

La formalisation des droits fonciers en discours

Une comparaison des registres de justification en Afrique du Sud, au Mexique et à Madagascar

The narratives of land rights formalisation. Comparative analysis of rationales in South Africa, Mexico and Madagascar

Emmanuelle Bouquet, Ward Anseeuw et Perrine Burnod



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4938>

DOI : 10.4000/economierurale.4938

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2016

Pagination : 95-111

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Emmanuelle Bouquet, Ward Anseeuw et Perrine Burnod, « La formalisation des droits fonciers en discours », *Économie rurale* [En ligne], 353-354 | mai-juillet 2016, mis en ligne le 30 juin 2018, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4938> ; DOI : 10.4000/economierurale.4938

La formalisation des droits fonciers en discours

Une comparaison des registres de justification en Afrique du Sud, au Mexique et à Madagascar

Emmanuelle BOUQUET • Cirad, UMR Moisa
emmanuelle.bouquet@cirad.fr

Ward ANSEEUW • Cirad, UMR Art-Dev, et Université de Prétoria
ward.anseeuw@cirad.fr

Perrine BURNOD • Cirad, UMR Tetis
perrine.burnod@cirad.fr

L'article compare les discours sur la formalisation du foncier rural au Mexique, à Madagascar et en Afrique du Sud, en combinant examen des textes officiels et observation participante des protagonistes de l'action publique. L'article souligne la pluralité des significations du concept clé de sécurité foncière (détenion d'un document formel *versus* sentiment d'assurance), des finalités poursuivies (modernisation de l'agriculture *versus* renouvellement du lien État-citoyens), et discute les hypothèses causales sous-jacentes (formalisation égale sécurisation ; sécurisation égale investissement et marché foncier ; sécurisation égale paix sociale). L'article conclut sur l'importance d'une évaluation *ex ante* contextualisée avant d'envisager une formalisation systématique du foncier rural.

MOTS-CLÉS : *formalisation des droits fonciers, justification des politiques publiques, Mexique, Madagascar, Afrique du Sud*

The narratives of land rights formalisation. Comparative analysis of rationales in South Africa, Mexico and Madagascar

The paper compares the rationales behind rural land rights formalisation in Mexico, Madagascar, and South Africa based on an in-depth examination of official texts and participant observation of public policy protagonists. The paper emphasizes the plurality of meanings for the key concept of tenure security (holding a formal document versus sense of insurance), examines its manifold objectives (modernizing agriculture versus renewing the State-citizen link), and discusses the underlying causal hypotheses (formalisation equals tenure security; tenure security equals investment and land market; tenure security equals social peace). The paper stresses the need to conduct a contextualised ex-ante evaluation before engaging in a systematic formalisation of rural land rights. (JEL: Q15, Q18)

KEYWORDS: *Land Rights Formalisation, Policy Rationales, Mexico, Madagascar, South Africa*

La version standard de la théorie des droits de propriété postule que, lorsque les ressources se raréfient, des droits de propriété privée individuels et transférables deviennent des garants d'efficience dans leur allocation et leur utilisation (Boserup, 1965 ; Demsetz, 1967 ; Feder et Feeny, 1993). Cette théorie trouve une traduction

directe en termes de recommandations de politiques publiques appliquées au foncier rural : l'instauration et la formalisation de droits de propriété privés garantis par un titre sont considérées comme le moyen de garantir la sécurité foncière et d'enclencher le développement économique, *via* l'investissement (le propriétaire ayant l'assurance

de jouir de la valeur créée), l'accès au crédit (le propriétaire pouvant mettre son titre en garantie) et le fonctionnement des marchés fonciers (les transferts permettant une allocation de la terre aux producteurs les plus efficaces) (Feder et Noronha, 1987 ; Deininger, 2003).

L'application de la théorie des droits de propriété standard aux contextes des pays du Sud a fait l'objet de nombreuses critiques, à la fois sur le plan théorique (Platteau, 1996 ; Sjaastad et Bromley, 2000) et sur le plan de l'évaluation des politiques de privatisation et d'immatriculation foncière (Atwood, 1990). Une deuxième génération de politiques de formalisation des droits fonciers a commencé à émerger dans les années 1990 (Bruce et Migot-Adholla, 1994). Cette deuxième génération s'inspire d'une version plus « sophistiquée » de la théorie des droits de propriété. D'une part, elle reconnaît la capacité de différents systèmes de droits à assurer, sous certaines conditions et dans certains contextes, un niveau satisfaisant de sécurité foncière. D'autre part, elle prend en compte la complexité des processus de changement institutionnel et de gouvernance, y compris au sein de l'appareil d'État (Deininger et Feder, 2009). La sécurité foncière reste un objectif central et continue d'être assimilée à un dispositif de formalisation piloté par l'État. Cependant, la formalisation des droits ne s'inscrit plus nécessairement sous le régime de la propriété privée. Le rôle de l'État est pensé dans le cadre d'un paradigme d'accompagnement de l'évolution locale des droits (par exemple, formaliser les droits coutumiers), plutôt que dans le cadre d'un paradigme de substitution des droits existants par la propriété privée (Sjaastad et Cousins, 2009 ; Place, 2009 ; Colin *et al.*, 2009). Le paradigme d'accompagnement apparaît plus réaliste, mais il se heurte à d'importantes difficultés de mise en œuvre, et les politiques de formalisation des droits

fonciers ruraux continuent d'alimenter à la fois beaucoup d'attentes et de controverses (Chauveau, 2013).

L'article cherche à contribuer aux débats en cours sur les fondements théoriques, la pertinence et les enjeux opérationnels des politiques de formalisation à grande échelle du foncier rural. Il propose une analyse comparative des discours portés par les protagonistes de trois projets nationaux de formalisation foncière au Mexique, à Madagascar et en Afrique du Sud, qui s'inscrivent, chacun à leur manière, dans le paradigme d'accompagnement. Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, et c'est sur ces régimes autres que portent les projets de formalisation. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, matérialisée par l'émission de documents fonciers officiels, pouvant à terme – mais pas nécessairement – évoluer vers des titres de propriété privée.

L'originalité de l'article tient d'une part à sa dimension comparative sur des cas contrastés, mais aussi et surtout à son angle de vue. Notre objectif n'est pas ici d'évaluer des impacts ni des processus de politiques publiques. Il est plutôt de proposer une analyse des discours qui soutiennent ces politiques, de les examiner à la lumière de chaque contexte national et de les confronter aux références théoriques et opérationnelles auxquelles ils se réfèrent (la version « sophistiquée » de la théorie des droits de propriété et le paradigme d'accompagnement). Cette démarche tire parti de l'expérience empirique singulière des trois auteurs, caractérisée par une présence longue (6, 10 et 15 ans) sur leurs terrains respectifs, et une position d'observation participante des protagonistes des débats et de l'action publique sur le foncier rural à différents niveaux (national/local, État/collectivités locales/société civile).

L'article s'appuie d'une part sur une analyse approfondie des textes officiels.

Ces textes incluent des documents techniques (versions préliminaires de projets de lois, manuels de procédures, etc.) et des documents de nature plus politique (Lettre de politique foncière, documents de stratégies nationaux, minutes des débats parlementaires, etc.). Le positionnement des auteurs leur a permis de rassembler un corpus de textes riche, original et varié, combinant documents publics et à usage interne, voire confidentiels. L'article s'appuie d'autre part sur une somme d'entretiens menés avec des personnes ressources (rédacteurs des projets de lois, chefs de services au sein des ministères et des administrations opérationnelles, bureaucrates aux différents échelons, etc.), ainsi que sur une accumulation d'observations voire de participations actives au sein de différents forums, au niveau national (réunions consultatives ou techniques, ateliers de rédaction des projets de lois) et local. Ces conditions exceptionnelles d'observation des protagonistes et d'accès aux écrits produits dans le processus de formulation d'une politique nous permettent de replacer les discours dans leur contexte, de dévoiler des enjeux sous-jacents et des angles morts, de mettre en évidence des formes d'instrumentalisation rhétorique. En éclairant les processus de conception des réformes, nos analyses rendent également intelligibles les divergences de trajectoires dans leur mise en œuvre.

Sur le plan théorique, notre positionnement est également particulier. Nous portons sur les politiques de formalisation foncière un regard d'économistes, basé sur la mobilisation (critique) de la théorie des droits de propriété, dans sa version « sophistiquée ». Le fait que les promoteurs des réformes dans les trois pays mobilisent explicitement cette même théorie dans leurs discours de justification confère à l'article à la fois son intérêt (la démarche gagne en réflexivité) et sa difficulté (il s'agit avant tout de restituer les discours

des protagonistes des réformes, pas de leur surimposer notre propre vision). En abordant les politiques de formalisation foncière sous l'angle des discours et des acteurs qui les portent, et en intégrant les dimensions de la relation État-Citoyens et de la gouvernance (propres au paradigme d'accompagnement), nous sortons par ailleurs du strict champ de l'analyse économique pour nous rapprocher de l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2000) et de l'anthropologie politique du développement (Lavigne Delville, 2010 ; Chauveau, 2000 ; Jacob et Le Meur, 2010). Pour autant, nous ne revendiquons pas une posture de politologues ou d'anthropologues, qui nous ferait sortir de notre champ de compétences. Plus modestement, nous considérons que la légitimité des analyses présentées dans cet article se fonde sur notre expérience empirique et notre démarche réflexive autour de la théorie des droits de propriété.

Après une présentation des contextes nationaux, des projets de formalisation et de leur état d'avancement (abouti au Mexique, en cours à Madagascar, suspendu en Afrique du Sud), nous proposons une grille d'analyse comparative des registres de justification mis en avant par les promoteurs du projet. Cette grille s'appuie sur les grands volets de justification de la formalisation du foncier rural avancés par la théorie « sophistiquée » des droits de propriété et le paradigme d'accompagnement : (1) formaliser pour sécuriser la propriété foncière ; (2) sécuriser pour moderniser l'agriculture, *via* l'investissement et le jeu des marchés (de la terre et du crédit notamment) ; (3) sécuriser pour renouveler le contrat social entre l'État et les citoyens. L'article conclut que les conditions de pertinence et de faisabilité d'une formalisation systématique du foncier rural ne sont pas toujours réunies, et insiste sur l'importance d'une évaluation *ex ante* au cas par cas.

Éléments de contexte

1. Régimes fonciers concernés par les projets de formalisation

Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, reconnus ou non par le cadre légal antérieur, adossés ou non à des formes d'enregistrement officielles, et articulants sous diverses modalités des droits individuels et collectifs. Ce sont ces régimes qui sont concernés par les projets de formalisation. Cette section en présente les grandes caractéristiques (voir récapitulatif en *tableau 1*).

En Afrique du Sud et à Madagascar avant 2005, en l'absence de titre de propriété privée, le principe de présomption de domanialité prévaut. En pratique, l'occupation et la mise en valeur de ces terres sont organisées autour de systèmes de droits locaux, non reconnus légalement, mais associant à des degrés divers des règles issues de répertoires coutumiers et de l'appareil d'État, *via* les autorités des collectivités locales. À Madagascar, les systèmes de droits locaux associent, dans des proportions variant selon les régions, des formes de propriété individuelle quasiment assimilables à de la propriété privée informelle et des formes de propriété plus collectives (indivision familiale ou insertion dans des dispositifs coutumiers) (Ottino, 1998 ; Muttentzer, 2010). En Afrique du Sud, le registre coutumier, produit d'une histoire complexe qui plonge ses racines dans le régime de l'apartheid, prime (Cousins, 2007). Au Mexique, le principe de présomption de domanialité n'existe pas. L'intégralité du territoire se répartit entre terres publiques, terres en propriété privée et terres *ejidales*. Le régime de l'*ejido*, mis en place avec la réforme agraire au début du XX^e siècle, est une combinaison de droits collectifs et individuels, assimilable, en première analyse, à un régime néo-coutumier (créé et étroitement encadré par l'État) (MacKinlay, 1991 ; Gordillo *et al.*, 1998).

Dans les trois pays, ces régimes de propriété articulent des composantes individuelles et collectives. Ils comprennent, d'une part, des périmètres à usage et modes de gestion collectifs à l'échelle de la communauté tribale/villageoise sud-africaine, de l'*ejido* mexicain, et du village ou du lignage malgache : zones de forêt, de pâture, etc. Ils incluent, d'autre part, des périmètres appropriés et exploités de façon individuelle (même si « l'individu » peut de fait souvent être mieux décrit comme une famille) mais sous contrôle, plus ou moins étroit, d'un collectif local plus large : dans les trois pays, il s'agit typiquement des lots d'habitation, ainsi que des parcelles de culture. Le reste de l'article se concentre sur le cas des parcelles cultivées.

Dans les trois pays, le faisceau des droits individuels sur les parcelles peut être restreint par rapport à la propriété privée, notamment en ce qui concerne les transferts marchands (mise en gage, achat-vente et faire-valoir indirect). Au Mexique (avant la réforme de 1992) comme en Afrique du Sud, ces transferts marchands sont légalement interdits, mais néanmoins pratiqués. Les contrats de faire-valoir indirect, en particulier, sont très fréquents. Cela engendre une situation généralisée de pratiques informelles et illégales au regard du droit national. Le cadre légal malgache présente des ambiguïtés relatives aux transactions foncières (interdiction légale du métayage dans les années 1970, jamais abrogée ; statuts spécifiques avec interdiction de transferts marchands dans certaines zones d'aménagements agricoles). Pour autant, les marchés fonciers (achat-vente et faire-valoir-direct) sont actifs et opèrent selon des systèmes de règles informels locaux.

Des dispositifs d'enregistrement des droits préexistent aux projets de formalisation, sous des modalités variables selon les pays. À Madagascar, il est toujours, en théorie, possible d'engager une procédure

Tableau 1. Régimes fonciers concernés par les projets de formalisation dans les trois pays

	Madagascar	Afrique du Sud	Mexique
Appellation officielle	Propriété privée non titrée	Terres communales	<i>Ejido</i>
Qualification du régime foncier	Juxtaposition de registres coutumiers et d'appropriation privée informelle	Coutumier	Néo-coutumier étatique
Statut légal avant la formalisation	Occupation informelle et présomption de domanialité	Occupation informelle et présomption de domanialité	Oui
Ordre de grandeur	> 80 % de la surface agricole (pas de données officielles disponibles)	13 % du territoire national	50 % du territoire national
Gouvernance foncière locale	<i>De facto</i> : différents types d'acteurs familiaux, coutumiers ou de l'administration territoriale locale, mais sans mandat de l'État	<i>De facto</i> : chefs coutumiers non élus	<i>De jure</i> : autorités <i>ejidales</i> élues, sous contrôle de l'administration centrale
Statut légal du marché foncier	Métayage interdit	Ventes et faire-valoir indirect interdits	

Source : les auteurs.

d'immatriculation aboutissant à l'émission d'un titre de propriété privée. En pratique, ce recours est rare et généralement réservé à une élite économique ou politique. En revanche, de multiples modalités de formalisation locale sont constatées sur le terrain, à travers diverses formes de « petits papiers »¹ (Aubert *et al.*, 2008 ; Boué, 2013). Au Mexique, le régime de l'*ejido* est une construction juridique de l'État, matérialisée par des documents juridiques *ad hoc*. Néanmoins, ceux-ci concernent le périmètre général de l'*ejido* comme entité collective, et non le périmètre des parcelles individuelles. En Afrique du Sud, sur les terres coutumières, aucun dispositif de formalisation officiel ne préexiste au projet de réforme. En revanche, d'autres types de formalisation locale peuvent être mobilisés : petits papiers émis par les chefferies traditionnelles, mais également reçus de l'administration fiscale.

1. Il s'agit d'actes sous seing privé de vente ou d'héritage, ou encore d'attestations de mise en valeur, pour certains délivrés et enregistrés par des autorités administratives locales, même si ces dernières sont légalement dépourvues de prérogatives en matière de foncier.

Au Mexique et en Afrique du Sud, les structures agricoles montrent un dualisme marqué entre un secteur de type agro-entrepreneurial et un secteur de petites exploitations familiales peu capitalisées. Ces inégalités socio-économiques recourent dans une grande mesure les différents régimes de propriété (le secteur capitalisé opère en majorité sur des terres en propriété privée). Elles ont également une composante raciale (les Noirs en Afrique du Sud, les Indiens au Mexique, même si les *ejidos* concernent également une importante population métisse). À Madagascar, la petite agriculture familiale domine, mais les dynamiques récentes des « grandes acquisitions » posent la question de son articulation (y compris dans la dimension foncière) avec un secteur agro-entrepreneurial en essor.

2. Les projets de formalisation

Caractéristiques

Dans les trois pays, le projet de formalisation porte sur les régimes de propriété distincts de la propriété privée titrée. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, et, s'agissant plus précisément des

parcelles de culture, de procéder à une reconnaissance des droits individuels. Cette reconnaissance est basée sur le constat d'une occupation non contestée localement², et matérialisée par l'émission de documents officiels (dans le registre du droit national), pouvant à terme – mais pas nécessairement – évoluer vers des titres de propriété privée.

Au Mexique, le Programme de certification des terres *ejidales* (Procede) fait suite à la promulgation d'une nouvelle loi agraire en 1992 (Téllez, 1993). La réforme maintient l'existence d'un régime foncier *ejidal* distinct de la propriété privée. Elle produit des certificats fonciers uninommatifs émis par le Registre agraire national, un organisme centralisé dépendant du ministère de la Réforme agraire et disposant d'antennes dans chaque État de la Fédération. Ces certificats fonciers sont distincts des titres de propriété privée, à la fois dans la forme et dans le faisceau de droits qu'ils garantissent. Cependant, la nature des droits associés aux certificats marque un assouplissement des restrictions aux pratiques individuelles qui prévalaient antérieurement : les transactions marchandes sont légalisées (certaines formes de contrôle collectif sont néanmoins maintenues, notamment en ce qui concerne les ventes à des extérieurs), et la détention d'un certificat ouvre la possibilité ultérieure de passer sous le régime de la propriété privée.

En Afrique du Sud, le *Communal Land Rights Act* (CLaRA), voté en 2004, confère une personnalité juridique aux communautés tribales et instaure un dispositif permettant de leur transférer des droits fonciers qui relevaient précédemment de la présomption de domaniaité (Department of

Land Affairs, 2004). La loi vise à unifier la diversité des formes de tenure informelles préexistantes, et instaure un nouveau régime de propriété communautaire, combinant éléments collectifs et individuels, ce qui rapproche l'Afrique du Sud du cas mexicain. La légitimité de la propriété est fondée sur la preuve d'une occupation durable et pacifique d'au moins cinq ans. La formalisation doit produire des « *deeds of communal land rights* », délivrés par le ministère des Affaires foncières et du Développement rural. Comme au Mexique, il s'agit de documents distincts des titres de propriété privée, et recouvrant un faisceau de droits distinct également. Dans ce nouveau régime foncier, les transactions foncières sont autorisées, sous contrôle du collectif (à travers des *Land Administration Committees*). Comme au Mexique, il est prévu des passerelles ultérieures vers le régime de la propriété privée.

À Madagascar, la réforme foncière de 2005 met fin à la présomption de domaniaité (comme en Afrique du Sud) et instaure un nouveau régime juridique appelé « propriété privée non titrée » sur les parcelles occupées de manière informelle³ (ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, 2005). Cette propriété privée non titrée peut faire l'objet de formalisation, à l'issue d'une procédure de reconnaissance locale d'une occupation pacifique, avec l'émission d'un certificat foncier, distinct dans sa forme du titre de propriété privée. Ces certificats sont émis par des guichets fonciers placés sous la compétence des communes. À la différence des deux autres pays, les certificats fonciers à Madagascar formalisent un faisceau de droits similaire à celui de la propriété privée, et constituent par conséquent une alternative juridiquement équivalente au titre. Le certificat

2. Par construction, ces projets visent par conséquent à formaliser des droits (et des distributions de droits) existants. Ils n'ont pas pour objet d'allouer ou de redistribuer de la terre.

3. Les zones de pâtures extensives et de forêts ne sont pas concernées par le premier volet de la réforme.

peut faire l'objet de transferts marchands (vente, hypothèque), l'enregistrement de ces transferts étant confié à chaque guichet. À la différence du Mexique, les certificats fonciers peuvent être pluri-nominatifs (au nom des deux conjoints, des membres d'une fratrie ou d'un collectif doté d'une personnalité juridique).

Au Mexique comme en Afrique du Sud, il est prévu que la délivrance des certificats fonciers se fasse en réponse à une sollicitation de l'administration par les communautés concernées, et soit gratuite pour les bénéficiaires. Au Mexique, la formalisation des mutations ultérieures est payante, mais accessible. À Madagascar, la formalisation repose également sur le principe de l'optionnalité, mais le service est payant. Chaque guichet foncier est habilité à fixer une grille tarifaire propre : les tarifs ne sont donc pas uniformes sur le territoire, mais ils restent globalement modiques.

Dans les trois pays, le projet de formalisation précise et redéfinit le périmètre des pouvoirs des instances collectives locales (tableau 2), en les cantonnant à un rôle d'administration foncière, plus ou moins élargi. À Madagascar, la nouvelle politique foncière marque une rupture avec le monopole que détenait jusqu'alors

l'administration centrale. Avancée notable dans un processus de décentralisation, elle confère aux communes de nouvelles compétences relatives à l'enregistrement des droits et des mutations ultérieures sur les terres relevant de la Propriété privée non titrée (Teyssier *et al.*, 2009). Mais ces compétences ne sont pas étendues à d'autres dimensions de la gestion foncière (arbitrage des conflits fonciers notamment).

Au Mexique, les instances de l'*ejido*, qui étaient investies d'un rôle important en matière de contrôle, de sanction, et d'allocation de droits, perdent l'essentiel de leurs prérogatives avec la réforme, y compris en matière d'enregistrement des droits, cette faculté étant recentralisée au niveau du Registre agraire national, qui dépend de l'État fédéral. C'est également le cas en Afrique du Sud, où la formalisation devrait limiter les pouvoirs des chefs coutumiers, en faveur d'institutions locales présentées comme plus démocratiques. Au niveau de la communauté, les *Land Administration Committees*, démocratiquement élus pour 5 ans, sont investis d'une fonction d'administration des terres communautaires, limitée à l'enregistrement des droits et des mutations, ainsi que la fourniture d'assistance

Tableau 2. Les projets de formalisation

	Madagascar	Afrique du Sud	Mexique
Principe de légitimation	Occupation pacifique reconnue par les acteurs locaux		
Support de formalisation	Certificats fonciers pouvant évoluer vers des titres		
Autorité de formalisation	Communes	État central	État fédéral
Régime foncier instauré	Propriété privée non titrée	Officialisation d'un régime coutumier	Maintien d'un régime coutumier
Gouvernance foncière locale <i>de jure</i>	Communes	<i>Land administration committees</i> Réduction des prérogatives des chefs coutumiers Contrôle de l'administration centrale	Réduction des prérogatives des autorités <i>ejidales</i> . Contrôle de l'administration centrale
Statut légal du marché foncier	Interdiction du métayage non abrogée	Légalisé, avec restrictions	

Source : les auteurs.

et de médiation en cas de conflits. Les décisions de ces comités sont par ailleurs placées sous le contrôle et l'approbation d'un *Land Right Board*, dépendant du ministère des Affaires foncières. La formulation de CLaRA est cependant ambiguë sur les conditions de constitution de ces comités (présence ou non des chefs coutumiers, nombres de représentants des catégories dites « vulnérables » – femmes, jeunes, invalides).

État d'avancement en 2014

Au Mexique, le Procède est officiellement conclu depuis 2006 (soit 13 ans après son démarrage). Il a abouti à la délivrance de cinq millions de certificats parcellaires individuels et deux millions de certificats collectifs (correspondant respectivement à 26 et 62 millions d'hectares) à 29 000 *ejidos* et 4,2 millions de bénéficiaires individuels. Le Procède est généralement considéré comme une réussite opérationnelle, liée entre autres aux moyens conséquents déployés par l'État, ainsi qu'au caractère globalement participatif de sa mise en œuvre. Des questions de plus en plus pressantes se posent néanmoins au sujet de l'actualisation du Procède, en lien avec le sous-enregistrement des mutations.

À Madagascar, le processus est en cours. Entre 2006 et 2014, 494 guichets fonciers ont été créés, couvrant un tiers des communes. La plupart ont été mis en place au rythme des financements des bailleurs, fortement ralenti depuis la crise politique de 2009. Environ 192 000 demandes ont été déposées, conduisant à l'émission de 106 000 certificats, portant sur une superficie totale d'environ 127 000 hectares. Les procédures sont globalement fonctionnelles, beaucoup plus abordables et proches des réalités locales que celles de l'immatriculation, mais des questions se posent sur le faible niveau de demandes de certificats de la part de la population rurale, ainsi que sur le faible taux d'enregistrement des mutations (*infra*).

En Afrique du Sud, la formalisation est restée au stade de projet. Son application est suspendue depuis la déclaration par la Cour Suprême de non-constitutionnalité de CLaRA en 2010. La non-constitutionnalité porte sur des points de procédure en apparence anecdotiques, mais qui représentent l'aboutissement d'une démarche de blocage portée par des communautés tribales, avec le support d'acteurs de la société civile et du monde académique, axée sur le thème de la gouvernance foncière locale et sur les risques de dérives dans l'exercice du pouvoir foncier par les chefferies coutumières.

Les discours de la formalisation

Cette section s'intéresse aux discours portés par les promoteurs des projets de formalisation, au sein de l'appareil d'État. Elle en présente les principaux éléments de langage, ainsi que leur raccordement théorique, en examinant les concepts mobilisés, les définitions qui les sous-tendent, et les chaînes de causalité mises en avant. Cette section s'attache également à resituer ces discours dans leur contexte national et à en faire ressortir les éventuelles zones d'ombres et les ambivalences. Les discours peuvent être analysés, dans la ligne de l'approche cognitive des politiques publiques, comme porteurs d'une vision du monde. Ils présentent également une dimension instrumentale dans le jeu politique : selon les cas, il peut s'agir d'assurer des financements, de construire une légitimité, de faciliter la mise en œuvre opérationnelle.

1. Formaliser pour mettre un terme à l'insécurité foncière

Dans les trois pays, l'objectif mis en avant est de mettre un terme à l'insécurité de la propriété foncière. Cependant, l'insécurité est un concept polysémique. On peut distinguer deux grands axes (Bruce et Migot-Adholla, 1994 ; Benjaminsen et Lund,

2003). Le premier se réfère à la substance des droits, et notamment à l'étendue du faisceau de droits individuels (par rapport à l'étalon que constituerait la propriété privée). Le second se réfère au niveau d'assurance quant à la possibilité d'exercice de ces droits dans la durée. La conception de l'insécurité dans les trois pays, telle que posée ou implicite dans les discours, est susceptible de varier dans cet espace à deux dimensions.

Au Mexique, l'insécurité foncière est plutôt envisagée sous l'angle du faisceau de droits et, symétriquement, la sécurisation foncière est plutôt présentée comme l'élargissement des prérogatives individuelles, au détriment des formes de régulation collective. Mais cela ne va pas sans ambivalence. L'expression la plus manifeste de ces nouvelles prérogatives individuelles est en effet le droit de vendre ou d'acheter de la terre *ejidale*. La légalisation du marché foncier est au cœur de la réforme. Or ses promoteurs ne communiquent pratiquement pas sur ce thème (cf. *infra*). D'autre part, le caractère uninominatif du certificat foncier fait abstraction des conjoints des bénéficiaires (les épouses, dans 80 % des cas), qui voient de fait leur niveau de sécurité foncière diminuer.

À Madagascar et en Afrique du Sud, l'insécurité foncière est davantage posée en termes d'assurance dans l'exercice des droits fonciers. À Madagascar, l'insécurité est présentée comme généralisée, sans qu'une définition précise soit fournie ni que ses sources soient explicitement énoncées, au-delà de l'absence de formalisation légale. Le faisceau de droits référent est celui de la propriété privée individuelle (la Lettre de politique foncière annonce la fin des régulations coutumières), mais il reste émaillé des ambiguïtés liées à l'empilement des cadres législatifs antérieurs et des normes de régulation locales. En Afrique du Sud, la définition de l'insécurité est déconnectée de la référence au faisceau

de droits. Elle est par ailleurs explicitement adossée à l'histoire raciale du pays. La Constitution de 1996 établit ainsi la responsabilité de l'État : « ... *A person or community whose tenure of land is legally insecure as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled [...] either to tenure which is legally secure, or to comparable redress*⁴. »

Dans aucun des trois pays, la relation entre formalisation des droits (assimilée à l'émission de documents fonciers officiels, même s'il ne s'agit pas de titres de propriété) et sécurisation foncière n'est posée comme problématique ni discutée. Cette relation (et son corollaire inversé : informalité égale insécurité) est posée comme une équivalence, alors même que de nombreux travaux scientifiques depuis les années 1990 ont contribué à la remettre en cause, en mettant en avant la nécessité de préciser l'identité des acteurs, la nature des droits et la teneur des enjeux locaux (Bruce et Migot-Adholla, 1994 ; Benjaminsen et Lund, 2003 ; Colin *et al.*, 2009). En Afrique du Sud, certains acteurs craignent précisément que le processus de formalisation de la tenure coutumière induise de l'insécurité foncière pour certaines catégories. Au Mexique et à Madagascar, le thème est moins sensible, mais pour autant, ni la revue de littérature ni les données de terrain des auteurs ne permettent de confirmer la thèse d'une situation initiale d'insécurité généralisée (Bouquet, 2009 ; Burnod *et al.*, 2012).

Ces discours officiels, qui se présentent comme un diagnostic, semblent destinés surtout à construire une légitimité aux projets de réforme, vis-à-vis de différents types d'acteurs. À Madagascar, il s'agit de convaincre les bailleurs de financer la

4. Toute personne ou communauté se trouvant en situation d'insécurité foncière suite à des lois ou des pratiques racialement discriminatoires est en droit d'obtenir une sécurisation foncière légale ou une compensation équivalente.

réforme. Au Mexique, où la réforme est financée sur fonds fédéraux, l'enjeu est de nature politique : il s'agit de présenter un projet technocratique *top-down* comme une réponse de l'État à une demande qui émanerait de la base.

Un aspect particulier, qui renvoie au paradigme d'accompagnement, concerne le rôle de l'appartenance à un collectif en tant que source de sécurisation (Lavigne Delville, 1998). Au Mexique, les discours autour de la réforme intègrent cette dimension en mettant l'accent sur la préservation du système *ejidal* (avec un aménagement substantiel de ses modalités de gouvernance), en complément du processus de certification individuelle. En Afrique du Sud, la dimension de l'appartenance à la communauté est également prise en compte, puisque CLaRA lui confère une reconnaissance légale. Mais le lien entre appartenance communautaire et sécurité foncière n'est pas plus univoque que celui entre formalisation et sécurité foncière. Les ambiguïtés dans le texte de CLaRA l'illustrent bien. Pour les chefs coutumiers, l'enjeu est de mobiliser ce type de discours pour maintenir leurs prérogatives locales. Pour la société civile, qui se fait l'écho des membres des communautés, l'enjeu est au contraire de démocratiser le jeu local (le système de gouvernance coutumier est parfois qualifié de « néo-féodal ») et de faire entendre la voix d'autres sous-groupes (notamment les femmes et les jeunes). La question de la gouvernance foncière au sein des communautés constitue de fait le principal point d'achoppement du projet de formalisation en Afrique du Sud (Claassens et Cousins 2009).

Depuis quelques années, au niveau international, la question de l'insécurité foncière sur les terres non titrées est étroitement associée au phénomène des grandes acquisitions foncières (Deininger, 2011 ; Anseeuw et Taylor, 2014). Cette dimension est absente des discours autour

des projets de formalisation dans les trois pays, parce que ces derniers sont antérieurs à l'émergence de cette nouvelle façon de poser le problème. Au Mexique, la question trouve néanmoins des échos dans le thème de la lutte contre le latifundisme, central dans le processus de construction de la légitimité de l'État Mexicain au cours du XX^e siècle. L'interdiction de marché foncier sur les terres *ejidales* avant 1992 visait précisément à contrecarrer des dynamiques de reconcentration foncière *via* l'achat ou la location de terres. En Afrique du Sud, la question des inégalités foncières recoupe surtout l'histoire de l'apartheid. La propriété de la terre par des étrangers fait débat, mais elle ne concerne pas les communautés tribales. À Madagascar, en revanche, la dynamique des grandes acquisitions a relancé les discours officiels prônant la formalisation pour sécuriser les populations locales. Elle illustre également le caractère fragmenté, voire schizophrénique, du fonctionnement de l'appareil d'État. La politique d'accueil des investisseurs, qui constitue une menace réelle pour la sécurité foncière des populations locales, est portée par le ministère en charge de l'Aménagement du territoire et du Foncier, également impliqué dans la formalisation de la propriété privée non titrée (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011 ; Burnod *et al.*, 2013a, 2013b).

2. Sécuriser le foncier pour moderniser l'agriculture

En Afrique du Sud, le projet de formalisation est totalement déconnecté des questions agricoles. Dans le texte de CLaRA, il n'est que très peu fait mention d'agriculture (ou plus largement de développement économique). Le projet est porté par le ministère des Affaires foncières. Le ministère de l'Agriculture n'y est pas associé.

Au Mexique et à Madagascar, en revanche, cet argumentaire est central. Au Mexique, les expressions « croissance » et

« niveaux de vie des producteurs ruraux » figurent en première ligne de l'exposition des motifs de la loi agraire de 1992, et le deuxième titre de la loi (après les dispositions préliminaires) porte sur le « développement agricole ». La sécurité foncière est posée comme « la base et le présupposé de tous les instruments de développement pour le secteur rural ». On peut cependant noter que la réforme est pilotée par le ministère de la Réforme agraire, qui est de nature corporatiste et non sectorielle. Le ministère de l'Agriculture n'est pas associé à la réforme.

À Madagascar, les deux premières finalités énoncées dans la Lettre de politique foncière de 2005, portent respectivement sur l'investissement privé et la production agricole. La Lettre reprend également à son compte le projet présidentiel de favoriser « le passage d'une économie de subsistance à une économie de marché ». Dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté, établi à la même période, un lien de causalité est établi entre rareté des titres, faiblesse de l'investissement, barrières d'accès au crédit et faible productivité agricole. Le portage de la réforme est d'ailleurs initialement confié au ministère de l'Agriculture. Dans un second temps, cependant, il est transféré vers le ministère en charge de l'Aménagement du territoire et du foncier.

De même que la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière est posée comme une équivalence, la relation de causalité entre sécurité foncière et modernisation de l'agriculture *via* l'investissement et les marchés fonciers est très peu discutée.

En ce qui concerne l'investissement, des études quantitatives comparant les performances économiques de différents régimes de droits et de formalisation foncière, au Mexique (Heath 1992) et à Madagascar (Jacoby et Minten, 2007) ne permettent pas de conclure à une différence significative.

Une explication tient à ce que les marchés du crédit rural sont soumis à de très fortes imperfections dans l'ensemble des pays en développement : l'offre est insuffisante et la demande souvent autolimitée par des considérations de risque (Adams et Vogel, 1986 ; Hoff et Stiglitz, 1993 ; Boucher *et al.*, 2009 ; Ali *et al.*, 2014). Sous contraintes d'accès au crédit, il est peu probable que les effets attendus de la formalisation foncière se concrétisent.

Par ailleurs, le thème des marchés fonciers (à l'achat-vente comme en faire-valoir indirect) est absent des discours ou alors traité de manière très elliptique. Cette évanescence tranche à la fois avec le caractère central du marché foncier dans la théorie économique, avec la réalité des pratiques sur le terrain et avec l'ampleur des enjeux sous-jacents, en termes d'efficacité et d'équité. À Madagascar, le thème du marché foncier ne semble pas particulièrement sensible, même si le métayage, considéré comme rétrograde et oppressif, a été interdit dans les années 1970. La priorité de la politique foncière est simplement placée ailleurs. Au Mexique, en revanche, le thème est perçu comme politiquement explosif, en raison de ses racines historiques et de ses implications potentielles en termes d'inégalités (Bouquet et Colin, 2009). La légalisation du marché foncier constituant le point focal de la réforme, son absence dans les discours est révélatrice d'une volonté délibérée d'éviter de susciter des controverses.

3. Sécuriser le foncier pour renouveler le contrat social État-citoyen

Dans les trois pays, la formalisation des droits (y compris dans le processus qui aboutit à l'établissement d'un certificat foncier) fait également l'objet d'une justification d'ordre politique et symbolique, au titre d'un renouvellement du contrat social liant l'État et les citoyens concernés (Sikor et Lund, 2009). Comme nous

venons de le voir, ce registre de justification est quasiment exclusif en Afrique du Sud. Au Mexique et à Madagascar, les deux registres (contrat social et développement économique) se complètent. Des différences supplémentaires, dans la nature de l'argumentaire, peuvent également être relevées.

Réparer des préjudices

En Afrique du Sud, le discours se situe clairement dans une logique de réparation, découlant de promesses formulées dans la Constitution de 1996 sur l'homogénéisation du pays et l'inclusion des territoires marginalisés sous l'apartheid. On peut établir un parallèle avec la Constitution mexicaine de 1917, rédigée au terme de sept années de guerre civile. La population noire n'est pas la seule catégorie signalée comme devant faire l'objet de réparation sur le plan foncier. Suite à la mobilisation de la société civile dans le processus d'élaboration de la réforme, les catégories des femmes et des jeunes sont également mises en avant (Anseeuw et Bouquet, 2010).

Accompagner l'évolution des droits fonciers locaux

On retrouve dans les trois pays des déclinaisons du paradigme d'accompagnement des droits fonciers locaux formalisé par Bruce et Migot Adholla (1994). Cette ligne d'argumentaire trouve une traduction dans la façon dont sont présentées les procédures de formalisation. Dans les trois pays, le dispositif central est celui de la reconnaissance contradictoire de la situation foncière locale, qui incorpore des possibilités de recours en différents points du processus, assorties de mécanismes de résolution des conflits. À Madagascar, la Lettre de politique foncière parle de « rapprocher le légal et le légitime », ou encore de « cadastre citoyen ». Mais il est intéressant de noter qu'elle parle également de mettre fin aux régulations coutumières. Les droits fonciers locaux sont considérés à travers le

prisme de l'individu. En Afrique du Sud, le texte de CLaRA consacre de longs développements à la procédure de reconnaissance des droits communaux, évoquant une enquête locale « approfondie » et « inclusive ».

Au Mexique et à Madagascar, l'argumentaire se formule également sous l'angle de l'amélioration de la qualité des interactions entre l'administration et les usagers. L'accent est mis sur l'accessibilité, la proximité et la transparence. Au Mexique, cela passe par un renforcement des équipes locales de l'administration centrale. À Madagascar, cela s'inscrit dans un discours plus général sur la décentralisation. Dans la Lettre de politique foncière, les collectivités locales sont considérées comme plus à même d'améliorer l'accessibilité des institutions et des procédures d'enregistrement, et, au-delà, de favoriser la cohésion sociale locale, de gérer la fiscalité et d'aménager le territoire.

En ce qui concerne les procédures connexes, notamment la validation et l'enregistrement des mutations, les discours perdent en clarté. À Madagascar, il est intéressant de noter que, malgré le discours de rapprochement entre « le légal et le légitime », les procédures préexistantes d'enregistrement des mutations (qui s'appuient sur des petits papiers avec différentes modalités de validation par des instances officielles), sont complètement ignorées. C'est le cas pour les achats-ventes mais également pour les transmissions par héritage, et notamment pour les indivisions. Cette posture, qui entre en contradiction avec le paradigme d'accompagnement, génère une juxtaposition de pratiques plus ou moins raccordées au nouveau cadre légal. Au Mexique, les procédures administratives mises en place n'entrent pas en concurrence avec des pratiques antérieures. Cependant, leur traitement dans le discours est hétérogène : l'accent est mis sur la résolution des conflits et sur

les transmissions par héritage ; les questions de validation et d'enregistrement des achats-ventes sont totalement passées sous silence, alors qu'elles auraient au contraire dû être diffusées massivement pour constituer un socle d'information commun. Cela a alimenté le développement d'un marché informel considérable (Bouquet, 2009). Dans les deux pays, le risque est celui d'une désactualisation rapide de l'information contenue dans les certificats fonciers.

Répondre à une demande d'en bas

Un argumentaire lié au précédent consiste à poser le projet de formalisation comme répondant à une demande émanant de la base. Cet élément de discours est très net dans le cas du Mexique et de Madagascar, moins dans le cas de l'Afrique du Sud, où la question a été tournée différemment (à travers le caractère inclusif du processus même de rédaction de la loi). Au Mexique, l'exposition des motifs de la Loi agraire de 1992 indique textuellement que « les paysans demandent le changement ». Le manuel d'opération du Procédé insiste sur le caractère optionnel du dispositif, censé révéler une demande. À Madagascar, la Lettre de politique foncière de 2005 parle de « demande massive en sécurisation foncière », et la procédure est optionnelle également.

Il est possible de porter un regard rétrospectif sur cet élément de discours. Au Mexique, le fait que le Procédé ait finalement couvert de manière quasiment exhaustive le périmètre du secteur *ejidal* semble appuyer en première analyse l'argument de l'existence d'une demande. Cependant, il serait plus précis de parler de demande induite ou de non-opposition plutôt que de demande spontanée. L'administration mexicaine a en effet déployé des efforts très conséquents pour amener les *ejidos* à participer au Procédé. Le caractère gratuit de la formalisation a également facilité l'adhésion au programme. À Madagascar,

où la formalisation est payante et où les guichets fonciers sont loin de disposer d'une capacité de promotion comparable à celle observée au Mexique, le constat en 2014 tend à considérablement réviser le discours d'une demande massive (même s'il est probablement trop tôt pour formuler la conclusion inverse). La question centrale est de savoir si cela renvoie à un problème de solvabilité (mais les tarifs pratiqués sont objectivement modiques) ou si cela remet plus fondamentalement en cause le diagnostic initial d'insécurité foncière généralisée (Bezu et Holden, 2014 posent un diagnostic et un questionnement très semblables pour le cas de l'Éthiopie).

*

* *

Cet article propose une analyse comparative des registres de justification mis en avant par les promoteurs de projets de formalisation à grande échelle du foncier rural au Mexique, à Madagascar et en Afrique du Sud. La contribution discute en particulier du sens donné dans les trois pays au concept fondateur de sécurité foncière. Au-delà des différences de définition (sur l'étendue des droits et/ou sur l'assurance quant à l'exercice de ces droits), un point commun est que, dans aucun des trois pays, la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière n'est posée comme problématique, alors même que de nombreux travaux scientifiques depuis les années 1990 ont contribué à la remettre en cause.

De fait, dans les trois pays, les travaux de terrain confirment une situation beaucoup plus nuancée. En Afrique du Sud, c'est précisément le caractère controversé de cette relation qui contribue à expliquer la situation de blocage actuel. Au Mexique et à Madagascar, le recours à la formalisation par les acteurs locaux ne peut pas être directement interprété comme une confirmation *a posteriori* de ce type de discours. Au Mexique, la « demande »

de formalisation a été largement induite par une politique volontariste et ne traduisait pas nécessairement un sentiment d'insécurité sur le terrain. À Madagascar, la demande observée reste encore très en deçà du diagnostic initial. En outre, dans les deux pays, la formalisation ne se substitue pas aux pratiques de sécurisation antérieures. Elle vient plutôt compléter des registres de sécurisation préexistants.

La contribution compare également les poids respectifs accordés dans les discours aux deux grandes finalités associées à la sécurisation foncière en milieu rural, l'une de nature économique (la modernisation de l'agriculture), l'autre de nature socio-politique (le renouvellement du lien État-citoyens). Ces questions se posent de manière différente dans les trois pays, en lien avec leur trajectoire historique, politique et économique. Cependant, un point commun est l'importance du discours socio-politique. En Afrique du Sud, le discours économique n'est même pas mobilisé pour justifier le projet de formalisation. On peut se demander si la formalisation foncière constitue un instrument de politique

publique approprié au regard de ce type d'enjeux.

Le statut des chaînes de causalité énoncées dans les discours est également examiné. De même que la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière est posée comme une équivalence, la relation de causalité entre sécurité foncière et modernisation de l'agriculture via l'investissement n'est pas discutée, alors que les marchés du crédit rural sont soumis à de très fortes imperfections. Par ailleurs, le discours sur la formalisation des droits ne s'accompagne pas d'un discours sur la formalisation des transferts (via l'héritage et surtout via le marché foncier). Le traitement elliptique du marché foncier tranche à la fois avec son caractère central dans la théorie économique, avec la réalité des pratiques sur le terrain et avec l'ampleur des enjeux sous-jacents en matière d'équité et de sécurité foncière. Ce qui est en jeu, très concrètement, ce sont les perspectives d'actualisation dans la durée des systèmes de formalisation. Dès lors, la question « pourquoi formaliser » se pose avec une acuité renouvelée. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Adams D. W., Vogel R. C. (1986). Rural financial markets in low-income countries: Recent controversies and lessons. *World Development*, vol. 14, n° 4, pp. 477-487.
- Ali D. A., Deininger K., Duponchel M. (2014). Credit Constraints and Agricultural Productivity: Evidence from rural Rwanda. *The Journal of Development Studies*, pp. 1-17.
- Andrianirina Ratsialonana R., Ramarojohn L., Burnod P., Teyssier A. (2011). Après Daewoo ? *État des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar*. Montpellier, CIRAD, Observatoire du Foncier de Madagascar,
- International Land Coalition, http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/CIRAD_OF_Mada_FRE_web_16.03.11.pdf
- Anseeuw W., Bouquet E. (2010). *The renovation of public policy and the politics of communal land reform in South Africa*. Paris, AFD, Comité technique « Foncier et Développement », Collection 'Focales', 104 p., <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche/rapports-finaux>
- Anseeuw W., Taylor M. (2014). Factors shaping the global land rush. In A. Reid Ross (dir.),

- Grabbing back: essays against the global land grab*, Oakland, AK Press, pp. 45-60.
- Atwood D. A. (1990). Land registration in Africa: The impact on agricultural production. *World Development*, vol. 18, n° 5, pp. 659-671.
- Aubert S., Karpe P., Razafiarison S., Ralambomanana K., Ranaivoson A. T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand A. (2008). Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanadriana. In S. Sandron (dir.), *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*, Antananarivo-Paris, Karthala, pp. 195-209.
- Benjaminsen T., Lund C. (dir.) (2003). *Securing land rights in Africa*. London, Frank Cass.
- Bezu S., Holden S. (2014). Demand for second-stage land certification in Ethiopia: Evidence from household panel data. *Land Use Policy*, vol. 41, pp. 193-205.
- Boserup E. (1965). *The conditions of agricultural growth. The economics of agrarian change under population pressure*. London, Allen & Unwin.
- Boucher S., Guirkingier C., Trivelli C. (2009). Direct Elicitation of Credit Constraints: Conceptual and Practical Issues with an Application to Peruvian Agriculture. *Economic Development & Cultural Change*, vol. 57, n° 4, pp. 609-640.
- Boué C. (2013). *Changement institutionnel et pratiques de sécurisation des droits fonciers. Le cas d'une commune rurale des hautes terres malgaches*. (PhD – Thèse de doctorat), Université Montpellier 1, Supagro Montpellier, Montpellier.
- Bouquet E. (2009). State-led land reform and local institutional change: land titles, land markets and tenure security in Mexican communities. *World Development*, vol. 37, n° 8, pp. 1390-1399.
- Bouquet E., Colin J.-P. (2009). L'État, l'*ejido* et les droits fonciers : ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique. In J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp. 299-332.
- Bromley D. W. (1989). Property relations and economic development: The other land reform. *World Development*, vol. 17, n° 6, pp. 867-877.
- Bruce J., Migot-Adholla S. (dir.) (1994). *Searching for land tenure security in Africa*. Dubuque, Kendall/Hunt.
- Burnod P., Andrianirina N., Boue C., Gubert F., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., Rabeantoandro R., Ratovoariny R. (2012). Land reform and certification in Madagascar: does perception of tenure security matter and change? *Annual World Bank Conference on Land and Poverty*, Washington, USA, 23-26 April.
- Burnod P., Andrianirina Ratsialonana R., Teyssier A. (2013a). Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers Agricultures*, vol. 22, n° 1, pp. 33-38.
- Burnod P., Gingembre M., Andrianirina Ratsialonana R. (2013b). Competition over Authority and Access: International Land Deals in Madagascar. *Development and Change*, vol. 44, n° 2, pp. 357-379.
- Chauveau J.-P. (2000). Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. *Politique africaine*, vol. 2000, n° 78, pp. 94-125.
- Chauveau J.-P. (2013). Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale. In *Comité technique Foncier et Développement*, Paris.
- Claassens A., Cousins B. (2009). *Land, Power and Custom: Controversies Generated by South Africa's Communal Land Rights Act*. Ohio University Press.
- Colin J.-P., Le Meur P.-Y., Léonard E. (dir.) (2009). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris, Karthala, pp. 1-68.
- Cousins B. (2007). More Than Socially Embedded: The Distinctive Character of Communal Tenure Regimes in South Africa and its Implications for Land Policy. *Journal of Agrarian Change*, vol. 7, n° 3, pp. 281-315.

- Deininger K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington, D.C., The World Bank.
- Deininger K., Feder G. (2009). Land registration, governance, and development: evidence and implications for policy. *The World Bank Research Observer*, vol. 24, n° 2, pp. 233-266
- Deininger K. (2011). Challenges posed by the new wave of farmland investment. *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, n°2, pp. 217-247.
- Demsetz H. (1967). Toward a theory of property rights. *American Economic Review*, vol. 57, n° 2, pp. 347-359.
- Department of Land Affairs (2004). Communal Land Rights Act, 2004, Act No. 11 of 2004. Pretoria. *Government Gazette*, vol. 469, 20 July, No. 26590, <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=67949>
- Feder G., Feeny D. (1993). The theory of land tenure and property rights. In K. Hoff, A. Braverman, J. E. Stiglitz (dir.), *The economics of rural organization. Theory, practice, and policy*. New York, Oxford University Press-The World Bank, pp. 240-258.
- Feder G., Noronha R. (1987). Land rights systems and agricultural development in Sub-Saharan Africa. *The World Bank Research Observer*, vol. 2, n° 2, pp. 143-169.
- Gordillo de Anda G., Janvry A. D., Sadoulet E. (1998). Between political control and efficiency gains: the evolution of agrarian property rights in Mexico. *Cepal Review*, vol. 1998, n° 66, pp. 151-170.
- Heath J. (1992). Evaluating the impact of Mexico's land reform on agricultural productivity. *World Development*, vol. 20, n° 5, pp. 695-711.
- Hoff K., Stiglitz J. E. (1993). Imperfect information and rural credit markets: puzzles and policy perspectives. In K. Hoff, A. Braverman, J. E. Stiglitz (dir.), *The economics of rural organization. Theory, practice, and policy*. New York, Oxford University Press – The World Bank, pp. 33-52.
- Jacob J.-P., Le Meur P.-Y. (2010). *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*. Paris, Karthala.
- Jacoby H. G., Minten B. (2007). Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective? Evidence from Madagascar. *World Bank Economic Review*, vol. 21, n° 3, pp. 461-485.
- Lavigne Delville P. (1998). La sécurisation de l'accès aux ressources par le titre ou l'inscription dans la communauté ? In P. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, pp. 76-86.
- 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 sciences politiques*, vol. 60, n° 3, pp. 467-491.
- Mackinlay H. (1991). La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional. In A. Massolo, M. Bassols (dir.), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, Mexico, Universidad Autónoma Mexicana, pp. 117-167.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (2005). *Lettre de politique foncière*, <http://www.maep.gov.mg/lpf.htm>.
- Muller P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In Les approches cognitives des politiques publiques, *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, n° 2, pp. 189-216.
- Muttenter F. (2010). *Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts*. Paris-Genève, Karthala.
- Place F. (2009). Land Tenure and Agricultural Productivity in Africa: A Comparative Analysis of the Economics Literature and Recent Policy Strategies and Reforms. *World Development*, vol. 37, n° 8, pp. 1326-1336.
- Platteau J.-P. (1996). The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa: a critical assessment. *Development and Change*, vol. 27, n° 1, pp. 29-86.

- Ottino P. (1998). *Les champs de l'ancestralité à Madagascar. Parenté, alliance et patrimoine*. Paris, Karthala.
- Sikor T., Lund C. (2009). Access and Property: a Question of Power and Authority. *Development and Change*, vol. 40, n° 1, pp. 1-22.
- Sjaastad E., Bromley D. W. (2000). The prejudices of property rights. On individualism, specificity and security in property regimes. *Development Policy Review*, vol. 18, n° 4, pp. 365-389.
- Sjaastad E., Cousins B. (2009). Formalisation of land rights in the South: An overview. *Land Use Policy*, vol. 26, n° 1, pp. 1-9.
- Téllez L. (dir.). (1993). *Nueva legislacion de tierras, bosques y aguas*. Mexico, Fondo de Cultura Economica.
- Teyssier A., Andrianiriana-Ratsialonana R., Razafindralambo R., Razafindrakoto Y. (2009). Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar: processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière. In J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, IRD Karthala, pp. 273-97.