Effets de la régularisation foncière à Mayotte. Pluralisme, incertitude, jeux d'acteurs et métissage

The effects of land policy in the Mayotte island

Carole Barthès

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2376>

DOI : 10.4000/economierurale.2376

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 5 décembre 2009

Pagination : 99-114

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Carole Barthès, « Effets de la régularisation foncière à Mayotte. Pluralisme, incertitude, jeux d'acteurs et métissage », *Économie rurale* [En ligne], 313-314 | Septembre - décembre 2009, mis en ligne le 05 décembre 2011, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2376> ; DOI : 10.4000/economierurale.2376

Effets de la régularisation foncière à Mayotte

Pluralisme, incertitude, jeux d'acteurs et métissage

Carole BARTHES • Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

Introduction

Située dans l'océan Indien, Mayotte¹ fait géographiquement partie de l'archipel des Comores. Elle partage avec les autres îles (Grande Comore, Mohéli, Anjouan) une même histoire caractérisée par l'arrivée successive de migrants bantous, swahilis, shiraziens, malgaches et plus récemment, européens et indiens. Cette diversité des origines, qui s'efface en partie devant l'unité religieuse autour de l'islam², a généré une culture composite et une organisation sociale fondée sur le lignage, ancrée dans les réseaux d'échanges solidaires et l'espace villageois, et au sein de laquelle la réponse aux obligations familiales et sociales structure les comportements (Blanchy-Daurel, 1990).

Si l'archipel connaît un destin commun au siècle dernier³, Mayotte se singularise en 1976 en choisissant de rester française, alors que les autres îles accèdent à l'indépendance. Ce choix la propulse dans un processus d'intégration accéléré à la Répu-

blique : il s'agit de réduire les disparités économiques et sociales entre Mayotte et l'ensemble national et d'harmoniser le droit local (préislamique et musulman) sur le droit commun. Cet alignement se fait au prix d'une invention massive de l'État et d'un recours privilégié aux transferts publics de la Métropole. Il s'appuie sur un ensemble de mesures organisant le transfert de savoirs, de techniques et de formes d'organisation de la métropole vers Mayotte, dans un contexte économique, sociologique et culturel très différent. Il en résulte une articulation complexe, utilisée stratégiquement par les acteurs dans de nombreux domaines, entre une lecture duale du paysage juridique (opposition/ hybridation entre le droit local et le droit républicain) et une situation de pluralisme institutionnel (Griffiths, 1986 ; Lund, 1997) marquée par la diversité des instances d'arbitrage (sage du village, *cadi*⁴, gendarmerie, maire,...) dont chacune ne fonctionne pas nécessairement selon un registre normatif unique et clairement identifié. Ce pluralisme juridique et institutionnel, qui répond à une logique d'empilement de sources variées de légitimité (Chauveau *et al.*, 2001), génère de nouvelles contraintes et opportunités pour les acteurs en ouvrant la porte à des stratégies de *forum shopping* (Tirole, 2006).

La réforme foncière de 1996 est l'une de ces mesures et ne déroge pas au principe de

1. L'article présente une partie des résultats d'une recherche menée à Mayotte de 1997 à 2000, au sein du Cirad qui en a assuré le financement et l'encadrement.

2. L'islam est pratiqué par la majorité de la population. C'est un facteur fort de cohésion, d'organisation et de contrôle de la vie sociale. Sa particularité est d'avoir toléré des compromis permanents avec les structures de parenté et traditions bantoues et malgaches (filiation matrilineaire, rites animistes,...).

3. Mayotte devient française en 1841 avant les autres îles. Elle connaît une succession de statuts : de colonie, elle devient avec les autres îles Territoire des Comores en 1946, puis Territoire d'Outre-Mer en 1957. Suite à son choix de rester française en 1976, elle est érigée Collectivité Territoriale de la République française de droit particulier. En 2000 elle devient Collectivité Départementale et devrait acquérir le statut de département en 2010.

4. Le *cadi*, fonctionnaire de la Collectivité depuis 1986, joue un rôle de juge et de médiateur ; il régle la vie sociale et familiale. À travers des activités judiciaire, notariale et de tenue de l'état civil, il règle les problèmes de la vie quotidienne (naissances, mariages, successions,...) pour les personnes de droit local. Il s'appuie sur le droit musulman et sur la coutume qui a force de loi.

normalisation vers les standards métropolitains. Il s'agit d'instaurer un système foncier fondé sur des droits individuels de propriété privée et de développer le marché foncier de l'achat-vente.

Sa justification renvoie à l'argumentaire de la théorie des droits de propriété (Alchian et al., 1973 ; Pejovich, 1990) et à sa variante évolutionniste⁵ : le titre foncier est censé entraîner une sécurisation accrue des droits de propriété, base de l'intensification agricole et de l'émergence d'un marché foncier assurant une allocation optimale et efficace des terres. Un grand nombre de réformes foncières récentes visant à instaurer un régime de propriété privée des sols, essentiellement en Asie puis en Afrique, se sont appuyées sur ces postulats (Platteau, 1993 ; Barrows et Roth, 1990). Or, l'analyse des éléments de confirmation et d'infirmerie empiriques des hypothèses de la théorie tirés de la littérature (Platteau 1996 ; Lambert *et al.*, 1995 ; Riddell, 1997 ; Barrows et Roth, 1990 ; Place et Hazell, 1993) expose celle-ci à de vives critiques : la plupart de ses prédic-

tions sur l'impact positif d'une immatriculation des terres ne s'est pas réalisée ou a eu des effets pervers.

L'article traite du changement institutionnel, conçu comme le processus au cours duquel se modifient les institutions, *i.e.* les « règles du jeu » formelles et informelles d'une société, définissant les droits, les obligations et les relations entre individus (North, 1990). Il s'intéresse à la genèse et aux effets de la régularisation foncière sur les pratiques d'appropriation et de sécurisation des terres. La dynamique foncière à l'œuvre, illustrée par la façon dont les acteurs locaux s'approprient la réforme, permet de discuter la trajectoire du système foncier (*i.e.* s'il répond à une logique de métissage ou de substitution⁶) – et du sens qu'on peut lui donner.

Il mobilise un référentiel d'économie institutionnelle ouvert sur la socio-anthropologie du changement social (O. de Sardan, 1997).

Sont d'abord présentées les étapes à l'origine de la situation qui conduit à la réforme de 1996. La deuxième partie offre une série d'exemples qui illustrent les implications de la régularisation foncière sur les pratiques foncières locales et mettent en exergue les facilités d'adaptation ou de résistance du système foncier coutumier. Sont explorées les pratiques d'appropriation et de sécurisation des terres. À la lumière de ces exemples⁷, nous discutons

5. La théorie postule que dans les zones où la pression démographique et l'insertion de l'agriculture dans le marché sont importantes, l'insécurité foncière augmente en raison de l'imprécision des droits fonciers coutumiers. Cette insécurité et les problèmes qui en résultent (conflits, faiblesse de l'investissement agricole) ne peuvent être résolus que par une appropriation individuelle et privée de la terre, garantie par des titres fonciers ; ceux-ci permettant l'émergence d'un marché de la terre et l'utilisation de la terre comme garantie sur le marché du crédit. La variante évolutionniste postule l'individualisation et la marchandisation spontanées et graduelles des droits dans les zones où la population croît rapidement et où l'agriculture se commercialise de plus en plus, parallèlement à un effritement puis une disparition du rôle des autorités coutumières. Cette évolution conduit à une demande d'innovation des individus, implicite ou explicite, pour des droits formels et complets de propriété privée ; le rôle des gouvernements étant de répondre à cette demande par une offre d'innovation institutionnelle sous la forme de titres fonciers et de droits enregistrés auprès d'une agence centrale spécialisée (Platteau, 1996).

6. La notion de substitution (de transition institutionnelle selon les termes de la théorie évolutionniste des droits de propriété) présuppose « *que le résultat des évolutions préconisées est déjà connu et doit être trouvé dans l'adoption des formules institutionnelles ayant assuré le développement des pays du Nord* » (Le Roy, 1998). Le métissage, au contraire, répond à une logique d'empilement et d'hybridation institutionnelle et emprunte à plusieurs modèles.

7. Les exemples présentés (partie 2) sont issus d'une étude de cas de conflit foncier, du suivi sur deux ans de onze groupes familiaux et de la réalisation d'une soixantaine d'entretiens (le tout réalisé par l'auteur).

dans un troisième temps de la forme et du sens de ces pratiques.

Les strates successives de la régulation foncière

Depuis près d'un siècle le système foncier de Mayotte combine deux régimes : l'un coutumier, fondé sur la possession *de facto* reconnue localement par la communauté d'appartenance (lignage et village) ; l'autre d'essence civiliste (propriété privée des sols) reposant sur l'attribution de titres par l'État.

Le régime foncier coutumier⁸ est régi par le droit coutumier préislamique et par le droit écrit musulman. Il en résulte la coexistence de plusieurs instances d'arbitrage (sage du village, cadi). La propriété coutumière repose sur l'antériorité de l'occupation par les ancêtres ou sur la mise en valeur des terres vacantes sans maître (vivification des terres mortes). La terre, qui peut appartenir nominalement à un ou plusieurs parents (l'indivision domine), a une destination familiale. Le titulaire du droit de propriété coutumier (ayant droit principal désigné comme chef des terres), bien qu'il conserve ses terres et ait autorité sur elles tant qu'il est en vie, se doit d'affecter ou d'attribuer à ses enfants des parcelles. Celles-ci font ensuite l'objet d'une utilisation individuelle plus ou moins définitive selon l'importance du patrimoine foncier (Barthès, 2001). Le chef des terres contrôle donc la répartition des droits d'usage et est seul à pouvoir aliéner les terres ; l'aliénation n'est tolérée qu'en cas d'urgence et que dans le lignage. Cette gestion garantit un accès pour tous au foncier et une adaptation aux besoins et capacités de chacun.

La propriété privée a été importée par le Gouvernement français au bénéfice des planteurs. Dans la situation de colonisation

agricole⁹ où s'est trouvée Mayotte dès 1843, il s'agissait de légitimer les appropriations voire les confiscations de terres dans le cadre de l'économie de plantation. L'instrument privilégié de ce processus fut initialement la notion de « domaine » qui consacra l'État propriétaire éminent de la quasi-totalité du territoire. Des concessions à titre temporaire furent attribuées et des périmètres fonciers d'usage collectif (réserves indigènes) alloués aux villages pour la culture vivrière, permettant ainsi la libération des meilleures terres et le contrôle des indigènes. À partir de 1931, le régime de l'immatriculation permit aux colons d'accéder au foncier en sécurisant juridiquement de façon exclusive, définitive et inattaquable leur propriété¹⁰.

Le rôle de la bureaucratie spécialisée dans l'attribution et la reconnaissance des titres, disposant d'un pouvoir discrétionnaire et très peu contrôlée dans le processus d'attribution foncière, a suscité des pratiques clientélistes dans la sphère foncière « moderne ». Administrateurs et notables locaux profitèrent du système, parfois au dépend des propriétaires coutumiers. Hormis quelques individus proches des réseaux administratifs et politiques ou ayant un accès privilégié à l'information, peu de Mahorais maîtrisaient, voire connaissaient, la procédure d'immatriculation. Les services centraux (à Tananarive, Mayotte étant une province de Madagascar) étaient éloignés et

8. Il est d'usage de parler de foncier ou de propriétaire « coutumier » ; il serait plus juste de parler de système foncier traditionnel ou local.

9. L'économie de plantation débute par l'exploitation de la canne à sucre, puis du coprah, du café, de la vanille et des plantes à parfum. La mise en valeur agricole par les colons est restée limitée et n'a pas généré une économie de comptoir. L'économie d'autosubsistance a perduré jusqu'à aujourd'hui même si certains producteurs locaux ont intégré dans leurs systèmes de production certaines des cultures d'exportation.

10. S'inspirant du système Torrens, les attributions étaient faites sur plan puis inscrites (et leurs mutations) sur le registre des hypothèques de la Conservation foncière. Le livre foncier a ensuite permis d'assurer l'existence juridique des terres immatriculées. Les réserves indigènes furent titrées.

la procédure apparaissait comme trop complexe et onéreuse. L'immatriculation était facultative, sauf dans les cas d'aliénation, de concession ou de location de terrains domaniaux. Nombre de Mahorais n'en percevait pas l'intérêt. En fait, le principe musulman de vivification des terres était toujours appliqué par une majorité d'entre eux pour légitimer l'accession à la propriété. Cette légitimation, quoique totalement étrangère à la norme légale, était cependant effective et dominante du fait de l'absence de véritable contrôle de la part de l'Administration (celle-ci n'en avait pas les moyens et n'avait pas intérêt à affronter les contrevenants) mais aussi du fait de son ancrage dans les pratiques foncières locales (la reconnaissance par la communauté de la propriété coutumière étant jugée suffisante par les Mahorais pour garantir leurs droits).

L'immatriculation est donc initialement restée limitée et réduite aux grandes propriétés coloniales : en 1949, elle concernait 57 titres pour 1933 ha (Sidi, 1998). La loi d'autonomie interne (1961) va accélérer le processus. À la suite de la crise des cultures d'exportation, le démantèlement progressif des plantations jusque dans les années 80 permettra également l'accession (bien que limitée) à la propriété privée de fonctionnaires, de salariés et d'anciens ouvriers.

Ainsi existe-t-il *a priori* une disjonction entre d'une part le système foncier fondé sur le droit positif, porté par l'Administration et mobilisé par une minorité d'acteurs (colons et élites locales) et d'autre part, le système foncier coutumier qui régule et légitime les pratiques d'une majorité d'acteurs (les Mahorais). L'article montre par la suite que les sphères du droit coutumier et du droit positif ne sont pas en fait disjointes.

Une nouvelle politique foncière voit le jour en 1996. Elle vise la constitution d'une propriété foncière transparente, enregistrée et régulée (Napoléone, 1997) dans un contexte où la croissance démographique et économique risque d'aggraver la pression sur

la ressource. Pour les autorités, la réforme est nécessaire au développement de l'île et de son agriculture : l'absence d'immatriculation systématique des terres et d'enregistrement des mutations¹¹ ne permet pas d'avoir une connaissance suffisante de l'état de la propriété et de l'occupation des terrains pour gérer les emprises foncières nécessaires aux équipements et services publics et permettre le développement des ressources fiscales de la Collectivité ; la juxtaposition de différentes sources de droits est jugée potentiellement conflictuelle et le système coutumier inapproprié pour permettre l'investissement productif et le développement d'un marché foncier.

Trois objectifs stratégiques se dégagent de la réforme : régulariser l'usage du foncier et l'inscrire dans le droit positif, contrôler le marché foncier et mettre en place les instruments facilitant la gestion des besoins fonciers des politiques d'aménagement du territoire (Perrier, 1999). Pour y répondre, divers outils sont mobilisés parmi lesquels la régularisation de l'occupation coutumière sur le foncier non titré présumé appartenir au domaine privé de la Collectivité¹². Il s'agit, sous réserve des droits existants des occupants sur le présumé domanial, d'intégrer la propriété coutumière dans le droit positif par une formalisation complète et systématique des droits fonciers sur les terres.

Il existe une disjonction entre d'une part, la catégorisation des parcelles selon le droit positif et l'identité des propriétaires

11. Les transactions se font en majorité sous seing privé ou devant cadî ; peu devant notaire. Il est donc difficile de mesurer leur volume malgré l'instauration des déclarations d'intention d'aliéner pour toute vente.

12. Le droit positif différencie trois types de terres : le domaine privé qui inclut les propriétés immatriculées dont le domaine privé de l'État et de la Collectivité ; le domaine public de l'État et de la Collectivité ; le présumé domanial censé être la propriété inaliénable de la Collectivité jusqu'à preuve du contraire *i.e* tout ce qui n'est pas titré mais qui est en partie occupé coutumièrement.

reconnus par l'Administration et d'autre part, l'occupation effective des parcelles et l'identité des propriétaires reconnus par la communauté. De nombreux propriétaires coutumiers cultivent des parcelles non immatriculées¹³ (et donc présumées domaniales) ; ils sont considérés comme présumés propriétaires par l'Administration sous certaines conditions (*cf. infra*). Certains valorisent également des terrains immatriculés dont ils sont les propriétaires (mais titrés au nom de leur ancêtre) ou les locataires (en général de la Collectivité). En l'absence quasi-totale de contrôle, les locataires puis leurs descendants se considèrent propriétaires, la location étant perçue comme une forme d'achat. Parfois, les occupants n'ont aucune légitimité sur le titre au sens du droit positif : ils sont considérés comme squatters par l'administration alors qu'ils s'estiment propriétaires d'après le droit foncier coutumier. Dans beaucoup de familles le patrimoine foncier combine des terres relevant de ces divers types d'accès : propriété coutumière, location vécue comme propriété, appropriation de fait de terres appartenant en droit à la Collectivité ou à un particulier, etc.

La reconnaissance de la légitimité des ces droits s'appuie sur trois critères :

- l'absence de conflit ou la reconnaissance sociale locale,
- la mise en valeur ou l'existence d'une stratégie foncière d'utilisation des sols,
- l'exploitation de longue date pour éviter les réflexes opportunistes (occupation ténementaire ou mise en valeur personnelle de dix ans évaluée par la plantation d'arbres).

La transcription des droits fonciers coutumiers sur un registre vise la généralisation de titres de propriété privée. Dans ce cadre, le propriétaire coutumier ne paie que les frais liés au bornage et à l'enregistrement.

Parallèlement, la constitution d'un cadastre doit permettre de connaître l'ensemble des propriétaires (déjà) reconnus par l'État ou coutumiers et l'occupation réelle des terrains. Il doit aussi constituer une base potentielle de taxation foncière.

À Mayotte avant 1996, droit positif et droit coutumier coexistaient sans que l'un ne s'impose à l'autre. Un équilibre à l'origine d'une régulation foncière non conflictuelle s'était établi. Avec la régularisation foncière, cet équilibre est mis à mal. Quatre ans après sa mise en œuvre, nous avons cherché à en mesurer les effets sur les pratiques foncières locales.

Pratiques d'appropriation et de sécurisation foncières

1. Le conflit de Tréléni

Il oppose en 1999 les éleveurs et les agriculteurs du lieu-dit Tréléni : suite à l'aménagement d'une partie de la zone par la Direction de l'agriculture (DA) au bénéfice des éleveurs, les agriculteurs revendiquent les parcelles de leurs ancêtres où les éleveurs conduisent leurs zébus.

La zone est incluse dans une réserve indigène attribuée en 1949 par l'Administration au village de Sada. Selon les protagonistes du conflit, ces terres titrées au nom de la Collectivité furent partagées, à l'époque par le chef du village, entre villageois. À l'instar des autres réserves indigènes chacune des parcelles distribuées fut ensuite appropriée coutumièrement et mise en valeur. En 1951 de nombreux propriétaires coutumiers de Tréléni partirent cultiver ailleurs. Ce lieu-dit n'était pratiquement pas exploité depuis. Par contre des éleveurs y conduisaient leur troupeau, certains étant propriétaires de parcelles là. Les éleveurs mentionnent un accord passé jadis entre éleveurs et agriculteurs ayant trait à la jouissance de la zone. Les agriculteurs le réfutent. En 1996 la direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) lance un projet promouvant les groupements d'élevage et propose aux éleveurs

13. En 1998, environ 70 % du territoire est titré dont seulement 32 % au nom d'un propriétaire autre que l'État ou la Collectivité.

de Sada ayant des terres à Tréléni de se regrouper. Un groupement voit le jour en 1998 et des aménagements sont réalisés (abreuvoirs, cannes fourragères) sans que soient au préalable recensés les ayants droit de la zone et mis à jour le statut coutumier des terres. Le fait que ces terres aient un statut de réserve villageoise légitime l'action de l'Administration les villageois n'étant qu'usufruitiers à titre gratuit des terres de la Collectivité¹⁴ ; les éleveurs qui avaient mentionné avoir des terres à cet endroit sont de plus jugés crédibles. Selon la DAF le projet a été discuté lors de plusieurs réunions de village, ce que contestent les agriculteurs ainsi que le maire qui affirme ne pas avoir été prévenu. Fin 1998 les agriculteurs qui revendiquent les parcelles jadis octroyées et occupées par leurs ancêtres, détruisent une partie des aménagements et s'installent sur les parcelles pour les cultiver. Les éleveurs se plaignent alors à la DAF qui les renvoie vers le cadastre. L'exercice par la Collectivité de son droit de propriété sur les terres aurait pourtant pu constituer un argument décisif dans les discussions avec les populations pour trancher le conflit en faveur des éleveurs, les terres n'étant pas mises en valeur par les agriculteurs. Ces derniers déposent plainte chez le cadastre qui n'avait pas encore obtenu d'arrangement entre les parties ni jugé l'affaire fin 1999.

Le litige entre agriculteurs et éleveurs se double peu après d'un conflit entre agriculteurs : les ayants droit initiaux ou leurs successeurs recolonisent la zone afin de revendiquer leurs terres. Ils les mettent en culture. Ces parcelles étant en friche depuis longtemps, les limites sont mal connues. Certains profitent de la situation pour agrandir leur parcelle dans l'attente de la

régularisation. La recolonisation de la zone conduit à la multiplication des parcelles cultivées et les agriculteurs accusent les éleveurs de ravager leurs cultures en laissant divaguer leurs zébus : les éleveurs devraient selon eux conduire leurs bêtes au piquet sur leurs propres parcelles s'ils en ont ou sinon partir.

Fin 1999 le conflit est jugé insoluble par les protagonistes qui menacent d'en venir aux mains. Le maire, en contact direct avec différentes autorités (anciens, cadastre, Administration) ne souhaite pas arbitrer le désaccord. Administration et cadastre demandent à ce qu'un arrangement soit trouvé entre les parties. Mais le consensus semble introuvable dans le contexte de la régularisation. Certains éleveurs quittent la zone par lassitude. Seul le descendant du chef du village semble à même de résoudre le problème car il connaît les limites de chacun. Mais agriculteur, il est à la fois juge et partie.

L'Administration a donc déclenché malgré elle le conflit : le projet a destabilisé l'équilibre des pouvoirs existants. Des éleveurs sans droit de propriété légitime sur la zone mais avec droit d'usage implicite ont vu la possibilité d'acquérir un titre en participant au projet. Les agriculteurs ont perçu les aménagements comme le signe de la volonté des éleveurs de s'approprier leur parcelle et de les déposséder de leurs biens. Les craintes des agriculteurs étaient d'autant plus grandes que l'Administration soutenait le projet. Avant les aménagements, l'usage des terres par les éleveurs ne posait aucun problème. La situation est conflictuelle car les individus perçoivent la rareté croissante de la terre liée à l'extension de Sada. Ces terres acquièrent de plus une valeur productive supérieure suite aux aménagements. Enfin, la régularisation va figer les droits qu'elle va reconnaître.

Ce conflit illustre les implications d'une situation de pluralisme institutionnel juxtaposant différentes sources de légitimité, toutes reconnues dans l'attribution des droits fonciers. Les éleveurs connaissaient leurs

14. Le décret du 28/09/1926 prévoyait que les collectivités indigènes pouvaient à la majorité des trois quarts de leurs membres, admettre de nouveaux membres jouissant alors des mêmes droits. Il prévoyait de convertir ces droits de jouissance en droit de propriété au profit de chacun des membres après mise en valeur constatée.

droits limités à un droit d'usage. Ils ont joué sur ce pluralisme en tentant de tirer profit de la situation. *A contrario* le contexte d'incertitude pesant sur les droits fonciers des agriculteurs a amené ceux-ci à réactiver leurs titres coutumiers pour ne pas les perdre. Ils invoquent à la fois la coutume pour contester le droit des éleveurs de bénéficiaire sans leur accord d'un aménagement et le droit positif pour légitimer leurs propres droits puisque c'est en occupant les terrains qu'ils se verront reconnus propriétaires. Différentes instances d'arbitrage sont mobilisées : les éleveurs se plaignant à la DAF et au cadastre, les agriculteurs à ce dernier. Le règlement du conflit est politiquement sensible car son enjeu est le partage du pouvoir entre le descendant du chef du village (pouvoir foncier coutumier initial sur ces terres), le cadastre (dépositaire du droit musulman), le représentant d'une institution décentralisée (maire) et une structure technique centralisée liée à l'État (DAF).

2. L'arrangement de Madi

Madi tente en 1998 d'acquérir des terres pour ses enfants. Sa stratégie passe par la mise en valeur de parcelles sur des terres qu'il savait « *présomées domaniales* » avant de s'installer ; puis par un accord avec le propriétaire coutumier des parcelles visant à acquérir par donation ses terres (il n'a pas de descendant) en échange de sa prise en charge. Madi savait que ce propriétaire âgé avait hérité des terres de son père avec ses demi-frères et demi-sœurs de pères différents, sur cette zone non titrée. Il découvrit cette information lorsqu'il travaillait à la Direction de l'agriculture. Il savait aussi que le vieil homme avait à un autre endroit hérité de sa mère de terres vendues par ses demi-frères et sœurs sans son avis. Il supposa donc que les terres qui l'intéressaient devaient revenir entièrement à celui-ci compte tenu de cette trahison. Sachant que la seule mise en valeur des terres lui permettait difficilement d'avoir des droits de propriété reconnus par l'Administration lors

de la régularisation (mise en valeur trop récente), il décida d'élaborer une stratégie pour se les approprier autrement tout en respectant le propriétaire. Il nous résume la négociation : « *J'ai employé une ruse. Je suis allé le voir et je lui ai dit : j'ai entendu dire que la Direction de l'agriculture va occuper tes terres. Il faut que tu trouves une solution pour les protéger ! Moi, je pourrais te les acheter si tu ne veux pas les garder. Il se sentait incapable de les cultiver. Il m'a donné l'autorisation de les occuper puis de les acheter. C'est pourquoi j'ai demandé à tous mes enfants d'occuper une parcelle pour mettre en valeur le plus de terre possible en attendant que les choses se régularisent et pour éviter que quelqu'un ne s'y installe. Le propriétaire m'a dit : je vends mes terres à ton fils mais au lieu de me donner de l'argent il s'occupera de moi jusqu'à ma mort. Nous avons négocié de lui apporter chaque fin de mois un sac de riz de 25 kg, un sachet de 12 morceaux de savon, un carton d'ailes de poulet et de l'argent de poche. Nous avons déjà commencé. Pour le moment nous ne notons rien : c'est pour le persuader que notre promesse tient. D'ici quelques mois il ira faire la donation chez le cadastre. Il faut faire vite. Nous inscrirons alors toutes les dépenses sur un cahier* ».

À Mayotte il n'est pas rare d'observer dans des cas moins retors, de telles transactions rendues possibles par le droit coranique : lorsqu'une personne n'a pas d'enfant il est courant qu'il y ait donation de ses biens à celui qui s'occupe de lui. Cette transaction permet à Madi d'investir dans une relation négociée de dépendance pour acquérir des droits et ce de façon légitime aux yeux de la communauté et de l'Administration : s'il avait occupé directement les terres, ses droits n'auraient probablement pas été reconnus par l'Administration lors de la régularisation (ils ne le seront pas forcément). Le droit coutumier doit ainsi être d'abord respecté (les terres doivent être localement reconnues comme appartenant à

la famille) avant que soit mobilisé le droit musulman (pour devenir propriétaire coutumier par la donation) dans la perspective d'application du droit positif.

3. Une multiplication des prêts avec garantie

La régularisation a deux effets divergents sur les droits délégués (prêt, location, gardiennage)¹⁵. En l'absence de titre, certains Mahorais hésitent à prêter leur terre à des personnes qu'ils ne connaissent pas ou peu de peur qu'elles se les approprient. Ils craignent que le droit coutumier ne soit plus respecté. D'autres personnes délèguent au contraire des droits d'usage à des tiers (généralement des personnes de confiance) afin que leurs terres soient occupées et ne courent pas le risque d'être squattées et appropriées. Le prêt de parcelles sur des terres non titrées fait ainsi partie de la stratégie de sécurisation des droits permanents. Il faut être sûr que l'emprunteur ne revendiquera pas la parcelle et partira quand on le lui demandera. Le prêt se fait donc en majorité dans la proche famille ou auprès

d'individus qui ne peuvent conduire aucune démarche auprès de l'Administration (migrants clandestins notamment).

Afin de mieux sécuriser les transactions, certains s'entourent de garanties supplémentaires mobilisables en cas de conflit sur les droits fonciers, en recourant à un témoin ou en établissant un document écrit. Face à des adversaires qui pourraient légitimer une appropriation abusive de terres, un témoin ou un document écrit permettent d'attester un droit en cas de problème même si ces preuves n'ont qu'une valeur juridique limitée. Ces garanties de plus en plus fréquentes sécurisent les transactions, bien qu'elles ne soient pas généralisées (notamment le recours aux écrits). La formalisation d'arrangements locaux permet au droit coutumier de se maintenir tout en étant légèrement modifié. L'insécurité foncière relative à l'absence de titre n'est pas surmontée par des démarches administratives mais par des pratiques reconnues par la communauté locale.

4. Des mises en cultures singulières

Une autre stratégie consiste à garantir les droits d'usage en les activant par la mise en culture. Dans le contexte d'incertitude introduit par la régularisation, les individus ayant des droits coutumiers sur des terres en indivision sont réticents à délaisser les parcelles qui leur ont été allouées et qu'ils ne cultivent plus faute de temps ou auxquelles ils pourraient prétendre. C'est le cas de nombreux salariés qui craignent la remise en cause de leur droit de jouissance d'autant plus que les terres ne sont pas titrées. La mise en culture des parcelles leur permet de conserver l'exercice de leurs droits et de protéger leur part en attendant le passage des autorités. Ils peuvent aussi faire mine d'exploiter en réalisant des investissements minimes. Si une tierce personne cultive déjà ces parcelles elle en est alors exclue même si elle n'a accès à aucune autre terre. La régularisation génère donc une augmentation des surfaces cultivées plutôt qu'une

15. Un tiers des parcelles cultivées en 1997 par l'ensemble des ménages agricole déclarés l'étaient en faire-valoir indirect. Le marché de la location est peu actif et implique généralement des personnes non apparentées ; les loyers sont symboliques lorsqu'il s'agit d'une production destinée à être auto consommée. Le gardiennage est circonscrit et le prêt gratuit très courant. Les prêts répondent à des stratégies technico-économiques relevant de la gestion agronomique des terres et du temps de travail (les emprunteurs sont parfois propriétaires de parcelles plus éloignées ou moins adaptées à un type de culture) ou à des stratégies d'occupation par crainte d'appropriation. Les contrats sont majoritairement oraux et ne font intervenir que le prêteur et le preneur ; leur durée n'est pas fixée mais couvre *a minima* un cycle de cultures vivrière. Les modalités d'usage restent implicites. La plantation d'arbres (marqueurs fonciers) est prohibée et leurs fruits sont la propriété du prêteur qui a aussi un droit de prélèvement sur les récoltes (droit peu activé sauf cas de conflit). La commercialisation des récoltes par l'emprunteur est mal acceptée par le prêteur s'il n'y a pas de partage du revenu (Barthès, 2001).

intensification des systèmes de culture et peut favoriser l'exclusion.

Lorsqu'ils ont le choix les Mahorais préfèrent pour les protéger mettre en culture des terres non titrées que titrées. Composante de la stratégie de sécurisation des droits fonciers, la mise en valeur de terres présumées domaniales s'opère à travers diverses pratiques : la plantation classique d'arbres supplémentaires, la mise en culture extensive de manière à occuper le plus d'espace possible et parfois la mise en culture des pourtours de la parcelle. Un Mahorais explique : *« J'ai très peur que quelqu'un prenne le peu de terres que j'ai avant le passage des autorités. Pour les défendre, j'ai mis en culture la partie haute et basse des terres. C'est une façon d'empêcher qu'une personne ne s'installe au milieu qui est en jachère. Un moyen plus sûr d'empêcher les gens de s'installer sur mes terres serait de toutes les cultiver mais je ne peux pas y arriver tout seul »*.

Dans ce cas et plus généralement dans ce type de contexte, les pratiques agricoles extensives reflètent une stratégie foncière rationnelle (sécurisation des droits par la mise en culture), dans le contexte des incertitudes résultant d'un environnement institutionnel particulier et de son évolution.

Discussion

1. Jeux d'acteurs et conflits fonciers

À Mayotte, la systématisation du droit positif en 1996 a déstabilisé le droit coutumier en prétendant enlever de façon abrupte toute légitimité aux pratiques d'appropriation et de sécurisation existantes. Elle a ainsi créé un contexte d'incertitude sur tous les droits fonciers des populations rurales. Les exemples qui précèdent montrent que cette incertitude sur le statut juridique des terres entraîne à la fois la nécessité et la possibilité pour les acteurs de jouer sur la pluralité des normes et d'instances de régulation existantes pour consolider et défendre leurs droits existants ou pour en acquérir d'autres.

On observe en effet des pratiques d'appropriation foncière opportunistes qui s'appuient simultanément sur le droit positif et le droit coutumier en les articulant de façon tactique. Ces pratiques sont fonction du niveau d'information de ces individus concernant notamment la procédure d'immatriculation. C'est le cas de ceux qui n'ont qu'un droit d'usage délégué sur des terres en vertu de la coutume et qui vont tenter de convertir celui-ci en droit de propriété en mobilisant le droit positif. Adoptant les principes de la régularisation foncière, ces occupants de longue date vont se considérer vis-à-vis de l'Administration comme les propriétaires légitimes des parcelles empruntées alors qu'ils ne le sont pas en vertu du droit mahorais et que ceux qui leur avaient délégué des droits ou leurs descendants, revendiquent la propriété coutumière des terrains : tous se considèrent comme les propriétaires légitimes de ces parcelles les uns suivant les principes de la régularisation, les autres d'après la coutume mahoraise. C'est aussi le cas d'ayants droit qui vont essayer de s'approprier une parcelle plus grande que celle dont ils pourraient hériter en vue du passage de l'Administration qui délivrera un titre sur la base de la mise en valeur des terres. Ces pratiques offensives peuvent donner naissance à des conflits d'autant plus difficiles à résoudre qu'ils mobilisent différentes sources de légitimité et instances d'arbitrage (sage du village, cadastre, gendarmerie).

Dans un contexte d'incertitude et de pluralité normative et institutionnelle soudain accrues, les situations de concurrence entre acteurs pour l'appropriation des terres entraînent des conflits plus fréquents. Ces conflits ne résultent pas simplement de la rareté des terres ou de la disparition des instances de régulation sous l'effet de cette pression mais plutôt de l'existence de cette pluralité (Lavigne-Delville, 1998b). C'est le cas à Mayotte où l'on observe une recrudescence des conflits

fonciers¹⁶ liée avant tout à la systématisation du droit commun, celle-ci jouant un rôle de catalyseur dans leur apparition. Plutôt que d'incarner une absence de sécurité des droits locaux, les conflits traduisent donc leur remise en cause : en déstabilisant leur légitimité, la réforme augmente le risque de les voir contestés. En effet, « *c'est là où des acteurs hétérogènes sont en interaction qu'on observe un double jeu entre coutume et législation, et que leur décalage crée des conflits et de l'insécurité* » (Lavigne-Delville, 1998a). Plus que la traduction d'un besoin de changement institutionnel, les conflits sont donc à Mayotte davantage révélateurs de zones de décalages, de contradictions potentielles droit local et droit positif que les acteurs peuvent mettre à profit dans leurs stratégies d'affirmation ou de défense de leurs droits. Ils n'expriment pas la nécessité de l'immatriculation. D'ailleurs, malgré une forte pression foncière (au moins apparente), une insertion croissante de l'agriculture dans les circuits commerciaux et une individualisation importante des droits fonciers, l'immatriculation des terres reste relativement réduite à l'instar de ce que l'on observe ailleurs¹⁷, et la réforme actuelle ne semble pas activer celle-ci du moins en zone rurale.

Depuis la mise en place du régime de la propriété privée, le nombre d'immatriculations est allé croissant avec un pic dans les

années 1990 ; cette évolution s'est simultanément accompagnée d'une diminution progressive des superficies moyennes des parcelles titrées. En 1998 plus de la moitié des terrains privés au nom d'un particulier avaient une surface inférieure à 1 ha. La plupart des actes soumis à l'enregistrement concernent de petites surfaces essentiellement destinées à l'habitat. Détenir un titre de propriété est en effet nécessaire pour obtenir un permis de construire et pour bénéficier des programmes d'habitat social. Cela explique l'évolution tendancielle à la hausse de l'immatriculation en zone urbanisée et éclaire le fait que celle-ci soit réduite en zone agricole. Paradoxalement en 1999, très peu de titres avaient été remis à leurs bénéficiaires suite à la procédure de régularisation foncière dans les villages où elle a été conduite (Perrier, 1999).

Plusieurs raisons expliquent que les propriétaires coutumiers ne procèdent généralement pas à l'immatriculation de leur terrain situé en zone agricole hors cadre ou dans le cadre de la régularisation. La principale est qu'ils ne perçoivent pas la nécessité d'une telle dépense dans la mesure où l'Administration n'a auparavant jamais exigé des Mahorais qu'ils aient des titres de propriété et où ces derniers disposent de garanties suffisantes pour justifier de leur statut de propriétaire, au moins vis-à-vis de leur communauté. Plus que le titre c'est « l'inscription dans la communauté » qui est l'élément de sécurisation de l'accès aux

16. Il est difficile de connaître la nature et le volume des conflits fonciers : leur résolution ne passe généralement pas par la sphère judiciaire officielle du droit positif ou du droit musulman ; ils ne sont donc pas tous enregistrés. Beaucoup de Mahorais interrogés lors de nos enquêtes entre 1998 et 2000 signalent cependant l'augmentation des conflits fonciers, qu'il s'agisse de conflits de limites (surtout, de propriété ou d'héritage. Pour la plupart d'entre eux, c'est la régularisation foncière qui est à l'origine de cette recrudescence, l'un tentant de s'approprier le terrain d'autrui en portant parfois sa requête devant l'administration, l'autre essayant d'agrandir son patrimoine foncier aux dépens du voisin, en franchissant les limites de sa parcelle.

17. Si plusieurs auteurs font état de l'individualisation progressive des droits sur la terre et de leur marchandisation croissante dans les zones où la population croît rapidement et où l'agriculture se commercialise de plus en plus Riddell (1997), Lambert *et al.* (1995), Hayami et Ruttan (1984), Platteau (1993) souligne que dans la plupart des pays africains, cette tendance évolutive vers la privatisation ne s'est pas traduite par une immatriculation généralisée des terres. Cette absence de demande massive des occupants pour des titres de propriété privée s'explique par le fait que les systèmes coutumiers garantissent généralement une sécurité foncière suffisante.

ressources (Lavigne Delville, 1998b ; Mathieu 1995). En outre la complexité, le coût et la longueur d'une procédure d'immatriculation méconnue ou peu maîtrisée par l'immense majorité de la population, limitent celle-ci. Enfin, si l'intervention publique fragilise les autorités coutumières, les Mahorais y ont encore largement recours.

Loin d'enregistrer passivement une situation stable et acceptée ou évoluant de façon graduelle et exogène par rapport à l'intervention publique, la régularisation foncière engendre donc une nouvelle lecture et des stratégies d'acteurs qui aboutissent à une recomposition des rapports fonciers. La réforme entraîne des changements dans la réalité foncière non pas par son application mais par les stratégies qu'elle induit. Dans un contexte de pluralité des ressources normatives et de pouvoirs, ces stratégies vont le plus souvent utiliser cette réforme et les diverses autres (res)sources de légitimité et de pouvoir pour réaliser les intérêts et objectifs de chaque acteur.

2. Une sécurisation multiforme

Face à un pluralisme légal et institutionnel potentiellement porteur d'insécurité foncière et à un droit positif qui s'impose comme supérieur, les Mahorais réagissent en mobilisant des formes multiples et changeantes de sécurisation de leurs droits. Ces formes sont fonction des personnes vis-à-vis desquelles ils veulent faire valoir ces droits : communauté de connaissances ou Administration et étrangers. Cette précision permet d'expliquer le paradoxe apparent selon lequel une majorité d'individus mentionne l'importance de détenir un titre de propriété alors qu'elle ne fait généralement pas immatriculer ses terres.

Nombre de Mahorais indiquent qu'il devient aujourd'hui de plus en plus important d'avoir un titre de propriété car celui-ci confère une sécurité totale (Barthès, 2001 et 2003). Si certaines personnes en doutent encore beaucoup en sont convaincues, ce qui les conduit parfois à faire immatriculer leurs

terres. Mais cette recherche de titre vise essentiellement à se protéger de l'Administration et des étrangers donc des risques de dépossession par des éléments extérieurs à la communauté de connaissances, auxquels s'ajoutent des opportunistes potentiellement influents économiquement ou politiquement. Bien souvent la demande des Mahorais pour un titre vise donc davantage à se protéger contre les effets possibles de la législation métropolitaine qu'à sécuriser des droits susceptibles d'être remis en cause localement, d'autant plus que les organismes de développement ignorent parfois sciemment ou pas les droits existants des Mahorais en considérant que les terres inoccupées sont vacantes et sans propriétaire. Si les Mahorais peuvent toutefois rechercher un titre pour protéger davantage leurs droits fonciers, dans bien des cas l'immatriculation ne se justifie pas dans la mesure où son coût est prohibitif comparé aux risques encourus de spoliation foncière.

Pour de nombreux individus, la sécurisation par la seule inscription dans la communauté n'est cependant pas suffisante puisqu'ils développent des pratiques visant à consolider sur le foncier non titré, leurs droits coutumiers face à des revendications pouvant se réclamer du droit positif. La sécurisation des droits existants passe alors par la création d'arrangements (appel à un témoin, signature d'un papier), formes d'interaction particulière de la Loi avec les institutions locales, mais aussi par la modification des modalités d'application du droit coutumier. Une évolution similaire est observée dans de nombreuses régions rurales de l'Afrique de l'ouest, où émerge depuis peu une demande sociale pour une sécurisation des transactions et droits fonciers par l'écrit et par des conventions plus explicites, plus univoques et moins personnalisées que dans les registres de la coutume et de l'oralité (Kone *et al.*, 1999 ; Lavigne Delville *et al.*, 2001 ; Mathieu, 2002). Par ces pratiques locales endogènes de formalisation « non officielles » mais acceptées

par la majorité, les acteurs se prémunissent contre les incertitudes et les risques de contestations éventuelles.

Les Mahorais peuvent ainsi rechercher un double système de sécurisation : interne à la communauté sur la base du droit coutumier (non remis en cause mais pour partie subverti en raison du développement de ces pratiques de consolidation des droits) et externe à celle-ci par le recours au droit positif. Malgré la pluralité des instances et des registres on reste donc dans une logique duale du point de vue des stratégies de sécurisation même s'il est possible de passer de l'une à l'autre. Une articulation entre sécurisation foncière par l'inscription dans la communauté ou par le titre formel est possible, ces deux types de mécanismes ne s'excluant pas nécessairement mais pouvant au contraire être utilisés de façon souple et opportuniste dans les pratiques foncières des acteurs (Mathieu, 1995).

3. Le sens des pratiques foncières

Les études de cas précédentes sont caractérisées par la facilité avec laquelle les acteurs mobilisent simultanément de façon opportuniste et au cas par cas, des normes, des instances d'arbitrages et des formes de légitimité issues soit du droit coutumier soit du droit positif.

Le caractère imprécis et incomplet de la législation comme dans le cas des réserves indigènes, de même que l'ambiguïté sur les droits engendrée par la réforme foncière, laissent une marge d'interprétation importante aux acteurs fonciers. Il est en effet difficile de savoir clairement à l'avance quelle autorité décidera et en fonction de quelles normes ou règles, le pluralisme juridique étant parfois intrinsèque à chaque institution. Dans la mesure où celles-ci sont perçues comme non absolues, elles définissent de nouveaux enjeux, ouvrent des espaces de négociation et augmentent les marges de manœuvre et les possibilités d'actions des individus. La capacité à jouer sur plusieurs registres de normes multiplie les

chances de réussite dans chaque registre (Chauveau *et al.*, 2001). Il en résulte une capacité accrue du système foncier à inventer, souvent de façon provisoire, des solutions inédites et fonctionnelles à des situations locales concrètes au cas par cas, suivant les rapports de force du lieu et du moment et la tactique des individus en interaction (que ces solutions soient des compromis ou non). La plupart des législations foncières de nombreux pays africains sont structurellement caractérisées par une certaine indétermination (Mathieu, 1996).

Il en résulte des pratiques foncières effectives plurielles à la fois ancrées dans la « modernité » et dans la « coutume », dans le formel et l'informel et surtout à cheval sur toutes ces catégories. Ces pratiques sont aussi mouvantes car les acteurs qui interagissent dans le champ foncier évoluent dans un contexte changeant. Ils passent d'un registre normatif à un autre qui leur convient mieux suivant leur stratégie et en fonction du lieu, du moment et des relations dans lesquelles ils sont engagés. Les Mahorais tirent autant parti des nouvelles opportunités générées par la réforme qu'ils se protègent des risques qu'elle induit. Cette polysémie des pratiques foncières caractérisées par l'interaction changeante de multiples normes et registres de justification, ainsi que leur caractère opportuniste a été soulignée par de nombreux auteurs. La capacité des acteurs à jouer de façon tactique sur plusieurs registres normatifs n'est pas une spécificité mahoraise ; elle étaye des observations déjà faites principalement dans des pays d'Afrique (Mathieu, 1996 ; Lavigne Delville, 1998b ; Chauveau *et al.*, 2001) mais aussi en Amérique Centrale (Bouquet et Colin, 1996).

Dans le contexte mahorais, ces pratiques peuvent être considérées comme une réponse à l'inadaptation des normes et des règles tant traditionnelles que modernes, à la nouvelle problématique foncière et aux tensions qu'elle engendre. Le pluralisme légal et institutionnel n'apparaît alors pas comme nécessairement contre-productif puisqu'il offre aux acteurs

fonciers l'opportunité de s'adapter au cas par cas à des situations diverses et changeantes avec une gamme suffisante d'options et d'arrangements. La confusion structurelle qui résulte de l'interaction changeante de plusieurs registres institutionnels permet le développement de pratiques inventives, contingentes, imaginées localement. Ces pratiques qui n'existent que parce qu'elles sont socialement et idéologiquement acceptables (parce que se référant à la coutume, au moins en partie), ont une fonction sociale essentielle : produire du changement sans rupture nette avec l'existant, par ajustement permanent, en maintenant la cohésion et les rapports sociaux. Elles visent à minimiser le conflit et l'accroissement des inégalités ainsi que les risques de déstabilisation de l'ordre social. Ce qui ne veut pas dire que l'intervention des solutions foncières locales ne fonctionne pas comme un processus d'exclusion, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas de perdant, dans la mesure où tous les acteurs ne réagissent pas à l'identique compte tenu des positions sociales qu'ils occupent, des intérêts en jeu et de l'information dont ils disposent. Si ce pluralisme permet des adaptations en douceur, celles-ci prennent nécessairement du temps, certaines situations trouvant difficilement une issue à court terme (comme l'illustre le cas de Trélény). Une interprétation analogue a déjà été donnée par Mathieu (1996) à propos de plusieurs pays africains. La confusion - perçue comme telle que par les pouvoirs publics mais en quelque sorte « organisée » - serait à ce titre fonctionnelle et efficace pour faciliter un changement en douceur à travers la diversité et la flexibilité des pratiques foncières. La régularisation foncière en déstabilisant la légitimité de la coutume, ménage et induit des adaptations sans contraindre véritablement les acteurs qui se réapproprient ainsi les procédures proposées de l'extérieur. Ces adaptations visent l'endogénéisation d'opportunités et de contraintes nouvelles dans des logiques d'acteurs qui ne veulent pas heurter de front la coutume et certaines de ses valeurs, mais

qui veulent aussi s'affranchir de certaines de ses contraintes.

Volontarisme étatique et innovation locale dans le champ du foncier

Alors que la régularisation foncière vise à généraliser les droits de propriété individuels et marchands force est de constater, quatre ans après le début de l'intervention publique, toute la difficulté à faire évoluer volontairement le système de droits coutumiers. L'immatriculation ne se généralise pas et de nombreuses pratiques en marge de la réglementation officielle existent. Le droit positif ne remplace pas le droit coutumier préexistant mais vient plutôt se superposer à lui. L'intervention publique peut être conçue comme étant à l'origine de l'addition d'un référentiel nouveau dans un cadre normatif et institutionnel local déjà existant, auquel les individus font ou non appel. Plus qu'une transition univoque et homogène d'un système de droits locaux vers un système de droits modernes (paradigme de substitution), l'évolution est multiple et elle va dans le sens d'une complexification plutôt que dans celui d'une simplification, à l'image du continent voisin. « *Dans les pays africains, les évolutions structurelles du monde rural (accroissement de la rareté et de la valeur de la terre) ou les changements ponctuels (réformes foncières) n'ont pas eu pour effet jusqu'ici, de remplacer une logique de gestion foncière ancienne par une autre, moderne. Les évolutions actuelles contribuent plutôt à ajouter des éléments inédits, des contraintes et surtout des options nouvelles dans le jeu foncier* » (Mathieu, 1996). À Mayotte, ce processus de mise aux normes accéléré et renforcé s'applique à tous les secteurs socio-économiques dans une même logique de substitution. Le choix qui est fait n'est pas celui du compromis avec l'existant alors qu'il pourrait s'avérer plus pertinent pour accompagner les dynamiques existantes. On peut donc en attendre des résultats similaires déjà observés dans le

secteur agricole (Barthès 2001 et 2003).

La trajectoire du système foncier résulte d'un processus d'interaction entre l'action publique et les acteurs locaux. Ce processus génère une régulation endogène qui repose sur la capacité des acteurs à se réapproprier les nouvelles institutions et à en produire eux-mêmes de nouvelles. La recomposition des pratiques foncières d'appropriation et de sécurisation traduit la capacité d'adaptation du système foncier local. Comme le rappellent Moore (1973), Berry (1993) et Long (1994), les individus ne sont pas des « *récepteurs* » passifs ou résistants de politiques : inscrits dans un « *champ social semi-autonome* » (Moore, 1973), ils peuvent tirer profit des nouvelles institutions en jeu, se les réapproprier, les modifier ou en construire de nouvelles.

Ainsi, l'évolution du système foncier local n'est pas linéaire mais suit un *path dependence* (sentier de dépendance), le processus s'apparentant davantage à celui d'un métissage que d'une transition : « *confrontés dans le « champ foncier » à des logiques d'action et à des contraintes institutionnelles différentes, voire contradictoires, les acteurs en situation élaborent des pratiques qui combinent plus qu'elles n'opposent ces logiques et ces contraintes* » (Chauveau, 1998). Dans le cadre à la fois dualiste (d'un point de vue juridique et cognitif) et pluraliste (d'un point de vue institutionnel et de la logique des trajectoires du recours), caractéristique de la situation mahoraise, les pratiques foncières locales peuvent en effet emprunter aux nouvelles normes de l'État tout en restant d'abord gouvernées par les logiques sociales du territoire : tout se passe comme s'il était fait un emprunt « lexical » au registre de l'État lequel serait intégré à une « grammaire » qui reste coutumière¹⁸. De même, les principes coutumiers peuvent ne pas rester forcément prédominant vis-à-vis des dispositions du droit positif, lesquelles sont prises en compte par les acteurs et sont loin de rester ineffectives ou ignorées lorsqu'elles

vont dans le sens de leur logique d'action. Ainsi, apparaissent des logiques individuelles qui jouent sur les avantages d'un droit ou d'un autre selon les circonstances.

Face au constat d'une régularisation limitée (seulement 1 000 titres de propriété distribués entre 1998 et 2004), il a été instauré en 2004 une exonération des droits d'enregistrement, de bornage et des frais de publicité auparavant à la charge du propriétaire coutumier. Ont été également exclus du processus de régularisation certains villages du fait du nombre très élevé d'ayants droit regroupés sur une indivision. La levée de l'ensemble des parcelles (près de 23 000) et l'identification des propriétaires coutumiers s'est achevée en 2006, au prix d'un renfort en hommes et en matériels ; le tiers des parcelles ayant été titrées.

Enfin, pour palier le défaut de publication foncière¹⁹, considéré par les autorités comme source d'insécurité juridique majeure, l'immatriculation et l'inscription des droits réels transmis ou constitués sur ce foncier titré a été rendu obligatoire début 2008 pour les personnes physiques et morales. La publication d'un droit immobilier au livre foncier exige désormais la rédaction d'un acte authentique, donc le passage devant un notaire (IEDOM, 2005). L'avenir dira si les transferts de droits de propriété, notamment dans le cadre de successions, seront enregistrés. ■

L'auteure remercie Paul Mathieu pour ses commentaires sur le texte initial de l'article.

18. Le modèle d'agriculture intensive, commerciale et professionnelle, qui destine prioritairement à la vente la production agricole une fois assurée l'auto-consommation peine à s'imposer. Il induit cependant des résistances, des ruptures et des recompositions dans les pratiques d'allocation de la production agricoles. L'adhésion à ce modèle suppose que soit respectée l'obligation coutumière de redistribution d'une partie des récoltes (Barthès 2001 et 2003).

19 Le régime de publicité foncière est facultatif et ne concerne que les personnes physiques ; un titre non publié n'est pas opposable aux tiers et le premier titre publié fait foi même s'il est postérieur.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alchian A., Demsetz. H. (1973). The property right paradigm. *Journal of Economic History*, 33(1), p. 16-27.
- Barthès C. (2001). *Changement institutionnel à Mayotte : transition ou métissage ? La recomposition des pratiques agricoles et foncières face à une politique de « développement »*. Rennes, thèse ENSA, Économie de l'Agriculture et des Ressources.
- Barthès C. (2003). *L'État et le monde rural à Mayotte*. Édition Cirad-Karthala, Coll. Économie et Développement, 238 p.
- Barrows R., Roth M. (1990). Land tenure and investment in African agriculture: Theory and evidence. *Journal of Modern African Studies* 28 (2), p. 265-297.
- Berry S. (1993). *No condition is permanent. The social dynamics of agrarian change in sub-saharan Africa*. Madison, University of Wisconsin press.
- Blanchy-Daurel S. (1990). *La vie quotidienne à Mayotte* (archipel des Comores). Paris, L'Harmattan.
- Bouquet E., Colin J.-Ph. (1996). From legal norms to local land regulation. In Spiertz J., Wiber M. "The role of law in natural resource management". La Hague, VUGA, p 101-119.
- Chauveau J.-P. (1998). Quelle place donner aux pratiques des acteurs ? In Lavigne Delville Ph. (éd.), « *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* », Paris, Karthala-Coopération Française, 744 p.
- Chauveau J.-P., Le Pape M., Olivier de Sardan J.-P. (2001). La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques. In Winter G. (coord.), 2000, « *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs* ». Paris, Karthala-IRD, p. 145-161.
- Griffiths J. (1986). What is legal pluralism? *Journal of legal pluralism*, n° 24, p. 1-55.
- Hayami Y., Ruttan V. (1998). *Agriculture et développement, une approche internationale*. Édition. Française, INRA Éditions, 600 p.
- Kone M., Basserie V., Chauveau J.-P. (1999). « Petits reçus » et « conventions » : les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de « papiers », étude de cas dans le centre-ouest ivoirien ». In Lavigne Delville Ph., Mathieu P. (coord.), « *Formalisation des contrats et des transactions : repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale* », document de travail, Gret/IIED, 181 p.
- Lambert S., Sindzingre A. (1995). Droits de propriété et modes d'accès à la terre en Afrique : une revue critique. *Cahiers d'Economie et sociologie rurales*, n° 36, p. 96-128.
- Lavigne Delville Ph. Toulmin C., Colin J.-Ph., Chauveau J.-P. (2001). *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamique et enjeux*. Rapport final de la recherche, coll. « Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources », Gret/IRD/IIED, 200 p.
- Lavigne Delville Ph. (éd.) (1998a). *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala-Coopération Française, 744 p.
- Lavigne Delville Ph. (1998b). Privatiser ou sécuriser ? In Lavigne Delville Ph. (éd.), 1998, « *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* », Paris, Karthala-Coopération Française, 744 p.
- Le Roy (1998). Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90. In Lavigne Delville Ph. (éd.) (1998). *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala-Coopération Française, 744 p.

- Long N. (1994). Du paradigme perdu au paradigme... retrouvé ? Pour une sociologie du développement orienté vers les acteurs. Diemer G., Crowley E. (éds.). *Bulletin de l'APAD*, juillet, n° 7.
- Lund C. (1997). Land disputes and state, community and Local Law in Burkina Faso. *Iied Drylands Issue Paper*, n° 70.
- Mathieu P. (1995). Le foncier et la gestion des ressources naturelles. In Mathieu P., Laurent P.-J. (dir.), « Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement du Sahel », *Cahiers du CIDEP*, n° 27, p. 46-59.
- 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 », *Cahiers Africains*, Cédaf-L'Harmattan, p. 64-87.
- Mathieu P., Zongo M., Paré L. (2002). Monetary land transactions in western Burkina Faso: commoditisation, papers and ambiguities. To appear in: "*European Journal of Development Research*".
- Moore F.-S. (1973). Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law and Society Review*, summer, p. 719-745.
- Napoléone C. (1997). La nouvelle politique foncière à Mayotte. Cnasea, *Structures agricoles*, n° 7, p. 21-26.
- Olivier de Sardan J.-P. (1997). *Anthropologie et développement ; essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris/Marseille, APAD-Karthala, 221 p.
- Pejovich S. (1990). *The economics of property rights: towards a theory of comparative systems*. Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers.
- Place F., Hazell P. (1993). Productivity effects of indigenous land tenure systems in sub-Saharan Africa. *American Journal of Agricultural Economics*, 75(1), p. 10-19.
- Platteau J.-Ph. (1993). Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne. Controverses et orientations. Rome, *Etude FAO développement économique et social*, n° 107, 350 p.
- Platteau J.-Ph. (1996). The evolutionary theory and land rights as applied to Sub-Saharan Africa: a critical assessment. *Development and Change*, vol. 27, n° 1, p. 29-86.
- Perrier F. (1999). Bilan-évaluation de la politique foncière mise en œuvre par le Cnasea à Mayotte. Montpellier, Agropolis, Mémoire de master, 170 p.
- Riddell James C. (1997). Réformes des régimes fonciers : les nouvelles tendances – Progrès vers une théorie unifiée. Communication au colloque de La Réunion : 24-25-26 novembre, 14 p.
- Sidi A. (1998). *Anjouan, l'histoire d'une crise foncière*. Paris, L'Harmattan, 340 p.
- Tirole J. (2006). A model of forum shopping. *American Economic Review*, vol. 96, p. 1091-1113.