



HAL
open science

“ Faire avancer le schmilblick. ” Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin

Thibault Boughedada

► To cite this version:

Thibault Boughedada. “ Faire avancer le schmilblick. ” Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin. *Critique Internationale*, 2023, *Critique Internationale*, 101 (4), pp.33-52. 10.3917/crii.101.0033 . hal-04394296

HAL Id: hal-04394296

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04394296v1>

Submitted on 15 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

« Faire avancer le schmilblick ». Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin.

Résumé : À partir de l'ethnographie des séances de travail du « sous-groupe foncier » à l'ambassade des Pays-Bas de Cotonou au Bénin, cet article analyse le caractère politique des prises de position des experts et le rôle de médiateur de politiques publiques qu'ils incarnent dans la mise en œuvre de la réforme foncière initiée depuis 2015. Les séances du sous-groupe constituent un forum de professionnels de l'action publique foncière où sont débattues les orientations techniques de la mise en œuvre, notamment quant à la réalisation d'un futur cadastre national. En négociant et en expérimentant les modalités pratiques de la réforme foncière, les experts fonciers se positionnent ainsi à l'interface entre agence déconcentrée et institutions décentralisées pour faire valoir leurs intérêts autant que leurs réserves sur le devenir de cette politique et de ses instruments.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

Ambassade des Pays-Bas au Bénin, Cotonou, réunion du « sous-groupe foncier » du 2 mai 2018. Huit experts sont présents. On y retrouve tout d’abord les responsables des trois principaux projets intervenants sur le secteur foncier, à savoir le Projet Foncier Local (PFL), financé par la coopération néerlandaise, le Projet d’Appui à l’Agriculture dans le département des Collines (PADAC), financé par la coopération française, et le projet Promotion d’une Politique Foncière Responsable (ProPFR), financé par la coopération allemande. Les experts du PFL et du PADAC sont béninois, celui du ProPFR est un expatrié français. Sont également présents une experte française qui représente le Projet d’appui à la déconcentration et la décentralisation (PA2D), financé par l’ambassade française, le chef des opérations foncières de l’Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), qui est béninois, un économiste allemand de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)¹, un consultant béninois pour le ProPFR, et la première secrétaire de l’ambassade des Pays-Bas, qui est de nationalité néerlandaise. Dans une volonté de synthétiser les prises de paroles qui ont émaillé cette séance de travail de près de deux heures, le responsable du ProPFR prend la parole. Il s’adresse d’un ton ferme à la petite dizaine de participants. Il assure que « des choses très importantes ont été dites là. De la production de données à la mise à jour, il y a plein de questions ». Il demande alors aux autres participants « qu’est-ce qu’on veut faire au Bénin avec ce foncier ? Avec ces outils ? ». Puis il ajoute : « J’ai une question pour vous : qui finance ? *Who’s the boss* ? Qui gouverne ? Tous les partenaires, y compris les partenaires techniques et financiers, doivent faire avancer le schmilblick ». Derrière ces interrogations d’ordre bureaucratique et technique exprimé par l’expert du ProPFR se joue une politisation discrète et feutrée des suites à donner à la mise en œuvre du Code foncier & domanial, voté en 2013 et progressivement appliqué depuis 2015. Ici, la question de la politisation est envisagée comme la mise en débat d’un enjeu social². À l’inverse, la dépolitisation est entendue comme un phénomène d’évitement du débat de nature politique et du contournement des dimensions potentiellement conflictuelles³.

¹ Banque allemande qui finance plusieurs projets au Bénin, notamment des Plans fonciers ruraux dans le département de l’Atakora.

² La notion de politisation est ici envisagée à partir de Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 5 (no. 3), 2016, pp. 113-129. ; Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 76 (no. 3), 2017, pp. 9-19.

³ La notion de dépolitisation est ici envisagée à partir de Nina Eliasoph, *Avoiding Politics : How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 330p.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

À partir de matériaux ethnographiques, cet article met en lumière la mise en œuvre de la politique foncière dans sa dynamique de travail bureaucratique et la façon dont les problèmes techniques de mise en œuvre des procédures et des solutions sont négociés sous l'impulsion des experts fonciers. L'organisation même des séances de travail du sous-groupe foncier et le contenu technique, mais non moins politique des débats donnent à voir les objectifs et positionnements différenciés des différents experts. En tant que « forum » où sont spécifiées les orientations des instruments⁴ d'action publique débattus par des groupements d'experts⁵ et les rapports de force entre acteurs⁶, le sous-groupe foncier constitue un « espace socioprofessionnel de production de sens »⁷ qui conditionne les débats autour de la fabrique de l'action publique foncière. Ces instruments, dont le financement est assuré par les projets des bailleurs, s'inscrivent en effet à l'interface entre fabrique endogène des bureaucraties⁸ d'États et dispositifs exogènes promus par l'aide internationale. Dans une perspective cognitiviste, ce type de forum est producteurs de représentations, de croyances et d'idées qui peuvent être sujettes à interprétations et controverses selon les intérêts et cartes mentales des acteurs autant

⁴ Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de SciencesPo, Paris, 2014, 528p. ; Philippe Lavigne Delville et Sina Schlimmer, « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27 (no. 2-3), 2020, pp. 9-32.

⁵ Laurie Boussaguet, « Forums », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 273-278. ; Eve Fouilleux, Bruno Jobert. « Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 16 (no. 3), 2017, pp. 9-36.

⁶ Boughedada, Thibault, et Philippe Lavigne Delville. « Ateliers participatifs et fabrique des politiques publiques en régime d'aide : le Forum national sur le foncier de 2018 au Bénin », *Politique africaine*, vol. 164, no. 4, 2021, pp. 101-120.

⁷ Nicolas Gaidet, Eve Fouilleux, « Entre alliances et métriques. Dynamiques de débat sur les politiques globales de protection de la biodiversité », *Revue française de science politique*, vol. 68 (no. 4), 2018, pp. 669-690.

⁸ Béatrice Hibou, « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain » dans Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*. Paris, La Découverte, 2012. pp. 7-20.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

que par les rapports de forces institutionnels en vigueur⁹. Ces forums peuvent ainsi se catégoriser comme de véritables lieux de fabrique de cette action publique internationale¹⁰.

À l'instar de nombreux pays « sous régime d'aide », la forme « projet »¹¹ est la principale modalité de délivrance de l'aide internationale au Bénin. Ces projets, composés d'experts, incarnent la présence des bailleurs internationaux au sein des administrations sectorielles dans un contexte où la déclaration de Paris insiste sur l'appropriation des programmes par les pays bénéficiaires¹². Les projets se déploient sur le terrain à partir de structures dédiées autant que par des personnels experts recrutés qui se consacrent partiellement ou totalement aux activités. En ce sens, et à l'instar des « enclaves bureaucratiques »¹³, les projets forment une administration soutenue par les bailleurs, mais qui n'est pas fondamentalement distincte¹⁴ des entités ministérielles dont ils dépendent. En dépit de l'apolitisme revendiqué par les bailleurs¹⁵, et alors que l'industrie du développement est régulièrement considérée comme une machine anti-politique depuis les travaux de James

⁹ Peter A. Hall, « The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations » dans Mark Lichbach, Alan Zuckerman (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207. ; Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, 328 p. ; Eve Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol. 50 (no. 2), pp. 277-305.

¹⁰ Johanna Siméant, « Localiser le terrain de l'international », *Politix*, vol. 100 (no. 4), 2012, pp. 129-147.

¹¹ Albert O. Hirschman, *Development projects observed*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1967, 197 p. ; Giorgio Blundo, « Une administration à deux vitesses : Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203 (no. 2-3), 2011, pp. 427-452. ; Philippe Lavigne Delville, « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet » », *Revue Tiers Monde*, vol. 211 (no. 3), 2012, pp. 153-168. ; Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*. Paris, Karthala, 2021, 480p.

¹² Philippe Lavigne Delville, « « Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, vol. 129 (no. 1), 2013, pp. 135-155.

¹³ Rozenn Nakanabo Diallo, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, vol. 165 (no. 1), 2014, pp. 51-63.

¹⁴ Philippe Lavigne Delville, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203 (no. 2-3), 2011, pp. 491-509.

¹⁵ Lucile Maertens, Raphaëlle Parizet, « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale*, vol. 76 (no. 3), 2017, pp. 41-60.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

Ferguson¹⁶, les projets se situent à l'interface entre *polity* et *politics*¹⁷ et constituent autant une forme de déploiement de l'action publique qu'une entité intermédiaire à celle-ci. Les projets impliquent alors une multiplicité d'acteurs publics (déconcentrées et décentralisées) comme privés, ce qui donne souvent lieu à des débats, négociations et arrangements entre groupes d'acteurs¹⁸.

Postulant que les experts sont au cœur du processus de fabrique de la politique foncière et de son instrument phare, le cadastre, je propose d'explorer les manières dont ils socialisent leur expertise foncière tant en termes de discours et de problématisation techniques, que d'implémentation des instruments et donc de changement par les politiques publiques. Je montre que les experts des projets financés par les bailleurs profitent de leur ressource de positionnement, à l'interface entre agences déconcentrées et institutions décentralisées, pour faire valoir leurs intérêts autant que leurs réserves sur le devenir de cette politique centralisatrice et constitutive de l'État béninois, notamment vis-à-vis des modalités de réalisation du cadastre national. Cet article contribue à montrer en quoi la mise en œuvre d'une politique publique ne se résume pas à une opérationnalisation processuelle d'orientations normatives prédéfinies par un document juridique, en l'occurrence le Code foncier, mais qu'au contraire de nouvelles problématiques sont constamment discutées et réactualisées au cours de la mise en œuvre, notamment sur des mécanismes techniques qui fondent des instruments fortement politisés, comme c'est par exemple le cas avec le cadastre.

À rebours des travaux qui identifient l'expertise technique comme une pratique de dépolitisation¹⁹, voire d'a-politisation²⁰, je fais l'hypothèse que le travail des experts des projets financés par l'aide internationale comporte une forte dimension politique qui prend forme au

¹⁶ James Ferguson, *The Anti-politics Machine : "Development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, University of Minnesota, 1994, 320p.

¹⁷ Philippe Lavigne Delville, « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, vol. 17 (no. 2), 2018, pp. 53-73.

¹⁸ Marion Fresia, Philippe Lavigne Delville (dir.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*. IRD Éditions, Éditions Karthala-Apad, Marseille, 364p. ; Jacobo Grajales, Marie Saiget. « Repolitiser l'étude de l'aide au développement. Introduction », *Cultures & Conflits*, vol. 126 (no. 2), 2022, pp. 7-18.

¹⁹ Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Op. cit.*

²⁰ Dufournet, Hélène. « Quand techniciser c'est faire de la politique « sans le dire ». Récit d'une « technicisation réussie » au ministère de la Défense », *Gouvernement et action publique*, vol. 013, no. 1, 2014, pp. 29-49.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

travers d'un travail de médiation politique réalisé sous l'égide des projets dont ils ont la charge. En ce sens, le texte propose une approche pragmatique de l'expertise²¹ et part des normes pratiques²² et difficultés techniques exprimées par les experts des projets qui révèlent certains traits saillants du secteur dans lequel ils interviennent. L'observation participante montre que ces séances de travail constituent une ressource pour les experts dans le but de (re)cadrer (*reframing*)²³, et donc de requalifier²⁴, des problématiques techniques et des procédures, longuement négociée et légitimée par le recours à l'expertise. Le fait que ces experts expérimentent le contenu de la réforme sur le « terrain » conditionne les suites à donner aux orientations instrumentales de la mise en œuvre du Code foncier & domanial.

La démonstration de l'article se fait en deux temps. Une première partie revient sur le profil des experts fonciers, sur leur positionnement vis-à-vis de la réforme foncière et sur les modalités pratiques de production et de partage d'expertise. La seconde partie analyse le travail de bureaucratisation et de politisation autour du projet de cadastre par les experts participants aux séances du sous-groupe foncier.

Encadré 1 : Méthodologie

Le travail d'enquête de terrain exploité pour cet article est adossé à un travail de thèse et un terrain postdoctoral²⁵. Entre 2016 et 2022, j'ai conduit cinq enquêtes portant sur les liens entre politique foncière et enjeux environnementaux au Bénin pour une durée totale de 12 mois. L'enquête de terrain s'est particulièrement intéressée aux expérimentations du Code foncier et à l'appui des projets dans la réalisation d'instruments (voir Tableau 1). Pour cet article, les données empiriques mobilisées proviennent d'entretiens et d'observations participantes des réunions de mars et mai 2018 et novembre 2022 du « sous-groupe foncier ».

Tableau 1 : Principaux projets intervenants directement ou indirectement sur le secteur foncier

²¹ Marc Barbier *et al.*, « Pour une approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 7 (no. 1), 2013, pp. 1-23.

²² Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Un concept exploratoire : les normes pratiques » dans Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà. Op. cit.*, pp. 111-162.

²³ Robert M. Entman. « Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, no. 43, 1993, pp. 51-58. ; Muller, Pierre. « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique. », *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2, 2000, pp. 189-207.

²⁴ Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », dans Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 359-372.

²⁵ Ce terrain a été financé au bénéfice d'un financement ATLAS par la FMSHS et le CNRS.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

Appellation du projet	Principaux objectifs	Bailleurs	Période du projet
Fonds d'investissement Agriculture (FI-Agri)	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'infrastructures rurales et agricoles dans le département de l'Atakora-Donga. - Réalisation de 83 Plans Fonciers Ruraux. - Aménagements de bas-fonds - Réhabilitation de couloirs de transhumance et de pistes rurales 	Kreditanstalt fuer Wiederaufbau ²⁶ (KfW)	4 phases : 2007-2010 2011-2014 2015-2020 2020-2022
Projet d'appui à la déconcentration et la décentralisation (PA2D)	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement de la ville de Cotonou dans la réalisation d'une opération pilote d'adressage 	Ambassade de France	2012-2017
Projet de cartographie numérique de base du Bénin (PCNB)	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une cartographie au 50000/ème - Formation de cartographes - Numérisation 3D des photos 	Union Européenne / Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	2015-2018
Projet Foncier Local (PFL)	<ul style="list-style-type: none"> - Expérimentation du Code foncier à échelle locale dans deux communes du sud du pays. - Renforcement de capacité des deux communes. - Sécurisation des droits d'usages. 	Ambassade des Pays-Bas	2015-2018
Promotion d'une Politique Foncière Responsable (ProPFR)	<ul style="list-style-type: none"> - Accès à la terre pour certaines catégories de population (femmes, migrants, jeunes, pasteurs). - Formalisation de droits d'usages. 	Deutsche Gesellschaft für Internationale ²⁷ Zusammenarbeit (GIZ)	2016-2023

²⁶ Établissement de crédit pour la reconstruction

²⁷ Association allemande pour la coopération internationale

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

	<ul style="list-style-type: none">- Promotion et vulgarisation de normes internationales.- Développement d'une politique de responsabilité sociale et environnementale auprès de producteurs locaux.		
Projet d'Appui à l'Agriculture dans le département des Collines (PADAC)	<ul style="list-style-type: none">- Renforcement de capacités des communes du département des Collines.- Accompagnement à la mise en place des structures de gouvernance locale du foncier.	Agence française de développement (AFD)	2016-2022
Projet de Modernisation de l'Administration Foncière (PMAF)	<ul style="list-style-type: none">- Renforcement de capacité de l'administration foncière déconcentrée- Collectes de données cadastrales dans deux communes.	Ambassade des Pays-Bas	2019-2023

I. « Ce code foncier, chacun le voit avec la musique qu'il a composée » : intérêt, positionnement et controverse entre experts.

Au Bénin, l'actuel Code foncier a été voté dans sa version d'origine en 2013 et révisée en 2018²⁸. Il est le produit d'un processus de réforme décousu et tumultueux, initié depuis le milieu des années 2000 par le gouvernement béninois de l'époque en partenariat avec le bailleur américain *Millenium Challenge Corporation (MCC)*. Les débats préalables au vote du Code foncier ont donné lieu à une âpre lutte entre réseaux d'acteurs opposant les tenants d'une politique de formalisation par le titre foncier, privé et inattaquable, à ceux qui soutenaient une approche plus souple et ruraliste des questions foncières²⁹. Le Code n'a pas été mis en application avant 2015. Il a fallu l'intervention des bailleurs de fonds internationaux et la création de trois projets pour initier la mise en place de structures locales de gestion foncière prévues par le Code, parallèlement à la création d'une structure déconcentrée de l'administration foncière : l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF). Ces trois

²⁸ Le Code actuel doit de nouveau être révisé sur certains articles en 2023.

²⁹ Philippe Lavigne Delville, « La réforme foncière rurale au Benin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, vol. 60 (no. 3), 2010, pp. 467-491.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

projets sont le PFL, le ProPFR et le PADAC. Un quatrième, initié depuis 2019, a pris la suite du PFL : le PMAF.

Cette première section analyse le profil des experts foncier, le caractère politique du travail de ces derniers, et discute des lignes de clivages existantes. Je montre dans un premier temps que malgré des carrières similaires, le groupe d'expert prenant part au sous-groupe foncier demeure hétérogène dans son positionnement vis-à-vis des grandes lignes de la réforme foncière. Je montre ensuite que l'espace du sous-groupe foncier constitue une ressource pour ces experts afin d'atténuer les dissensions existantes et ainsi leur permettre de socialiser l'expertise acquise au sein des projets.

Des experts fonciers ? Carrière professionnelle et mobilisation de savoirs techniques autour d'un nouveau cadre législatif

Les projets sont marqués par « le gouvernement des experts »³⁰ et par le recrutement de personnel dédié (contrat d'expertise ou de consultance), intervenant pour tout ou partie de la durée du programme. Les postes de coordination peuvent être occupés aussi bien par des personnels de nationalités béninoises, que des personnels expatriés. Ces derniers appartiennent à une configuration développementaliste internationale³¹ et sont particulièrement socialisés aux normes associées. Ils sont en outre dotés d'importants capitaux culturels et économiques et d'un important bagage universitaire. La plupart des personnels béninois ont suivi des formations professionnelles similaires : ils ont étudié l'économie, le droit ou la science politique, allant très souvent jusqu'au niveau Master voire en poursuivant des Doctorats. C'est le cas, à titre d'exemple, du coordinateur du PFL. De nationalité béninoise et âgé d'une trentaine d'années, il a été formé à l'École Nationale d'Administration du Bénin. Il a ensuite complété sa formation à Paris par le master en Études africaines de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. De retour au Bénin, il a d'abord travaillé à l'ambassade du Danemark, avant d'entrer à la coopération allemande comme conseiller technique sur la décentralisation puis d'arriver à la coopération néerlandaise pour travailler sur des projets de transport en zone rurale. Autre exemple qui

³⁰ Véronique Jampy, *Le gouvernement expert de l'aide publique au développement*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2012.

³¹ Amin Allal, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, vol. 48 (no. 3), 2010, pp. 97-116.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

illustre la très forte internationalisation de certains cadres, celui du coordinateur du ProPFR. Français et titulaire d'un doctorat en écologie et foresterie, il a une quarantaine d'années et a accumulé presque vingt ans d'expatriation dans des organismes comme le *World Wide Fund for Nature* (WWF) ou l'Union européenne (UE) avant de se lancer comme consultant indépendant, notamment auprès de la Banque Mondiale. Enfin, dernier exemple, celui d'une conseillère technique française en détachement au ministère de la Décentralisation pour le projet PA2D. D'une trentaine d'années et agronome de formation, elle s'est spécialisée sur le foncier en fin d'études et a travaillé à la mise en place de structures foncières décentralisées à Madagascar. Elle a ensuite travaillé à l'ONG française Gret, avant de retourner à Madagascar puis d'arriver au Bénin sur un projet d'adressage. Les experts responsables des projets locaux sont quant à eux tous béninois. Ils ont suivi des formations de géographes, juristes, voire de géomètres. Leur socialisation aux agents des administrations nationales et internationales n'en demeure pas moins forte. Ces carrières illustrent la perméabilité de ces milieux professionnels et la circulation des pratiques transnationales³². Les projets étant sous tutelles des ministères, ces experts sont également amenés à circuler dans différentes strates de l'administration béninoise. Cette socialisation analogue des experts permet d'établir certains traits communs dans les représentations des enjeux à prendre en charge. En entretien, ils partagent pour la plupart des constats sur les difficultés structurelles des projets à agencer les différentes initiatives portant sur le secteur foncier et sur le manque de moyens dont disposent les collectivités locales. Ces discours appellent ainsi bien souvent à renforcer les « synergies » et à mieux « coordonner » les programmes d'actions.

En revanche, si les experts fonciers prenant part aux travaux du sous-groupe foncier partagent de nombreux points communs, ils ne constituent pas pour autant un groupe homogène. Leurs prises de position dépendent en effet largement des intérêts institutionnels qu'ils représentent. Les approches des bailleurs néerlandais, allemands et français sont en ce sens très différentes, aussi bien dans leurs idéologies que dans leurs pratiques historiquement situées au Bénin. Ainsi, les projets PADAC, ProPFR et PFL (suivi du PMAF) relèvent de bailleurs différents, mais aussi d'objectifs et de montages institutionnels différents : PADAC et ProPFR sont directement sous tutelle du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche

³² Yves Dezalay, Didier Bigo, Antonin Cohen, « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu. », *Cultures & Conflits*, vol. 98 (no. 2), 2015, pp. 15-52.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

(MAEP) alors que le PFL et le PMAF sont sous tutelle du ministère de l'Économie et des Finances (MEF), qui est par ailleurs le ministère de tutelle de l'ANDF. Les experts fonciers du PFL et du PMAF, béninois par ailleurs, ont en outre bénéficié d'une expérience au sein du MCA et partage la vision véhiculée par ce projet à l'origine du Code foncier, notamment sur la nécessité pour l'État béninois de se doter d'un cadastre national centralisé et de généraliser la délivrance des titres fonciers. À l'inverse, les bailleurs allemands et français sont historiquement attachés au foncier rural agricole et ont soutenu au milieu des années 2000 la nécessité d'adopter une réforme foncière rurale et décentralisée qui tiennent compte des spécificités des enjeux agraires du foncier et de la complexité des droits coutumiers locaux. Un expert foncier béninois du ProPFR me confiait par exemple en entretien ses réserves quant aux délais très rapides qui sont attendus pour réaliser le cadastre et les dessins fiscaux qui lui sont associés par l'ANDF et le MEF :

« L'horizon temporel pour avoir le cadastre, c'est une perception que je ne partage pas. Ce code foncier, chacun le voit avec la musique qu'il a composée. Aujourd'hui, le projet c'est de réformer l'urbain pour en faire une source fiscale et de l'étendre au rural »³³.

Ces différences de positionnement et de stratégie tendent encore à expliquer aujourd'hui certaines lignes de démarcation et de politisation entre projets et leur bureaucratisation différenciée. C'est par exemple le cas sur la place de la décentralisation dans la réorganisation de l'administration foncière. Les bailleurs français et allemands sont historiquement attachés à soutenir une gestion communale du foncier au nom de l'héritage des projets antérieurs qu'ils ont soutenus dans les années 1990 et 2000 et de la loi pour le foncier rurale de 2007 qui est restée lettre morte au profit du Code foncier de 2013. L'ambassade des Pays-Bas, qui n'est intervenue qu'à partir de 2015 sur le secteur foncier a une position plus ambiguë : le projet PFL visait directement à soutenir les communes dans la mise en application du Code foncier, mais ce dernier promeut une déconcentration de la gestion foncière. Ensuite, le projet PMAF, qui a succédé au PFL à partir de 2019, est un projet de renforcement de capacité auprès de l'ANDF, qui est l'agence centralisée de gestion du foncier. Pour l'experte française du projet PA2D, ce positionnement ambigu s'explique par le fait que la décentralisation au Bénin souffre aujourd'hui d'un désenchantement lié à la forte corruption existante au sein des bureaux

³³ Entretien le 08 mai 2018, expert foncier, ProPFR, Cotonou.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

communaux du foncier et à l'incapacité des bailleurs à prendre en charge ces problèmes. Cela expliquerait également en partie le retour à une gestion foncière centralisée :

« Je pense qu'il y a une désillusion quant à la décentralisation. Les PTF³⁴ n'ont pas été exempts de tout reproche non plus. La décentralisation depuis les années 1990 a bien été soutenue, et autour de 2010 les désillusions se font sentir, notamment par rapport à la corruption dans les services fonciers »³⁵.

En dépit de ces lignes de tensions qu'implique la politisation de la question foncière et des intérêts des différents bailleurs, les experts des projets participent à expérimenter le Code foncier dans les territoires ruraux du Bénin. Ils organisent la formation et la sensibilisation des personnels administratifs municipaux, accompagnent financièrement à l'opérationnalisation des nouvelles structures de gestion locale du foncier³⁶, et proposent des outils de formalisation des transactions coutumières. Par l'ensemble des dispositifs déployés, les experts fonciers prennent ainsi part au processus de territorialisation³⁷ de la politique foncière. Enfin, il faut noter que dans une perspective gestionnaire typique du *new public management*³⁸, c'est par l'intermédiaire d'instruments évaluatifs et performatifs que les experts évaluent ces projets³⁹. L'évaluation performative est ainsi ancrée dans le quotidien des experts chargés de l'opérationnalisation des mesures et agit comme facteur d'amélioration de la mise en œuvre des projets⁴⁰. Ces chiffres et indicateurs sont ensuite régulièrement utilisés tant dans les discours

³⁴ Partenaires techniques et financiers dans le jargon des experts du développement. Il s'agit des bailleurs de fonds.

³⁵ Entretien le 12 avril 2018, Conseillère technique au ministère de la Décentralisation, Cotonou.

³⁶ À savoir les Sections Villageoises de Gestion Foncière et les Commission de Gestion Foncière.

³⁷ Alain Faure, Emmanuel Négrier, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*. Paris, L'Harmattan, 2007, 380p.

³⁸ Philippe Bezes, Christine Musselin. « Chapitre 5 / Le *new public management*. Entre rationalisation et marchandisation ? », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, et Pierre Muller (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de SciencesPo, 2015, pp. 125-152. ; Pauline Jarroux, « Entre les salles de classe et le ministère. Ethnographie des traductions de la « performance » d'une administration scolaire béninoise tournée vers les « résultats » », *Critique internationale*, vol. 93 (no. 4), 2021, pp. 71-92.

³⁹ Alain Desrosières, « La mesure du développement : un domaine propice à l'innovation méthodologique », *Revue Tiers Monde*, vol. 213 (no. 1), 2013, pp. 23-32. ; Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, « L'ODD16 sur la gouvernance et sa mesure. L'Afrique en tête », *Afrique contemporaine*, vol. 258 (no. 2), 2016, pp. 73-93. ; Marc Lautier, et Michel Vernières. *La mesure du développement. Des indicateurs en question*, Paris, Karthala, 2018, 212 p.

⁴⁰ Clément Lacouette Fougère, Pierre Lascoumes, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 148 (no. 4), 2013, pp. 859-875.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

lors des réunions, que dans l'évaluation des actions menées ou encore dans des comparaisons internationales, notamment dans le but de légitimer et de saluer la conduite des travaux⁴¹.

Socialiser l'expertise et signifier des initiatives complémentaires sur le secteur foncier

Alors que les experts fonciers ne disposent pas nécessairement d'une vue globale des différents projets intervenants directement ou indirectement sur le secteur, l'une des premières vocations des réunions trimestrielles au sous-groupe foncier est de diffuser l'expertise acquise et de faire connaître les différentes initiatives et orientations des projets et institutions. Les participants les plus récurrents à ces réunions sont les représentants des trois projets les plus impliqués dans le secteur foncier, à savoir le PFL (suivi du PMAF depuis 2019), le ProPFR et le PADAC. On y retrouve également le plus souvent le secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, le directeur du service des opérations techniques de l'ANDF et l'expert foncier de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Mais le sous-groupe ne constitue pas nécessairement un groupe fermé, et il arrive que d'autres experts, qui n'interviennent pas spécifiquement sur la mise en œuvre du Code, y soient conviés. La séance du 22 mars 2018 a ainsi vu l'intervention du coordinateur du « Projet de cartographie numérique de base du Bénin ». Ingénieur français et salarié de l'Institut géographique national (IGN) de France, il est en expatriation au Bénin pour la conduite de ce projet. Sa présentation, d'une quinzaine de minutes est appuyée par un *PowerPoint*. Il commence par préciser que ce projet répond à un appel d'offre du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur financement de l'UE avec une demande initiale d'IGN-Bénin. L'objectif du projet est de fournir une couverture nationale photographique en haute définition dans le but de constituer une cartographie topographique de base du Bénin. L'ingénieur précise que la production du livrable a été réalisée au Bénin, avec un transfert de compétences important assuré par la formation d'une vingtaine de cartographes. Le projet a mobilisé deux avions et a livré 15 000 photos au ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD). Le calage des photos a été réalisé par GPS avec l'appui technique de géomètres experts. Il a ensuite fallu mettre en forme les données sous forme de 107 cartes au 1/50 000^{ème} et 9 cartes au 1/200 000^{ème}, le tout

⁴¹ Anaïs Henneguelle, Arthur Jatteau, « Politiques du chiffre, politiques par le chiffre », dans Anaïs Henneguelle, Arthur Jatteau, (dir.), *Sociologie de la quantification*. Paris, La Découverte, 2021, pp. 79-101.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

sous forme numérique. L'ingénieur précise que la diffusion et la valorisation du projet ont été faites par l'Union Européenne (UE) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui financent la réalisation d'un géoportail en ligne devant permettre un certain nombre de fonctionnalités, parmi lesquelles une visionneuse, une cartotheque, un catalogue de métadonnées et une possibilité d'extraction de données. L'ingénieur termine son propos en précisant que les données sont également en cours de transfert vers le data center du MEF. Au terme de sa présentation, un échange s'engage avec les autres experts présents. D'emblée, l'expert de l'ANCB lui demande s'il y a eu des coopérations avec des acteurs décentralisés. L'ingénieur lui répond positivement, en précisant que ce travail se fait notamment avec le ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL) et l'IGN-Bénin. Il précise que le cœur du problème dans les travaux avec les communes a notamment porté sur les limites administratives des dites-communes : « Les limites administratives au Bénin n'existent pas ! Elles existent sur les papiers⁴², mais nous n'avons vu aucune limite des villages administratifs, ni même des communes. Nous nous sommes basés sur la liste de l'Assemblée nationale. Les limites des communes correspondent au mieux à ce que nous avons vu sur le terrain, mais ce ne sont pas des limites légales ». Dans la salle, son expertise fait alors l'objet d'une demande de précision de la part des autres participants. Le chef projet du ProPFR s'interroge par exemple sur le terme de « métadonnées » employé par l'ingénieur lors de son exposé, et se demande si « cela inclut des données foncières ? ». L'ingénieur lui répond sobrement que « ce n'est pas la vocation du projet » et qu'il s'agit « plutôt du rôle de l'ANDF ». Un court échange s'intensifie alors entre les deux experts sur les enjeux du coût de la diffusion des cartes en dehors du géoportail et d'un encouragement des projets et des bailleurs à soutenir financièrement la diffusion de ces données qui serait profitable à d'autres. Puis, revenant à la question des limites territoriales, l'ingénieur explique que, selon lui, « les nouveaux villages sont créés sans avoir fixé le territoire », ce à quoi un bureaucrate de l'ANDF lui rétorque immédiatement que « les limites, ce n'est pas pour diviser les populations, mais pour permettre aux populations de connaître leur territoire ». À bien des égards, cette dernière prise de parole d'un représentant de l'ANDF n'est pas anodine, alors que cette institution est lancée dans un processus de déconcentration dans les territoires communaux pour supplanter les mairies dans

⁴² L'ingénieur évoque ici implicitement les documents cartographiques déjà existants, notamment les documents d'aménagement.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

l'administration quotidienne des dossiers fonciers et qu'un projet de cadastre à l'échelle nationale s'élabore en son sein.

En effet, la question des délimitations administratives est un écho à la très forte politisation locale des enjeux territoriaux relatifs aux limites entre communes ou entre villages. L'expert de l'ANCB m'explique en entretien que ces limites sont mouvantes et qu'il est nécessaire de les clarifier en partant du bas :

« Les limites administratives, entre celles héritées de la colonisation et celles aujourd'hui, ont beaucoup évolué. Quand on prend les textes administratifs, il n'y a pas de cartographie qui les accompagne pour expliciter ces limites, et la conséquence est que, au fur et à mesure des intérêts économiques et politiques, les limites se sont déplacées. La solution qui est apportée par l'ANCB, c'est donc de partir de la base, à travers les hameaux, les villages, pour avoir des limites consensuelles qui soient définitives »⁴³.

La question des limites administratives revêt en ce sens un caractère politique à de nombreux égards et la possibilité qu'un instrument technique centralisé vienne trancher ces questions fortement politisées localement hérisse les experts qui soutiennent une gestion décentralisée du foncier. La présentation en réunion du sous-groupe foncier a ainsi été l'opportunité pour les différents experts de prendre connaissance d'un projet cartographique initié à la demande de l'IGN-Bénin, qui, s'il est en marge des débats inhérents à la mise en œuvre du Code foncier, demeure connexe aux enjeux à traiter, à savoir ceux concernant les limites foncières des entités administratives locales et la base cartographique du futur cadastre.

Ainsi, les experts fonciers, en dépit des lignes de tensions qui les traversent, agissent en « passeurs »⁴⁴ et permettent la circulation des expertises acquises au bénéfice des activités menées au sein des projets. Outre le fait que cette circulation de l'expertise foncière s'inscrive dans des réseaux transnationaux⁴⁵, elle est aussi interstitielle, à l'instar de l'expertise sur le terrorisme analysé par Lisa Stampnitzky⁴⁶, dans la mesure où elle prend forme dans un espace

⁴³ Entretien le 06 avril 2018, Association nationale des communes du Bénin, Abomey-Calavi.

⁴⁴ Fabien Jobard *et al.* « Sociologie politique des passeurs. Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 70 (no. 5), 2020, pp. 557-573.

⁴⁵ Philippe Lavigne Delville, Pierre-Yves Le Meur. « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Économie rurale*, vol. 353-354 (no. 3-4), 2016, pp. 81-94.

⁴⁶ Lisa Stampnitzky, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », *Critique internationale*, vol. 59 (no. 2), 2013, pp. 89-104.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

qui traverse plusieurs réseaux d'individus, d'institutions et de projets. On y retrouve aussi bien des économistes que des juristes, des agronomes, des urbanistes ou des ingénieurs en génie civil. Cette expertise interstitielle révèle le caractère transversal du secteur foncier vis-à-vis d'autres secteurs d'action publique⁴⁷. L'espace que constitue le sous-groupe foncier permet ainsi d'opérer ce partage de données de façon légitime et encadré par un canal institutionnalisé.

Le sous-groupe constitue en ce sens une ressource matérielle pour les experts fonciers où les divergences d'intérêts et de positionnements y sont relayées, que cela soit sur la place des communes et de la décentralisation, la détermination des limites administratives ou les contours du projet de réalisation d'un futur cadastre national. En ce sens le choix des orientations et des instruments traduit des intérêts autant que des positionnements stratégiques et idéels que je vais approfondir dans la prochaine section en analysant plus spécifiquement le positionnement des experts du sous-groupe foncier au travers des débats portant sur les conditions techniques et politiques d'implémentation du cadastre.

II. « Au Bénin, il y a la volonté ! »⁴⁸. Bureaucratisation et politisation des conditions de réalisation du cadastre

Cette deuxième partie analyse dans quelle mesure les experts politisent les contours du futur cadastre dont souhaite se doter l'État central béninois. Après avoir montré que les experts profitent des séances du sous-groupe foncier pour tenter de recadrer⁴⁹ les orientations du cadastre en exposant notamment les limites supposées de celui-ci en matière de gouvernance foncière, j'analyse en quoi la réalisation de cet instrument traduit l'engagement de l'État central béninois et de ses gouvernants dans l'instrumentation de la politique foncière.

⁴⁷ Anne-Cécile Douillet, Vincent Lebrou, Luc Sigalo Santos. « Transversalité », Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 658-666.

⁴⁸ Propos de David A. recueillis lors de la séance de travail du 2 mai 2018 du sous-groupe foncier à l'ambassade des Pays-Bas de Cotonou.

⁴⁹ Érik Neveu. « Cadrer. Donner forme aux problèmes publics », dans Érik Neveu (dir.), *Sociologie politique des problèmes publics*, Malakoff, Armand Colin, 2015, pp. 95-124. ; Maxime Boucher, « Expertise » dans Laurie Boussaguet (dir), *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 256-263.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

Le cadastre et la politisation des experts

En prenant en charge l'expérimentation du Code dans leurs zones d'intervention, les projets PFL (PMAF depuis 2019), ProPFR, PADAC font remonter lors des séances du sous-groupe les problèmes de terrain qu'ils rencontrent. L'instrumentation très forte de la politique foncière⁵⁰ amène ces experts à s'interroger sur des controverses politiques fortes portant aussi bien sur le modèle de développement économique que sur le rapport aux droits fonciers locaux et aux autorités coutumières. En filigrane, ces derniers profitent de leurs ressources positionnelles pour tenter d'infléchir les orientations de la politique foncière.

La communication de la séance du 2 mai 2018 apporte plusieurs éclairages sur les stratégies d'experts pour influencer sur le cadrage du cadastre. Cette séance est l'occasion d'un débriefing de la conférence de Saint-Louis, au Sénégal, sur les trajectoires foncières en Afrique et à Madagascar assuré par un expert foncier du PADAC. Celui-ci commence par rappeler les déterminants « *endogènes* » et « *exogènes* » dans les changements de politique foncière dans les pays africains, « comme le coup d'État au Niger », « la difficulté d'application des textes », « la gestion du legs colonial », « la recrudescence des conflits, fonciers ou non », en référence aux dégradations sécuritaires que connaissent le Mali, le Burkina Faso et le Niger et aux multiples conflits agropastoraux, ou encore « les demandes de sécurisation des populations ». Sa présentation s'achève sur l'énumération de nombreux « facteurs d'inertie » comme « la réglementation OHADA⁵¹ qui ne reconnaît que le titre foncier comme titre de propriété », « les résistances corporatistes aux réformes », « la corruption dans les services fonciers », « les faibles capacités financières, techniques et humaines dans les communes » ou encore « les conflits interinstitutionnels ».

Son exposé soulève de nombreux enjeux qui ont trait à la situation béninoise. À l'issue de sa présentation, un échange à bâtons rompus se lance alors avec la salle. Pour le coordinateur du ProPFR, « il faut apprendre des échecs, par exemple sur la proximité des services et l'accessibilité des populations ». Il évoque alors le rôle des communes et affirme que « c'est

⁵⁰ Philippe Lavigne Delville, « Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27 (no. 2-3), 2020, pp. 61-86.

⁵¹ Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires. Il s'agit d'une organisation intergouvernementale qui regroupe 17 pays africains, dont le Bénin, et qui vise à proposer un cadre juridique commun en droit des affaires.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

normal » qu'il puisse y avoir des divergences interinstitutionnelles avec l'ANDF, en les faisant passer pour « naturelles ». Alors que le Code foncier promeut une déconcentration de l'administration foncière, l'expert du PropFR fait une référence explicite aux conflits de compétences entre les communes et l'ANDF dans l'administration locale du foncier. Pour les édiles, l'apparition de l'ANDF est perçue comme un violent discrédit à l'égard de la décentralisation. Les mairies se voient dépossédées d'un certain nombre de prérogatives de délivrance de documents administratifs comme les conventions de ventes ou d'héritages dont elles tiraient jusqu'à alors d'importantes ressources financières. L'expert se demande ensuite pourquoi il n'a pas « entendu parler du cadastre ». L'ANDF, et à travers elle l'État central béninois, souhaite bâtir un cadastre à échelle nationale qui serait doté d'un triple objectif fiscal, juridique et technique⁵². La nécessité de doter l'administration foncière béninoise d'un cadastre pour rendre lisible le territoire national⁵³ a en effet été identifiée dans les études préliminaires à la réforme par les experts du MCA⁵⁴. Les promoteurs du Code ont en effet relevé que si plusieurs institutions (IGN, administration communale, ministère de l'Agriculture) et experts de professions libérales (géomètres) disposent de documents cartographiques et d'archives concernant l'information foncière, aucune institution n'a assemblé ces informations dans un système unitaire et centralisé. L'ANDF et l'ambassade des Pays-Bas sont ainsi régulièrement accusés par les experts des autres projets d'entretenir une forme d'opacité autour des modalités concrètes de réalisation de cet instrument, qui est par ailleurs vivement attendu par le gouvernement en place.

L'échange se débride alors et chaque expert présent semble vouloir y aller de sa remarque ou de son interrogation pour rebondir sur la présentation ou sur un point de discussion soulevé. Le chef du département des opérations techniques de l'ANDF se demande notamment « si le cadastre peut-être la solution pour résoudre tous ces problèmes ? » et s'il y a « aussi une politisation foncière au Bénin comme en Côte d'Ivoire ? ». L'expert du PADAC reprend alors la parole pour répondre à la question portant sur « les différences de point de vue ». Selon lui, celles-ci sont « liées à la position des acteurs », tout en euphémisant les divergences inhérentes

⁵² Entretien avec le Directeur General adjoint de l'ANDF, le 24/05/2018.

⁵³ James C. Scott, *Seeing like a State : How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale, Yale University Press, 1998, pp. 33-59.

⁵⁴ MCA-Bénin « Projet Accès au Foncier », Étude sur la Politique et l'Administration Foncières, « Étude 1 : Étude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées », Version finale, 28 Février 2009.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

des acteurs - ANDF, communes, projets des bailleurs – qui composent le secteur foncier béninois, et saluant, avec un enthousiasme certain, qu'« au Bénin, il y a la volonté ! ». Derrière cette affirmation, l'expert du PADAC, béninois par ailleurs, fait une référence explicite au soutien fort de la part du gouvernement au projet de cadastre et à ses attentes en matière de centralisation de l'administration foncière, notamment pour faciliter la délivrance des titres fonciers, élargir l'assiette fiscale et faciliter les investissements sur les terres péri-urbaines et rurales, notamment les plus fertiles et les plus accessibles⁵⁵. L'experte du PA2D répond pour sa part aux interrogations du bureaucrate de l'ANDF sur le cadastre en se voulant plus critique sur les résultats attendus par l'instrument : « Je pense que tous les pays sont engagés dans du cadastre. Mais il faut dissocier les opérations cadastrales qui visent à recenser toutes les parcelles du pays de celles qui construisent le cadastre au fur et à mesure des immatriculations. Au Bénin, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas de cadastre, il y a des petits cadastres, dans des zones délimitées, avec des immatriculations, avec des identifications parcellaires. Le Rwanda a recensé d'un coup tout le pays, aujourd'hui le Bénin souhaite aller dans la même direction. Je pense que le cadastre ne va pas résoudre tous ces problèmes. Ni la corruption. Ça peut limiter la corruption, mais ça ne l'arrêtera pas. » Ce discrédit de la part de l'experte française du PA2D illustre la méfiance de toute une frange des experts fonciers - notamment de ceux des projets financés par les bailleurs français et allemand - à l'égard d'un projet d'instrument centralisateur aux contours techniques indéfinis et dont les résultats attendus en matière de gouvernance foncière sont âprement discutés. Le caractère politique de l'expertise foncière se cristallise ainsi au sein des débats sur les modalités de réalisation du cadastre et les lignes de désaccords politiques sont également celles que l'on retrouve entre experts tenant d'une administration foncière décentralisée d'une part et déconcentrée d'autre part.

Cette séquence d'échanges entre experts fonciers donne à voir les tentatives de recadrages de la mise en œuvre d'une politique publique foncière par ses principaux protagonistes. Les experts fonciers, notamment des projets financés par les bailleurs de fonds, agissent en *policy makers*, mettent en sens les interrogations résultant de leurs différents programmes d'action et politisent par-là des enjeux techniques et processuels. En ce sens, et à

⁵⁵ Entretien avec le président de l'Ordre des géomètres experts, le 08/11/2018.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

l'instar des analyses que livrent Vincent Gayon⁵⁶, Camilo Argibay⁵⁷ ou Mehdi Labzaé⁵⁸, le travail des experts fonciers comportent bien une forte dimension politique. Ici, et à rebours de ce qu'analyse Franck Petiteville⁵⁹, l'expertise n'apparaît donc pas comme un levier de dépolitisation. L'aide technique apportée par les experts des projets des bailleurs n'est donc pas dépolitisante. Cela révèle la très forte sédimentation que revêt la mise en œuvre de la réforme foncière, et plus particulièrement la réalisation du cadastre, pris en étau entre des considérations techniques opératoires d'une part, et des désaccords politiques entre experts, notamment sur les finalités recherchées par l'instrument d'autre part.

⁵⁶ Vincent Gayon, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport », *Sociologie du travail*, 51, 2009, pp. 324-342.

⁵⁷ Camilo Argibay, « Quand le savant devient politique. Sociologie de l'expertise du think tank Terra Nova », *Participations*, vol. 16 (no. 3), 2016, pp. 195-222.

⁵⁸ Mehdi Labzaé, « Au-delà de la technicisation. Projets de développement, carrières d'« experts » et légitimation de pratiques autoritaires en Éthiopie », *Cultures & Conflits*, vol. 126 (no. 2), 2022, pp. 83-101.

⁵⁹ Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Op. cit.*

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

« C'est le gouvernement qui a la main ». Un projet de cadastre très politique

Lors de la réunion du 22 mars 2018, un point de discussion a permis d'échanger autour des procédures de digitalisation des données foncières, qui sont un élément essentiel de la constitution du futur cadastre. Le responsable du ProPFR commence alors par préciser qu'« il est important de réaffirmer le besoin du pays et de ses institutions standardisées sous une même approche ». Il poursuit en s'interrogeant sur des aspects plus techniques et processuels : « Il nous faut nous interroger sur la durabilité et sur les pistes de procédures pour les mises à jour de la digitalisation de ces données. Quels sont les formats à respecter pour faciliter cet aspect-là ? On veut enregistrer nos Plans Fonciers Ruraux (PFR), car on a produit des données ». Les PFR sont un instrument de recueil et d'enregistrement des droits coutumiers en zone rurale réalisés par certains projets, notamment le ProPFR et le PFL⁶⁰. Les droits fonciers sont relevés à partir d'enquêtes contradictoires, parcelle après parcelle. Le Code prévoit que les PFR soient administrés au niveau communal et non pas à l'ANDF. L'enjeu de l'enregistrement des données des PFR est politiquement sensible alors que l'ANDF démarre les travaux de réalisation du cadastre national. L'expert du ProPFR ne l'ignore pas : « pour les anciens PFR, une base informatique avait été installée dans certaines communes. Puis il a été question de la suspension des PFR au profit du cadastre, car il fallait que ces derniers soient conformes et utilisables pour le cadastre ». Un autre expert de la coopération allemande évoque alors la question de la durabilité des instruments mis à disposition : « la question de la durabilité se pose. Si les PFR sont réalisés, ils seront ensuite pris en compte par la structure étatique. Comment seront-ils pris en compte ? C'est là la question des formats à respecter, car l'actualisation des systèmes d'information foncière des communes permettra de nourrir le cadastre ». Un expert du ProPFR s'appuyant sur une longue expérience en matière de PFR mentionne les précédentes expériences et leur échec, notamment au niveau des communes : « Je veux rappeler que pour les précédents PFR, un système d'information existait dans les communes, avec les données graphiques. Mais ne parlons pas de la tenue de ces données. Mais c'est le système qui avait été retenu à l'époque. Théoriquement, si les PFR récupèrent toutes les données, cela ne posera pas de soucis pour l'utilisation cadastrale. Mais la question de la durabilité est une autre paire de manches ». Un

⁶⁰ Philippe Lavigne Delville, « Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées », *Op. cit.*

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

autre agent s'interroge sur les modalités concrètes de l'entretien des données dans le temps : « est-ce que ce sont les communes qui vont faire l'actualisation des données ? Ou l'ANDF ? Il revient à l'ANDF de le décider ». L'experte française du PA2D - qui est en détachement au ministère de la décentralisation - ne manque alors pas l'occasion de signifier son soutien aux mairies face au monopole croissant de gestion de l'ANDF et appelle de ses vœux un dialogue intercommunal dans le but d'avancer un argumentaire commun aux différentes mairies : « Il y a un besoin d'accompagner les communes, de réfléchir à des outils inclusifs. Il faut que les communes discutent entre elles avant d'aller voir l'ANDF ». L'enjeu de cet échange consiste ici à négocier les modalités d'enregistrement des données foncières produites, notamment par le ProPFR. Alors que l'ANDF a suspendu provisoirement toutes opérations de type cadastral au cours de l'année 2016-2017 (dont font partie les PFR), et qu'un cadastre national est en préparation, la question du devenir des cadastres locaux comme le PFR est ici interrogée.

Cette séquence confirme qu'un projet politique clair se dessine au niveau de l'ANDF et du gouvernement, à savoir la réalisation d'un cadastre à l'échelle nationale dans un souci de mise en lisibilité du territoire et dans le but de renforcer les capacités d'intervention de l'État central en matière fiscale. Ce projet de cadastre est l'objet de luttes entre réseaux d'institutions et projets, qui portent autant sur les orientations de cet instrument que sur son contrôle opératoire. Les experts fonciers tentent alors, par leurs ressources techniques, d'atténuer les fractures entre les différents groupes d'experts distendues entre des attentes et des objectifs désajustés selon les institutions et les bailleurs.

Quatre ans après cet échange, la séance du sous-groupe foncier du 30 novembre 2022 a permis de voir aboutir la présentation d'un « Plan national pour le cadastre » par le directeur des opérations cadastrales de l'ANDF. Ce plan est le fruit des résultats du projet PMAF, qui a mené un appui structurel à l'ANDF et a expérimenté les modalités techniques de recueil des données cadastrales dans 10 communes du Bénin entre 2019 et 2022. Pour signifier aux experts présents lors de cette séance la dimension hautement politique de l'instrument, le directeur général adjoint de l'ANDF est présent pour préciser d'emblée le soutien fort qu'apporte le gouvernement à ce projet d'envergure : « nous voulons à travers le cadastre créer une procédure simplifiée d'accès au titre foncier. L'atout principal que nous avons c'est que le gouvernement, et notamment son chef, a pris le dossier en main pour que ce soit fait dans un bref délai. Selon les indiscrétions, il voudrait que cela soit fait dans les 3 ans à venir. Donc il nous appartient de

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

faire les combinaisons techniques nécessaires pour que d'ici 2025-2026 nous puissions avoir un taux de couverture nationale avoisinant les 100% ».

Une présentation des principales orientations de mise à l'échelle nationale du cadastre est ensuite réalisée par le directeur des opérations cadastrales de l'ANDF et par l'expert foncier du PMAF. Le premier rappel notamment que « lorsqu'un pays détient un cadastre, il y a certains avantages, à savoir la sécurisation des transactions immobilières et la réduction des conflits fonciers. C'est la première raison pour laquelle le gouvernement veut se lancer dans ce projet de cadastre ». Il énumère ensuite une somme d'enjeux techniques et signifie que le budget du projet est estimé à 120 milliards de franc CFA⁶¹. Il signifie alors aux experts des bailleurs présents la nécessité pour l'État béninois de « mobiliser des ressources financières et tous les acteurs de la chaîne foncière » en rappelant « qu'à la suite de la visite du chef de l'État aux Pays-Bas⁶², la couverture nationale a été actée ». Au regard du budget conséquent que soulève la réalisation de l'instrument, un économiste de l'ambassade des Pays-Bas exprime son inquiétude et demande des garanties techniques : « est-ce que de fausses données foncières peuvent se retrouver dans la base ? Quels sont les mécanismes pour s'assurer que les données que l'on met dans la base sont correctes ? ». L'expert du PMAF répond à ses interrogations en précisant que la publicisation des données à la mairie est essentielle pour que des limitrophes de parcelles enregistrées puissent se manifester. De façon plus ferme, son homologue de l'ANDF affirme que « si chacun ne s'occupe pas de son bien, il ne pourra pas aller se plaindre à l'administration ». Puis il ajoute : « si on se fait voler chez soi, on va faire quoi ? Se plaindre à l'État de ne pas avoir mis de policier devant chaque parcelle ? S'il y a publicité des données foncières, il faut aller jeter un coup d'œil et faire le titre foncier, car ça réduit le risque. Chacun doit se prendre en charge ». Pour un autre expert de l'ambassade des Pays-Bas, un enjeu important se situe au niveau des choix très politiques de la composition du comité de pilotage et du comité technique. Il craint notamment que « ce dispositif soit lourd en termes de fluidité, de célérité, dans les prises de décisions et dans l'autonomie ». Ces propos sous-tendent ici les relations difficiles que pourraient entretenir les experts fonciers qui seraient en charge de la collecte des données avec le pouvoir politique. Le directeur des opérations cadastrales rappelle alors que le leadership du projet se situe à la tête de l'État et non au niveau des experts : « au

⁶¹ Soit un peu plus de 180 millions d'euros.

⁶² Le chef d'État béninois, Patrice Talon, a réalisé une visite officielle au Pays-Bas les 04 et 05 octobre 2022.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

niveau du comité de pilotage, c'est le gouvernement qui a la main sur le plan national du cadastre. J'ai évoqué l'implication personnelle du chef de l'État. Il est donc de nature d'avoir un comité de pilotage composé d'un certain nombre de ministres. Le comité technique constitue quant à lui le bras armé ».

À travers le suivi du rôle des experts dans la fabrique du cadastre au Bénin, j'ai cherché à saisir en quoi les contours techniques de la mise en œuvre d'un instrument de politique publique n'en demeurent pas moins fortement politiques. Comme le montre le contenu des séances de travail du sous-groupe foncier, les experts fonciers cherchent à faire connaître les informations, à stabiliser des procédures, et tentent de définir des orientations claires. L'introduction d'un nouvel instrument centralisé comme le cadastre - qui supprime les PFR - conduit à transformer les rapports politiques qu'entretiennent les experts avec les acteurs décentralisés et déconcentrés du secteur foncier. En ce sens, ces séances de travail constituent une aubaine pour saisir le positionnement politique des experts des projets, de l'ANDF et de l'ANCB. Ainsi, et comme l'analyse Béatrice Hibou, le travail des experts est de rendre une situation gouvernable par le langage bureaucratique⁶³. Le travail de partage des informations de la mise en œuvre de la réforme s'apparente ainsi à un processus de « mise en forme » bureaucratique du secteur foncier. Concrètement, l'examen des échanges au sous-groupe foncier renseigne sur les modalités concrètes de fabrication de la mise en œuvre de la politique foncière par le truchement de nouvelles méthodes bureaucratiques. Cette bureaucratisation apparaît ainsi comme l'un des répertoires de la médiation politique qu'exercent les experts fonciers⁶⁴. À l'image de ce que souligne Isaline Bergamaschi dans son étude sur le renforcement des institutions au Mali par les organisations internationales, les experts ne sont donc pas apolitiques⁶⁵. Derrière le langage bureaucratique et technique employé se joue en effet une politisation discursive des orientations à donner à la mise en œuvre de la réforme foncière et plus spécifiquement aux modalités concrètes de réalisation du cadastre. En ce sens, les experts

⁶³ Béatrice Hibou, « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain » dans Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*. Paris, La Découverte, 2012. pp. 7-20.

⁶⁴ Béatrice Hibou, « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », *Op. cit.*

⁶⁵ Isaline Bergamaschi, « Building state capacities ? The case of the poverty reduction unit in Mali » dans Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, Leyden, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Brill, 2014, pp. 271-300.

Version auteur postprint.

Version éditeur : Boughedada, Thibault. « « Faire avancer le schmilblick. » Les experts fonciers et la fabrique du cadastre au Bénin », *Critique internationale*, vol. 101, no. 4, 2023, pp. 33-52.

sont bien des élites apprenantes et leurs pratiques évoluent selon le contexte de mise en œuvre dans lesquels les expériences sont socialisées. Cela donne à voir un paysage institutionnel fortement fragmenté. L'administration déconcentrée – et donc l'État central béninois – propose une conception centralisatrice de la politique foncière par le cadastre. Les experts fonciers, qui constituent un groupe hétérogène, tentent de combler les défaillances techniques en accompagnant la territorialisation de la politique foncière et, dans une position ambiguë, soutiennent les collectivités territoriales et critiquent le projet de cadastre tout en accompagnant l'ANDF dans son implémentation.

La mise en œuvre de la politique foncière apparaît ainsi contrainte par les rapports sociaux émanant d'une part des rivalités institutionnelles qu'entretiennent l'ANDF et les communes et d'autre part, par le positionnement ambigu de certains projets soutenus par les bailleurs internationaux, soucieux de s'adapter au cadre légal en vigueur, sans délaisser leur soutien aux acteurs décentralisés. Cette analyse de la mise en œuvre de la politique foncière dans sa dynamique de travail bureaucratique met au jour le rôle de médiateurs de politiques publiques des experts fonciers. À l'instar de ce que suggère Marie Saiget pour ONU Femmes au Burundi, ces derniers constituent des « tiers conflictuels »⁶⁶. Ainsi, comme le souligne Philippe Bezes, les transformations d'une organisation administrative, à savoir l'administration foncière, ne constituent pas une opération technique et dépolitisée⁶⁷. Les luttes de compétences entre communes et ANDF sont de ce point de vue éloquent. Les experts fonciers sont producteurs de fragments de politique foncière et les injonctions normatives des prescriptions internationales ne permettent pas de résoudre tous les dilemmes de la mise en œuvre⁶⁸.

⁶⁶ Marie Saiget, « L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014) », *Critique internationale*, vol. 94, (no. 1), 2022, pp. 123-145.

⁶⁷ Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, vol. 35 (no. 2), 2007, pp. 9-29.

⁶⁸ Anne Le Naëlou, Elisabeth Hofmann, et Larissa Kojoué. « Distorsions et dilemmes du système performatif de l'aide internationale au développement », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, no. 1, 2020, pp. 7-37.