Code domanial et foncier promouvant la généralisation rapide de la formalisation de droits de propriété privée, sous l'égide d'une agence nationale, marginalisant la tentative de trouver des formes hybrides de reconnaissance des droits fonciers paysans.

Au Burkina Faso, la légitimation progressive d'un projet de réforme, un soutien politique à haut niveau

La Réorganisation agraire et foncière (RAF) de 1984, au Burkina Faso, promulguée à l'anniversaire de la révolution sankariste, tranche avec l'immobilisme des pays voisins au cours des décennies 1970 et 1980 : de plus, à la veille des crises de la dette et des ajustements

structurels, elle promeut une vision technicienne et étatiste du foncier, en opposition aux pouvoirs coutumiers[23]. C'est dans ce cadre que sera développée la « gestion de terroirs » (diffusée ensuite dans les pays voisins) qui, tout en relevant d'une vision très technicienne et planificatrice, a commencé à la fin des années 1980 à intégrer la question foncière (Bridier, 1990; Faure, 1998). Pendant la période révolutionnaire, la RAF est un instrument d'opposition aux pouvoirs coutumiers. Le coup d'Etat de Blaise Compaoré en 1987 marque une rupture avec la volonté révolutionnaire. La légitimation de son pouvoir par l'élection, en 1991, va de pair avec une première « relecture » de la RAF qui, en cohérence avec l'évolution libérale de la politique économique (et sous pression d'un projet urbain financée par la Banque Mondiale), marque une timide reconnaissance de la propriété privée.

Une série de projets de développement, sous l'égide de différentes agences d'aide, vont travailler sur la gestion des conflits, les rapports agriculteurs/éleveurs pendant les années 1990, puis sur la formalisation des transactions foncières ou des droits sur la terre au cours des années 2000[24], ils vont produire des références et alimenter la réflexion des experts, tant nationaux qu'internationaux. Une seconde « relecture, en 1996, intègre la reconnaissance des « procès verbaux de palabre », forme de contrat permettant de légitimer des ventes de terrains coutumiers. Les contradictions de la RAF en ce qui concerne le milieu rural sont dénoncées de longue date par les experts du secteur mais, *« vingt ans après [la promulgation de la RAF], l'impression de piétinement, de gaspillage des initiatives domine »* (Tallet, 2009) : 141-142).

Dès la fin des années 1990, le ministère français de la coopération avait mis un assistant technique à la disposition du ministère de l'agriculture, pour animer une réflexion sur la question foncière. Une étude sur le développement des transactions marchandes a été lancée en 2000 (Mathieu et Lavigne Delville, 2003), qui a permis une prise de conscience de ce phénomène. Un groupe d'experts engagés, très bons connaisseurs du monde rural, ayant mené des études dans les différentes régions du pays, vont lancer une association visant à promouvoir les débats et échanges sur la question foncière, le Groupe de recherche-action sur le foncier (GRAF) qui a rassemblé des acteurs de statut divers, fonctionnaires de différents ministères, consultants, chercheurs, en quête de lieu de réflexion et d'élaboration de propositions. Ce groupe fait une alliance avec l'assistant technique en poste au ministère, qui cherche de son côté à décloisonner la réflexion sur le foncier rural et suscite un groupe de réflexion informel, inter-ministériel. Le foncier est en effet partagé entre six ou sept ministères, la tutelle de la RAF relevant du ministère de l'Aménagement du territoire. Institutionnalisé quelques années après, ce comité (le Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural - CNSFMR) jouera un rôle important de partage des connaissances sur les situations foncières rurales et de diffusion d'une vision relativement partagée, au sein de l'administration, des enjeux et des pistes de réponses. Au début des années 2000, la reconnaissance des droits fonciers paysans ne va pourtant pas de soi : le ministre de l'Agriculture, numéro deux du régime, promeut une vision entrepreneuriale de l'agriculture et

[23] Deux dimensions qui seront adoucies lors des « relectures » de la RAF en 1991 et 1996, après la « rectification » et la prise de pouvoir de Blaise Compaoré en 1987 et sa légitimation « démocratique » en 1991, parallèlement à une introduction prudente d'un principe de propriété privée.

[24] Sur financement AFD, le Burkina Faso expérimente les PFR dans une région du pays, dans une logique de sécurisation des migrants installés par l'Etat (Jacob, 2009), puis la sécurisation des transactions marchandes dans l'ouest du pays.

valorise les « nouveaux acteurs », entrepreneurs urbains investissant dans les terres en milieu rural[25].

Le projet de réforme était donc porté par un groupe d'experts burkinabés engagés, qui avaient une forte légitimité intellectuelle, des connexions politiques, des relations anciennes avec les organisations paysannes. Le GRAF d'un côté, le comité interministériel de l'autre, ont permis de débattre et de socialiser progressivement les diagnostics, les résultats des projets expérimentaux, plus variés dans leur approche qu'au Bénin, en mobilisant des cadres des différents ministères, ce qui a accru la légitimité du cadrage. Ce noyau d'experts a réussi à convaincre le ministre de l'Agriculture, qu'ils connaissaient personnellement, que la situation foncière, potentiellement explosive, nécessitait une prise en charge. Ce dernier, jusque là considéré comme un farouche promoteur de l'agro-business y a vu une opportunité de légitimer ce dernier et a mobilisé son poids politique pour faire accepter une réforme portée par le ministère de l'agriculture, sur un sujet largement interministériel.

C'est ce noyau d'acteurs qui a été recruté pour élaborer la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Partant de leur expérience antérieure, ils élaborent un cadrage, qu'ils mettent en débat et affinent au cours d'un processus de concertation qui durera deux ans. Dès le départ, les experts, le CNSFMR et le ministre sont convaincus que, vu les enjeux politiques, un large débat est indispensable pour que la réforme soit socialement acceptée. Alors que la « participation de la société civile » prend le plus souvent la forme d'ateliers consensuels, ils proposent un processus en plusieurs étapes, qui part de la reconnaissance de la diversité des intérêts et des positions, et veulent faire des organisations paysannes des interlocuteurs à part entière. Quatre grands groupes d'acteurs sont identifiés : les paysans, les femmes, la chefferie, l'administration (auxquels se rajouteront les élus communaux). Une série d'ateliers sera organisée à destination de chaque groupe, puis à l'échelle régionale avec les représentants des différents groupes, de façon à permettre aux participants de maîtriser les enjeux, d'affiner leur position, de prendre en compte celle des autres, le processus étant clos par un atelier national permettant de stabiliser les compromis et les controverses restantes[26].

On a ainsi un processus progressif de construction d'un réseau d'acteurs partageant les grandes lignes d'un projet de réforme, à partir de l'investissement d'un noyau d'entrepreneurs de politique qui dispose de bonnes connexions tant en milieu rural et auprès des organisations paysannes, que dans l'administration et auprès des acteurs politique, et une validation politique du principe de la réforme par un ministre de l'agriculture politiquement influent. Si le processus de concertation a permis d'affiner et de préciser le projet, il ne l'a pas produit : les grandes lignes étaient déjà là. Il a par contre incontestablement permis de le légitimer largement, et de convaincre le gouvernement que la réforme était politiquement possible, au-delà des controverses sur les équilibres politiques.

Au Burkina Faso, au contraire du Bénin, la reconnaissance de la spécificité du rural a ainsi été acceptée par les différents ministères sectoriels. Le cadre légal articule différents statuts juridiques censés correspondre aux besoins des différents types de producteurs ruraux, le

[25] Le terme de « nouveaux acteurs » est largement rhétorique car les urbains et les fonctionnaires achètent des terres en milieu rural depuis longtemps, mais il témoigne à la fois d'une explosion de ces dynamiques, et de leur valorisation symbolique. (Ouédraogo, 2003).

[26] Cf. (Lavigne Delville et Thieba, 2015) pour une analyse détaillée.

cadre institutionnel est décentralisé. Les controverses lors de l'élaboration de la politique ont concerné la place de la chefferie, celle de l'agro-business, qui ont été vivement débattus lors du processus de concertation ayant abouti au document de politique, mais le cadrage initial n'a pas été contesté.

Des réseaux de politiques publiques qui traversent les clivages Etat/institutions internationales

Les processus de réforme sont portés par des réseaux de politique publique, réunissant un ensemble plus ou moins large et cohérent d'acteurs. Selon les secteurs, ils sont plus ou moins clivés, en concurrence. Ils peuvent s'opposer sur les visions politiques du secteur et de ses enjeux, ou s'accorder sur le référentiel global, les controverses portant principalement sur les modalités organisationnelles ou institutionnelles de la politique.Ces réseaux ne suivent pas l'opposition entre Etat (ou acteurs nationaux) et bailleurs et fonds (et acteurs internationaux) : chacun d'eux traverse les clivages entre échelle nationale et internationale, administration et acteurs privés, experts et décideurs ; chacun réunit, un ensemble évolutif d'acteurs et d'organisations, à travers des jeux de cooptation et d'intéressement, dans une histoire spécifique qui s'étend sur plusieurs décennies.

C'est dès lors une double dynamique, celle des organisations (celles qui entrent, celles qui sortent, les évolutions de leurs positionnements) et celle des individus (qui eux-aussi entrent et sortent du réseau, ou y restent tout en changeant de position institutionnelle) qu'il faut décrypter pour comprendre la structuration et la dynamique des réseaux de politique publique. Des lors que les cadrages des problèmes, les cadrages des solutions, les instruments, s'élaborent au sein de réseau, la question est de savoir comment ceux-ci sont élaborés et diffusés, dans des jeux d'échelles entre modèles internationaux, références de terrain à l'échelle nationale et espace national des débats. Il peut dès lors être vain de chercher à isoler ce qui relève d'initiatives nationales et d'impositions, puisque les cadrages sont toujours en partie négociés, les modèles réinterprétés. Ainsi, au Bénin, si l'initiative des projets de sécurisation foncière relève bien des acteurs internationaux, elle fait écho aux débats autour du foncier menés de façon autonome au sein du Ministère de la justice quelques années avant et l'intégration d'un juriste y ayant participé, puis les expérimentations au sein des projets, contribuent à assurer un couplage entre ces différentes réflexions. Créé par le gouvernement de G.W.Bush, le MCC a une sensibilité clairement libérale. Mais il n'a pas de dogme sur la façon de sécuriser les droits de propriété et il finance au Burkina Faso la mise en œuvre d'une réforme très éloignée de celle du Bénin. Le choix du modèle proposé par le MCA au Bénin doit autant, sinon plus, aux conceptions des acteurs du ministère de l'urbanisme et au lobby des géomètres qu'à un dogme néolibéral du MCC.

L'identification des réseaux permet aussi d'échapper au risque de réifier l'Etat et l'administration, en mettant en lumière les luttes interinstitutionnelles, les clivages politiques internes aux administrations sectorielles, et les liens, complexes, entre conflits de visions politiques et conflits institutionnels. Au Bénin, ces conflits sont particulièrement vifs, le réseau de la sécurisation foncière a cru pouvoir porter sa solution en marge des acteurs de la privatisation, en organisant une coupure entre rural et urbain mais n'a pas su construire un consensus politique sur ce point. Au Burkina Faso, au contraire, les promoteurs de ce type d'approche ont réussi à dépasser ces clivages (sans les annuler totalement évidemment) en

élargissant et décloisonnant leur réseau à travers le GRAF et le CNSFMR, et en intégrant la reconnaissance de l'agrobusiness dans leur cadrage.

Ce sont bien à la fois des idées, des intérêts et des institutions (Palier et Surel, 2005) qui sont en jeu, qui croisent des enjeux de *policy*, de *politics* mais aussi de *polity* , même si ces derniers sont les moins explicites dans les débats.

Cette histoire comparée questionne aussi la thèse de la dépendance des politiques nationales aux modèles et aux injonctions internationales. Les réformes sont évidemment marquées par les débats internationaux, les analyses et les modèles qui y circulent. Elles en reprennent pour une part les contours. Pour autant, on ne saurait lire les réformes sous le simple angle d'un transfert mécanique de modèle. Fondée sur une conception étatiste et anti-propriété privée, la Réorganisation agraire et foncière de Sankara en 1984 relève d'un choix autonome. Les Etats ont su résister aux incitations à la privatisation lorsqu'ils le voulaient, ou ont réussi à reconfigurer le débat en fonction de leurs enjeux. Ainsi, le discours sur le lien entre droits de propriété privée et efficacité économique est au cœur du débat international, mais il n'est que secondairement mobilisé dans les débats nationaux au Bénin et au Burkina Faso, qui se cristallisent davantage sur la question de l'agrobusiness et de l'accaparement de terres par les élites nationales, sur la place de la chefferie, sur la conception de l'administration foncière, bref sur les enjeux politiques des modes de formalisation des droits fonciers.

A travers les modèles qu'ils défendent, les ressources financières qu'ils mobilisent, les études et voyages qu'ils financent, les références produites par les projets de terrain qu'ils financent, les modalités et conditionnalités de leurs financements, les bailleurs de fonds jouent incontestablement un rôle important. Ce sont des acteurs à part entière, leurs financements et leurs modèles sont des ressources dans les stratégies d'influence ou d'enrôlement. Mais ils ne sont qu'une partie des réseaux de politique publique en compétition, la place qu'ils jouent varie selon les pays et les moments.

Il est particulièrement intéressant de constater que, au Bénin et au Burkina Faso, ce sont quasiment les mêmes institutions d'aide qui sont impliquées dans le secteur du foncier : la Banque mondiale (qui a financé le PGRN avant de sortir au Bénin, et finance le Programme national de gestion des terroirs, qui a apporté une part importantes des ressources au processus d'élaboration de la politique de sécurisation foncière au Burkina Faso), l'AFD, la GTZ (plus présente au Burkina Faso dans les projets au nord du pays que dans le processus de politique lui-même), le MCC, qui a joué un rôle crucial au Bénin et a mobilisé des moyens importants pour la mise en œuvre de la réforme foncière rurale au Burkina Faso. Mais il n'y a pas eu d'appui institutionnel à la réflexion sur le foncier au Bénin, contrairement au Burkina Faso. Le MCC lui-même a joué un rôle très différent dans les deux pays : il est intervenu au Burkina Faso en aval des choix de politique, et au Bénin dans un contexte de controverse sur le sens des politiques, avec une très faible connaissance des enjeux et du pays : les financements massifs sur une durée courte qu'il offrait ont été un puissant outil au service du réseau de l'immatriculation, en même temps qu'ils poussaient à confondre temps des projets et temps des politiques (Lavigne Delville, 2014d) au prix finalement de choix politiques controversés, d'un texte dont les insuffisances juridiques sont dénoncées de toutes part, et d'une confusion institutionnelle accrue sur le terrain.

. Dernier élément : alors que les analyses sur la mise sur agenda dans les pays industrialisés mettent en avant l'importance de la publicisation des problèmes, et le rôle des mouvements

sociaux et des médias (Garraud, 1990; Hassenteufel, 2010), à côté des professionnels, les politiques publiques que nous avons étudiées sont et demeurent largement une affaire de techniciens et d'experts, qu'ils soient nationaux ou internationaux, qu'ils travaillant dans l'administration ou en dehors. Les organisations de la société civile n'ont joué, dans les processus étudiés, qu'un rôle secondaire, voire mineur. La mise sur agenda de la question de la formalisation des droits fonciers en milieu rural doit plus aux débats internationaux et à des entrepreneurs nationaux experts ou cadres de l'administration qu'aux revendications des populations rurales elles-mêmes. Les organisations paysannes ont été largement en second rang, même si elles ont été associées au processus d'élaboration de la PNSFMR au Burkina Faso, bénéficiant d'un appui spécifique pour leur permettre de mesurer les enjeux, de construire leur position et de participer pleinement aux ateliers. Et même si, au Bénin, Synergie Paysanne s'est mobilisé contre le projet de Code, construisant ainsi une légitimité et une expérience du « plaidoyer ». Le rôle le plus actif parmi les organisations de la société civile a finalement été joué par le GRAF, organisation rassemblant à titre personnel des techniciens et des experts, et offrant un espace de débat argumenté et décloisonné.

Conclusion

Dans un texte récent, Fred Eboko propose une « matrice de l'action publique en Afrique », rassemblant un acteur international majeur, les administrations nationales concernées, des Ong (Eboko, 2015). Une telle perspective a l'avantage de prendre acte du fait que, en Afrique, l'action publique est co-produite par un ensemble complexe d'acteurs, nationaux et internationaux, publics, privés ou associatifs (Lavigne Delville, 2008; 2011). Sa perspective paraît cependant trop marquée par les secteurs qu'il étudie, la santé – et le VIH en particulier – et la conservation, deux secteurs très fortement transnationalisés, et considérés comme des problèmes publics globaux justifiant des actions massives et coordonnées. Les deux secteurs étudiés ici, l'eau potable en milieu rural et le foncier rural, ne relèvent pas de cette logique. S'ils sont l'objet de prescriptions internationales, s'ils mobilisent des acteurs et des financements internationaux, ils ne sont pas si globalisés. Ils sont de plus, en ce qui concerne le foncier, objets de fortes controverses au niveau international. De ce fait, les configurations d'acteurs et les trajectoires des politiques sectorielles y prennent une forme spécifique. La mise en perspective de ces deux secteurs, très différents dans leurs enjeux politiques et dans les tensions entre modes de régulation qu'ils sous-tendent, a l'avantage de mettre en garde contre les lectures trop généralisantes, et d'appeler à des analyses fines, contextualisées.

Bibliographie

Baron C. et Bonnassieux A., 2013, Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable Le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso, *Annales de géographie*, Armand Colin, pp. 525-548.

Baron C. et Maillefert M., 2011, "Une lecture institutionnaliste de la gouvernance de l'eau potable: des terrains d'Afrique de l'Ouest francophone aux faits stylisés", *Regions & Cohesion,* vol 1 n° 3, pp. 7-33.

Baron C. et Tidjani Alou M., 2011, "L'accès à l'eau en Afrique subsaharienne: au-delà des modèles, une pluralité d'innovations locales", *Mondes en développement,* n° 3, pp. 7-7.

Bayart J.-F., 1999, "L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion", *Critique internationale*, vol 5 n° 1, pp. 97-120.

Berry S., 1993, *No condition is permanent, the social dynamics of agrarian change in subsaharian Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press.

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 1998, *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 2014, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leiden, Brill.

Bonnassieux A. et Gangneron F., 2011, "Des mini-réseaux d'eau potable : entre enjeux politiques et arrangements locaux. Le cas de la commune de Djougou au Bénin", *Mondes en développement*, vol 155 n° 3, pp. 77-92.

Bridier B., 1990, "Délimitation de terroirs villageois au Burkina Faso: L'expérience du projet Fara-Poura", *Cahiers de la Recherche Développement*, n° 26

Bruce J. W. et Migot-Adholla S. E. ed., 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Compagny.

Chauveau J.-P., sous presse, "Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne et les recherches de terrain en sciences sociales. Une mise en perspective historique", ed., *Actes du Colloque International de la Société des Africanistes, Quels regards scientifiques sur l'Afrique depuis les indépendances ?,* Paris, Karthala

Comby J., 1998, *Réforme du droit foncier au Bénin. Etude de faisabilité*, Cotonou, SERHAU-SEM

Comité Technique "Foncier et développement", 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les sratégies*, Paris, MAEDI/AFD, 86 p.

Darbon D. ed., 2009, *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris/Pessac, Karthala/MSHA.

Daviron B. et Giordano T., 2006, *Le Millenium Challenge Account. Une nouvelle conception de l'aide publique au développement ?*, IDDRI, 38 p.

de Milly H., 2002, *Les déterminants institutionnels de l'impact de l'aide publique au développement sur l'économie rurale des pays à "régime d'aide": l'APD : pièce d'un équilibre de faible niveau ou incitation au développement ?*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, INA-PG, Paris/Montpellier, 333 p.

Diop M. et Hamath Dia A., 2011, "Réformes des services d'eau en milieu rural africain : enjeux et limites du montage institutionnel de gestion. Une étude de cas au Sénégal", *Mondes en développement*, vol 155 n° 3, pp. 37-58.

Eboko F., 2015, *Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine*, Questions de Recherche / Research Question n° 45, CERI, 40 p.

Faure A., 1998, "Bilan synthétique des expériences de délimitation des terroirs, à partir des exemples burkinabés ", *in* Lavigne Delville P., ed., *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité,* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala

Fraser A., 2009, "Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context", *in* Whitfield L., ed., *The Politics of Aid*, Oxford, Oxford University Press, pp. 45-73.

Garraud P., 1990, "Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda", *L'Année Sociologique,* n° 40, pp. 17-41.

Gomez-Temesio V., 2015, *L'État sourcier. Anthropologie politique de l'hydraulique rurale au Sénégal* EHESS, Marseille, 362 p.

Hassenteufel P., 2010, "Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics", *Informations sociales,* vol 157 n° 1, pp. 50-58.

Hibou B., 1998, "Retrait ou redéploiement de l'Etat?", *Critique internationale,* vol 1998/4 n° 1, pp. 151-168.

Hibou B., 1999, "La «décharge», nouvel interventionnisme: L'Etat en voie de privatisation", *Politique africaine,* n° 73, pp. 6-15.

Hochet P., 2014, *Burkina Faso : Vers la reconnaissance des droits fonciers locaux* Fiches Pays, Paris, Comité technique "foncier et développement", 36 p.

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

Jacob J.-P., 2009, "Une brousse connue ne peut pas bouffer un fils de la terre ! » Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière (Ganzourgou, Burkina Faso) ", *in* Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales,* Paris, Karthala, pp. 167-194.

Jampy V., 2012, *Le gouvernement expert de l'aide publique au développement : pratiques et représentations des "développeurs" au Sénégal*, Doctorat de Science Politique Université Paris I - Panthéon Sorbonne, Paris, 511 p.

Jobert B., 1998, "La régulation politique : le point de vue d'un politiste", *in* Commaille J. et Jobert B., ed., *Les métamorphoses de la régulation politique,* Paris, LGDJ, pp. 119-143.

Lavigne Delville P., 2006, "Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles ", *in* Chauveau J.-P., ed., *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche CLAIMS,* London, IIED/CLAIMS, pp. 54-68.

Lavigne Delville P., 2008, *La fabrique de l'action publique : une anthropologie des politiques publiques et de l'intervention sociale. Projet de recherche*, Nogent sur Marne, IRD, 14 p.

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

Lavigne Delville P., 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,* vol 60 n° 3, pp. 467-491.

Lavigne Delville P., 2011, *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches Univ Lyon II, Lyon, 210 p.

Lavigne Delville P., 2014a, "Benin: From Adaptation Back to Replacement?", *2014 World Bank Conference on Land And Poverty,* Washington DC, The World Bank

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

Lavigne Delville P., 2014c, "Controverses et réseaux transnationaux de politique publique en compétition, les politiques foncières rurales au Bénin, communication à l'Atelier « Politiques foncières en Afrique subsaharienne. La mise en réseau globalisé des États et des sociétés rurales par/dans les programmes d'enregistrement des droits fonciers", *3e Rencontres des Études africaines en France « L'Afrique des/en réseaux »,* Bordeaux, 30 juin, 1 et 2 juillet 2014, CNRS / IEP/ Universités de Bordeaux 3 et de Bordeaux IV,

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

Lavigne Delville P. et Saiah C., à paraître, "Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie Paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin", *Revue Tiers-Monde,*

Lavigne Delville P. et Thieba D., 2015, "Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La Politique nationale de sécurisation foncière", *Participations,* vol 11 n° 1

Lund C., 2001, "Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel: Burkina Faso et Niger", *in* Winter G., ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs,* Paris, Karthala, pp. 195-208.

Mathieu P., 1996, "Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique", *in* de Villers G., ed., *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique,* Paris, Cedaf-L'Harmattan, pp. 64-87.

Mathieu P., 1997, "La sécurisation foncière, entre compromis et conflits", *in* Mathieu P., ed., *Démocracie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique–conflits, gouvernance et turbulence en Afrique de l'Ouest et Centrale. ,* Paris, L'Harmattan, pp. 26-44.

Mathieu P. et Lavigne Delville P., 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, IIED/GRET/IED/UERD, 36 p.

Moalic A.-C., 2014, *Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR : Cas des communes de Dassa et Savalou, Département des Collines, Bénin* Mémoire d'ingénieur, ISTOM, Cergy-Pontoise, 92 p.

Olivier de Sardan J.-P. et Dagobi E. H. A., 2000, "La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger", *Politique africaine,* n° 80, pp. 153-168.

Olivier de Sardan J., Abdelkader A., Diarra A., *et al*, 2011, *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes* Etudes et Travaux n° 95, Niamey, LASDEL, 39 p.

Ouédraogo M., 2003, *Les nouveaux acteurs et la promotion des activités agro-sylvopastorales dans le sud du Burkina Faso*, Dossiers Zones Arides n° 118, Londres, IIED

Palier B. et Surel Y., 2005, "Les « trois I » et l'analyse de l'État en action", *Revue française de science politique,* vol 55 n° 1, pp. 7-32.

Piermay J.-L., 1986, "Le détournement d'espace: corruption et stratégie de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale", *Politique africaine,* n° 21, pp. 22-36.

Raynaut C., 1997, "Transformation des rapports sociaux et dynamique d'usage des ressources : (1) naissance de la question foncière", *in* Raynaut C., ed., *Sahels, diversité et dynamiques des relations sociétés-nature,* Paris, Karthala, pp. 285-313.

Smyrl M., 2002, "*Politics* and *Policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques de changement", *Revue française de science politique,* vol 52 n° 1, pp. 37-52.

Tallet B., 2009, "La Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso (1984-2004). Vingt ans de décalage entre cadre légal et pratiques locales", *in* Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales,* Paris, Karthala, pp. 141-166.

Teyssier A., Andrianirina Ratsialonana R., Razafindralambo R., *et al*, 2009, "Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière", *in* Colin J.-P., Léonard E. et Le Meur P.-Y., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers,* Paris, Karthala

Whitfield L. ed., 2009, *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford/New York, Oxford University Press.

Whitfield L. et Fraser A., 2009, "Introduction: Aid and Sovereignty", *in* Whitfield L., ed., *The Politics of Aid,* Oxford, Oxford University Press, pp. 1-26.