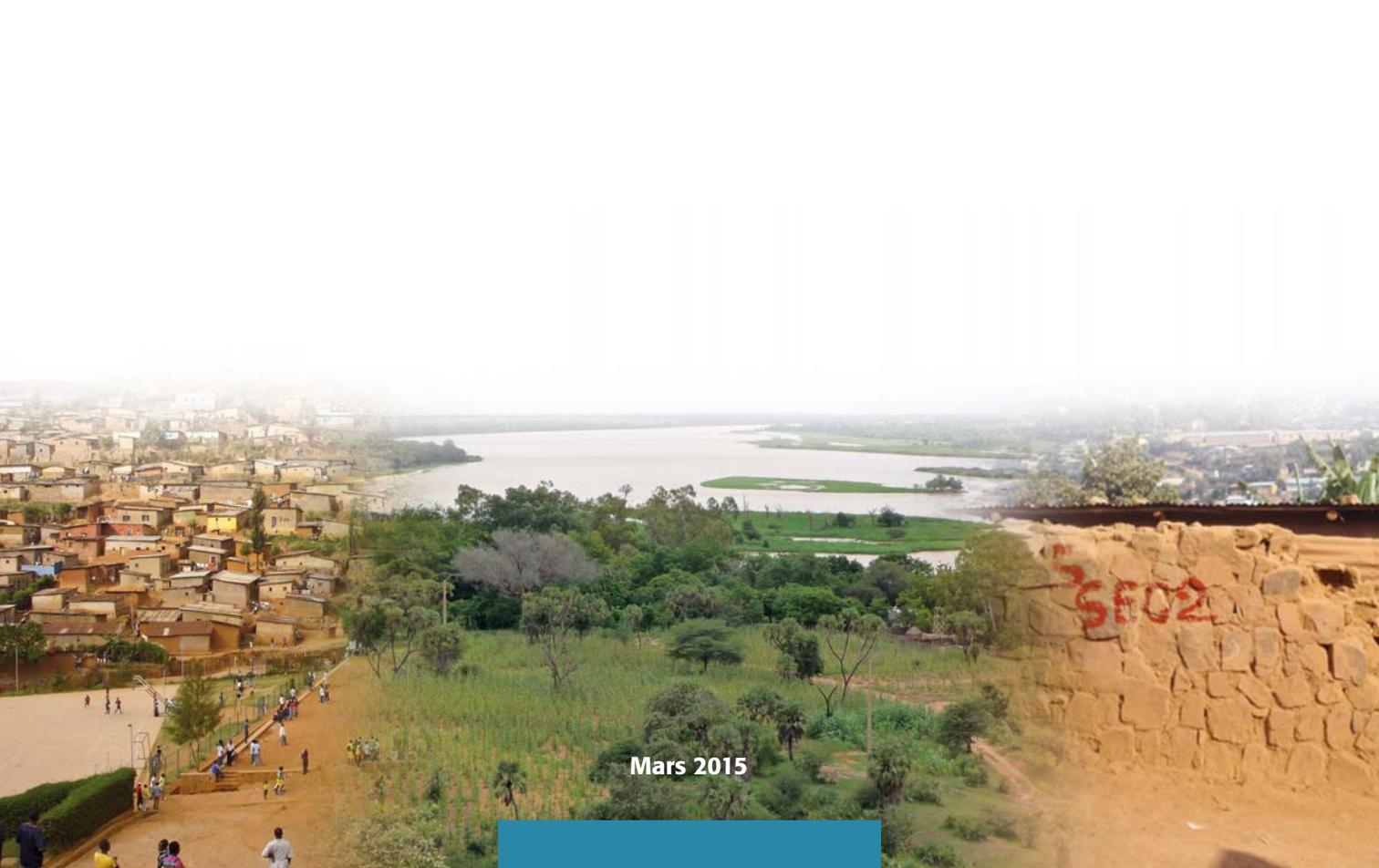


# La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud

Dépasser les controverses et alimenter les stratégies



Mars 2015

# **La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud**

**Dépasser les controverses et alimenter les stratégies**

*Relecture éditoriale : Anne Perrin  
Maquette : Hélène Gay (Gret)  
Imprimé par XL-Print & Mailing, mars 2015  
Imprimé sur papier recyclé.*

RÉFÉRENCE POUR CITATION : Comité technique « Foncier et développement », 2015,  
*La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter  
les stratégies*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi),  
Agence française de développement (AFD), 86 p.

## **SOMMAIRE**

---

- 5 Préface
- 7 Liste des sigles
- 8 Liste des encadrés
- 9 Avertissement
- 11 Résumé exécutif
- 15 **Introduction**
- 19 **CHAPITRE 1. Pourquoi s'interroger sur les politiques de formalisation des droits fonciers dans les pays du Sud ?**
- 19 La formalisation des droits fonciers : une évidence récente et controversée
- 20 Du remplacement à l'adaptation. Et retour ?
- 20 Analyser les différentes approches pour éclairer le débat et alimenter les stratégies
- 23 **CHAPITRE 2. Une question politique avant tout**
- 23 Les politiques foncières traduisent une conception de la société et participent à la construction de l'État
- 24 Les politiques de formalisation ont une histoire
- 27 Des finalités multiples, parfois contradictoires
- 31 **CHAPITRE 3. Les politiques de formalisation des droits ne sont pas une panacée**
- 31 De nombreuses vertus, mais dans des conditions bien spécifiques
- 34 Il n'y a pas de liens mécaniques entre formalisation, sécurisation des droits, développement économique et paix sociale
- 39 Les démarches de formalisation systématique d'une propriété privée posent deux problèmes majeurs
- 43 Les politiques de formalisation dites « alternatives » ont permis d'ouvrir le champ des possibles
- 50 D'autres options ou approches complémentaires à la formalisation des droits pour sécuriser durablement le foncier .../...

- 55 **CHAPITRE 4. Réussir une politique inclusive de formalisation est exigeant**
- 55 Six éléments clés pour construire une politique de formalisation effective, inclusive et durable
- 57 Quelques pistes pour y parvenir
- 71 **Conclusion**
- 73 **Pour aller plus loin**
- 73 Contributions aux journées d'étude sur la formalisation des droits et des obligations
- 75 Publications du Comité technique « Foncier et développement »
- 80 Documents de référence sur la formalisation des droits fonciers

## PRÉFACE

---

**L**e foncier est désormais au cœur de l'agenda du développement. Cela est particulièrement vrai pour l'Afrique. Les acquisitions de terre à grande échelle par des investisseurs étrangers, la forte croissance démographique y compris dans les zones rurales, l'urbanisation rapide du continent et les enjeux associés de développement rural, d'aménagement urbain et d'emplois, en particulier dans le secteur agricole, conduisent à une accélération de l'Histoire foncière.

Le plus souvent coexistent des légitimités locales coutumières historiques, très vivantes, et un droit positif marqué par un large domaine de l'État et une propriété privée accessible à une minorité. Cela conduit à des impasses qui encombrant les juridictions quand elles ne dégénèrent pas en conflits et parfois à un accaparement de terres à grande échelle, phénomène très préoccupant pour l'avenir des agricultures africaines.

Au cours des trois dernières décennies, de nombreux pays ont tenté une articulation positive entre ces deux droits. Les acteurs français du développement les ont souvent accompagnés dans des projets pilotes.

L'heure est venue de changer d'échelle. De nombreux États doivent ainsi engager des réformes foncières permettant de formaliser et de sécuriser les droits d'accès à la terre ainsi que les droits d'usage et d'exploitation des producteurs, en adaptant leurs politiques.

Encore faut-il faire les bons choix.

La communauté internationale a adopté en mai 2012, dans le cadre du Comité pour la sécurité alimentaire mondiale de l'OAA, des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers. La France a soutenu l'élaboration de ce texte important. Il faut maintenant le faire appliquer : la France encourage à cet égard la mise en place de mécanismes permettant d'assurer davantage de transparence sur les transactions foncières.

Tous les acteurs français du développement doivent ainsi soutenir les politiques qui ont pour objectif d'assurer la sécurité foncière des ayants droit historiques, qui sont très majoritairement des communautés et des familles rurales ainsi que des habitants des périphéries urbaines. C'est en particulier ce que l'AFD fait, *via* son cadre d'intervention stratégique sur la sécurité alimentaire en Afrique.

Les politiques de formalisation des droits ont des impacts décisifs sur les possibilités d'évolution des différents détenteurs de droits : en dépendent notamment les droits des femmes sur la terre, les conditions d'installation des jeunes agriculteurs, l'accès aux terrains à bâtir et au logement des urbains les plus modestes, la mobilité des pasteurs comme la conservation des ressources naturelles qui rendent des services économiques et écologiques à tous.

Cependant, la formalisation des droits ne produit pas nécessairement la sécurisation foncière. Si on n'y prend garde, un processus de formalisation conduit par des groupes d'intérêt ou par trop simplificateur, peut fixer des inégalités voire les générer et les aggraver. Or la réduction des inégalités doit être au cœur de toute politique de développement durable.

C'est pourquoi, sous l'égide du MAEDI et de l'AFD, le Comité technique multi-acteurs « Foncier et développement » a conduit une réflexion, que je salue, sur les conditions d'une formalisation des droits fonciers. Cette réflexion s'inscrit dans le prolongement des positions exprimées dans le *Livre blanc sur les politiques foncières - Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud* (2009) et *Les appropriations de terres à grande échelle : analyse du phénomène et propositions d'orientations* (2010).

Le présent document analyse les conditions dans lesquelles des politiques de formalisation des droits fonciers peuvent faciliter un développement économique inclusif, favoriser l'investissement, maintenir la paix sociale et encourager la participation citoyenne des populations rurales et urbaines. Il y fait le choix d'une reconnaissance et d'une valorisation des pratiques et des droits fonciers locaux.

Ce document est destiné aux décideurs comme aux praticiens. Je ne doute pas qu'il leur sera utile. Je souhaite qu'il serve la mise en application des Directives volontaires sur les politiques de gestion du foncier et contribue à une politique agricole réellement durable.

Car ne nous y trompons pas, le foncier est un domaine éminemment politique. À chaque moment de l'Histoire, il reflète le rapport des Hommes entre eux au sujet de la terre et fonde les rapports entre l'État et ses citoyens. ●

***Annick Girardin***

*Secrétaire d'État au Développement et à la Francophonie,  
auprès du ministre des Affaires étrangères  
et du Développement international*

## LISTE DES SIGLES

<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>APFR</b>	Attestation de possession foncière rurale
<b>CCFV</b>	Commission de conciliation foncière villageoise
<b>CNCR</b>	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
<b>CNRF</b>	Commission nationale de réforme foncière
<b>CNSFMR</b>	Comité national de sécurisation foncière en milieu rural
<b>Cofo</b>	Commission foncière
<b>Cofob</b>	Commission foncière de base
<b>Congad</b>	Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement
<b>Crif</b>	Centres de ressources et d'informations foncières
<b>FCFA</b>	Franc des communautés financières d'Afrique
<b>Fepab</b>	Fédération des producteurs agricoles du Burkina Faso
<b>Goana</b>	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
<b>GPS</b>	<i>Global Positioning System</i>
<b>LOA</b>	Loi d'orientation agricole
<b>Maedi</b>	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
<b>Monre</b>	<i>Ministry of Natural Resources and Environment</i>
<b>PACR</b>	Programme d'appui aux communautés rurales
<b>PDRG</b>	Plan directeur de développement intégré de la rive gauche du fleuve Sénégal
<b>PFR</b>	Plan foncier rural
<b>Pib</b>	Produit intérieur brut
<b>Plof</b>	Plan local d'occupation foncière
<b>PNSFMR</b>	Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural
<b>Poas</b>	Plan d'occupation et d'affectation des sols
<b>Raf</b>	Réforme agraire et foncière
<b>Reva</b>	Retour vers l'agriculture
<b>RFU</b>	Registre foncier urbain
<b>Saed</b>	Société d'aménagement et d'exploitation des terres de la vallée du fleuve Sénégal
<b>SFR</b>	Services fonciers ruraux
<b>Sif</b>	Système d'information foncière
<b>SIG</b>	Système d'information géographique
<b>Uemoa</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>Zapa</b>	Zone agropastorale à priorité agricole
<b>Zape</b>	Zone agropastorale à priorité élevage
<b>ZP</b>	Zone exclusivement pastorale

## LISTE DES ENCADRÉS

- 23 Pluralité des normes, des institutions et des droits
- 25 Logiques du maintien des conceptions coloniales de la propriété par les États indépendants en Afrique
- 27 Un même dispositif de formalisation pour différents projets de développement : réflexions à partir de l'exemple du Vietnam postsocialiste
- 29 La délivrance de titres fonciers comme dimension de l'État de droit ?
- 30 Le système foncier *mailo-bibanja* du Buganda, au cœur des jeux politiques pour négocier un nouveau pacte social
- 32 Les formes de l'insécurité foncière en Asie du Sud-Est continentale
- 35 Lorsque le consensus local ne suffit pas...
- 37 Les limites de la théorie standard des droits de propriété, démontrées par la recherche économique de la Banque mondiale
- 38 Pourquoi tant de conflits sur les ventes ?
- 40 Les spécificités du foncier pastoral
- 42 De la formalisation à l'informalisation, l'exemple des registres *ejidales* au Mexique
- 45 Des systèmes d'information renouvelés : l'exemple du PACR au Sénégal
- 46 L'attestation de possession foncière rurale au Burkina Faso, une procédure décentralisée et peu coûteuse
- 47 Au Bénin, les Plans fonciers ruraux ne couvrent qu'une partie des terroirs, la demande pour les certificats est faible
- 48 Les difficultés rencontrées dans la mise en place de systèmes d'information à Madagascar
- 49 La certification en Côte d'Ivoire : une procédure pas si simple et qui reste coûteuse
- 52 Marchandisation de la terre, conflits fonciers et sécurisation des transactions en Côte d'Ivoire
- 54 Le Registre foncier urbain du Bénin, un retour aux origines du cadastre
- 58 Domanialité limitée, reconnaissance des droits locaux et conciliation au cœur de la réforme foncière rurale du Burkina Faso
- 59 L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso : un processus fondé sur des débats publics pluriacteurs
- 60 La mobilisation de la société civile : un enjeu clé pour une réforme inclusive
- 62 Les cadres internationaux sur la formalisation des droits fonciers : contrainte, appui ou opportunité ?
- 64 Prendre en compte la pluralité des normes et des usages : le Code rural du Niger
- 65 La formalisation des usages et règles d'exploitation d'un territoire : l'expérience des Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) au Sénégal
- 67 La certification à Madagascar : un mode de validation des droits qui vient s'ajouter à l'éventail des pratiques de sécurisation
- 69 L'Observatoire du foncier de Madagascar : un outil pour l'évaluation et la formulation de la politique foncière

## **AVERTISSEMENT**

---

**C**e document est l’aboutissement des travaux engagés par l’initiative « Formalisation des droits et des obligations » du Comité technique « Foncier et développement » de la coopération française, co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et du développement international (Maedi) et l’Agence française de développement (AFD).

Sa rédaction a été assurée par Philippe Lavigne Delville (IRD) et Aurore Mansion (Gret), à partir des contributions aux journées de réflexions de décembre 2013 et de la synthèse préparée par Alain Durand-Lasserve (CNRS). Elle s’appuie sur des expériences en cours dans les pays, valorisées sous la forme d’encadrés rédigés par des membres du Comité et de son réseau : Amel Benkahla (Gret), Florence Bron (Maedi), Perrine Burnod (Cirad), Christian Castellanet (Gret, *Mekong Regional Land Governance Project*), Jean-Pierre Chauveau (IRD), Jean-Philippe Colin (IRD), Joseph Comby (Études foncières), Patrick d’Aquino (Cirad), Claire Galpin (Géomètres sans frontières et Fief), Lauriane Gay (Université Montpellier I, Laboratoire ART-Dev), Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés, Burkina Faso), Philippe Karpe (Cirad), Mathias Koffi (PTD/Sofreco), Georges Kouamé (Université Félix Houphouët Boigny, Côte d’Ivoire), Jean-Pierre Jacob (IHEID), Éric Léonard (IRD), Étienne Le Roy, Jean-Philippe Lestang (FIT Conseil), André Marty, Marie Mellac (CNRS Bordeaux 3), Andrianirina Ratsialonana Rivo (Observatoire du foncier de Madagascar), Zo Ravelomanantsoa (Programme national foncier, Madagascar), Hector Robles Berlanga (Université de Mexico, Mexique), Saïdou Sanou (Odec, Burkina Faso), Sidy Mohamed Seck (Université Gaston Berger de Saint-Louis, Sénégal), Daniel Thiéba (Grefco, Burkina Faso).

Ont par ailleurs contribué à l’écriture du document par leurs apports écrits ou oraux : Céline Allaverdian (Gret), Ward Anseeuw (Cirad), Vincent Basserie (Uemoa), Pierre-Yves Bertrand (Maedi), Mathieu Boche (Maedi), Emmanuèle Bouquet (Cirad), Laurence Boutinot (Cirad), Cécile Broutin (Gret), Aurélie Chevrillon (AFD), Gérard Chouquer (Fief), Lorenzo Cotula (IIED), Éric Denis (CNRS), Moussa Djiré (Gersda, Mali), Véronique Dorner (LAJP), Céline Fabre (Maaf), Abdoulaye Harissou (CSN), Marylise Hébrard (CSN), Ced Hesse (IIED, Grande-Bretagne), Alain Durand-Lasserve (CNRS), Pierre-Yves Le Meur (IRD), Dominique Lorentz (CSN), Isabelle Manimben (CCFD – Terre solidaire), Paul Mathieu, Marie Lan Nguyen Leroy, Didier Nourissat (CSN), Hubert Ouedraogo (Union africaine), Vatché Papazian (AFD), Émilie Pèlerin (Maedi), Jérôme Pennec (Maedi), Caroline Plançon (Maedi – Banque mondiale), Emily Polak (IIED), Mamy Rakotondrainibé (Collectif Tany), Alain Rochegude (LAJP), Harris Selod (Banque mondiale), André Teyssier (Banque mondiale), José Tissier (AFD), Camilla Toulmin (IIED) et Jean-François Tribillon (ACT-Consultant).

Ce document a été présenté et validé lors d’une conférence organisée le 15 décembre 2014 en présence des partenaires européens et africains du Comité. L’ensemble des membres

du Comité remercie les participants pour la richesse de leur contribution, et en particulier Jean-Ousmane Camara (Cellule de coordination de la réforme foncière, Madagascar), Daouda Diarra (Secrétariat permanent pour la mise en œuvre de la LOA, Mali), Abdoulaye Dieye (Commission nationale de la réforme foncière, Sénégal), El Hadj Faye (Commission nationale de la réforme foncière, Sénégal), Éric Raparison (Sif, Madagascar), Mariam Senou (ministère du Développement rural, Mali), Moustapha Sourang (Commission nationale de la réforme foncière, Sénégal), Mariam Sow (Enda Pronat, Sénégal).

Ce document reflète la position du Comité technique, mais n'engage ni les institutions dont ses membres sont issus ni l'administration française. Il existe également en version anglaise et est téléchargeable sur le portail : <http://www.foncier-developpement.fr> ●

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

---

**L**a formalisation des droits consiste à donner une forme écrite et juridique à des droits fonciers qui n'en bénéficient pas et que l'on qualifie souvent « d'informels » ou plus justement « d'extra-légaux ». Mise en avant dans les instances internationales, cette option de politique foncière est aujourd'hui présentée comme une évidence, un passage obligé, parfois une panacée pour accroître l'investissement, promouvoir le développement économique des territoires, sécuriser les populations pauvres, assurer leur intégration, prévenir les conflits et garantir la paix sociale.

Dans la continuité des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers validées par le Comité mondial pour la sécurité alimentaire, le ministère français des Affaires étrangères et du développement international et l'Agence française de développement ont demandé au Comité technique « Foncier et développement » d'entreprendre une réflexion collective associant leurs partenaires dans les pays pour réaliser un bilan critique de trente ans d'expériences diverses de politiques et programmes de formalisation des droits fonciers. Leur objectif était de donner des repères aux acteurs des politiques foncières et à leurs partenaires sur les conditions d'effectivité, d'inclusivité et de durabilité de la formalisation des droits, et sur les options complémentaires qu'ils peuvent explorer pour réussir leur réforme.

Ce travail montre que les politiques de formalisation de type standard (systématiques, massives et orientées sur la seule propriété privée et/ou individuelle) posent plusieurs problèmes : elles ne prennent pas en compte les droits collectifs et sont donc porteuses d'exclusion partout où l'appropriation de la terre repose sur un principe de patrimoine foncier familial ou sur des ressources communes. Leurs procédures d'accès sont souvent très complexes et coûteuses, et sont donc hors de portée d'une majorité de populations. Les objectifs quantitatifs vont à l'encontre de la finesse nécessaire dans la prise en charge d'une question foncière aux forts enjeux politiques et sociaux, et risquent de produire des exclusions, sources de conflits futurs. L'administration foncière n'a souvent pas les capacités d'absorber l'accroissement induit du nombre de parcelles à gérer, et d'assurer une gestion transparente, efficace et durable des droits formalisés. La demande des populations est faible, les mutations ne sont pas enregistrées et les systèmes d'information deviennent obsolètes, générant de nouvelles confusions.

Les démarches alternatives, qui tentent de reconnaître la diversité des droits existants et la pluralité des normes d'accès à la terre et à ses ressources, promeuvent de nouvelles catégories juridiques, plus proches des formes locales d'appropriation de la terre et des ressources. Elles s'appuient sur des technologies renouvelées, souvent simplifiées (cartographie, système d'information, etc.), parfois très sophistiquées, dont peuvent se saisir les acteurs dans leur diversité pour dialoguer, défendre leurs droits ou les gérer. Elles cherchent à construire une gouvernance foncière au sein de laquelle l'administration, les collectivités et les autorités cou-

tumières sont amenées à coopérer au service d'une gestion foncière inclusive et transparente. Enfin, elles s'efforcent de mettre en place des dispositifs de formalisation moins coûteux et plus accessibles aux populations à la base.

Ces démarches alternatives ont permis des avancées indéniables. Malgré cela, des problèmes de plusieurs ordres demeurent : elles supposent l'existence, au niveau local, de nouvelles compétences, qui ne sont pas toujours disponibles. La demande pour des documents juridiques, même plus adaptés, n'est pas toujours forte et leurs coûts demeurent parfois encore trop élevés. Certaines approches continuent d'avoir un biais « propriétaire » ; l'enregistrement des mutations et l'actualisation de l'information foncière restent problématiques. Plutôt que de chercher à formaliser les droits sur les parcelles, il peut être plus efficace de mettre l'accent sur des mécanismes fiables de formalisation des transactions, en institutionnalisant les procédures locales pour leur donner rigueur et validité juridique : l'administration foncière monte ainsi en puissance progressivement, au fur et à mesure des mutations.

Le cercle vertueux entre formalisation des droits et développement requiert des conditions spécifiques, rarement réunies dès le départ et qu'il faut être capable de construire. Faute de cela, les opérations de formalisation aboutissent à accroître les arbitrages, la confusion et les conflits. Il n'existe pas de lien mécanique entre la formalisation des droits, la sécurité foncière, le développement économique et la paix sociale. Les leviers d'un développement économique ne se limitent pas à la question de la sécurité foncière : dans de nombreux pays, les problèmes se situent d'abord dans l'environnement économique, les modalités d'insertion dans les marchés, les rapports de prix, l'accès aux intrants et aux technologies, etc. De plus, la formalisation des droits n'est qu'une dimension des politiques foncières : la régulation des investissements privés dans la terre, le traitement des inégalités en sont des dimensions essentielles, aux enjeux économiques et sociaux au moins aussi forts.

La formalisation des droits ne peut être considérée comme une panacée, ni comme possédant des vertus intrinsèques : elle peut inclure comme exclure, elle peut contribuer à réduire les conflits ou les attiser. De plus, formaliser les droits fonciers signe un choix politique fort : c'est transformer les rapports entre l'État, les communautés locales et les individus. S'engager dans une politique de formalisation des droits fonciers et en choisir les modalités est une décision lourde qui nécessite un large débat public. C'est par nature même un choix de société, qui ne peut relever que de la souveraineté nationale.

S'il n'y a pas de « recette » miracle ou de modèle reproductible partout, on peut distinguer six éléments clés à réunir pour réussir une politique de formalisation inclusive et durable :

1. **La réconciliation entre légalité et légitimité** par une reconnaissance, claire et inscrite dans la loi, des droits existants et constatés, quelle que soit leur origine (coutumière ou étatique) ou leur nature (individuel vs collectif, temporaire vs définitif).
2. **L'organisation de débats élargis sur les projets de société que les politiques foncières serviront**, sur l'opportunité ou non de formaliser, sur ses modalités de mise en œuvre et les alternatives possibles.
3. **La construction d'un consensus entre tous les acteurs concernés** (gouvernement, administration foncière, collectivités locales, sociétés civiles, professionnels du secteur, autorités coutumières) et l'existence d'une volonté politique de le mettre en œuvre.
4. **La définition d'une stratégie réaliste de mise en œuvre**, prenant acte que l'enjeu principal est la construction d'une gouvernance et/ou d'une administration foncière efficace(s) et transparente(s) des droits, et qu'il s'agit de processus de moyen/long terme.

5. **Une mise en œuvre progressive dans la durée** qui laisse la place aux apprentissages, aux expérimentations et aux réajustements.
6. **Un travail dès le départ sur la viabilité financière** et les modalités de financement des services fonciers.

En s'appuyant sur les expériences ayant cours dans les pays, ce document propose une série d'actions pour y parvenir :

- > réduire les incohérences juridiques et de procédures qui produisent de l'insécurité foncière ;
- > promouvoir des débats approfondis sur l'opportunité de formaliser, alimenter ces discussions par des analyses empiriques solides, mobilisant les différents groupes d'acteurs concernés, et permettre aux acteurs de la société civile de comprendre les enjeux, d'élaborer leurs positions, et d'être actifs dans les débats ;
- > élargir l'offre de sécurisation pour qu'elle réponde aux besoins des différents usagers et des territoires : formalisation des transactions et droits délégués (petits papiers), formalisation des usages et règles de gestion, fiscalité comme moyen de financement et de sécurisation ;
- > construire des statuts juridiques adaptés et les articuler dans un cadre légal et administratif cohérent ;
- > mettre en place des dispositifs de gestion qui s'appuient sur les niveaux intermédiaires de gouvernance (décentralisation) et poser un principe de subsidiarité en offrant la possibilité de composer et d'arbitrer avec les différentes instances et autorités existant localement ;
- > face au risque de la standardisation, mettre en place des dispositifs de gestion des droits souples et ouverts, en offrant aux acteurs chargés de leur mise en œuvre, une certaine marge de manœuvre pour prendre en compte les spécificités locales et leurs formes d'organisation ;
- > prendre au sérieux l'enjeu de dispositifs effectifs et fiables, et pour cela accompagner les apprentissages des acteurs impliqués dans la gestion foncière, adapter les procédures aux difficultés rencontrées, et mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle en misant sur l'accompagnement et la formation dans les premières années ;
- > adopter un principe de progressivité dans l'extension des politiques et documenter leur mise en œuvre pour alimenter le pilotage de la réforme. ●



# Introduction

**L**es pays du Sud sont aujourd’hui confrontés à des défis inédits. La croissance démographique accentue la pression foncière sur l’ensemble des territoires. Les populations se concentrent à la périphérie des villes sans que les opportunités d’emploi ne suivent<sup>1</sup>. Les crises climatiques s’aggravent et réduisent la disponibilité des ressources naturelles (en particulier des ressources en eau). Les appropriations massives de terres fragilisent les droits aux ressources des populations et, en conséquence, leurs moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des pays. Les problèmes de gouvernance induisent des crises politiques parfois violentes. Ces phénomènes en chaîne menacent la paix et des équilibres sociopolitiques souvent fragiles. Trouver des réponses à la hauteur de ces problèmes inédits est une nécessité. Celles-ci ne sont pas simples. Elles impliquent des politiques publiques ambitieuses, qui prennent acte de l’enjeu, et puissent agir à plusieurs niveaux et sur plusieurs secteurs en même temps.

Les politiques foncières sont un des ressorts clés de ces politiques publiques. Parce qu’elles définissent les rapports entre les hommes à propos de la terre et des ressources naturelles, elles ont des incidences politiques, économiques et sociales majeures. Elles peuvent inclure comme exclure, rigidifier comme rendre plus souple l’accès à la terre, au logement, aux ressources naturelles. Elles peuvent contribuer à stabiliser la paix, ou au contraire alimenter les conflits. Trop longtemps, les politiques foncières ont été sources d’exclusion plutôt qu’inclusives. Les inégalités foncières s’accroissent. Plus que jamais, les États sont appelés à agir face à une équation foncière souvent complexe et potentiellement explosive.

Mise en avant dans les instances internationales, la formalisation des droits fonciers est l’une des options aujourd’hui privilégiées par de nombreux pays. Elle consiste à donner une forme écrite et reconnue juridiquement à des droits fonciers qui n’en bénéficient pas, que l’on qualifie souvent « d’informels » ou plus justement « d’extra-légaux »<sup>2</sup>. Du fait de leur histoire, bon nombre de pays du Sud connaissent en effet une dualité juridique, avec, d’un côté, les parcelles bénéficiant d’un titre de propriété et de l’autre, celles – entre 40 et 95 % des terres selon les pays et les continents – qui n’en bénéficient pas.

Cette option n’est pas nouvelle : dans les années 80, la délivrance de titres de propriété individuelle et privée était déjà présentée comme le meilleur moyen pour sécuriser les acteurs économiques, les protéger de l’arbitraire étatique et leur permettre d’investir. La validité

---

1. Pour une analyse détaillée des facteurs pesant sur les questions foncières pendant la période contemporaine, voir notamment Durand-Lasserve A. et Le Roy E., 2012, *La situation foncière en Afrique à l’horizon 2050*, Collection À Savoir n° 11, Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, AFD, 155 p.

2. Les droits fonciers de populations, en particulier en milieu rural, ne peuvent être lus seulement de façon négative, en référence au droit de l’État. Ils relèvent d’autres façons d’organiser l’appropriation des terres et des ressources, fondées sur des normes qui préexistent au droit écrit et lui sont en partie extérieures, d’où le terme « extra-légal ».

universelle de ce postulat a été largement critiquée et la réflexion sur la formalisation des droits fonciers s'est élargie depuis les années 90, pour tenter de mieux prendre en compte la diversité des droits sur la terre et les ressources renouvelables tels qu'ils existent localement.

Dans une logique « offensive » (pour stimuler la productivité) ou « défensive » (pour protéger les populations)<sup>3</sup>, la formalisation des droits semble être devenue une évidence, un passage obligé. Parfois même une panacée capable, à la fois, de sortir les populations de l'insécurité et de l'informalité, de résoudre les conflits, et de stimuler l'investissement et la croissance économique. Pourtant, le bilan des politiques de formalisation est très mitigé, tant en milieu rural qu'urbain : peu d'entre elles sont réellement mises en œuvre à l'échelle nationale, les systèmes d'information foncière sont peu actualisés ; les opérations massives de formalisation de droits sont parfois facteurs d'exclusion, en particulier lorsqu'elles reposent sur la seule propriété privée ; les gains économiques ne sont pas toujours au rendez-vous.

L'objectif de ce document n'est pas de remettre en cause le principe de la formalisation des droits fonciers, encore moins l'importance de politiques foncières inclusives. Il est de contribuer aux débats sur les politiques foncières et sur la place de la formalisation au sein de ces politiques, en proposant une réflexion collective sur les conditions de pertinence et de réussite de la formalisation des droits et de ses alternatives possibles, dans des contextes de pluralité des normes<sup>4</sup> et de faiblesse des institutions.

Ce document s'inscrit dans la continuité des initiatives internationales, continentales et régionales qui offrent des repères conceptuels et opérationnels aux États pour mener à bien des réformes de leurs politiques foncières. Il vient compléter et enrichir les recommandations déjà formulées, notamment par les « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers » adoptées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale le 11 mai 2012, et les « lignes directrices sur les politiques foncières » de l'Union africaine validées en avril 2009 à l'occasion de la Conférence conjointe des ministres en charge de l'Agriculture.

En s'appuyant sur le bilan tiré de plus de trente ans d'expériences diverses de formalisation des droits et de multiples travaux de recherche, ce document souhaite fournir aux acteurs des politiques foncières des pays du Sud et à leurs partenaires des repères pour mieux comprendre les enjeux de la formalisation des droits, dépasser les controverses qui obscurcissent trop souvent le débat, et concevoir des actions adaptées à chaque contexte. Il est structuré en quatre grands chapitres, qui présentent :

- > les objectifs de la réflexion dont il est issu, les personnes auxquelles il s'adresse, ainsi que la méthode mobilisée pour sa production ;
- > les enjeux sociétaux des politiques de formalisation et leur rôle dans les processus de construction de l'État. Ce chapitre rappelle que les politiques foncières traduisent d'abord des choix de société et sont au cœur des rapports entre les individus, les groupes sociaux et les États. Il propose également une brève perspective historique ;

---

3. Chauveau J.-P., 2013, *Les leçons de l'histoire. Les politiques de formalisation des droits « coutumiers » en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale*, Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 18 p.

4. La notion de pluralité des normes renvoie au fait que différents registres de normes, plus ou moins contradictoires, coexistent. C'est le cas dans toute société, mais plus encore dans les pays porteurs d'une forte diversité sociale et où des sociétés locales ont conservé une certaine autonomie. Voir Lund C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in Winter G., éd., *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, p. 195-208.

- > ce que l'on peut attendre des politiques de formalisation des droits et dans quelles conditions. Ce chapitre explique pourquoi on ne peut pas, aujourd'hui, les considérer comme une solution unique et universelle. Il explore la diversité des démarches et en propose un bilan circonstancié. Il met en avant d'autres options possibles à considérer ;
- > certaines conditions de réussite de politiques de formalisation qui soient au service d'un développement économique et social inclusif. Ce chapitre montre l'importance des débats pluriacteurs et explicite quelques principes clés pour les organiser. Il suggère quelques pistes pour mieux prendre en compte la diversité des situations foncières. ●



## CHAPITRE 1

# Pourquoi s'interroger sur les politiques de formalisation des droits fonciers dans les pays du Sud ?

### **La formalisation des droits fonciers : une évidence récente et controversée**

---

Du fait de leur histoire coloniale, la majorité des pays « du Sud » connaissent une dualité juridique : seule une portion du territoire<sup>5</sup> est objet de droits fonciers définis et encadrés par le droit positif, celui de l'État, et par les services étatiques. Tant en milieu rural qu'en milieu urbain, une part importante de la population occupe, habite, exploite des terrains sans avoir de droits légalement reconnus sur ces terres ou ne disposant que de statuts précaires.

Pendant longtemps, cette situation n'a, en pratique, guère été jugée problématique, même si elle pouvait favoriser des abus de pouvoir. Avec les politiques d'ajustements structurels, la formalisation des droits fonciers, qui consiste à donner une forme écrite et juridique aux droits, est promue comme une condition du développement économique, et parfois comme le moyen de sortir de la dualité juridique. Justifiés par les recherches de la Banque mondiale sur les programmes fonciers en Thaïlande dans les années 80<sup>6</sup>, les programmes de formalisation visant à unifier les droits par la promotion de la propriété privée individuelle se multiplient.

Au tournant des années 90, ces programmes sont cependant fortement questionnés, en particulier pour les zones rurales, mais pas seulement : ils sont coûteux et rapidement obsolètes, leur impact économique est limité, voire négatif dans certains cas ; ils servent souvent des processus d'exclusion, d'accaparement foncier et de privatisation de ressources communes comme les pâturages. Faute d'être mis à jour, les registres fonciers ne reflètent pas les réalités de terrain, induisent des confusions et engendrent des conflits. L'opacité et la corruption demeurent.

---

5. Très faible dans la plupart des pays d'Afrique et d'Asie, plus forte en Amérique latine.

6. Feder G. et Nishio A., 1998, « The benefits of land registration and titling: Economic and social perspectives », *Land Use Policy*, vol. 15 n° 1, p. 25-43. Feder G. et Onchan T., 1987, « Land ownership security and farm investment in Thailand », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 69 n° 2, p. 311-320. Selon Bromley, ces travaux souffrent de biais méthodologiques. Bromley D. W., 2009, « Formalising property relations in the developing world: the wrong prescription for the wrong malady », *Land Use Policy*, vol. 26 n° 1, p. 20-27.

## **Du remplacement à l'adaptation. Et retour?**

---

Devant ce bilan, de nombreux observateurs proposent d'abandonner le principe selon lequel le développement économique et social nécessite le remplacement des droits fonciers locaux par la propriété privée individuelle, et de privilégier des politiques favorisant et accompagnant l'adaptation de ces droits<sup>7</sup>. De multiples expériences tentent de concrétiser ce « paradigme d'adaptation » dans des démarches, des méthodes et des outils. Elles combinent, suivant des modalités variées, mise en place ou renforcement d'institutions locales de gestion foncière, recours à l'écrit, cartographie, et formalisation juridique de droits individuels ou collectifs. Elles ont montré que, même si l'une est censée contribuer à l'autre, il ne fallait pas confondre formalisation (la reconnaissance juridique par des documents écrits) et sécurisation des droits fonciers (le fait de les exercer paisiblement, sans menace). Grâce à l'accumulation d'expériences et de recherches, il est aujourd'hui possible de mieux cerner les enjeux, atouts et difficultés de cette volonté de formaliser des droits fonciers locaux, variés et évolutifs.

Alors que l'on pouvait penser que le paradigme d'adaptation faisait consensus, les années 2000 ont vu une nouvelle offensive des politiques systématiques de formalisation et de privatisation des droits. Celles-ci sont relégitimées par les évolutions technologiques et les thèses qui présentent la formalisation des droits comme un moyen de lutte contre la pauvreté<sup>8</sup> et la pression des investissements privés sur les terres. Le discours standard devient quasi hégémonique, les critiques et nuances semblant parfois avoir été oubliées.

## **Analyser les différentes approches pour éclairer le débat et alimenter les stratégies**

---

Devant ce retour en force des démarches standards et face à la confusion fréquente entre sécurisation et formalisation dans les débats, le Comité technique « Foncier et développement » a ouvert en 2012 une réflexion spécifique sur la formalisation des droits fonciers, en proposant aux acteurs des politiques foncières et à leurs partenaires un bilan argumenté des différentes approches existantes, qui discute leurs résultats, leurs conditions de pertinence et de réussite, en particulier dans des contextes marqués par une pluralité de normes, des carences de l'administration foncière, et un environnement économique pas toujours favorable<sup>9</sup>.

Cette réflexion, processus collectif piloté par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi) et l'Agence française de développement (AFD), et animée par Alain Durand-Lasserve (géographe, chercheur émérite au CNRS) avec l'appui du Gret<sup>10</sup>, s'est déroulée sur plusieurs mois. Des phases de production intellectuelle portée par les membres du

---

7. Voir notamment : Bruce J.W., 1992, *From replacement to adaptation: a shift of paradigm*, Madison, Land Tenure Center, et Bruce J.W. et Migot-Adholla S.E., éd., 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Company.

8. De Soto H., 2000, *The mystery of capital: Why capitalism succeeds in the West and fails everywhere else*, New York, Basic Books.

9. Ce travail s'inscrit dans la continuité des précédents travaux du Comité. Voir notamment Comité technique « Foncier et développement », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, Paris, AFD/ministère des Affaires étrangères et européennes. Voir également Comité technique « Foncier et développement », 2010, *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable*, Paris, Comité technique « Foncier et développement ».

10. Le Gret assure le secrétariat technique et scientifique du Comité depuis sa création en 1996.

Comité (rédaction d'un document d'orientation posant les termes du débat<sup>11</sup>, une trentaine de contributions sur des études de cas précis<sup>12</sup> et des mises en perspectives plus transversales à partir de regards ou d'angles disciplinaires<sup>13</sup>) ont alterné avec des débats élargis avec le réseau (organisation de journées d'étude et de restitution<sup>14</sup>) et des travaux de synthèse<sup>15</sup>.

Le champ de cette réflexion collective était très large et englobait l'ensemble des pays dits « du Sud » et leurs problématiques, aussi bien rurales qu'urbaines. Des contributions ont été présentées sur l'urbain, la Chine, le Vietnam, le Mexique, etc. Mais les réponses reçues à l'appel à contributions ont conduit à une surreprésentation des situations africaines et rurales dans le débat. Ce document traite donc principalement mais non exclusivement, des situations africaines et rurales. Pour autant, les situations de pluralité de normes, d'informalité, de faible ancrage de l'État sont loin de se limiter à l'Afrique et au milieu rural. On retrouve les problèmes d'effectivité des politiques de formalisation et de non-actualisation des systèmes d'information foncière dans des pays à forte capacité administrative comme en milieu urbain. Il n'y a pas de « spécificité africaine » dans le débat sur la formalisation des droits, seulement des configurations variables en termes d'ancrage de l'État, de pluralité de normes, et d'environnement économique et institutionnel.

Les problématiques foncières des villes sont différentes de celles du milieu rural<sup>16</sup> (valeur des terres, accès à l'habitat, pression du marché, enjeux d'aménagement et de viabilisation des quartiers, place des locataires, notion de copropriété, accès aux services et infrastructures de base, etc.). Les régimes fonciers ne sont pas les mêmes : propriété privée largement répandue, administration foncière plus présente, marché foncier très développé. En outre, les droits accordés dans de nombreux projets de régularisation de quartiers spontanés sont des droits conditionnels. Mais il existe aussi en milieu urbain de nombreuses situations d'informalité, un continuum de droits, et souvent une diversité de dispositifs de régulation opérant à l'échelle locale. Le périurbain pose la question de la transition entre espace rural et espace urbain. Les problèmes de mise à jour des cadastres et le faible lien entre titre et investissement valent aussi pour l'urbain<sup>17</sup>. Les questions de la diversité spatiale des problématiques foncières, des besoins spécifiques de sécurisation foncière des pauvres, et des capacités de l'administration à gérer de façon fiable et transparente un volume de titres beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui se posent aussi. En cela, les analyses proposées dans ce document peuvent éclairer le débat sur la formalisation des droits fonciers en milieu urbain. ●

---

11. Durand-Lasserve A., 2013, *La formalisation des droits fonciers : objectifs, résultats, limites et alternatives. Regards croisés sur l'Afrique subsaharienne*, Note de cadrage du chantier « Formalisation des droits et des obligations », Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.

12. Afrique du Sud, Burkina Faso, Cameroun, Chine, Côte d'Ivoire, Ghana, Haïti, Kenya, Madagascar, Mali, Mexique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Vietnam.

13. Disciplinaire, sectoriel, professionnel, etc.

14. À l'AFD, au Maedi et à la Banque mondiale.

15. Durand-Lasserve A., 2014, *Formalisation des droits et des obligations. Synthèse des conclusions des journées d'études*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.

16. Durand-Lasserve A. et Royston L., 2002, *Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Earthscan/James & James. Durand-Lasserve A., Durand-Lasserve M. et Selod H., 2013, *A Systemic Analysis of Land Markets and Land Institutions in West African Cities: Rules and Practices. The case of Bamako, Mali*, Policy Research Working Paper n° WPS6687, Washington, Banque mondiale, 60 p.

17. Durand-Lasserve A. et Selod H., 2009, « The Formalization of Urban Land Tenure in Developing Countries », in Lall et al., éd., *Urban Land Markets – Improving Land for Successful Urbanization*, Dordrecht (Pays-Bas), Springer. Payne G., Durand-Lasserve A. et Rakodi C., 2009, « The limits of land titling and home ownership », *Environment and Urbanization*, vol. 21 n° 2, p. 443.



## CHAPITRE 2

# Une question politique avant tout

## **Les politiques foncières traduisent une conception de la société et participent à la construction de l'État**

De nombreux pays dits « du Sud » sont caractérisés par une forte diversité sociale et de formes d'appropriation de la terre. Cette diversité provient des modes d'exploitation du milieu, de l'emprise variable de l'État sur la société et de la relative autonomie conservée par une partie des sociétés locales au sein du territoire national. Elle découle aussi de la façon dont les sociétés locales conçoivent ce qui relève de l'individuel d'une part et de collectifs familiaux ou « communautaires » d'autre part, et de leur organisation de la tension entre compétition et solidarité. En milieu rural en particulier, les instances qui régulent le foncier sont des autorités politiques locales, dont les sources de légitimité peuvent varier mais sont fréquemment issues de l'histoire ou de la coutume. Tout en assurant une intégration sociale, ces normes locales sont fréquemment marquées par des inégalités de statuts (autochtones/migrants ; hommes/femmes, etc.).

### **PLURALITÉ DES NORMES, DES INSTITUTIONS ET DES DROITS**

À un degré ou un autre, la pluralité des normes et des droits structure toute société. En France par exemple, le droit positif organise de nombreuses exceptions à la propriété privée. Cette dernière est toujours restreinte par des obligations diverses (indivisions, droits des tiers, règlements d'urbanisme, etc.) définies par l'État ou les communes. Elle n'est qu'un cas de figure possible de « droits de propriété »<sup>I</sup>, celui où l'ensemble des « droits élémentaires »<sup>II</sup> est cumulé par la même personne.

Cette pluralité est particulièrement marquée dans les pays du Sud où, du fait d'un legs colonial, le droit positif définit des normes et reconnaît des droits pratiqués par les populations. Sur des parts plus ou moins grandes du territoire, les sociétés locales conservent une certaine autonomie, et le foncier est régi par des normes sociales d'origine coutumière. Les actions socialement autorisées sur la terre et ses ressources dépendent de l'histoire de peuplement des territoires et s'organisent en « faisceaux  
.../...

I. Au sens anglais du terme de droits variés portant sur la possession ou la propriété des choses (*property rights*) et non de propriété privée (*ownership*).

II. Droit d'aliéner, de transmettre, d'inclure et exclure, de gérer, d'aménager, de cultiver et de prélever.

de droits »<sup>III</sup>. Les titulaires de droits ne se limitent pas aux individus : des collectifs familiaux ou villageois peuvent disposer de droits d'administration, de prélèvement ou de culture, etc. Il n'y a le plus souvent pas de séparation nette entre des propriétaires (fussent-ils collectifs) et des exploitants ou des usagers.

Souvent décriée, la pluralité des normes et des droits n'est pas forcément un problème si leur hiérarchie est claire pour les usagers, si des autorités peuvent assurer les arbitrages, et si des catégories juridiques peuvent les prendre en charge. Un des enjeux des réformes foncières est le rapport entre normes locales et droit positif, et au-delà entre État et pouvoirs locaux : la législation reconnaît-elle les normes et les droits locaux ? Reconnaît-elle des fonctions à des acteurs jouant un rôle dans la régulation foncière locale ? L'objectif de ces réformes est-il de tenter de supprimer cette pluralité en cherchant à imposer des normes et des droits standards ? Ou de dépasser ce pluralisme en intégrant les droits locaux au droit positif et en organisant les articulations entre régulation étatique et régulations locales ? ■

III. La notion de « faisceau » renvoie au fait qu'un détenteur de droits (individu ou groupe social) détient un ensemble varié de droits de type opérationnel (accès, prélèvement, culture, aménagement, etc.) et d'administration (gestion interne, inclusion/exclusion, transmission, aliénation, etc.). Benda-Beckmann F. v. et Benda-Beckmann K. v., 1999, « A Functional Analysis of Property Rights, with Special Reference to Indonesia », in Van Meijl T., Van Meijl F. et Benda-Beckmann F. v., éd., *Property Rights and Economic Development. Land and Natural Resources in South-East Asia and Oceania*, Londres, Kegan Paul, p. 15-56.

En déterminant les droits qui sont légalement reconnus et les façons de les gérer, les politiques foncières traduisent une conception des rapports entre individus, groupes sociaux et État, et donc une conception de la société, un point de vue (positif ou critique) sur la diversité sociale et les inégalités socioéconomiques en son sein. Une politique foncière reconnaît certains types de droits et favorise donc ceux qui les détiennent. Elle marginalise et exclut ceux qui ne les détiennent pas. Elle définit des dispositifs de gestion et des procédures qui peuvent fragiliser, voire écarter les acteurs qui n'auraient pas la possibilité d'y accéder ou de les remplir.

Selon les pays et les périodes, les politiques foncières ont reconnu, toléré, ignoré ou combattu les normes locales d'appropriation de la terre et les autorités qui les régissent. Selon des formes très variées suivant les contextes, les formes locales de juridicité<sup>18</sup> coexistent et s'hybrident avec le droit positif, les instances locales de gouvernance foncière avec l'administration publique. Le traitement par l'État de la diversité des formes d'appropriation au sein du territoire national n'est pas seulement une question d'absence d'accès aux droits existants : il renvoie aussi aux rapports entre État et pouvoirs locaux et aux modalités d'ancrage de l'État dans les territoires. Le choix fait par les États de reconnaître ou non ces normes dépend d'une histoire qui reste fortement liée à celle de la colonisation.

## **Les politiques de formalisation ont une histoire**

Tant en Amérique latine qu'en Afrique ou en Océanie, les pouvoirs coloniaux ont mis en place des politiques foncières fondées sur le monopole foncier de l'État qui, en réalité, a conduit

18. Ce terme qualifie les formes de normes sociales et de droit qui ne relèvent pas du droit positif. Le Roy E., 2004, « Éditorial. Le pluralisme juridique aujourd'hui ou l'enjeu de la juridicité », *Cahiers d'anthropologie du droit*, 2003, p. 7-17.

à instaurer un dualisme juridique. La violence – étatique ou privée – a largement été à l'origine de l'appropriation privée de la terre par les colons et leurs clientèles, à des degrés très variés selon les colonies. L'accès à la propriété privée était le plus souvent réservé aux colons et à l'État pour ses propres besoins. Selon les cas, les droits fonciers existants ont été abolis, reconnus et protégés, ou transformés en droits d'usage personnels, sous couvert d'un « Domaine de l'État » aux dénominations et au contenu juridique variables. Alors qu'en Europe, la propriété a été créée « par le bas » au fil d'évolutions historiques et d'une formalisation très progressive, les pouvoirs coloniaux ont créé la propriété « par le haut » par des procédures administratives<sup>19</sup>, sans pour autant promouvoir sa diffusion et sa mise en œuvre sur les territoires.

Avec les Indépendances, les politiques foncières des États ont fortement varié selon les périodes et les contextes : en Amérique latine, elles ont oscillé entre privatisation (aboutissant à de fortes concentrations foncières) et réformes agraires, entre défense des communautés paysannes et individualisation dans une logique de citoyenneté nationale. En Océanie, certains pays ont organisé, sur une partie au moins du territoire national, la reconnaissance d'une souveraineté des structures (néo)coutumières et leur ont délégué la régulation foncière. En Asie du Sud-Est, les États ont laissé faire, à l'exception des régimes socialistes qui ont collectivisé les terres (Vietnam). En Afrique, les États ont joué du legs colonial pour consolider leurs élites et mettre en œuvre des politiques de modernisation qui s'accommodaient fort bien du dualisme juridique et de l'absence de formalisation des droits fonciers.

### **LOGIQUES DU MAINTIEN DES CONCEPTIONS COLONIALES DE LA PROPRIÉTÉ PAR LES ÉTATS INDÉPENDANTS EN AFRIQUE<sup>1</sup>**

Avec des variantes, les politiques foncières des gouvernements africains sont restées dans le sillage des politiques coloniales, balançant pour des raisons davantage politiques que doctrinales entre deux principes : d'un côté, le maintien de fait des prérogatives coutumières pour ne pas risquer de s'aliéner les autorités et les leaders locaux ou de provoquer des troubles sociaux par l'introduction hâtive de la propriété privée ; de l'autre côté, le principe du droit éminent de l'État sur les terres coutumières non enregistrées, de sa propriété exclusive des terres « vacantes et sans maître » et de son rôle hégémonique dans la mise en valeur des terres dans l'intérêt du peuple et du développement.

L'ambiguïté de ce positionnement permettait de soutenir tacitement ou officiellement aussi bien les droits acquis par des migrants sur des fronts de colonisation agricole que des mesures d'expropriation au profit des élites politiques ou de grands projets d'aménagement agricoles. Hormis ces derniers cas, les programmes d'enregistrement systématique des droits proposés par les bailleurs de fonds n'avaient guère de raison d'emporter l'adhésion. Ils pouvaient même apparaître comme des obstacles aux marges de manœuvre que s'octroyaient les responsables de l'État et les élites politiques dans le cadre de politiques clientélistes, eux-mêmes accédant sans difficulté à l'enregistrement légal. ■

1. Encadré rédigé par Jean-Pierre Chauveau (IRD).

19. Voir en particulier Comby J., 2011, *Création et sécurisation de la propriété en Europe*, Les fiches pédagogiques du Comité technique « Foncier et développement », MAE, AFD, Paris. Voir également Stamm V., 2013, « Formaliser les pratiques coutumières. Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine », *Études rurales*, vol. 191 n° 1, p. 169-189.

Les politiques domaniales et foncières sont au cœur des processus de construction des États. De ce fait, elles dépendent des configurations nationales et de l'histoire politique des pays. Avec des différences significatives entre l'Amérique latine et les autres continents, une part importante, sinon majoritaire des terres continue aujourd'hui de relever de statut informel. Les dispositifs de reconnaissance juridique et de formalisation des droits restent peu ou pas appliqués. La complexité des étapes de la procédure de délivrance, les coûts cumulés, les éventuels arrangements pour faire avancer le dossier, constituent autant de freins objectifs à la formalisation. Cette situation est largement instrumentalisée par ceux qui savent en jouer et ont intérêt à « promouvoir la confusion » dans la gestion foncière<sup>20</sup>. L'ampleur de l'informalité, la rareté des politiques de formalisation des droits et leurs échecs ne découlent pas seulement d'un manque de moyens. Elles traduisent aussi des choix politiques et la prégnance de rapports clientélistes entre pouvoir étatique ou administratif et populations.

Face à ces barrières d'accès, les populations ne sont pas totalement démunies et s'appuient sur toute une gamme de pratiques populaires pour sécuriser leurs droits<sup>21</sup>. Elles recourent fréquemment à l'écrit pour les transactions et les transferts définitifs ou temporaires de droit. Ces pratiques cohabitent avec l'offre légale et sont bien souvent complémentaires à celle-ci, mais restent rarement reconnues par les politiques publiques. Le fait que, dans bien des cas, les États refusent de les reconnaître explicitement et de leur donner un encadrement légal en fait des solutions partielles qui favorisent les coups de force et les acteurs puissants.

En rupture avec cette situation, on observe au niveau mondial depuis trois décennies, et plus encore depuis le milieu des années 2000, des pressions pour la mise en œuvre de programmes de formalisation des droits foncières – souvent des droits de propriété privée – à grande échelle. Cette dynamique s'inscrit dans un contexte historique marqué par la libéralisation accélérée des marchés fonciers, par des tentatives répétées visant à les unifier dans un cadre juridique unique, par la promotion de la propriété privée individuelle de la terre, par la marchandisation de l'ensemble des filières d'accès au sol pour l'habitat, et par une pression accrue sur les terres en milieu tant rural qu'urbain. Le contraste entre cette multiplication récente de programmes de formalisation des droits foncières et leurs très faibles résultats sur le terrain dans la plupart des cas<sup>22</sup> pose la question des objectifs qu'ils servent et de la volonté politique d'élites qui, pendant longtemps, ne les ont pas jugés utiles, ou même ont profité de l'informalité et de la confusion de la gestion foncière.

---

20. Piermay J.-L., 1986, « Le détournement d'espace : corruption et stratégie de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale », *Politique africaine*, n° 21, p. 22-36; et Mathieu P., 1996, « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique », in de Villers G., éd., *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Paris, Cepadaf/L'Harmattan, p. 64-87.

21. Marquage des terrains et pose de bornes végétales, renforcement d'une position dans les réseaux sociaux locaux (en particulier pour les migrants), inscription dans la clientèle politique d'acteurs puissants dont on attend un soutien en cas de besoin, recherche de documents écrits ou venant de l'administration quel que soit leur caractère légal, recours aux dispositifs publics dans la mesure où ils sont fiables et accessibles, etc. (Lavigne Delville P., 2007).

22. Pour l'Afrique, on estime aujourd'hui à moins de 10 % (et même à 2 % seulement selon certaines sources) la proportion des terres rurales officiellement enregistrées (mais pas forcément juridiquement valides faute d'actualisation des mutations) pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

## Des finalités multiples, parfois contradictoires

Une politique de formalisation des droits fonciers n'est pas un but en soi. C'est un moyen pour des finalités plus larges. Promotion du développement économique, lutte contre la pauvreté, mise en place d'un État de droit, réduction des conflits, contribution à des sorties de crise politique ou à la promotion de l'égalité hommes-femmes, contribution à la construction d'un État de droit et d'une pleine citoyenneté pour l'ensemble de la population<sup>23</sup> : les objectifs assignés aujourd'hui aux politiques de formalisation sont multiples, et parfois contradictoires. Ainsi, promouvoir un développement économique rapide va souvent de pair avec des politiques « offensives » de formalisation, centrées sur la propriété privée et individuelle, et la valorisation d'un marché foncier censé assurer une allocation optimale des droits sur la terre. Ces politiques induisent – implicitement ou explicitement – la marginalisation de petits producteurs considérés comme inefficaces, et risquent d'être en contradiction avec un objectif affiché de lutte contre la pauvreté.

### UN MÊME DISPOSITIF DE FORMALISATION POUR DIFFÉRENTS PROJETS DE DÉVELOPPEMENT : RÉFLEXIONS À PARTIR DE L'EXEMPLE DU VIETNAM POSTSOCIALISTE<sup>I</sup>

Dès le début de la guerre d'Indépendance, en 1945, le Vietnam met en œuvre une réforme agraire redistributive. Quelques années après, il met en place une politique de collectivisation des terres. À partir du milieu des années 80, le pays libéralise progressivement son économie. Il décollectivise et introduit dans son système juridique la tenure individuelle du foncier sous le contrôle de l'État. Ce dernier procède alors à de vastes campagnes d'allocations de droits d'usage des terres agricoles et forestières aux individus et aux foyers, et les inscrit dans des certificats plus connus sous le nom de « carnets rouges »<sup>II</sup>.

Dans les quinze premières années de sa mise en œuvre, ce dispositif de formalisation accompagne une phase d'ouverture économique ou *Doi Moi* qui voit le pays s'ouvrir vers l'extérieur et mettre en place une économie de marché en partie fondée sur le développement de l'agriculture. Le dispositif est alors encadré de façon à rendre impossible l'accumulation et la concentration de terres et permettre un accès relativement égalitaire au foncier agricole et forestier. Il rencontre un succès populaire important et conduit à une croissance économique inédite, permettant une augmentation rapide du niveau de vie des foyers (plus de 4 % du Pib annuel par habitant dans les années 90) et une division par deux de la pauvreté relative entre 1993 et 2003. Ce dispositif reste imparfait, mais répond aux attentes et aspirations libérales des Vietnamiens du Sud et des élites urbaines tout en étant acceptable pour les cadres du Parti et les foyers ruraux du Nord au sortir de trente années de collectivisation et de guerre.

.../...

I. Encadré rédigé par Marie Mellac (CNRS).

II. Une étude de la Banque mondiale évalue à plus de dix millions le nombre de certificats de droits d'usage de terres agricoles alloués à des foyers ou des individus avant 2008, soit 80 % de l'ensemble des parcelles agricoles mises en culture.

23. Mamdani M., 2004, *Citoyen et sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala.

À partir de 2003, le gouvernement opère un changement de cap important dans sa politique de développement : après le redémarrage de l'économie agricole, le pays fait le pari de devenir un pays industriel à horizon 2020. Pour ce faire, l'État rend possible et facilite la mobilisation par les autorités du foncier agricole pour le développement industriel et commercial, crée de nouveaux droits qui facilitent la mobilisation et la mise en marché des terres agricoles, et permet aux entreprises privées et aux étrangers d'accéder au foncier. Par le jeu des changements de catégories de terres et des expropriations qui l'accompagnent, cette politique finit par provoquer des réactions de plus en plus violentes de la part de la population (manifestations, conflits<sup>III</sup>), alors même que la croissance du pays donne des signes d'essoufflement.

Face aux tensions encore accrues par la crise alimentaire de 2007-2008 et pour répondre aux mécontentements, le gouvernement lance une politique de soutien à l'agriculture et au monde rural dès 2008. Plus récemment encore, il initie un processus participatif visant à réviser la politique foncière et à promulguer une nouvelle Constitution. Mais les changements se font attendre. Malgré six millions de réponses reçues – dont la plupart dénoncent les expropriations de terres pour financer les projets de développement du gouvernement et de ses élites –, les évolutions législatives, si elles vont dans le bon sens, sont peu importantes. Depuis les années 80, le dispositif de formalisation n'a ainsi pas fondamentalement évolué, si ce n'est par l'accélération de la procédure de distribution des certificats (pour les terres forestières surtout) et son informatisation. ■

III. Entre 2004 et 2006, le ministère responsable du foncier (ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, *Ministry of Natural Resources and Environment*, Monre) a enregistré une croissance de 58,5 % des conflits fonciers.

Ces objectifs affichés se couplent en pratique avec des objectifs d'autres natures. Formaliser les droits fonciers peut être un moyen de favoriser l'expansion de l'agrobusiness<sup>24</sup> ou le contrôle des terres par les élites politiques et économiques, et d'enclencher des processus d'exclusion par le marché. Les politiques de formalisation permettent à l'État de renforcer sa présence dans les zones rurales et les quartiers précaires. Formaliser les droits fonciers transforme en effet les rapports entre État et pouvoirs locaux : faire entrer des droits fonciers dans le droit étatique et dans une régulation publique, c'est les isoler au moins partiellement des autorités locales qui les gouvernent, c'est construire un lien direct entre État et citoyens, là où prévalait la médiation de pouvoirs locaux.

Ces évolutions posent la question de l'accès à une pleine citoyenneté nationale pour les populations rurales et les populations urbaines des quartiers périphériques, et aussi celle des rapports entre citoyenneté nationale et appartenances sociales : Sont-elles conçues comme antagonistes, l'une devant forcément se substituer aux autres ? Ou bien doivent-elles être articulées ?<sup>25</sup>

24. Labzaé M., 2014, *Le grand remaniement. Investissements internationaux, formalisation des droits fonciers et déplacements contraints de populations dans l'Ouest éthiopien*, Cahiers du Pôle foncier n° 8, Montpellier, Pôle foncier, 30 p.

25. Hochet P., 2011, « La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre », in Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y., et al., éd., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, Apad/IRD/Karthala, p. 405-422.

### LA DÉLIVRANCE DE TITRES OU DE CERTIFICATS FONCIERS COMME DIMENSION DE L'ÉTAT DE DROIT ?

Le rôle des droits de propriété dans le développement économique a été l'une des premières justifications des politiques de formalisation. Parallèlement à sa montée en puissance dans l'agenda international, la formalisation des droits tend à s'autonomiser des enjeux économiques et à devenir un enjeu en soi. Elle s'inscrit en effet dans une autre dimension du tournant libéral, celui de l'État de droit : le renforcement de l'État de droit est partie intégrante des politiques contemporaines d'aide, à la fois dans une perspective de démocratisation et de protection des citoyens face aux exactions des États autoritaires, et dans une perspective d'économie de marché, laquelle ne peut se déployer que dans un environnement institutionnel stabilisé. Les réformes juridiques sont ainsi partie intégrante des réformes foncières (s'inscrivant dans le mouvement de « *law and development* »<sup>1)</sup> qui visent à construire un État de droit au service du marché.

La formalisation des droits pourrait aussi être conçue comme un élément de la construction de l'État de droit sous un autre angle : celui d'une pleine citoyenneté, une condition pour rompre avec le dualisme colonial et post-colonial entre citoyens et sujets<sup>II</sup>. Cela a été l'une des raisons des politiques de formalisation et d'individualisation des droits fonciers des communautés indigènes en Amérique latine. Mais cette dimension n'est guère mise en avant dans les débats sur les politiques, et l'accès à des droits formalisés est peu revendiqué par les populations. La revendication d'une citoyenneté nationale entière fondée sur la reconnaissance juridique de ses droits de propriété poserait en outre la question des rapports entre citoyenneté nationale et « citoyenneté locale » (au sens d'appartenance à des communautés politiques locales), dont les rapports fonciers coutumiers sont l'un des fondements. ■

I. Manji A., 2006, *The politics of land reform in Africa: from communal tenure to free markets*, Londres/New York, Zed Books.

II. Mamdani M., 2004, *Citoyen et sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala.

Les politiques de formalisation peuvent être un outil de renégociation du pacte social, en faveur de certains groupes d'acteurs restreints, ou au contraire de larges portions de la population. Elles peuvent être utilisées comme de puissants leviers pour changer les équilibres sociopolitiques en place, refonder l'État. Elles peuvent aussi, au contraire, maintenir les rapports de force existants, alimenter des rentes et des logiques clientélistes et servir de moyen de rétribution politique au profit de certaines catégories de populations, surtout quand elles sont couplées à des politiques de déplacements et de regroupements forcés. Elles sont ainsi, en puissance, des instruments de prise de contrôle de terres au profit de l'État, d'élites, de firmes internationales ou d'intérêts particuliers. Une politique inclusive, qui refonderait le pacte social sur de nouvelles bases en rompant avec les logiques d'exclusion sociale coloniale et postcoloniale, suppose des choix radicalement différents de ceux qu'implique une politique au service des élites.

Du fait de l'importance des financements nécessaires pour leur mise en œuvre, les politiques de formalisation des droits peuvent devenir des buts en soi, des opportunités de marchés pour les bureaux d'études internationaux et nationaux, les administrations foncières, les professionnels du secteur. Leur mise en œuvre fait intervenir un grand nombre d'intermédiaires (bailleurs de fonds, ONG, opérateurs privés, etc.) qui développent leur propre vision

politique et opèrent des choix dans les dispositifs d'application qu'ils accompagnent. Même avec une politique bien pensée, tant dans son esprit que dans ses modalités d'application, les erreurs d'interprétation et les glissements sont fréquents dans la mise en œuvre et peuvent remettre en question la cohérence des actions menées.

### **LE SYSTÈME FONCIER MAILO-BIBANJA DU BUGANDA, AU CŒUR DES JEUX POLITIQUES POUR NÉGOCIER UN NOUVEAU PACTE SOCIAL<sup>I</sup>**

Situé dans la région centrale de l'Ouganda, le royaume traditionnel du Buganda occupe une place stratégique dans le jeu politique national. Le système foncier *mailo-bibanja* qui le caractérise est au cœur des négociations politiques des années 90. Spécifique au royaume du Buganda, ce système a été introduit par le pouvoir colonial britannique en 1900 pour l'aider à mieux contrôler ce territoire. Il a donné lieu à la création d'un cadastre basé sur la propriété privée et à une répartition des terres du royaume entre la famille royale, les élites du royaume et des responsables claniques<sup>II</sup>. Il faudra attendre 1928 pour qu'une loi protège les droits fonciers des personnes occupant et cultivant les terres *mailo* en leur octroyant un droit d'occupation et de mise en valeur héréditaire, tout en maintenant les titres de propriété sur ces terres. Dès 1900, le système *mailo-bibanja* est intimement lié à la gestion politique du royaume et devient progressivement constitutif de l'identité de ses habitants (les Baganda), et ce malgré son abolition – sur le papier – par le décret foncier d'Idi Amin Dada en 1975.

Après la prise de pouvoir par le *National Resistance Movement* en 1986, le président Museveni est peu enclin à restaurer un système foncier qu'il perçoit comme la pierre angulaire du maintien du pouvoir et de l'influence politique des élites du royaume et des inégalités qui le caractérisent. Il entreprend alors d'uniformiser le système foncier en place, en généralisant la propriété privée au profit des « détenteurs exploitants » et au détriment des propriétaires des terres *mailo*<sup>III</sup>. Cette ambition s'inscrit dans un projet politique plus large visant à fragiliser les élites du royaume qui place les « détenteurs occupants » au cœur du processus de reconstruction de l'État. Face aux revendications des propriétaires *mailo* et à leur poids dans le jeu politique, le gouvernement doit finalement renoncer à ce projet, et le système *mailo-bibanja* est restauré par la Constitution de 1995. En 1998, la politique de formalisation se poursuit et les « détenteurs occupants » peuvent obtenir un certificat d'occupation qui atteste de leurs droits fonciers, complexifie les expulsions illégales et permet d'accéder à des crédits. ■

I. Encadré rédigé par Lauriane Gay (Université Montpellier I, attachée au Laboratoire ART-Dev).

II. West H., 1972, *Land Policy in Buganda*, Cambridge University Press.

III. Chalin V., 2014, *Les propriétés foncières au Buganda en Ouganda : le paradoxe du système mailo-bibanja sous le régime de Museveni. Une étude des pratiques locales et des identifications sociales en périphérie encore rurale de Kampala*, travail de recherche cofinancé par le Comité technique « Foncier et développement ».

Contradictions entre objectifs explicites ou implicites, reformulations au cours des étapes de la mise en œuvre, distorsions entre logiques institutionnelles et cadres de financement, logiques propres des acteurs chargés de la mise en œuvre, résistances et instrumentalisation de la politique et des opérations foncières : tous ces éléments concourent à accroître la distance entre les objectifs affichés et les pratiques effectives, au point parfois de rendre incertaines et illisibles les finalités des politiques et des opérations d'enregistrement des droits fonciers. ●

## CHAPITRE 3

# Les politiques de formalisation des droits ne sont pas une panacée<sup>26</sup>

### De nombreuses vertus, mais dans des conditions bien spécifiques

Les vertus prêtées aux politiques de formalisation des droits sont multiples : encourager un développement économique inclusif, favoriser l'investissement, dépasser les problèmes du dualisme juridique en reconnaissant juridiquement les pratiques et les droits fonciers locaux, favoriser le recours à l'écrit pour stabiliser les accords et protéger les droits des acteurs, lutter contre les abus de pouvoir de l'État et la corruption dans l'administration foncière, encourager la pleine citoyenneté des populations en mettant en place des dispositifs de formalisation des droits qui leurs soient accessibles, etc. De tels objectifs sont évidemment totalement légitimes et la formalisation des droits peut, en principe, y contribuer, voire en être un élément important.

De plus, il existe à des degrés variés une demande locale pour des documents écrits : ainsi, lorsque les dispositifs étatiques sont inaccessibles, les populations recherchent des attestations de toutes sortes et rédigent des contrats écrits pour leurs transactions. Mais pour atteindre les objectifs souhaités, des actions préalables relevant d'autres secteurs sont souvent nécessaires, en particulier sur l'environnement (politiques agricoles, urbaines, etc.) et sur les services fonciers de l'État. La formalisation des droits n'a pas par de vertus intrinsèques. Elle n'est une solution que dans certaines conditions, elle ne prend sens que dans une cohérence globale des politiques de développement.

Dans les zones soumises à la pression du marché, en milieu urbain en particulier, les documents juridiques peuvent être un outil efficace de sécurisation foncière, de protection contre l'expression brutale des rapports de force et d'intégration sociale des populations, s'ils légalisent des droits ayant fait l'objet d'une validation sociale préalable, si les institutions de gestion foncière sont fiables, si la pluralité des normes est prise en charge. Ils peuvent faciliter l'accès au crédit, si l'environnement économique est incitatif, si les institutions bancaires

26. Ce chapitre résume une très vaste littérature, parmi laquelle 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, p. 29-86; Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., éd., 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala; Durand-Lasserve A. et Selod H., 2009, « The Formalization of Urban Land Tenure in Developing Countries », in Lall et al., éd., *Urban Land Markets – Improving Land for Successful Urbanization*, Dordrecht (Pays-Bas), Springer; Bromley D. W., 2009, « Formalising property relations in the developing world: the wrong prescription for the wrong malady », *Land Use Policy*, vol. 26 n° 1, p. 20-27. Voir aussi Colin J.-P., 2013, « La formalisation des droits fonciers : perspectives économiques », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement ».

existent, et si elles acceptent de les prendre en garantie. Mais les politiques de formalisation s'inscrivent dans une économie politique nationale. Une formalisation inclusive, au service des populations, se heurte à de nombreux intérêts économiques, aux routines administratives, aux multiples formes de corruption. Dans de nombreux contextes, l'État reste encore la principale source d'insécurité pour les populations.

### **LES FORMES DE L'INSÉCURITÉ FONCIÈRE EN ASIE DU SUD-EST CONTINENTALE<sup>I</sup>**

La question foncière est devenue un enjeu politique central dans les cinq pays du bassin du Mékong (Cambodge, Laos, Myanmar, Thaïlande, Vietnam). Il l'est en particulier au Cambodge, où il a été l'un des principaux sujets de débat de l'opposition lors des dernières élections, et a sans doute été l'une des principales raisons du vote d'opposition. Au Myanmar, le foncier est également un important sujet de mobilisation sociale et du débat en cours avant les prochaines élections. Au Laos, un timide mouvement d'opposition aux expropriations forcées, porté par la société civile, a été étouffé dans l'œuf par l'expulsion de la représentante d'une ONG internationale trop remuante et la disparition suspecte d'un des principaux leaders de la société civile en décembre 2012.

Depuis 1984 et le démarrage de la campagne thaïlandaise de titrisation, les pays d'Asie du Sud-Est continentale ont lancé successivement des programmes massifs de titrisation, en accompagnement de leur politique d'ouverture économique<sup>II</sup>. À l'exception du Vietnam, ces programmes ont largement été financés par les partenaires internationaux<sup>III</sup>. Dans tous les cas, ils n'ont pas mis fin à l'insécurité des foyers, ruraux comme urbains, et ont parfois provoqué de nouvelles formes d'insécurité.

Le cas le plus emblématique de ces nouvelles formes d'insécurité est sans doute celui du Cambodge, qui, paradoxalement, est aussi le seul à avoir abandonné la rhétorique d'un État gestionnaire de l'ensemble des terres au nom du peuple<sup>IV</sup> et à avoir suivi la Thaïlande dans la reconnaissance de la propriété privée individuelle de la terre. Le décalage entre la création de la propriété privée dans la loi et la généralisation du titre sur le terrain<sup>V</sup> a affaibli et rendu plus vulnérables les occupants des espaces non titrés face aux pressions exercées par les élites et aux intérêts étrangers.

Comme ses voisins<sup>VI</sup>, le Cambodge connaît d'intenses processus d'acquisition de terres à grande échelle, en particulier dans les secteurs agroindustriel et minier. Dès 1989, le gouvernement cambodgien a rendu possible la mise en place de concessions économiques de longue durée sur des terres considérées comme appartenant au Domaine de l'État, y compris dans les zones forestières et les aires protégées. De grands projets agroindustriels (maïs, manioc) ou agroforestiers (hévéaculture .../...

I. Encadré rédigé par Marie Mellac (CNRS, Université Bordeaux 3) et Christian Castellanet (Gret/Mekong Region Land Governance Project).

II. À partir de 1992 au Cambodge, 1993 au Vietnam, 1997 au Laos et plus récemment, et depuis 2012 au Myanmar (date des lois foncières).

III. Banque mondiale, AusAID, etc.

IV. À l'exception des forêts, dont l'État reste gestionnaire.

V. En 2000, seuls 520 000 titres avaient été délivrés, contre 3 millions en 2014, soit moins de 50 % des parcelles répertoriées sur l'ensemble du territoire.

VI. À l'exception de la Thaïlande et du Vietnam, qui reçoivent moins d'investissement à emprise foncière qu'ils n'en portent dans les pays de la région.

notamment) y ont été développés, au détriment des petits agriculteurs locaux. Faute de titre foncier en bonne et due forme, ces derniers ont, dans bien des cas, été expulsés vers d'autres zones déjà occupées, sans compensation. Ces déplacements forcés ont eu des conséquences parfois dramatiques pour la sécurité alimentaire des familles et ont créé, dans certains cas, de sérieux conflits sociaux et politiques. Les surfaces concernées par les accaparements fonciers sont très importantes, puisqu'elles représentent au moins 2,3 millions d'ha au Cambodge, l'équivalent de 63 % des surfaces agricoles utilisées (les accaparements de terres sont également considérables au Laos avec 1,1 millions d'ha, soit une surface plus importante que l'ensemble des terres de riziculture permanente du pays)<sup>VII</sup>. Sous la pression des organisations internationales, le Cambodge avait pourtant adopté une loi sur les concessions prévoyant toute une série de conditions avant leur attribution (notamment la réalisation d'études d'impact socioenvironnementales préalables). Mais cette loi n'est aujourd'hui pas appliquée. Avec seulement huit allocations collectives de terres à des communautés autochtones (pour 455 communautés répertoriées), le Cambodge est aussi emblématique du traitement par l'État de groupes minoritaires et historiquement dominés vivant dans les hautes terres et les forêts. Si la loi portant reconnaissance des propriétés communales au profit des communautés ethniques minoritaires est parmi les plus innovantes de la région, les obstacles pratiques – à la fois administratifs et politiques – pour obtenir une reconnaissance effective, en limitent la portée.

Le problème de la non application de lois existantes se retrouve sous des formes variées dans les cinq pays de la région. Il témoigne tant de la difficulté de leur application que du manque de volonté de penser la dynamique spatiale et sociale de systèmes de production systématiquement disqualifiés au cours de la période coloniale, qui a ensuite accompagné la construction de l'identité nationale.

Dernier converti à la titrisation, le Myanmar n'échappe pas à la formalisation en concentrant ses efforts sur les seules zones basses et rizicoles. Comme la Thaïlande et le Cambodge avant lui, le pays a fait le choix de ne pas redistribuer le foncier avant de le titrer, figeant ainsi les inégalités existantes entre les propriétaires et les sans-terres, particulièrement nombreux au Myanmar<sup>VIII</sup>.

Le Vietnam est le seul pays qui ait procédé à une répartition égalitaire des terres préalablement à la délivrance de certificats fonciers en accompagnement d'une politique de développement fondée sur l'agriculture. Cette politique lui a permis de connaître une phase de prospérité qui a d'abord profité à tous, avant que le pays ne se tourne vers un nouveau modèle de développement fondé sur l'industrie. Ce changement profond de cap de développement a fragilisé le statut des terres agricoles, qui sont parfois supprimées sous l'effet de changements de catégories juridiques.

Dans tous les pays de la région, il n'existe pour le moment pas de débat public ouvert impliquant l'ensemble des acteurs concernés par ce sujet. C'est sans doute là l'un des principaux défis pour l'avenir. ■

VII. Devenus très visibles par leurs impacts sur les populations et sur l'environnement, les appropriations ont été dénoncées par les ONG et les bailleurs de fonds, et ont finalement été reconnues comme problématiques par les deux pays, qui les ont limitées grâce à la suppression de certaines concessions et au contrôle de leur dimension (Cambodge en 2001), à l'évaluation des concessions déjà attribuées (Laos en 2007 et 2009) ou à la suspension temporaire des nouvelles concessions agroforestières (Cambodge et Laos en 2012). Cela n'empêche toutefois pas de nouvelles appropriations en Asie du Sud-Est. Celles-ci sont même très intenses au Myanmar. Et les appropriations existantes continuent de poser la question de la destination des revenus qu'elles génèrent et de l'implication des élites tant nationales que locales dans la captation de cette rente.

VIII. Les sans-terre sont plus de 50 % au Myanmar, en particulier dans la zone centrale du pays (source : Lift 2012), ils étaient 28 % en 2009 au total au Cambodge.

Mettre en œuvre des politiques inclusives demande une forte volonté politique, dans la durée, et une conscience claire des obstacles à surmonter. La possibilité pratique de mettre en œuvre des politiques efficaces et équitables de formalisation est fortement liée aux contextes sociopolitiques nationaux et locaux. Leurs impacts sociaux et économiques dépendent largement de l'environnement socioéconomique et politique, de la cohérence et de la hiérarchie des objectifs – explicites et cachés – de la politique de formalisation, et de ses articulations avec les autres politiques sectorielles. Ils dépendent aussi de la façon dont ces politiques sont mises en œuvre.

## **Il n'y a pas de liens mécaniques entre formalisation, sécurisation des droits, développement économique et paix sociale**

---

### ● **Formalisation n'équivaut pas à sécurisation**

On est en sécurité foncière si les droits que l'on détient sur des terres et des ressources naturelles (quelle que soit la nature de ces droits) sont opposables à des tiers, s'ils ne sont pas contestés sans raison, et sont confirmés par des instances d'arbitrage en cas de contestation induite<sup>27</sup>. La sécurité foncière suppose des droits légitimes et des autorités capables de les garantir effectivement<sup>28</sup>. Dans des contextes où les droits ne sont pas tous formalisés, où ils sont liés aux identités sociales, et où les institutions sont politisées, la sécurisation foncière est donc une question avant tout politique et institutionnelle.

« Formalisés » ou « informels », des droits sur la terre sont sécurisés s'ils font l'objet d'un consensus social, si chacun sait que leur détenteur les a hérités de son père ou les a achetés et à qui, s'il est possible de s'adresser avec succès à des autorités en cas de contestation abusive. Inversement, on peut avoir un titre foncier et être en insécurité parce que l'achat est illégitime et contesté localement, parce que le terrain est occupé par des tiers et qu'on ne peut pas l'utiliser, ou parce que d'autres personnes plus influentes détiennent un titre sur le même terrain et que la justice arbitre en leur faveur.

L'existence de documents écrits peut fortement contribuer à la sécurité foncière, à condition que ces documents soient fiables, qu'ils reflètent des droits légitimes et faisant l'objet de consensus sociaux, que l'administration foncière soit accessible et elle-même fiable, que les documents soient tenus à jour, que l'administration et la justice s'y réfèrent. Lorsque l'offre de formalisation est inadaptée ou inaccessible, lorsque l'on peut obtenir des titres fonciers en spoliation d'acteurs locaux, lorsque les faux sont fréquents, lorsque les lettrés abusent de populations analphabètes, lorsque les dossiers ne sont pas à jour et que les documents écrits ne sont pas au nom du possesseur actuel de la parcelle, l'écrit contribue à la confusion et à l'insécurité foncière. La formalisation des droits aboutit alors seulement à « moderniser l'insécurité »<sup>29</sup>.

27. Lavigne Delville P., 2006, « Sécurité, insécurités et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives*, n° 2006/2, p. 18-25.

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

29. Jansen K. et Roquas E., 1998, « Modernizing insecurity: the land titling project in Honduras », *Development and Change*, vol. 29 n° 1, p. 81-106.

### **LORSQUE LE CONSENSUS LOCAL NE SUFFIT PAS...**

Dans de nombreuses situations locales, le caractère « informel » des droits fonciers locaux n'entraîne pas une insécurité généralisée. Chacun sait qui détient quels droits. Les tensions sont réglées par les autorités locales. Si elle n'entraîne pas de distorsions entre les droits détenus selon les normes locales et le contenu juridique des droits légalisés, une politique de formalisation stabilise des consensus sociaux en les confortant par le droit, avec de faibles effets de sécurisation. Mais il existe des cas où, du fait de fortes tensions sociales, d'un marché foncier actif mais non régulé, de crises politiques ayant entraîné des mouvements de population, le consensus social ne va pas de soi, et savoir qui détient des droits légitimes peut être problématique.

Dans de tels cas, la formalisation des droits est à la fois plus utile et plus problématique dans sa mise en œuvre. Une politique claire sur les droits des déplacés, des dispositifs de médiation foncière et de règlement des conflits, des dispositifs simples de formalisation des transferts de droits (héritages, ventes, etc.) sont alors prioritaires, la formalisation visant à acter et stabiliser des accords et le résultat des médiations lors de conflits. Les opérations systématiques sont particulièrement risquées, car la pression quantitative risque de multiplier les erreurs et les manipulations. De plus, les parcelles conflictuelles risquent de ne pas être levées alors que c'est là qu'est l'enjeu. Le risque est grand de poser les germes de futurs conflits. ■

L'écrit peut jouer effectivement un rôle de sécurisation si :

- > l'offre de formalisation fait sens par rapport à la réalité des droits fonciers, apporte des réponses effectives aux problèmes vécus par les différents usagers de la terre, et permet de faire reconnaître par l'État des droits dont ils disposent légitimement ou d'authentifier des accords qu'ils passent entre eux ;
- > l'offre de formalisation est accessible et effective, et s'inscrit dans un environnement institutionnel suffisamment articulé et fiable pour traiter de façon efficace la pluralité des normes et des autorités ;
- > l'information foncière est à jour, donc les populations ont intérêt à passer par les dispositions légales, et les institutions chargées d'administrer les droits assument leurs responsabilités.

### **● La formalisation n'a pas d'impact mécanique sur l'investissement et les marchés fonciers**

La formalisation des droits de propriété est supposée stimuler le développement économique : les producteurs peuvent utiliser leur titre en garantie pour obtenir du crédit, et donc investir. Ce lien entre titre et investissement est fortement discuté par la recherche en économie, en ce qui concerne les agricultures familiales :

- > l'insécurité des droits « informels » est souvent surestimée, l'impact de la formalisation sur la sécurité foncière est donc limité (cf. ci-dessus) ;
- > les décisions d'investissement dépendent avant tout des rapports de prix, de l'accès aux filières, du risque, et donc de l'environnement économique. Le niveau des investissements

productifs est moins contraint par la nature ou la forme des droits sur la terre, que par la faible rentabilité de la production agricole et par des imperfections dans l'environnement de marché (des produits, des intrants, du crédit);

- > le lien entre détention d'un acte de propriété et accès au crédit est faible, tant en milieu rural qu'urbain. Il n'y a pas de banques dans de nombreuses régions rurales et celles qui existent ne sont pas toujours prêtes à prendre le risque de prêter à des petits producteurs; en milieu urbain, même lorsque les habitants des quartiers précaires sont titulaires de titres en bonne et due forme, ils s'appuient de manière privilégiée sur des dispositifs de type associatif ou communautaire qui n'impliquent pas de mise en gage de leur habitat ou de leur parcelle<sup>30</sup>;
- > la formalisation des droits de propriété peut fragiliser les exploitants en faire-valoir indirect, si elle se traduit par des restrictions ou une augmentation du coût des locations.

L'impact sur le marché foncier est également variable : celui-ci peut exister sans qu'il y ait eu formalisation des droits de propriété, et les procédures formelles peuvent au contraire le freiner. Mais surtout, l'impact du marché foncier sur l'équité et la productivité est discuté : les grandes exploitations ne sont pas toujours les plus productives. En l'absence de dispositif d'assurance et de crédit, les cessions des petits exploitants peuvent relever de « ventes de détresse », et les acheteurs de terre ne sont pas toujours les producteurs les plus efficaces : l'acquisition peut être réalisée pour des motifs non économiques (prestige, pouvoir politique) ou à des fins spéculatives, en particulier par les élites urbaines. Dès lors qu'il existe des dysfonctionnements significatifs sur les autres dimensions des processus productifs (crédit, risque, main-d'œuvre, prix, marchés, etc.), « retirer les restrictions sur les marchés de la vente peut ne pas être la première priorité pour accroître l'efficacité, et peut même avoir un impact négatif sur l'équité »<sup>31</sup>.

La question se pose différemment pour les producteurs qui ne sont pas originaires de la région concernée, et en particulier l'agrobusiness national, petit ou grand. Pour ces producteurs, en particulier lorsqu'il y a investissement permanent (plantations, irrigation), la sécurité foncière par la reconnaissance sociale ne suffit pas, ou pas toujours, et la plupart cherchent à avoir des documents juridiques pour investir. Mais demander un tel document peut aussi être perçu comme une rupture des relations sociales avec celui qui leur a cédé la terre<sup>32</sup>.

La recherche économique aboutit ainsi à des analyses très prudentes sur l'opportunité de la formalisation de droits de propriété privée et de la libéralisation du marché, en particulier dans les situations de faible pression foncière, mais aussi lorsqu'il « existe des imperfections significatives sur les marchés liés ». Or, c'est un cas de figure fréquent dans les pays concernés par les débats sur la formalisation des droits. Dans de tels contextes, la priorité de politiques de développement agricole ne devrait donc pas aller à la formalisation des droits, mais aux autres dimensions de la production (les prix, les risques, le crédit, le travail, etc.).

---

30. Durand-Lasserve A., Selod H., 2007, *The formalisation of urban land tenure in developing countries*, World Bank's 2007 Urban Research Symposium, 14-16 mai, Washington DC.

31. Binswanger H. P., Deininger K. et Feder G., 1993, « Power, distortions and reform in agricultural land markets », in Chenery H. B., Srinivasan T. N. et Behrman J. R., éd., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Science, p. 2659-2772.

32. Faure A., 1995, *L'appropriation privée de la terre en milieu rural : politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso*, Londres, IIED, 16 p.

**LES LIMITES DE LA THÉORIE STANDARD DES DROITS DE PROPRIÉTÉ, DÉMONTRÉES PAR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE DE LA BANQUE MONDIALE**

Tout en reconnaissant que « *numerous studies have confirmed the positive impact of titling where the conditions are right* », Deininger et Binswanger<sup>1</sup> soulignent que « *titling is not a panacea for achieving a wide variety of divergent goals at the same time. The objective — whether it is to improve credit access, increase tenure security, or activate land markets — must be clear* ». Ils mettent en avant de nombreuses conditions de pertinence : « *although individual titling has great potential to increase investment and productivity, several preconditions must be satisfied for this to be a desirable intervention. (...) Titling should (...) fit within a broader strategy of rural development. Otherwise, imperfections in other factor markets may undermine or even eliminate the advantages from possession of title, at least for the poor.* » « *Even if the above preconditions are satisfied [mais s'il y a des inégalités dans la distribution foncière et l'accès au crédit], titling might make it easier for large producers to access credit but would not make small landowners creditworthy, a situation that would deepen preexisting inequalities.* »

Insistant sur les « préconditions », Deininger et Binswanger soulignent les risques d'effets négatifs, et mettent en cause le dogme d'un lien mécanique entre titre, crédit et productivité comme l'idée d'une solution universelle. « *Formal title, under conditions of low population density, is not necessarily the most cost-effective and desirable way to ensure secure tenure.* » « *Removing the restrictions on markets for land sales may not be the most urgent requirement for increasing efficiency — and may have a negative impact on equity.* » ■

I. Deininger K. et Binswanger H., 1999, « The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges », *The World Bank Research Observer*, vol. 14 n° 2, p. 247-276.

● **La formalisation peut réduire ou aggraver les conflits**

Les situations de pluralité de normes favorisent les conflits au sens où certains acteurs peuvent jouer des contradictions entre différentes normes. Mais ce n'est pas tant la pluralité des normes qui pose problème, que les carences d'un cadre institutionnel qui ne parvient ni à organiser leur coexistence (ou ne le souhaite pas), ni à hiérarchiser les pouvoirs et préciser les modalités de saisie des différentes autorités. Les problèmes d'insécurité foncière trouvent ainsi fréquemment leur source dans les concurrences entre instances d'arbitrage et dans les défaillances de la régulation foncière. L'escalade de certains conflits renvoie pour partie à la faiblesse de la capacité de l'État à les contenir.

Dans des contextes très conflictuels, où la violence et les rapports de force dominant, l'insécurité foncière peut être structurelle. Mais les conflits ou les abus de pouvoir se concentrent souvent sur des situations spécifiques. Outre les ventes, qui sont une source fréquente de conflits, les zones conflictuelles sont souvent liées à des configurations spécifiques (limites floues et contestées entre territoires ; tensions entre migrants et autochtones dans des zones de migration liées à la renégociation des rapports fonciers lors d'un changement de génération, etc.).

## **POURQUOI TANT DE CONFLITS SUR LES VENTES ?<sup>I</sup>**

Dans de nombreuses régions d'Afrique rurale, ce sont les ventes qui sont la source principale des conflits fonciers. Dans les normes coutumières, la terre est un patrimoine familial ou lignager, qui doit être préservé pour l'ensemble du groupe familial et les futurs descendants. Ce patrimoine ne doit pas être amputé par les ventes. Malgré cette norme, les ventes de terre se développent dans de nombreuses régions. Mais elles ne sont pas toujours considérées comme légitimes sur le principe (dans ce cas, les transactions se font plutôt de manière discrète) et la vente d'une parcelle familiale par le gestionnaire du patrimoine, si elle ne résulte pas d'un accord préalable entre les ayants droit, a de fortes chances d'être contestée par l'un d'entre eux.

Dans certaines régions, les ventes sont anciennes et suivent des procédures coutumières explicites. Mais la plupart du temps, elles ne sont véritablement régulées ni par des normes locales, ni par le dispositif étatique, qui considère que seules les parcelles disposant d'un document de propriété peuvent être légalement transférées<sup>II</sup>. Les ventes de terre se développent ainsi dans un « marché gris », ni totalement occulte, ni totalement transparent.

Les causes des conflits sont finalement peu nombreuses : il y a souvent contestation de la vente par un ayant droit qui découvre qu'elle a été faite sans son accord et s'y oppose *a posteriori*. Ces oppositions peuvent porter sur la vente elle-même, sur l'absence de discussion préalable, sur le partage du montant reçu. Il peut y avoir ambiguïté sur le contenu de la transaction, sur les droits cédés. Ainsi, un possesseur autochtone peut penser céder des droits de culture quand l'acheteur pense en termes de vente complète. Ces ambiguïtés peuvent ultérieurement être utilisées pour imposer une renégociation du contenu de la transaction. Il peut y avoir contestation ultérieure de la vente, de son existence ou de son contenu, par l'une ou l'autre des parties, souvent les vendeurs ou leurs descendants.

Lorsque la pression foncière est forte, que la valeur des terres augmente rapidement, les ayants droit cherchent parfois à renégocier le prix d'achat ou à récupérer des terres vendues et instrumentalisent les flous sur la transaction, voire revendent plusieurs fois la même parcelle. Lorsque le marché n'est pas régulé, les ventes peuvent être le fait d'ayants droit sans responsabilité dans la gestion du patrimoine, ou de migrants installés de longue date sur des terres contrôlées par un lignage autochtone. Les acheteurs sont prêts à acheter des parcelles même dans des conditions douteuses, espérant que leur pouvoir politique ou économique leur permettra de faire face aux éventuelles contestations. En périurbain en particulier, le risque de perdre quelques parcelles est moindre que le gain lié à l'urbanisation d'un champ acheté.

Face à ces conflits, les acteurs locaux ont souvent mis en place des procédures endogènes de formalisation, par le recours aux témoins et à l'écrit<sup>III</sup>. .../...

I. Encadré rédigé avec la contribution de Jean-Philippe Colin (IRD). Voir aussi Mathieu P. et Lavigne Delville P., 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, IIED/ Gret/IED/UERD, 36 p. Colin J.-P., 2013, « Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective », *Land Use Policy*, vol. 31, p. 430-440.

II. Au Laos, c'est justement la vente d'une parcelle non enregistrée qui est l'occasion de l'enregistrer, en même temps que la vente se fait : un agent de l'administration foncière vient relever les limites et enregistrer la parcelle au moment de la conclusion de la vente. Groppo P., Mekouar M., Damais G., *et al.*, 1995, « Politique de régularisation foncière pour une agriculture durable en République démocratique populaire lao », *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, p. 63-88.

III. Lavigne Delville P., 2002, « When Farmers Use 'Pieces of paper' to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the Dynamics of Institutional Innovation », *European Journal of Development Research*, vol. 14 n° 2, p. 89-108.

Ces procédures, qui évoluent et se précisent avec le temps, ne résolvent cependant pas tous les problèmes :

- > les termes sont souvent euphémisés, on parle de « cession » et pas de vente, ce qui n'évite pas toutes les ambiguïtés sur le contenu de la transaction ;
- > celui qui signe en tant que « vendeur » est un individu, et l'accord des ayants droit familiaux n'est pas garanti, en cas de vente d'une parcelle relevant d'un patrimoine familial ;
- > il n'y a pas toujours de visite sur le terrain et d'identification contradictoire avec les voisins des limites et du changement de propriétaire ;
- > il n'y a ni enregistrement à date certaine de la vente ni archivage fiable. ■

Dans les situations de post-conflit, la formalisation des droits peut être une façon de stabiliser la situation et de contribuer à la reconstruction de la paix. Mais là où il y a eu des mouvements de populations, des populations qui ont fui, des réfugiés qui se sont installés, l'enjeu essentiel est dans les négociations et les médiations permettant de définir qui a des droits sur quelle parcelle. La formalisation ne peut intervenir que sur des droits faisant suffisamment consensus, faute de quoi elle sera cause de spoliations, de ressentiments et source de la renaissance de conflits. Elle gagne donc à être mobilisée de façon progressive, pour légaliser des situations stabilisées socialement.

## **Les démarches de formalisation systématique d'une propriété privée posent deux problèmes majeurs**

---

### **● Elles ne prennent pas en compte les droits collectifs et sont porteuses d'exclusion**

À l'échelle des pays, les rapports fonciers sont variés<sup>33</sup>. Ils évoluent et connaissent, à des degrés variables, des processus d'individualisation et de marchandisation. Mais ceux-ci sont progressifs et partiels, en fonction des enjeux sociaux et économiques.

Les politiques standards fondées sur la seule propriété privée ne peuvent qu'exclure ou déstructurer une part importante des systèmes de production agricoles et pastoraux, qui sont fondés, pour s'adapter à un contexte spécifique, sur d'autres formes d'appropriation des terres et d'organisation de l'espace. C'est le cas en particulier du pastoralisme, dont l'efficacité économique tient en grande partie à la mobilité.

---

33. Voir, en particulier, Le Roy E., 2011, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes fonciers d'appropriation foncière*, Lextenso Éditions, Série anthropologie, 439 p. ; Le Bris E., Le Roy E. et Mathieu P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire : manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala / Aprefa.

### **LES SPÉCIFICITÉS DU FONCIER PASTORAL<sup>I</sup>**

Le foncier pastoral est longtemps apparu comme un angle mort de la question foncière dans les pays du Sud, en Afrique noire en particulier, victime d'une représentation dualiste des sociétés, entre sédentaires et nomades, et de sa définition juridique prenant en compte le statut du fonds de terre. Ainsi étaient privilégiés les critères d'immobilisation (au double sens géographique et juridique), alors que la vie pastorale est dominée par le principe de mobilité et d'adaptation continue à un environnement constamment changeant.

Un nouveau paradigme d'un foncier, centré sur le fait que le contrôle des ressources pastorale ne repose pas sur une logique « géométrique » et parcellaire, et prenant en compte les spécificités du pastoralisme, a commencé à être systématisé au milieu des années 90<sup>II</sup> : plutôt que le fonds de terre qui peut faire l'objet, comme terroir d'attache, de droits prioritaires devenant exclusifs, il suppose de considérer l'accès et la collecte des ressources comme des communs contribuant à la reproduction des hommes et des troupeaux. Les droits portent principalement sur les fourrages herbacés ou aériens, sur les minéraux nécessaires aux cures salées des bovins, sur l'abreuvement des troupeaux dans les mares, les séanes (puits traditionnels), les puits ou les ouvrages aménagés. La notion de pâturage devient alors extensible sur des distances considérables, selon les aléas de la pluviométrie. La juridicité de ce foncier obéit au principe d'un ordre prioritaire en fonction de la rareté, de même pour ce qui concerne la collecte des graines à usage alimentaire pour les hommes (millet sauvage), des fruits et tubercules, etc. Ainsi, les gommiers en zone sahélienne et les champs de céréales généralement protégés de la dent des troupeaux par des clôtures d'épineux font l'objet de droits exclusifs tandis que, à l'instar des troupeaux objets de propriété privée, les puits creusés sur fonds propres peuvent être discrétionnairement aliénés. On notera enfin, avec les « sites de fixation » des familles de pasteurs, une tendance à l'extension du propriétaire et à la territorialisation, même si ces pratiques se heurtent aux contraintes du milieu, comme ce fut le cas pour les Masai du Kenya chez qui le *ranching*<sup>III</sup> s'est révélé catastrophique. ■

I. Encadré rédigé par Étienne Le Roy et André Marty.

II. Voir Daget P. et Godron M., éd., 1995, *Pastoralisme : troupeaux, espaces et sociétés*, Hatier / Aupelf-Uref ; Bourgeot A., éd., 1999, *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*, Paris, Karthala.

III. Élevage ou pâturage extensif.

Partout où l'appropriation de la terre repose sur un principe de patrimoine foncier familial, promouvoir de façon volontariste la propriété individuelle et privée remet en cause à la fois les fondements de la société et une dimension essentielle de la « sécurisation sociale » des individus face aux risques de l'existence, alors même que l'État n'est pas à même d'assurer une protection sociale. Ce constat est d'autant plus vrai que la conception de la propriété privée promue dans les pays est absolue et fondée sur la purge de tous les droits existants, comme dans le système Torrens<sup>34</sup> et l'immatriculation qui, à l'inverse d'une propriété de type Code civil, n'intègrent pas de restrictions et des servitudes pour le respect du droit des tiers

34. Créé en Australie pour donner des droits fonciers absolus aux colons britanniques, en totale négation des droits fonciers des populations aborigènes. Le système Torrens a inspiré le régime de l'immatriculation en Afrique francophone, qui octroie des titres de propriété « absolus », « purgés » de toute autre revendication ou droit.

et des démembrements de la propriété (usufruit et nue-propriété) comme la possibilité de superpositions de droits sur un même territoire (par exemple, droit de chasse sur des terrains privés, etc.)<sup>35</sup>.

Cela peut être considéré comme un prix à payer pour une politique offensive de développement économique. Mais la privatisation peut fragiliser les économies locales et avoir un impact économique négatif. L'agriculture d'entreprise, qui concentre les terres et recourt massivement à des produits importés (machines, gasoil, engrais) peut être rentable pour l'entrepreneur, mais pas pour la société, comparativement à une agriculture familiale qui redistribue une part importante de la valeur ajoutée en revenus dans le pays. Le rapport coût/bénéfice de la privatisation justifie une discussion approfondie partout où l'environnement institutionnel et économique est peu favorable, où il y a de profondes asymétries et « imperfections » dans les « marchés liés » et où, comme l'explique la recherche économique, la privatisation des terres et la promotion du marché foncier ont peu de chances d'avoir les effets positifs attendus. La pertinence économique de politiques de formalisation de droits de propriété privée dépend donc des contextes, et son opportunité dépend de l'environnement économique et institutionnel plus large.

### ● **Les États n'ont souvent pas les capacités administratives et financières de les mettre en œuvre**

Pour être fiables et efficaces, les politiques de formalisation des droits de type standard supposent que les services fonciers de l'État aient les capacités administratives à assurer dans la durée et de manière rigoureuse la délivrance des documents juridiques à l'ensemble de la population, à un coût supportable pour l'État et les citoyens. Cela concerne bien évidemment la première délivrance, mais surtout l'actualisation des registres au fur et à mesure des transferts de droits. Or, de telles capacités ne vont aujourd'hui pas de soi. Dans la plupart des pays, la faiblesse des capacités financières et administratives de l'État, la concentration de l'administration foncière dans les grandes villes et la « gestion de la confusion » par les services fonciers continuent à être la règle. La formalisation ne peut alors qu'aboutir à des dossiers mal traités, des blocages dans la délivrance des documents juridiques ou l'enregistrement des mutations, et finalement la rapide obsolescence des systèmes d'information foncière. Se pose aussi la question de la demande. Dès lors que l'administration est lointaine, que les procédures sont complexes et coûteuses, que les pratiques locales de formalisation des transactions assurent une sécurité foncière suffisante, les incitations à enregistrer les mutations sont faibles.

L'absence ou la faiblesse de l'enregistrement des mutations demeure un problème majeur, qui induit de nouvelles distorsions entre les droits légitimes et les droits formels, de nouvelles sources de confusions, de conflits et d'insécurité foncière. Il se pose même dans des pays ayant une forte capacité administrative, comme le Mexique. L'accent mis sur les opérations d'enregistrement des terres (levés, enquêtes), avec des objectifs quantitatifs élevés, aboutit à confondre la finalité (une administration effective, efficace des droits formalisés dans la durée) avec le moyen (lever les parcelles et enregistrer les droits). Les évolutions technologiques ne résolvent pas le problème majeur de l'enregistrement des mutations, qui renvoie à des questions de demande – et donc d'intérêt réel de la formalisation pour les populations –, de réforme des administrations foncières, et d'économie des dispositifs.

35. Comby J., 1989, « L'impossible propriété absolue », in Adef, éd., *Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Paris, Adef, p. 9-20; Comby J., 2010, *Superpositions de droits sur le sol en Europe*, Fiches pédagogiques, Paris, Comité technique « Foncier et développement », 4 p.

## DE LA FORMALISATION À L'INFORMALISATION, L'EXEMPLE DES REGISTRES *EJIDALES* AU MEXIQUE<sup>I</sup>

À la suite des réformes de 1992 du cadre légal de sa réforme agraire, le Mexique a mis sur pieds un large programme de certification qui a permis de délimiter, cartographier et enregistrer les droits fonciers de plus de 5,5 millions de personnes sur près de la moitié du territoire national (environ 100 millions d'hectares). Ce programme reconnaissait les droits des membres des *ejidos*, ces communautés créées dans le cadre de la réforme agraire, dont les terres sont détenues en propriété collective, mais où des droits individuels d'usage et de transmission par héritage (à un héritier unique pour chaque bénéficiaire) sont alloués. Les lois de réforme agraire imposaient des prohibitions strictes sur l'usage et les transferts de terre : obligation d'exploitation directe, interdiction des ventes et du faire-valoir indirect). Les bénéficiaires ont, en réaction, développé des pratiques informelles (subdivision, location et prêts, ventes sous conditions) pour faire face aux contraintes d'exploitation au quotidien, conduisant à une « désactualisation » rapide des registres des bénéficiaires et du contenu effectif de leurs droits.

La réforme légale de 1992 prétendait remédier à cette situation en reconnaissant les droits et détenteurs de droits existants et en autorisant les transactions marchandes, tout en maintenant certaines prohibitions visant à limiter la fragmentation des patrimoines et les risques de concentration des terres : maintien des règles de succession à un héritier unique ; restriction du marché aux membres de la communauté *ejidale*. Cette réforme est adossée à un programme de certification des droits, le *Procede*, qui permet aux détenteurs de droits sans statut officiel de régulariser gratuitement leur situation, sur la base du volontariat, auprès de l'administration. Cette orientation pragmatique a permis une mise en œuvre rapide de la réforme dans la grande majorité des *ejidos* du pays<sup>II</sup> et s'est traduite par un élargissement important de l'accès aux droits fonciers – + 20 % de titulaires entre 1991 et 2001. Plus des deux tiers de ces nouveaux titulaires forment une catégorie intermédiaire de *posesionarios*, auxquels est reconnue la possession d'une parcelle agricole, mais pas de droit de représentation au sein des instances locales de gouvernance foncière, ni d'accès aux ressources collectives de l'*ejido*.

Mais un certain nombre de dispositions de la réforme de 1992 et de pratiques administratives des services en charge des registres fonciers ont conduit à la permanence de pratiques informelles de transferts fonciers. Les prohibitions portant sur la subdivision de parcelles certifiées, que ce soit dans le cadre de transactions marchandes ou de procédures d'héritage, ont eu notamment pour conséquence qu'un grand nombre des transferts de terres soit réalisé sans en référer à l'administration agraire – ni, bien souvent, aux instances de la communauté. Dans le contexte de fragilisation et de paupérisation de l'agriculture familiale, les ventes de détresse, portant sur une fraction du patrimoine foncier, ainsi que les dons de terre entre vifs, dans l'objectif de diversifier les soutiens familiaux aux titulaires fonciers, sont en effet des pratiques courantes. Ces stratégies de contournement des normes officielles conduisent à alimenter le pluralisme institutionnel et à désactualiser rapidement les registres administratifs établis à partir du *Procede*. On estime ainsi que seulement 40 % des nouveaux détenteurs de droits sont officiellement enregistrés.

Au final, vingt ans après la réforme légale de 1992 et le début de la certification, l'informalité demeure une caractéristique « structurelle » des rapports fonciers dans les *ejidos*. Elle est porteuse de tensions et de conflits. Des études de cas réalisées dans le Sud de l'État de Veracruz montrent que les transactions portant sur des fractions de parcelles certifiées et l'informalisation des processus d'héritage alimentent des conflits parfois violents que les autorités locales, mais aussi les autorités administratives et juridiques, peinent à réguler. ■

I. Encadré rédigé par Éric Léonard (IRD) et Hector Robles Berlanga (Université de Mexico).

II. Bouquet E., 2010, « Politiques publiques et changement institutionnel : légalisation, formalisation et sécurisation des transactions foncières au Mexique », in J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard, éd., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p. 333-364.

Cela ne met pas nécessairement en cause l'opportunité de formaliser des droits, mais questionne les conditions de faisabilité et de réussite d'une telle démarche. On peut ainsi s'interroger, en particulier, sur les choix de dispositifs d'administration foncière (services fonciers de l'État vs dispositifs intermédiaires s'appuyant sur les institutions locales existantes, notamment communales), les modalités de financement, et la temporalité des processus de formalisation (rythme des opérations vs rythme des politiques) pour permettre à l'administration de se déployer sur le territoire et de développer sa capacité à suivre et traiter un nombre croissant de parcelles.

## **Les politiques de formalisation dites « alternatives » ont permis d'ouvrir le champ des possibles**

---

Depuis une vingtaine d'années, de multiples recherches d'alternatives aux démarches standards de formalisation des droits ont été menées. En milieu rural, elles couvrent une large gamme allant de la formalisation des droits individuels ou collectifs à la délégation de souveraineté dans la gestion foncière, sur un espace donné, à des instances néocoutumières ou élues. Outre la régularisation *in situ*, la cartographie participative des occupations, la délivrance de certificats collectifs d'occupation, le secteur urbain voit aussi l'expérimentation de nombreuses approches « alternatives » à un titre foncier financièrement hors de portée des habitants des quartiers informels. Ces expériences ont considérablement enrichi la gamme des possibles. Elles donnent aujourd'hui des repères pour répondre à la plupart des situations et des enjeux. Cependant, rares sont celles qui ont dépassé l'échelle d'expériences pilotes et ont été incorporées dans les politiques nationales.

### **● La gamme des approches existantes est aujourd'hui très large**

Ces différentes expériences n'ont ni les mêmes attendus, ni les mêmes pratiques et sont plus ou moins cohérentes avec les configurations sociofoncières sur lesquelles elles sont appliquées. Différents critères peuvent être mobilisés pour décrire et caractériser cette diversité :

- > **l'éventail des statuts juridiques possibles** : les droits formalisés renvoient à des catégories juridiques définies par la loi, qui peuvent être de nature individuelle ou collective. Les approches alternatives reposent fréquemment sur des nouveaux statuts, de type « certificat foncier », à côté du titre foncier classique. Ces certificats peuvent attester d'une « propriété privée non titrée » comme à Madagascar, ou recouvrir des gammes variées de « faisceaux de droits » sur les terres et les ressources naturelles. L'existence d'une « propriété collective » familiale est souvent reconnue dans les approches dites « alternatives », mais les politiques ont souvent du mal à prendre en compte la question des espaces, ressources et patrimoines communs, si ce n'est en les privatisant. Certaines approches sont spécifiquement orientées vers ces espaces communs : délimitation de parcours et de pistes à bétail, délimitation de massifs forestiers et délégation de gestion à des instances locales, etc. ;
- > **la formalisation à la demande ou systématique** : la formalisation peut être réalisée à la demande et renvoyer à une démarche volontaire. Dans ce cas, elle entérine la coexistence d'espaces enregistrés et non enregistrés, ce qui est peu compatible avec la mise en place d'une administration spécialisée, sauf si celle-ci a d'autres tâches en matière

de gestion de l'espace. La formalisation systématique se traduit par l'enregistrement de toutes les parcelles sur un territoire donné (terroir, village, commune, etc.). Elle permet de réduire les coûts unitaires et autorise des procédures plus cadrées d'identification et de validation des droits avec enquêtes contradictoires et phase de publicité. Mais les démarches systématiques ont tendance à privatiser les espaces communs s'ils ne sont pas identifiés et sécurisés avant les levés de parcelle. Elles tendent également à marginaliser et fragiliser les dynamiques endogènes de sécurisation des droits et des accords qu'elles ne prennent pas toujours en compte ;

- > **le recours ou non à des professionnels et à du matériel lourd** : les démarches d'identification et de validation des droits sont plus ou moins sophistiquées (mobilisation ou non de support cartographique ou de système d'information, établissement de procès-verbaux, etc.) et font intervenir en conséquence du personnel spécialisé (géomètres, enquêteurs, notaires, autorités administratives, etc.). La sophistication technique des démarches et leur caractère systématique vont en général de pair avec la mobilisation de professionnels, ce qui a une incidence sur les coûts et la programmation et induit un glissement vers une formalisation plus « cadastrale », plus « étatique ». Inversement, les démarches de cartographie participative ou de recours au GPS par des agents locaux permettent de réduire les coûts ;
- > **le type d'institutions et d'autorités pour gérer les droits** : suivant les pays, différents types d'institutions sont chargés d'administrer les droits enregistrés et de gérer leurs mutations. Ces institutions peuvent être étatiques, communales, néocoutumières ou hybrides. Lorsqu'elles sont étatiques, elles peuvent relever d'une administration déconcentrée ou d'une institution spécifique mandatée. Lorsqu'elles sont communales, la gestion des droits dépend du maire ou de services fonciers spécifiques. Suivant les cas, ces institutions s'appuient sur une diversité d'acteurs locaux qui aident à l'authentification des droits (chefs de village, autorités coutumières, autorités religieuses, voisins, etc.). Dans tous les cas, la capacité des autorités à prendre en charge la gestion foncière est souvent limitée et demeure un des goulots d'étranglement des dispositifs mis en place, notamment lorsqu'ils impliquent des procédures complexes et lourdes à mettre en œuvre.

Ces différents critères ont des liens logiques entre eux, mais il existe en pratique de multiples combinaisons possibles. L'enregistrement systématique peut porter sur une propriété privée ou sur des maîtrises foncières. Il peut ou non aller de pair avec la mobilisation de la cartographie, et s'appuyer sur les autorités locales pour gérer les droits. Il peut aussi aboutir à une coexistence de parcelles non formalisées, dès lors que la demande pour la délivrance de « titre » au sens large du terme est faible. À l'inverse, la formalisation à la demande peut s'appuyer sur des technologies plus ou moins sophistiquées et des procédures complexes. Elle peut également servir des stratégies visant à normaliser les droits fonciers, à favoriser ou provoquer leur individualisation, et à les faire basculer dans des modes étatiques d'administration des droits.

### ● **Les démarches « alternatives » ont permis des avancées indéniables**

Les démarches « alternatives » expérimentées depuis près de trente ans ont permis d'élargir la réflexion et de mettre au point des conceptions et des outils originaux. Elles promeuvent de nouvelles catégories juridiques, plus proches des représentations et des pratiques de la population. Elles s'appuient sur des technologies renouvelées, parfois très sophistiquées, parfois simplifiées (cartographie, système d'information, etc.), dont peuvent

se saisir les acteurs dans leur diversité pour dialoguer, défendre leurs droits ou les gérer. La géomatique permet de concevoir des systèmes d'information à plusieurs couches, intégrant une diversité de droits individuels et collectifs, d'usage ou de propriété. Certaines de ces nouvelles technologies sont aujourd'hui aisément accessibles aux populations ou à des agents locaux de l'administration. Les outils ne sont plus utilisés pour eux-mêmes, mais au service des populations et des institutions locales. Les compétences mobilisées se sont élargies. Informaticiens, cartographes ou spécialistes en base de données s'adjoignent les savoir-faire d'anthropologues, de sociologues, de géographes ou d'agronomes, pour les concevoir et en adapter le contenu comme l'utilisation.

### **DES SYSTÈMES D'INFORMATION RENOUVELÉS : L'EXEMPLE DU PACR AU SÉNÉGAL<sup>I</sup>**

L'État du Sénégal a initié, en 2008, avec l'appui financier de l'AFD, un vaste programme visant à doter les communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal en outils, procédures et savoir-faire leur permettant de gérer plus efficacement et de manière transparente le domaine relevant de leur compétence : le Programme d'appui aux communautés rurales (PACR). L'objectif était notamment de mettre en œuvre un système d'information foncière (Sif) entendu comme une « série de principes régissant la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation des données sur la propriété foncière, l'usage, la qualité, l'emplacement et l'évolution de l'ensemble des données préparées en vue d'éclairer la prise de décision sur la base desdits principes »<sup>II</sup>.

Face au déficit de compétences techniques en matière de Sif des services fonciers des communautés rurales, le PACR a au préalable construit, en concertation avec les futurs utilisateurs, différents types d'outils à partir de supports papiers (cartographie cadastrale, registre, etc.), avant de passer à des formats électroniques. Des applications adaptées à la fois à la diversité des réalités sociofoncières et aux compétences des utilisateurs du Sif ont été développées. Des formations régulières et spécifiques ont favorisé l'appropriation progressive des outils et une meilleure maîtrise des procédures. Le programme aura ainsi permis de mieux outiller les acteurs de la gestion du foncier, de leur donner une meilleure connaissance de leur territoire et de son occupation. En identifiant des pratiques locales aujourd'hui « hors la loi » et en les portant à la connaissance des autorités, il aura également permis d'alimenter la réflexion nationale en cours en matière de réforme foncière. ■

I. Encadré rédigé par Mathias Koffi (PTD/Sofreco) et Claire Galpin (Géomètres sans frontière et Fief).

II. Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières de l'Union africaine.

Les démarches s'efforcent de mettre en place des dispositifs de formalisation moins coûteux et plus accessibles aux populations à la base. Le prix de la formalisation « alternative » via la certification et les actes associés reste bien en deçà de celui de la formalisation « standard » par le titre de propriété privée et individuelle issu de l'immatriculation. La gestion de l'information foncière est rapprochée de ses usagers. Elle s'appuie sur des dispositifs d'autorités renouvelés dans lesquels l'administration, les collectivités et les autorités coutumières sont amenées à coopérer. Certains tentent de mettre en place une nouvelle gouvernance foncière qui rebat les cartes des monopoles et rentes d'antan. Les procédures sont simplifiées, traduites en langues locales et vulgarisées.

### **L'ATTESTATION DE POSSESSION FONCIÈRE RURALE AU BURKINA FASO, UNE PROCÉDURE DÉCENTRALISÉE ET PEU COÛTEUSE<sup>1</sup>**

Au Burkina Faso, le régime foncier fixé par la Réforme agraire et foncière (Loi 034-2012 portant Raf) repose sur l'immatriculation et le titre foncier. Mais depuis 2007, la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR, Décret n° 2007-610) a adapté la législation foncière pour reconnaître les pratiques et droits fonciers locaux, soutenir les exploitations familiales et impliquer les autorités coutumières. Appliquant cette politique, la Loi 034-2009 portant régime foncier rural et ses décrets aboutissent à trois innovations importantes par rapport à la procédure prévue par la Raf.

Les coûts d'enregistrement des droits font l'objet d'une grille tarifaire fine et relativement faible. Elle est composée d'une taxe de délivrance de l'attestation de possession foncière rurale – APFR – (Décret n° 2012-1042) et des recettes perceptibles sur la délivrance de l'APFR par l'administration fixées par l'État pour certaines et par les communes pour les autres (Décret n° 2012-862). La taxe de délivrance de l'APFR fait l'objet d'une grille tarifaire qui distingue : i) les situations de première délivrance et celles par suite de cession ; ii) les terres de commune rurale et les terres des villages rattachés à une commune urbaine ; iii) les tranches de superficie ; iv) la possession individuelle et la possession collective, qui fait l'objet d'une formule de normalisation. L'ensemble du dispositif aboutit à une taxation qui soutient les exploitations familiales rurales fondées sur une possession foncière collective, grâce à des coûts d'enregistrement très bas. Il décourage les transactions foncières marchandes, en particulier pour de grandes superficies. Par exemple, l'APFR collective est six fois moins chère que l'APFR individuelle, alors que l'APFR individuelle par suite de cession est treize fois plus chère que l'APFR individuelle en première délivrance.

Le dispositif institutionnel combine autorités coutumières, municipalités et services déconcentrés de l'État. Au niveau villageois, les commissions foncières villageoises et les commissions de conciliation foncière villageoises sont présidées par les autorités coutumières qui collaborent avec les services fonciers ruraux (SFR) des communes rurales et les bureaux domaniaux des communes urbaines au moment de la transmission des dossiers de demandes d'APFR et de la constatation des droits sur les parcelles. Les SFR collaborent avec les services déconcentrés du ministère chargé des finances au moment de l'analyse des dossiers de demande (visa du receveur des domaines et de la publicité foncière) et de l'enregistrement des données géoréférencées de la parcelle objet de l'APFR (service régionaux du cadastre).

L'ensemble de la procédure de délivrance de l'attestation de possession foncière rurale est décentralisé. Toute la procédure se déroule au niveau du chef-lieu de la commune (SFR) et des villages, réduisant ainsi les coûts de transaction pour les paysans – qui restent cependant élevés pour les villages éloignés et enclavés et le chef-lieu de commune. ■

I. Encadré rédigé par Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés) et Saidou Sanou (Odec).

### ● **Mais des problèmes demeurent**

Sur le fond, le clivage entre méthodes standards (formalisation systématique d'une propriété privée par les services fonciers de l'État) et méthodes « alternatives » (formalisation à la demande des droits locaux dans leur diversité par des autorités locales) ne rend pas compte de la diversité des contenus des démarches à l'œuvre : certaines politiques dites « alternatives » se rapprochent fortement des démarches « standards ».

Les démarches de formalisation systématique des droits fonciers locaux, individuels ou collectifs, ont l'ambition de produire une « photographie des droits ». Mais les conceptions de la propriété sous-jacentes demeurent elles aussi souvent marquées par une conception « absolue » issue du legs colonial, et peinent à intégrer les droits des autres usagers des ressources ou ayants droit familiaux. Les espaces communs sont fréquemment enregistrés au nom de familles ou d'individus. L'accent est mis sur la propriété, ou la possession. Les démarches privilégient encore souvent les agriculteurs au détriment des éleveurs, les propriétaires au détriment des locataires. Par ailleurs, elles reposent elles aussi sur un postulat de basculement rapide de la régulation foncière vers l'administration foncière. Elles posent donc les mêmes problèmes de demande locale, d'enregistrement des mutations, d'accessibilité et de fiabilité de l'administration foncière.

### **AU BÉNIN, LES PLANS FONCIERS RURAUX NE COUVRENT QU'UNE PARTIE DES TERROIRS, LA DEMANDE POUR LES CERTIFICATS EST FAIBLE<sup>I</sup>**

Au Bénin, les Plans fonciers ruraux (PFR) sont censés cartographier l'ensemble d'un terroir villageois, de façon systématique. En pratique, dans le cadre du projet « 300 PFR » réalisé entre 2007 et 2011, une partie seulement est levée : les opérations suscitent ou révèlent des conflits fonciers, la majeure partie des hameaux (et donc des migrants, même installés de longue date) sont exclus. Le statut des réserves foncières villageoises n'est pas clair et dans certains cas, les villages préfèrent ne pas les enregistrer (ailleurs, elles ont été levées au nom du chef de terre, au risque de le transformer en « grand propriétaire »). Enfin, les équipes disposaient d'un temps limité et n'ont pas pu tout lever. Le tout crée de fortes inégalités entre les paysans dont les parcelles ont été levées et les autres, et risque en particulier de fragiliser la position des migrants, qui exploitent une part importante des terres. La volonté d'aller vite, pour assurer une productivité, a de plus entraîné de nombreuses erreurs.

Enfin, la demande pour les certificats est très variable. Le projet s'est achevé en urgence, avant que les certificats fonciers aient été délivrés et avec des institutions locales à peine formées. En partie tenues à l'écart du processus, les mairies font preuve d'un engagement très variable. Malgré des tarifs très bas (2 000 à 5 000 FCFA par parcelle), la demande paysanne pour des certificats est globalement faible, en particulier au centre et au nord du pays : là où le marché foncier est peu actif, l'utilité du certificat est faible. Nombre de paysans disent qu'ils le demanderont le jour où ils en auront besoin<sup>II</sup>. ■

I. Encadré rédigé par Philippe Lavigne Delville (IRD).

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

Les stratégies de formalisation cherchant à rendre compte de droits complexes nécessitent des dispositifs et des procédures elles-mêmes plus sophistiquées que pour une simple propriété privée. Elles supposent des compétences particulières pour les agents chargés des enquêtes sociofoncières ou de l'administration des droits.

Les politiques fondées sur une logique de gouvernance foncière ont l'avantage de prendre en compte la pluralité institutionnelle. Elles posent explicitement la question de la régulation et considèrent la sécurité foncière comme un enjeu avant tout politique et institutionnel<sup>36</sup>. La mise en place d'institutions hybrides de gouvernance foncière est sans doute une réponse pertinente, mais leur tâche est difficile et leur effectivité très variable. Elles sont *a priori* plus sensibles aux inégalités locales et à la dimension politique de la sécurité foncière. Leur mise en œuvre est plus complexe et demande des savoir-faire qui ne sont pas toujours disponibles localement et restent à construire. Mais surtout, le choix des stratégies – et en particulier l'équilibre entre logique de refonte de la gouvernance foncière et logique d'enregistrement des droits – relève aussi de choix politiques sur les rapports entre États, citoyens et pouvoirs locaux.

Les nouvelles technologies peuvent permettre de gagner en productivité dans les levés de parcelle (GPS) ou le traitement de l'information (SIG). Mais elles ne peuvent pas ignorer le temps des médiations et négociations préalables, ni celui des enquêtes sociofoncières permettant d'identifier de façon fiable les détenteurs de droits. Les gains de productivité globale des opérations de formalisation sont donc plus limités qu'annoncé. De plus, si elles ne sont pas pensées dans le sens d'une maîtrise par les acteurs locaux, les technologies sophistiquées peuvent induire de nouvelles dépendances face aux professionnels, des coûts de fonctionnement élevés, et des problèmes de fiabilité là où les réseaux électriques ne sont pas sûrs et les compétences techniques pas avérées. Les choix technologiques doivent être cohérents avec le contexte institutionnel, matériel et économique.

#### **LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN PLACE DE SYSTÈMES D'INFORMATION À MADAGASCAR<sup>I</sup>**

En 2005, Madagascar a défini une nouvelle politique foncière qui met fin au monopole foncier de l'État, reconnaît la propriété privée non titrée et institue des certificats fonciers. Cette nouvelle politique décentralise une gestion foncière auparavant dévolue exclusivement aux services domaniaux et topographiques, en prévoyant la création de guichets fonciers au niveau des communes. Après une procédure publique et contradictoire, le maire a compétence à délivrer les certificats fonciers.

Pour identifier et délimiter les parcelles objets de la certification, les guichets fonciers s'appuient sur des Plans locaux d'occupation foncière (Plof). Le logiciel de gestion des Plof permet d'enregistrer et d'archiver l'information foncière. Les Plof existent sous format papier dans toutes les communes ayant créé un guichet foncier. Pour celles qui ont accès à l'énergie et au matériel informatique, l'outil existe également en format numérique. Pour les autres, la documentation et l'information foncière numérique sont gérées avec l'appui de Centres de ressources et d'informations foncières (Crif)<sup>II</sup>. Les guichets fonciers ne sont pas systématiquement rattachés aux Crif, notamment lorsqu'ils sont informatisés et peuvent gérer eux-mêmes l'information et la documentation foncière. L'information foncière des Plof est consolidée au niveau de l'administration centrale grâce à un second système d'information appelé logiciel *Madagascar Land Management* (MLN), qui a vocation à devenir une banque de données nationale .../...

I. Encadré rédigé par Jean-Philippe Lestang (Fit conseil).

II. Les Crif sont chargés de traiter techniquement l'information foncière pour une dizaine de communes environ.

rassemblant les certificats fonciers comme les titres de propriété privée individuelle. Ont ainsi été mis en place 234 Plof dans le cadre du *Projet de modernisation et de sécurisation foncière de Madagascar* mis en œuvre entre 2006 et 2009.

Un premier bilan de cette expérience montre qu'au niveau central, l'administration foncière ne s'est pas appropriée les systèmes d'information proposés. Se sentant fragilisée par une réforme qui mettait les communes au cœur de la gestion du foncier, et faute d'accompagnement suffisant, elle ne s'est jamais véritablement donné les moyens de déployer et utiliser le logiciel MLN. Elle n'a pas non plus joué son rôle d'encadrement technique des guichets fonciers communaux et des Crif. Avec le temps, la numérisation des plans topographiques est néanmoins progressivement rentrée dans les pratiques des géomètres. Au niveau décentralisé, la pérennisation des Plof s'est heurtée au manque de moyens, les recettes issues de la certification ne permettant pas de couvrir les frais de fonctionnement des guichets fonciers et des Crif. L'absence d'autonomie financière a fini par éroder la motivation des personnels. Or les formations au SIG et au logiciel Plof des personnels des Crif en ont fait des cibles privilégiées de recrutement pour des groupes privés en quête de compétences. Plusieurs démissions ont ainsi été signalées. Le savoir-faire acquis n'ayant pu être transmis, certains Crif ont fini par fermer leur porte, faute des compétences nécessaires pour utiliser les nouvelles technologies dont ils avaient la charge. ■

La question des dispositifs d'administration des droits enregistrés et de leur effectivité dans la durée reste souvent en suspens. La demande de certificats n'est pas toujours forte et leur coût demeure parfois encore trop élevé pour une partie importante des populations. L'enregistrement des mutations et l'actualisation de l'information foncière sont encore problématiques. L'extension sur l'ensemble du territoire national d'une administration foncière déconcentrée ou décentralisée (préfectures, sous-préfectures, communes, villages, etc.) suppose du temps, des compétences pour des tâches qui peuvent être complexes, et des ressources considérables, dont le financement peut être problématique. Enfin, sa justification est discutable là où la valeur des terres est faible et les transactions rares.

#### **LA CERTIFICATION EN CÔTE D'IVOIRE : UNE PROCÉDURE PAS SI SIMPLE ET QUI RESTE COÛTEUSE!**

En Côte d'Ivoire, la certification des droits se fait à la demande et comprend cinq grandes phases : (i) la demande d'enquête officielle pour identifier les droits et les ayants droit ; (ii) le déroulement de l'enquête ; (iii) la validation de l'enquête ; (iv) l'établissement du certificat foncier ; et (v) son immatriculation. Chacune de ces phases se décline en plusieurs actions qui contribuent à complexifier et alourdir les opérations d'enregistrement des droits au plan technique. À l'occasion du déroulement de l'enquête, le demandeur est tenu de prendre en charge les frais du commissaire enquêteur et les frais de géomètre agréé. Les frais payés à la Direction départementale du ministère de l'Agriculture oscillent entre 150 000 FCFA et 200 000 FCFA (soit 200 à 300 €) .../...

I. Encadré rédigé par Georges Kouamé (Institut d'Éthnosociologie de l'Université Félix Houphouët Boigny d'Abidjan).

par demande et selon les départements. Cette somme est répartie entre les différents membres qui animent les étapes du processus de certification (directeur départemental de l'agriculture, directeur régional, agent foncier, commissaire enquêteur, comité villageois de gestion foncière, comité sous-préfectoral de gestion foncière, préfet, etc.). Le paiement de ces droits conditionne le démarrage de l'opération de recensement des droits revendiqués par le demandeur. Il en va de même pour le paiement des frais du géomètre agréé pour dresser le dossier technique de la parcelle. Au nombre de 28 en 2012, ces opérateurs techniques agréés par l'ordre des géomètres-experts pratiquent des prix que les petits producteurs ne peuvent pas, dans leur grande majorité, supporter. Le certificat, une fois signé par le préfet, doit être publié obligatoirement au Journal officiel du gouvernement, ce qui coûte 40 000 FCFA (soit 61 €). En moyenne, un certificat foncier coûte 700 000 FCFA (soit 1 067 €) au demandeur.

La délimitation des parcelles par un relevé topographique est souvent impérative, mais elle peut être réalisée par d'autres intervenants que les géomètres-experts. La procédure, ses normes et ses coûts font que, en pratique, la certification est réservée aux élites urbaines achetant des plantations. Le ministère de l'Agriculture pourrait habiliter et former ses propres agents à la réalisation des levés et plans parcellaires. Un barème des coûts de réalisation de ces opérations pourrait également être officiellement établi et rendu public pour éviter des débordements<sup>II</sup>. ■

II. Colin J.-Ph., 2013, « Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective », *Land Use Policy*, 31 : p. 430-440.

Même lorsqu'elles sont soucieuses sur le papier d'être le plus inclusives possible, les politiques menées peuvent aboutir dans les faits à des exclusions, à un creusement des inégalités, et provoquer des conflits fonciers à plus ou moins long terme. Le décalage entre les intentions et les impacts est d'autant plus fort qu'il y a de fréquentes disjonctions entre le contenu des politiques et la réalité des dispositifs mis en œuvre<sup>37</sup>, du fait des différentes étapes d'opérationnalisation (projets, loi, décrets, etc.), de leur relative autonomie les unes par rapport aux autres, et des logiques institutionnelles propres aux acteurs chargés de la mise en œuvre. La concrétisation de politiques inclusives se heurte ainsi à de nombreux obstacles, blocages ou dérives, en particulier du fait de visions trop standards du droit et de tentatives pour réintroduire des monopoles professionnels, de la complexité et de la lourdeur bureaucratique, tout cela entraînant des coûts qui créent de nouveaux obstacles à l'accès des populations. Définir et mettre en œuvre des procédures opératoires mais simples et abordables demande une forte volonté politique, et une vigilance permanente.

## **D'autres options ou approches complémentaires à la formalisation des droits pour sécuriser durablement le foncier**

### **● La formalisation des transactions**

Globalement, la réflexion sur la sécurisation foncière et la sortie de l'extralégalité est fondée sur une logique de formalisation des droits sur les parcelles, et la délivrance par l'État

37. Mosse D., 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London Pluto Press.

de documents juridiques attestant de la propriété ou de la possession de la parcelle. Cela entraîne plusieurs contraintes :

- > il faut identifier qui a des droits sur la parcelle, ce qui peut être problématique en cas de pluralité de normes, de revendications contradictoires, de superpositions de droits ;
- > le besoin de document n'est pas toujours immédiat et la demande pas toujours au rendez-vous ; lorsqu'il existe des procédures locales de formalisation des transactions, les populations continuent à y recourir<sup>38</sup> ;
- > il faut être capable, dès le départ, d'enregistrer en temps réel la totalité des mutations, y compris les héritages pour lesquels la demande de documents juridique est moins forte.

Formaliser les droits (sur une parcelle donnée) ou formaliser des accords, des transferts de droits : la logique est différente. Dans un cas on s'intéresse au « stock » de parcelles, on veut fixer un état des lieux. Dans l'autre, on met l'accent sur les « flux », on cherche à formaliser les changements, les mutations, pour éviter les contestations ultérieures<sup>39</sup>. La carte parcellaire traduit l'état des propriétés à la date de leur enregistrement, mais de façon indicative, sans valeur juridique. On n'a pas de prétention d'exhaustivité, en tous cas pas à court terme : c'est au fur et à mesure des mutations que les parcelles sont enregistrées.

La formalisation des accords et des transferts est sans doute une voie prometteuse : elle suppose de savoir traiter les mutations et non pas la totalité des parcelles, ce qui correspond mieux à la demande et autorise des processus graduels de montée en puissance de l'administration foncière au fur et à mesure des mutations : c'est seulement lorsque, par la vente, une parcelle quitte l'espace social local de la coutume, que cette parcelle passe du régime local au droit écrit et qu'elle est gérée par l'administration foncière. Mettre l'accent sur la formalisation des transactions évite de devoir décrire tous les droits locaux dans leur complexité, en se concentrant sur le contenu de la transaction, sur les droits cédés (droit d'exploiter, droit d'accès, etc.) et sur la légitimité du transfert. C'est s'appuyer sur les innovations locales en termes de contrat sous seing privé, de « petits papiers », tout en leur donnant un cadre légal et institutionnel qui permet d'en renforcer la portée et de réduire les risques de conflits et de contestation. C'est mettre l'accent sur une double reconnaissance sociale locale et légale des transactions.

Plus proche de l'histoire de la formalisation des droits dans les pays industrialisés<sup>40</sup>, plus proche des demandes locales de formalisation et de recours à l'écrit, cette perspective est encore peu travaillée. Elle semble néanmoins une piste pragmatique pour réduire l'insécurité foncière, autorisant des stratégies progressives de montée en puissance de l'administration foncière. Dans une logique de progressivité, des supports cartographiques pourraient être ajoutés là où ils se justifient.

En outre, mettre l'accent sur les transactions et la preuve de droits par l'acquisition évite les doublons : dès lors que les transferts sont l'objet d'un contrat écrit, validé et enregistré par une autorité publique, nul besoin de refaire une procédure pour obtenir sur cette base un certificat attestant de droits déjà reconnus.

---

38. Boué C. et Colin J.-P., 2015, *Formalisation légale des droits fonciers et pratiques informelles de sécurisation des transactions dans les Hautes terres malgaches*, Cahiers du Pôle foncier n° 9, Montpellier, Pôle foncier, 20 p.

39. Comby J., 1995, « Comment fabriquer la propriété ? », *Études foncières* n° 96.

40. Comby J., *op. cit.*, Stamm V., 2013, « Formaliser les pratiques coutumières. Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine », *Études rurales*, vol. 191 n° 1, p. 169-189.

## **MARCHANDISATION DE LA TERRE, CONFLITS FONCIERS ET SÉCURISATION DES TRANSACTIONS EN CÔTE D'IVOIRE<sup>I</sup>**

En zone forestière de Côte d'Ivoire, trois grands types de transactions foncières existent et mettent en rapport généralement des cédants autochtones propriétaires et des preneurs non autochtones acheteurs ou exploitants :

- > **Les ventes correspondent à la cession de forêt ou de recrûs forestiers par des autochtones à des migrants pour la réalisation de cultures pérennes** (cacaoyer, caféier, hévéa, palmier à huile). Elles restent généralement non explicites relativement à l'objet de la transaction, aux droits transférés et aux devoirs associés. La transaction actait-elle un achat de terre ou un droit de planter ? La vente annule-t-elle le « devoir de reconnaissance » de l'étranger acheteur vis-à-vis du cédant autochtone, peut-elle être qualifiée de « complète » ? Du fait de l'enchaînement social fréquent des transactions dans une relation de (néo)tutorat, le paiement ne clôt pas systématiquement la relation, mais peut l'instaurer ou la perpétuer.
- > **Le « planter-partager » est de plus en plus mobilisé pour la création de plantations de cacao, de palmier ou d'hévéa.** Le propriétaire foncier fournit la terre et l'exploitant réalise la plantation en apportant le capital et le travail nécessaire. À l'entrée en production, il y a partage de la plantation, de la terre et/ou de la récolte. Là encore, les accords passés ne sont pas toujours pleinement explicites (non-spécification des conditions techniques et temporelles de la réalisation de la plantation, partage ou non des cultures vivrières éventuelles pratiquées sur la parcelle, etc.) et la transaction n'annule pas le devoir de reconnaissance de l'exploitant au propriétaire.
- > **La location concerne essentiellement les cultures vivrières.** Elle est généralement conclue pour la durée d'un seul cycle de culture. La rente est le plus souvent versée en numéraire avant la mise en culture. À la différence des ventes et du planter-partager, la location tend à s'établir dans une relation « désenchantée socialement ».

Si les tensions et conflits sont rares sur les locations, ils sont beaucoup plus fréquents sur les ventes. Dans un contexte d'épuisement des réserves foncières et de crise économique qui voit le retour des chômeurs et des déscolarisés dans leurs villages d'origine, les jeunes reprochent à leurs aînés d'avoir dilapidé le patrimoine familial en cédant la terre aux « étrangers ». Le planter-partager est moins conflictuel, mais l'incomplétude forte de ce type de contrat porte en germe des tensions à terme.

Face à ces risques, le ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire a commandé en 2008 une étude visant à proposer un dispositif de formalisation écrite des contrats fonciers en milieu rural<sup>II</sup>. Des modèles génériques de contrat pour formaliser les achats-ventes, les contrats de planter-partager comme les locations ont été produits, avec deux jeux par type de transaction : l'un adapté aux situations précertification, l'autre aux situations postcertification, la loi de 1998 ne reconnaissant un droit de transfert de tout ou partie des droits fonciers qu'aux personnes munies d'un certificat foncier. Ces modèles explicitent certaines clauses conflictuelles (nature de la transaction, durée, obligations des parties, etc.). Ils ont vocation à être (i) adaptés par les instances locales situées à un niveau sous-préfectoral en fonction des spécificités et des besoins des acteurs, .../...

I. Encadré rédigé par Jean-Philippe Colin (IRD).

II. Colin J.-P., 2008, *Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 1. Diagnostic des pratiques*, Abidjan, République de Côte d'Ivoire, ministère de l'Agriculture/délégation de l'Union européenne, 143 p.

(ii) complétés par des procès-verbaux de délibération du Conseil de famille autorisant la transaction, et (iii) accompagnés de relevés topographiques pour délimiter la parcelle lorsqu'il s'agit de transactions de moyen et long terme.

Malgré les recommandations formulées par les auteurs de l'étude, seuls les modèles postcertification devraient *in fine* être diffusés par le ministère de l'Agriculture. La décision de restreindre la formalisation des transactions aux parcelles certifiées repose sur l'argument selon lequel l'administration ne peut valider des transactions impliquant des droits non définis légalement. Le processus de certification ne pouvant être qu'une œuvre de longue haleine, la situation actuelle ne devrait donc pas évoluer, le purisme légal condamnant les acheteurs de parcelles non certifiées à une insécurité potentielle. La sécurité des transactions n'est alors garantie qu'à partir de pratiques locales relevant de différents registres : « être un bon étranger », choisir le partenaire de la transaction sur la base de relations de confiance, organiser la coordination contractuelle de sorte que certaines difficultés puissent être évitées, sécuriser la transaction par l'écrit. ■

### ● La fiscalité foncière

Dans leur grande majorité, les politiques de formalisation sont dépendantes des financements extérieurs disponibles pour leurs mises en œuvre. Cette dépendance pose la question de la viabilité financière des processus à l'œuvre. En effet, les recettes issues de la formalisation, notamment alternatives, ne permettent pas de couvrir les frais de fonctionnement des services si elles veulent maintenir des tarifs attractifs pour les usagers. Les transferts de compétences aux autorités locales ne sont pas souvent suivis de transferts pérennes de moyens.

Dans ces conditions, la mise en place d'une fiscalité foncière apparaît aujourd'hui comme une piste pour pérenniser les réformes et favoriser leur autonomie vis-à-vis des financements extérieurs. Les porteurs de la réforme malgache s'orientent actuellement vers de nouvelles opérations associant recensement fiscal systématique et certification groupée pour favoriser la diversification des activités des services fonciers locaux, le développement local et *in fine* plus d'autonomie financière vis-à-vis de l'État et des bailleurs de fonds<sup>41</sup>.

Une fiscalité foncière peut aussi être considérée comme un stimulant à l'enregistrement des mutations, le vendeur ayant un intérêt à ce que la vente soit enregistrée<sup>42</sup>. On rappellera que l'origine du cadastre napoléonien est fiscale : son objectif n'était pas d'attester des droits, mais d'accroître l'équité dans la fiscalité foncière, en l'adossant à une base objectivée sur la valeur des terres détenues. Mettre en place une fiscalité foncière annuelle à base modérée permet ainsi de financer la gestion foncière et de limiter les taxes sur les mutations, qui encouragent les sous-déclarations de prix et les ventes informelles.

La fiscalité foncière peut aussi être une stratégie pour consolider des droits de propriété en évitant des situations inextricables : dès lors que la taxe foncière doit être payée par le propriétaire, celui qui peut prouver qu'il les a payées pendant un certain laps de temps peut être reconnu comme propriétaire. En plus de leur utilité fiscale pour les finances communales,

41. Burnod P., Andrianirina et Ravelomanantsoa, 2013, « Décentralisation et certification foncière à Madagascar : avancées et limites », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement ».

42. Et non une fiscalité des transactions foncières (droit d'enregistrement) qui aurait les effets inverses.

c'était l'une des logiques des registres fonciers urbains au Bénin<sup>43</sup>. Formalisation des transactions et fiscalité foncière sont ainsi les fondements possibles d'une réforme foncière qui veut rapidement concerner l'ensemble du territoire, permettant de reconnaître et sécuriser les droits fonciers locaux, en particulier en milieu urbain<sup>44</sup>. ●

### **LE REGISTRE FONCIER URBAIN DU BÉNIN, UN RETOUR AUX ORIGINES DU CADASTRE<sup>1</sup>**

Le système du Registre foncier urbain ou RFU a été imaginé à Cotonou au milieu des années 90. La question posée était pratique : pour développer un pouvoir municipal disposant d'un minimum de moyens d'action, ne serait-ce que pour aménager et entretenir le réseau viaire, il fallait lui procurer des ressources. Dans un pays sans pétrole et sans richesse minière, impossible de taxer les exportations. Dans une ville qui tirait sa prospérité toute relative de son port, débouché de pays voisins, une taxation plus forte des importations aurait été contreproductive. Quant à une taxation des revenus, c'était une vue de l'esprit du fait du haut niveau d'informalité des échanges.

Restait la taxation *a priori* la plus facile, celle du foncier et de l'immobilier, dont les valeurs étaient assez élevées. La taxation des mutations était impossible car elles étaient très rarement déclarées. Restait la taxation annuelle des propriétaires. On avait donc besoin d'un cadastre pour établir les bases fiscales. Or il était très difficile de lancer un programme d'élaboration d'un cadastre... car il en existait déjà un. Mais ce dernier était largement virtuel, du fait du faible nombre de terrains immatriculés et d'une absence de mise à jour. L'idée fut alors de créer un cadastre sans le dire et sans recourir à des géomètres.

Cotonou, la capitale du Bénin, comme beaucoup de villes créées de toutes pièces à l'époque coloniale, possède un plan orthogonal extrêmement simple. Toutes les parcelles étant rectangulaires et fortement clôturées (mais pas nécessairement « bornées »), il suffisait de munir les agents des services fiscaux de la ville d'un décimètre, dans leurs tournées de collecte de la taxe foncière, en leur demandant de mesurer sommairement la largeur et la profondeur de chaque parcelle, pour indiquer la surface que possédait ses occupants, sans s'occuper de vérifier leurs titres. D'autant que la plupart n'en possédait pas.

La force du système est sa grande simplicité. Au lieu de partir du territoire (que l'on cartographie avec une extrême précision) et de l'enregistrement administratif des droits de propriété et du bornage de ses droits, on part de l'observation du parcellaire de fait et de son occupation. Le tableur Excel d'un ordinateur portable suffit alors pour créer un « registre foncier urbain ». Et sans le savoir, on retourne aux origines du cadastre, dont l'étymologie désigne bien une liste (de contribuables) et non une cartographie. ■

I. Encadré rédigé par Joseph Comby (*Études foncières*).

43. Comby J., 2011, *L'impôt foncier*, Comité technique « Foncier et développement », MAE/AFD, Paris.

44. Comby J., 2007, « Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne », *Études foncières*, vol. 128, p. 38-44.

## CHAPITRE 4

# Réussir une politique inclusive de formalisation est exigeant

**L**es analyses qui précèdent montrent clairement qu'une politique de formalisation des droits sur la terre peut être au service d'objectifs politiques et économiques très différents. Les impacts économiques et sociaux sont très contextuels et dépendent des choix politiques sous-jacents (en particulier par rapport à la diversité des droits existants) et des choix stratégiques et de méthodes.

Ces différents choix sont eux-mêmes marqués par les enjeux économiques et politiques de la formalisation, à différents niveaux (volonté politique des États de maintenir ou transformer les rapports de force et les inégalités locales, volonté de l'administration de se réformer, capacité des professionnels à se renouveler, etc.). Ces éléments d'économie politique expliquent pourquoi les politiques de formalisation reproduisent fréquemment les logiques d'exclusions préexistantes, les aggravent parfois. Ils expliquent pourquoi des opérations de formalisation sont parfois bloquées, ou limitées à des zones sans grands enjeux<sup>45</sup>. Cela ne signifie pas que des politiques inclusives ne soient pas possibles, mais met l'accent sur les conditions politiques et méthodologiques qu'il faut réunir pour leur succès.

### **Six éléments clés pour construire une politique de formalisation effective, inclusive et durable**

Réussir une politique de formalisation inclusive est singulièrement exigeant et suppose de réunir un ensemble de paramètres politiques, institutionnels, techniques et financiers, qui sont rarement donnés *a priori*, et qu'il faut construire préalablement – ou pour certains parallèlement – à la formalisation.

- > Dès lors que la formalisation des droits n'est pas une panacée, que les échecs sont nombreux, que les conditions de réussite sont assez restrictives, que les risques d'effets négatifs ne sont pas négligeables, décider d'une telle politique n'est pas anodin. Cela suppose des réflexions et discussions approfondies, en amont, sur l'opportunité de la formalisation, sur le projet de société qu'elle doit servir, sur sa cohérence avec les autres politiques (en particulier avec la politique économique) et ses conditions de réussite. La réalité, les formes, les causes de l'insécurité foncière et des conflits, la réalité du fonctionnement des services de l'administration foncière, des rapports entre les États et leurs populations, la réalité des dynamiques productives et les freins à l'investissement doivent faire l'objet d'analyses approfondies. Loin de s'imposer naturellement, le choix

45. Biddulph R., 2011, « Tenure Security Interventions in Cambodia: Testing Bebbington's approach to development geography », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 93 n° 3, p. 223-236.

des modalités suppose d'explorer différentes options et alternatives. Ces réflexions ne peuvent se limiter à des débats entre « experts » ou entre professionnels du secteur. Du fait des enjeux de société qu'elle porte, la réflexion sur les politiques de formalisation suppose des débats élargis impliquant l'ensemble des acteurs concernés, en particulier ceux de la base.

- > Là où existe une pluralité de normes et d'autorités, la priorité est de réconcilier légalité et légitimité par une reconnaissance, claire et inscrite dans la loi, des droits existants et constatés, quelle que soit leur origine (coutumière ou étatique). Il ne s'agit pas de revenir à des droits « traditionnels » originels, mais de trouver les passerelles, les articulations entre les pratiques et régulations locales actuelles et le droit positif, et de donner aux systèmes fonciers locaux une reconnaissance juridique tenant compte de leur caractère hybride ou métisse et favorisant leur adaptation. Cela demande de trouver des formes juridiques adaptées, d'inventer des réponses opératoires pour articuler ces différents statuts juridiques dans un cadre légal et administratif cohérent, et faire face aux enjeux d'inégalités spatiales que cela peut induire. Lorsqu'il n'y a pas de régulations locales effectives, lorsque l'insécurité foncière est forte, en situation de post-conflit, la question de la formalisation est à la fois urgente et particulièrement sensible. Des politiques claires sur le type de droits légitimes, des dispositifs de médiation et de résolution des conflits sont des priorités, la formalisation contribuant à stabiliser les accords, le résultat des médiations et arbitrages.
- > Une politique de formalisation réussie suppose un soutien clair du gouvernement, de la population, de l'administration foncière et des professionnels du secteur. Elle nécessite une cohérence entre les différentes politiques sectorielles, et une stratégie claire en termes d'administration des droits formalisés, d'effectivité et de viabilité des dispositifs d'administration foncière. La construction du consensus politique sur la formalisation et ses objectifs – ou en tous cas la construction d'un rapport de force suffisant pour dépasser les blocages institutionnels, les corporatismes, les intérêts de ceux qui tirent parti du flou et de la confusion – est une condition de réussite et un préalable qu'il faut prendre au sérieux.
- > Une fois les choix politiques définis, la réussite d'une politique de formalisation suppose une stratégie réaliste de mise en œuvre, prenant acte que l'enjeu principal est la construction d'une gouvernance et/ou d'une administration foncière(s) efficace(s) et transparente(s) des droits enregistrés. Trop souvent, on considère qu'une réforme est faite une fois la politique définie et les lois promulguées. Trop souvent, la question des stratégies opérationnelles est sous-estimée. La construction institutionnelle est un défi majeur des réformes en acte. Elle passe par la création de compétences et de fonctions nouvelles pour mettre en œuvre, suivre, accompagner et animer les dispositifs d'enregistrement des droits. Elle implique la mise en place d'une instance de pilotage combinant vision politique et capacité opérationnelle qui travaille sur des pas de temps cohérents à maintenir le cap et à alimenter le portage politique, sans céder aux injonctions à aller trop vite.
- > Même bien pensée, toute politique de formalisation se confronte dans la pratique à de multiples difficultés ou imprévus. Les obstacles ne peuvent pas tous être anticipés. Certaines évolutions légales ou réglementaires s'imposent en cours de route. Les procédures d'enquête et de formalisation ne peuvent être calées du premier coup et demandent des adaptations d'une localité à l'autre. La politique et ses instruments se

construisent et se précisent en marchant. De multiples apprentissages sont nécessaires, qui demandent du temps. Dès lors, une capacité de suivi et d'adaptation dans la durée est nécessaire. Mettre en œuvre des démarches adaptées et qui sont efficaces suppose souvent des phases d'expérimentation et d'apprentissage. Pour ne pas construire sur du sable, il faut « apprendre à être efficace avant d'apprendre à grandir »<sup>46</sup>, sans pour autant s'enfermer dans le microlocal.

- > La viabilité institutionnelle et financière des dispositifs d'administration foncière (qu'ils relèvent des services de l'État ou de dispositifs décentralisés) doit être intégrée dès le début dans la réflexion, en prenant en compte le dilemme entre proximité (qui suppose de multiplier les équipes) et coût. Service public, servant à plusieurs fonctions, l'information foncière ne peut être prise en charge sur le long terme par l'aide internationale. Elle ne peut souvent pas être financée uniquement par les usagers, ce qui pose la question de l'engagement budgétaire de l'État, et des modalités de financement, en particulier de la fiscalité foncière.

Idéalement, ces éléments devraient être réunis au préalable. En pratique, c'est souvent difficile. L'action publique n'est jamais linéaire. Elle se joue au sein de multiples contraintes, entre injonctions politiques, rapports de force, problèmes de financement, difficultés de mise en œuvre. C'est alors dans le cours de l'action qu'ils doivent être progressivement construits, ce qui suppose d'en avoir une conscience claire et de concevoir la stratégie et la temporalité de la réforme en intégrant ces exigences, pour que la volonté d'aller vite ne s'oppose pas à la construction de ces conditions de viabilité.

---

## Quelques pistes pour y parvenir

---

### ● En premier lieu, réduire les incohérences juridiques et de procédures qui produisent de l'insécurité foncière

Avant même toute démarche ambitieuse de réforme, des gains significatifs en termes de sécurisation foncière peuvent être obtenus en supprimant les dispositions qui, dans les textes, favorisent les abus de pouvoir ou les spoliations.

Ainsi, les mesures ci-dessous peuvent-elles s'appliquer sur l'ensemble du territoire et contribuer à réduire l'insécurité foncière, sans attendre une réforme globale :

- > supprimer les possibilités de se faire octroyer par l'État des droits qui n'ont pas été obtenus et négociés au préalable dans l'espace local ;
- > mettre la reconnaissance sociale des droits au cœur de la procédure d'enregistrement des droits ;
- > remettre en cause le principe de la présomption de domanialité lorsqu'il prévaut, ou en tous cas renforcer la sécurité des droits fonciers locaux sur le Domaine de l'État et contrôler les usages faits de la domanialité par les agents de l'État ;
- > réguler les marchés fonciers et encadrer les structures foncières (limitation des superficies suivant les territoires, mesures fiscales pour taxer les grandes propriétés, etc.) ;

---

46. Korten D., 2006, *L'intervention sociale comme processus d'apprentissage*, Coopérer aujourd'hui n° 48, Paris, Gret, 41 p.

- > reconnaître explicitement les contrats sous seing privé pour les transactions foncières et leur donner un cadre institutionnel ;
- > assurer progressivement un accès aux textes par l'ensemble des acteurs et une connaissance de leurs droits et obligations ;
- > renforcer les mécanismes d'arbitrage et faire de la conciliation locale un préalable indispensable avant de saisir des institutions judiciaires ou étatiques, etc.

### **DOMANIALITÉ LIMITÉE, RECONNAISSANCE DES DROITS LOCAUX ET CONCILIATION AU CŒUR DE LA RÉFORME FONCIÈRE RURALE DU BURKINA FASO<sup>1</sup>**

La Politique de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR, Décret n° 2007-610) la Loi de réorganisation agraire et foncière (Raf, Loi 034-2012) et la Loi 034-2009 portant Régime foncier rural mettent en place quatre innovations réglementaires permettant de mieux intégrer le foncier rural et de prendre en compte ses caractéristiques.

Cet ensemble de textes consacre la coexistence d'un domaine foncier public et privé de l'État, du domaine des collectivités territoriales et du patrimoine des particuliers. Ce régime juridique oblige chacun des acteurs à faire preuve de sa possession vis-à-vis des autres par l'occupation, la mise en valeur ou l'un des titres prévus par la loi. Il abolit les dispositions de la Raf de 1984 qui était organisée autour du contrôle étatique de la terre avec la création d'un domaine foncier national constitué de tous les biens immeubles et terres situés sur le territoire national, et qui purgeait les droits de propriétés privés au bénéfice d'une organisation étatique des facteurs de production (cette version de 1984 avait déjà été revisitée en 1991 et 1996, pour permettre à l'État de céder des terres de son Domaine à des particuliers et des collectivités territoriales au moyen de l'immatriculation).

Les Lois 034-2009 et 034-2012 prévoient des procédures et des actes permettant la reconnaissance des pratiques et des droits fonciers locaux. Elles instituent notamment l'attestation de possession foncière rurale (APFR) qui est délivrée à l'issue d'une procédure publique et contradictoire impliquant les possesseurs fonciers, les coutumiers et la municipalité et l'accord de prêt sur les terres rurales qui permet au prêteur et à l'emprunteur d'entériner sous seing privé l'accord et les clauses négociées entre eux.

Une innovation importante au titre de la reconnaissance des droits foncier locaux est la possibilité d'enregistrer des droits fonciers collectifs. Au Burkina Faso, en milieu rural, la terre constitue le plus souvent un patrimoine familial au sein duquel peuvent être distingués ou non des domaines individuels. L'APFR individuelle et l'APFR collective permettent de donner une existence juridique à ce type de droit foncier.

Enfin, les différents textes mentionnés plus haut fondent le traitement du contentieux foncier sur la conciliation en préalable à la saisine des tribunaux, organisant et hiérarchisant ainsi l'usage du pluralisme juridique. Le contentieux doit être porté dans un premier temps devant des Commissions de conciliation foncière villageoise (CCFV) qui déclarent la conciliation ou la non-conciliation par procès-verbal. C'est seulement muni d'un procès-verbal de non-conciliation que la partie la plus diligente peut saisir les tribunaux. ■

I. Encadré rédigé par Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés) et Jean-Pierre Jacob (IHEID).

## ● Prendre le temps d’initier de réels débats de société qui incluent l’ensemble des parties prenantes

Aujourd’hui, toute politique se veut « participative » et suscite un grand nombre d’ateliers et de séminaires avant d’être adoptée. Mais le terme de « participation » recouvre des réalités très variables. Les questions de représentation sont complexes, la capacité des acteurs locaux à exprimer et faire valoir leurs points de vue est très variée et souvent limitée, et ils sont fréquemment instrumentalisés. Les ateliers sont convoqués au dernier moment, les documents ne sont pas disponibles à l’avance, les invités censés représenter des groupes d’acteurs n’ont pas eu la possibilité de réfléchir en amont, au sein de leur organisation, et ne peuvent porter de point de vue partagé. La participation reflète plus souvent un alibi pour des choix déjà faits qu’une volonté de débat ouvert sur les options elles-mêmes.

La façon d’organiser les débats demande une vigilance particulière pour éviter les instrumentalisations, permettre l’implication effective des différents groupes d’acteurs – en particulier des représentants des populations –, favoriser une compréhension partagée des enjeux et la négociation des consensus. Des actions spécifiques d’information et de formation des organisations de producteurs et de la société civile et des représentants des populations sont souvent nécessaires pour leur permettre de maîtriser les enjeux, de construire leur position, de tenir véritablement leur place dans les débats face à des experts et des agents de l’État.

Un processus de débat combine selon les moments des phases de consultation (informer et entendre les préoccupations), de délibération (appréhender les points de consensus et de divergences) et de validation (par les autorités). De tels processus demandent du temps, souvent plusieurs années, pour que les idées mûrissent et que les compromis et les consensus sociaux puissent émerger. La conception et le pilotage de processus de concertation demandent un soin particulier, de même que l’organisation et la conduite des débats<sup>47</sup>.

### **L’ÉLABORATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURISATION FONCIÈRE EN MILIEU RURAL AU BURKINA FASO : UN PROCESSUS FONDÉ SUR DES DÉBATS PUBLICS PLURIACTEURS<sup>1</sup>**

Au début des années 2000, le gouvernement du Burkina Faso a entrepris l’élaboration d’une Politique nationale de sécurisation foncière. Le processus d’élaboration devait être « participatif » et assurer un large débat au sein des différents groupes d’acteurs concernés. Prévu pour durer huit mois, il s’est finalement étalé de décembre 2004 à octobre 2007, durant près de trois ans. Il a été conduit sous la responsabilité du Comité national de sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR) avec un portage politique fort du ministre de l’Agriculture de l’époque. Le processus a été marqué par des coups d’arrêts et des accélérations sous l’effet de la pression politique et des contraintes de financements. Il s’est déroulé suivant des étapes successives articulant (i) un diagnostic réalisé par une équipe d’experts établissant les premières orientations qui tirent les leçons des expériences passées et de la réalité de l’insécurité .../...

I. Encadré rédigé par Daniel Thiéba (Grefco). Voir Lavigne Delville P. et Thiéba D., 2015, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La politique nationale de sécurisation foncière », *Participations*, vol. 11 n° 1.

47. Zémor P., 2003, *Pour un meilleur débat public*, Coll. Bibliothèque du citoyen, Paris, Presses de Sciences-Po.

foncière dans le pays, (ii) l'organisation de concertations par types d'acteurs, (iii) l'identification des controverses et la formulation de l'avant-projet du document de politique, (iv) la confrontation et le rapprochement des positions à travers la tenue d'ateliers régionaux et d'un forum national. Le processus s'est efforcé de coupler des dimensions d'efficacité (négocier avec des acteurs compétents, améliorer la performance des politiques) et de légitimité (faire adhérer un large public aux politiques projetées), avec le souci constant de construire un diagnostic partagé et des compromis entre des acteurs hétérogènes aux intérêts divergents.

Tout en ayant mobilisé plusieurs centaines de personnes, les rencontres organisées ne relevaient pas de forums largement ouverts, où chacun est invité à participer. Le choix a été fait de travailler avec un nombre limité d'acteurs censés représenter les principales parties prenantes. Très critiques sur les pratiques habituelles d'organisation des ateliers, le secrétariat du CNSFMR et l'équipe d'experts venant en appui partageaient la même ambition. Ils souhaitaient que le processus soit équilibré, rigoureux, et avaient des exigences en termes d'équité dans le débat, de diffusion préalable des invitations et des documents de base, d'animation des débats, de rigueur des synthèses des échanges, etc. En dépit de certaines insuffisances, les différents groupes d'acteurs (organisations paysannes, chefferies, femmes, agrobusinessmen, etc.) ont pu en tirer profit et faire valoir leurs points de vue.

À la demande de la Fédération des professionnels agricoles du Burkina (Fepab), les organisations paysannes ont bénéficié d'un accompagnement spécifique du Groupe de recherche et d'action sur le foncier (Graf) en termes de formation et d'information. Cet appui a consisté à leur faire comprendre et décoder le contenu des documents mis en débat (avant-projet de document de politique, etc.), à discuter des enjeux et des controverses en lien avec leurs préoccupations, à les aider à construire une position partagée. Il leur a permis d'enrichir le document de politique dans le sens d'une meilleure prise en compte des préoccupations des exploitations familiales, de contribuer à construire un débat plus équilibré, mieux approprié par les organisations paysannes. ■

L'expérience montre que de tels débats sont largement facilités lorsque la question foncière a déjà fait l'objet de réflexions, d'analyses, d'expérimentations, au-delà des cercles d'experts. L'émergence de réseaux d'acteurs qui partagent une même vision du monde et une même lecture des problèmes liés au foncier, l'existence de forums décloisonnés d'échange pour socialiser progressivement l'idée de réforme, le portage politique de celle-ci par un leadership fort qui puisse susciter une réflexion interministérielle et pluriacteurs sur le sujet sont autant de facteurs favorables.

#### **LA MOBILISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : UN ENJEU CLÉ POUR UNE RÉFORME INCLUSIVE<sup>I</sup>**

Au Sénégal, les organisations paysannes et la société civile se sont mises en réseau dès 2008 autour de la question des accaparements de terre. Suite aux crises alimentaires et émeutes de la faim de 2008, les autorités sénégalaises ont mis en place d'ambitieux .../...

I. Encadré rédigé par Amel Benkahla (Gret) et Sidy Mohamed Seck (Université Gaston Berger) avec l'appui de parties prenantes au Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (Crafs).

programmes agricoles nationaux (Goana, plan Reva, etc.). Plutôt que de renforcer les capacités de l'agriculture familiale largement dominante, dans une perspective de réduction de la pauvreté, ces programmes ont favorisé l'accès des investisseurs privés nationaux et étrangers au foncier, sur de vastes superficies, pour la réalisation de projets agricoles, agroindustriels (biocarburants) ou touristiques. Face au risque de spoliation des terres des ruraux, le foncier est devenu un enjeu clé pour la société civile. De nombreuses organisations nationales, travaillant spécifiquement sur le foncier ou de manière plus générale sur les questions de sécurité alimentaire, se sont alors regroupées au sein d'un collectif informel : le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (Crafs).

Centré au départ sur un travail de veille et d'appui aux populations locales concernées par ces projets, le collectif a rapidement élargi son questionnement. Le Crafs a ainsi initié des réflexions sur la réforme foncière, grâce à l'appui de quelques experts engagés et au travail mené de longue date par les organisations paysannes : le CNCR, notamment, avait élaboré des propositions paysannes de réforme foncière dès le début des années 2000.

Aujourd'hui, de nombreux acteurs de la société civile (CNCR, Enda, ActionAid, Ipar, Congad, Cicodev, etc.) portent ces questions et contribuent au débat public sur la réforme foncière, facilitant sa mise à l'agenda. Cette réflexion de fond sur les enjeux de la réforme et l'approche développée, qui s'appuie sur les pratiques locales pour alimenter la réflexion, a permis aux organisations paysannes et de la société civile de s'imposer comme des interlocuteurs légitimes de l'État. Elles sont aujourd'hui écoutées et consultées par la Commission nationale de réforme foncière (CNRNF), chargée par le président de la République de piloter le processus, en adoptant « une approche ascendante impliquant les populations à la base et associant les différents groupes d'acteurs, afin de garantir une bonne appropriation de la future politique foncière ». ■

### ● **Fonder ces débats sur des diagnostics solides qui dépassent les clivages disciplinaires et les intérêts catégoriels**

Définir une politique, c'est à la fois poser un diagnostic sur les problèmes à résoudre, les défis à relever et apporter des réponses cohérentes avec ce diagnostic. C'est se mettre d'accord sur les problèmes que l'on veut résoudre et les façons de les formuler, avant de penser aux solutions. Les débats sont souvent bloqués par des cultures professionnelles et des façons de penser la question foncière qui se limitent au raisonnement standard. Ils sont marqués par des problèmes de terminologie sources de nombreux malentendus, par la prégnance d'une conception juridique étroite et l'enfermement dans le cadre légal existant, par l'existence d'intérêts catégoriels et corporatistes forts. Le foncier est un sujet complexe, en lien avec de multiples professions et secteurs. La façon de poser les problèmes et de penser les solutions est marquée par l'histoire foncière et politique nationale, par la position et la formation des acteurs concernés, par le type de partenaires techniques et financiers impliqués.

Innover suppose de pouvoir questionner des raisonnements qui semblent universels, alors qu'ils sont issus d'histoires spécifiques. Un important travail pédagogique à destination de toutes les catégories d'acteurs est souvent nécessaire pour faire tomber les nombreuses idées reçues et malentendus, et partager une connaissance approfondie des réalités foncières et des formes d'insécurité. Mobiliser l'état des connaissances et s'appuyer sur des analyses solides, interroger l'histoire des dispositifs et des cadres juridiques actuels, explorer les ressources

actuelles du droit (tant national qu'international), s'informer sur les situations d'autres pays et sur les choix qui ont été faits, prendre le temps d'expérimenter des options avant d'arrêter définitivement des orientations de politique, sont autant d'outils pour ouvrir et décloisonner les débats et promouvoir la recherche de solutions spécifiques, cohérentes avec les spécificités sociales, économiques, institutionnelles et politiques du pays.

Dès lors qu'il faut penser la traduction juridique de situations difficiles ou impossibles à prendre en compte dans le droit foncier existant, il peut être utile d'explorer les ressources qu'offrent d'autres traditions juridiques : le droit islamique et la centralité de la « vivification » de la terre ; le droit latin médiéval (pour les ventes incomplètes ou des superpositions de droits), le Code civil tel qu'il est appliqué en France, la *Common Law*, etc. En particulier, les cadres internationaux sur la formalisation des droits fonciers peuvent d'autant plus alimenter la réflexion que la plupart ont été signés par les États et font donc partie du cadre juridique en place. Qu'ils soient contraignants ou volontaires, ils leur offrent un certain nombre de ressources pour les aider à peser dans les débats.

### **LES CADRES INTERNATIONAUX SUR LA FORMALISATION DES DROITS FONCIERS : CONTRAINTE, APPUI OU OPPORTUNITÉ ?<sup>1</sup>**

Le foncier est de plus en plus encadré par des règles internationales. Certaines prétendent à la valeur d'obligation (Convention 107 et 169 de l'OIT sur les droits des peuples autochtones), d'autres sont déclaratives (Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale). Certaines sont en cours d'élaboration (projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, préparé par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies).

Le droit international relatif au foncier marque des avancées indéniables par la plus grande reconnaissance des droits « légitimes ». Cependant, cette attention au coutumier est limitée par les nombreuses références faites par les textes au cadre national (« droit », « juridique », « loi » ou « législation »), et par le peu de place accordé aux dispositifs alternatifs innovants pour la sécurisation des droits fonciers.

À l'exception d'une conception récente de la nature et de la terre soutenue par les Nations unies, aucune vision commune fondatrice des droits dont elles font l'objet n'existe encore à ce jour. Des conceptions variées de la propriété privée et individuelle sont certes admises (article 26 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones), mais elles demeurent cantonnées dans un rapport d'infériorité hiérarchique avec la vision posée par la théorie économique néolibérale.

Rappelons que la soumission des États au droit international est volontaire et que ce dernier n'offre pas encore de recours effectifs aux individus et aux groupes dans le domaine des droits relatifs aux terres et aux ressources naturelles. Toute évolution de ce fait supposerait une volonté politique des États, auteurs du droit international, et pour cela, préalablement, une très forte expression de leurs citoyens en faveur du progrès. Si ces derniers semblent toujours parvenir à « jouer » avec la diversité des normes, ils gagneraient là une égale protection de leurs droits à la terre par rapport aux acteurs auxquels profite l'absence de justice internationale véritable dans ce domaine. ■

I. Encadré rédigé par Philippe Karpe (Cirad) et Étienne Le Roy.

### ● **Penser la réforme légale comme un enjeu et un moyen, mettre l'accent sur l'effectivité de la politique**

Des politiques inclusives supposent le plus souvent des réformes importantes de la législation foncière, pour introduire de nouvelles catégories juridiques, réformer des procédures ou des dispositifs institutionnels, parfois remettre en cause des catégories qui sont au fondement des textes antérieurs. Cela pose des difficultés spécifiques : la loi doit traduire les choix politiques, elle doit à la fois prendre en compte les réalités sociales et chercher à les transformer dans le sens souhaité. Elle doit être courte et lisible, et traiter de multiples situations. Ce qui pose un dilemme : faut-il une loi foncière unique, ou bien un texte d'orientation et un ensemble de textes portant sur des secteurs spécifiques (urbain, rural, forêts, etc.)? La loi doit être rigoureuse du point de vue du droit sans être enfermée dans les conceptions juridiques en place. La définition des principes de base et des compromis à passer, la formulation juridique de ces principes, sont des moments clés au cours desquels des lectures et des intérêts opposés peuvent dénaturer le projet politique et le juridisme peut bloquer les innovations. Le vote à l'Assemblée est un autre moment clé, qui gagne à être préparé par des sessions d'information à l'attention des députés.

Pour autant, cette réforme n'est pas une fin en soi. Si elle n'est pas perçue comme une façon de concrétiser des choix politiques, la refonte des textes s'enlise fréquemment et les routines juridiques ressortent. En outre, la réforme de la loi est une condition souvent nécessaire, mais absolument pas suffisante, pour l'effectivité d'une politique.

Pour être applicable, une loi suppose un ensemble de mesures d'application et d'instruments : l'incomplétude du droit est souvent un obstacle<sup>48</sup>. Dès lors, on gagne à réfléchir globalement le nouveau cadre juridique et institutionnel et sa traduction dans un ensemble de lois, de décrets et de règlements, tant pour assurer une cohérence d'ensemble que pour éviter que les décrets ne traînent, voire qu'ils ne soient pas publiés.

Une politique ne se concrétise qu'à travers les pratiques des acteurs concernés et ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre. Les populations doivent connaître la nouvelle politique et comprendre quels sont ses enjeux pour elles. Elles doivent en maîtriser les principales dimensions, pouvoir aisément avoir accès à une information claire et compréhensible sur ses orientations comme sur les procédures pratiques qui y sont liées. Les agents de l'administration foncière, les élus locaux, les professionnels du secteur, les juges, etc. qui doivent être formés et outillés, doivent apprendre à modifier leurs façons de voir et leurs pratiques. Si la loi est sous le regard de la société civile, la préparation des décrets, la définition des procédures et des coûts le sont moins, ce qui rend possibles des dérives, et la récupération de la loi dans le sens d'intérêts particuliers. Plus la loi innove, plus le travail d'information et de pédagogie est crucial, et plus le suivi et l'accompagnement des acteurs chargés de sa mise en œuvre est indispensable.

### ● **Là où elle existe, prendre acte de la pluralité des normes et des droits, façonner des institutions de gouvernance foncière**

La sécurisation foncière est avant tout une question d'État de droit. La pluralité des normes est une réalité durable. Dans de nombreuses régions du monde, bien qu'elles soient inégalitaires, les normes locales continuent d'assurer en pratique un cadre de sécurisation foncière pour la majorité de la population.

48. Ouattara B.F., 2011, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Études Recit n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés. Griffiths J., 1997, « Une législation efficace : une approche comparative », in Darbon D. et du Bois de Gaudusson J., éd., *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, p. 41-72.

## **PRENDRE EN COMPTE LA PLURALITÉ DES NORMES ET DES USAGES : LE CODE RURAL DU NIGER<sup>I</sup>**

Adoptée après une large concertation nationale, l'Ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural du Niger visait à intégrer certains aspects des modes de gestion coutumiers au droit positif. Les droits fonciers coutumiers sont reconnus au même niveau que le titre foncier<sup>II</sup>, les agriculteurs comme les éleveurs peuvent recevoir des attestations d'enregistrement des droits, les éleveurs se voient reconnaître des droits prioritaires sur leur « terroir d'attache », les pâturages sont considérés comme des « espaces partagés », relevant du Domaine public de l'État et ainsi théoriquement protégés de la défriche. Les droits sont enregistrés dans un « dossier rural » qui documente progressivement l'ensemble des terres enregistrées et des actes. Le dispositif du Code rural tente ainsi à la fois de promouvoir une gestion foncière articulant logiques coutumières et droit étatique et de garantir la coexistence des usages et la sécurisation de tous les exploitants.

Le Code rural s'appuie sur un dispositif institutionnel adossé à celui de l'administration territoriale. Des structures de gestion du foncier sont mises en place à tous les niveaux administratifs, avec des rôles spécifiques. Au niveau communal et départemental, ces structures, les Commissions foncières (Cof), sont des institutions collégiales qui rassemblent tous les acteurs concernés par la question foncière : autorités administratives, autorités coutumières, services techniques et producteurs ruraux. Le Niger est l'un des rares pays d'Afrique francophone où la chefferie a un rôle reconnu dans la constitution. La place des autorités traditionnelles dans le dispositif du Code rural a fait l'objet de vifs débats tout au long du processus d'élaboration de l'Ordonnance n° 93-015, certains estimant que les autorités traditionnelles ne devaient plus être impliquées dans la gestion foncière, d'autres que cette dernière ne pouvait se faire sans eux. Les autorités traditionnelles « concernées par l'ordre du jour » seront finalement intégrées comme membres des Cof. Par la suite, un arrêté adopté en 2005 créera des Cof de base (Cofob), au niveau des villages et des tribus, et donnera aux chefs de village et de tribu le rôle de président de ces Cofob.

La composition des Cof devait permettre de mieux réguler la pluralité des normes et de contrebalancer le poids de la chefferie dans la gestion foncière. Des espaces de dialogue ont effectivement été créés dans certaines localités. Néanmoins, bien souvent, la gestion foncière à l'échelle locale ne se fait pas de manière concertée et reste l'affaire des chefs traditionnels. Les autorités administratives et les services techniques ne sont pas membres des Cofob qui sont chargées de la formalisation des droits et des transactions. De plus, les Cof se réunissent très peu, en particulier au niveau local, faute de moyens et de compétences, mais aussi du fait du poids des autorités coutumières dans la société. Ajouté à la faiblesse du dispositif de contrôle et de suivi des Cof, cela engendre parfois des dérives, et notamment l'appropriation privative des espaces pastoraux par des agriculteurs locaux ou des investisseurs privés.

Les difficultés de fonctionnement des Cof font qu'il est parfois difficile de traiter de manière consensuelle et collégiale les incohérences entre les textes du Code rural et la coutume. En ce qui concerne la gestion des ressources partagées (terres non cultivées réservées à l'élevage), si les Commissions foncières départementales s'occupent de leur sécurisation (en général grâce à des financements extérieurs), elles interviennent très peu dans leur gestion. Ces terres sont restées sous l'autorité des chefs .../...

I. Encadré rédigé par Florence Bron (Maedi).

II. « Les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit. » (Code rural, article 5)

traditionnels. Dans un contexte de pression foncière, des conflits de droits entre les éleveurs qui utilisent ces terres et les autorités traditionnelles qui peuvent les attribuer pour l'agriculture se posent. Or ces droits fonciers concurrents sont contenus aussi bien dans la coutume que dans les textes du Code rural et les commissions foncières sont bien souvent impuissantes à régler les conflits découlant de ces incohérences.

Si une partie des droits fonciers locaux bénéficie aujourd'hui d'une protection, le dispositif présente des failles qui peuvent être source d'insécurité pour les producteurs ruraux. En outre, la pluralité des normes reste parfois difficile à réguler localement. ■

Là où la pluralité des normes est forte et où les pouvoirs locaux continuent à jouer un rôle dans la régulation foncière, l'enjeu est de définir et de faire fonctionner des dispositifs de régulation foncière qui assurent une sécurisation effective. La régulation de la pluralité des normes en est une condition essentielle, ce qui suppose le plus souvent des articulations entre niveaux de gouvernance, et/ou la mise en place de dispositifs hybrides, capables d'assurer les arbitrages entre normes étatiques et locales, et d'assurer une transition progressive.

### ● **Proposer une offre diversifiée, mais articulée et cohérente avec la diversité des situations sociofoncières**

En fonction des contextes, la formalisation des transactions, la reconnaissance des pratiques locales de sécurisation (qu'elles impliquent ou non un passage à l'écrit), la mise en place d'un impôt foncier comme moyen de sécuriser les possesseurs, et la formalisation des usages et des règles de gestion des ressources et d'exploitation des territoires peuvent être des pistes à privilégier en complément ou en lieu et place de la formalisation des droits.

#### **LA FORMALISATION DES USAGES ET RÈGLES D'EXPLOITATION D'UN TERRITOIRE : L'EXPÉRIENCE DES PLANS D'OCCUPATION ET D'AFFECTATION DES SOLS (POAS) AU SÉNÉGAL<sup>I</sup>**

Au Sénégal, les Poas sont inscrits dans des documents directeurs des années 90<sup>II</sup>, comme instruments des collectivités locales pour la gestion du foncier et la programmation des aménagements hydro-agricoles. La première expérimentation de Poas a lieu en 1998 dans la communauté rurale de Ross-Béthio, dans le delta du fleuve Sénégal. L'objectif est de renforcer les compétences de cette collectivité locale qui connaît une occupation anarchique de son territoire, résultant d'une explosion des affectations foncières, source de conflits croissants entre agriculteurs et éleveurs. La mise en place de ce Poas a été conduite comme un exercice d'apprentissage pour tous les acteurs concernés par la décentralisation, y compris les services techniques de l'État. Les ressources et espaces clés pour la survie et le développement de chaque activité (point d'eau, .../...

I. Encadré rédigé par Sidy Mohamed Seck (Université Gaston Berger) et Patrick d'Aquino (Cirad).

II. Plan directeur de développement intégré de la rive gauche du fleuve Sénégal (PDRG) en 1994, Code des collectivités locales en 1996.

bas-fonds, piste à bétail, etc.) ont été identifiés. Des règles permettant de sécuriser, soutenir et faire coexister les différentes activités paysannes – et éviter ainsi les conflits d’usage entre agriculteurs et éleveurs pour l’accès aux ressources collectives (eau, couloir de passage, etc.) – ont été définies avec des supports cartographiques et de façon participative sous le pilotage du Conseil rural. Tous les acteurs du territoire se sont entendus sur des orientations, des règles et des cartes qu’ils ont ensuite adossées à un programme de développement local.

À partir de cette expérience initiale, le Poas a été progressivement généralisé à toutes les collectivités locales de la vallée grâce à la Société d’aménagement et d’exploitation des terres de la vallée du fleuve Sénégal (Saed) avec l’appui de la coopération française. Aujourd’hui, les 43 collectivités locales de la rive gauche du fleuve disposent d’un Poas<sup>III</sup>. Il s’agit d’un document qui comporte :

- > un texte de présentation générale de la communauté rurale (données physiques, humaines, socioéconomiques, etc.);
- > diverses cartes sur l’état des lieux général de la communauté rurale : réseau hydrographique, aptitudes des sols, lieux habités, infrastructures sociosanitaires et socioéconomiques (postes de santé, écoles, marchés, magasins de stockage, forages, débarcadères de pêche, etc.), occupation du sol par l’agriculture (irriguée, de décrue et pluviale), l’élevage, les forêts classées, etc., avec des tableaux récapitulatifs des superficies correspondantes par zone;
- > une cartographie des zones d’usage prioritaire des ressources naturelles, dont les thèmes majeurs et communs aux Poas du fleuve portent sur les relations agriculture-élevage, avec des zones agropastorales à priorité agricole (Zapa) et des zones agropastorales à priorité élevage (Zape). Certains Poas comportent, selon les communautés rurales, d’autres types de zones telles que des zones exclusivement pastorales (ZP), des zones de pêche ou de tourisme, etc.;
- > des règles de gestion de l’espace et des ressources naturelles ainsi que des sanctions, destinées à réguler l’occupation de l’espace et l’usage des ressources;
- > un dispositif local d’animation et de suivi de son application (commissions de zone et comité technique).

La démarche permet, en quelques mois, de transférer les capacités pour une gestion territoriale décentralisée autonome à des acteurs locaux non spécialisés (élus locaux, personnel des collectivités locales et autres personnes ressources locales). Ces acteurs locaux peuvent alors poursuivre seuls l’application, et même l’actualisation des orientations, des règles et des cartes. Le processus qui accompagne l’élaboration de l’outil contribue à clarifier les rôles et les attributions de chacun dans la gestion des terres tout en renforçant leur partenariat et à asseoir davantage la légitimité des collectivités locales en matière de gestion des terres. Il permet aussi de promouvoir, dans une certaine mesure, la démocratie locale, en impliquant les populations et acteurs locaux dans le zonage du territoire et la définition des règles d’utilisation et de gestion des ressources naturelles, mais également de restaurer la place de l’élevage pastoral dans l’occupation et l’utilisation de l’espace.

L’expérience montre cependant que les Poas ne sont pas toujours systématiquement appliqués, moins du fait de l’outil lui-même que de l’absence de moyens d’intervention du dispositif local d’animation et de suivi contrôle, du manque de formation de ses parties prenantes, et de la faible volonté d’appliquer les sanctions en cas de manquements aux règles. Les coûts de fonctionnement des Poas ne sont pas pris en considération par les collectivités locales, aucune d’elles ne prévoyant de ressources dédiées dans son budget. ■

III. Le processus a été généralisé avec, ces dernières années, le soutien financier du Programme d’appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR-VFS) financé par l’AFD.

Un des dilemmes des politiques foncières est de proposer un cadre national qui puisse s'appliquer à toutes les zones du pays. Une gamme ouverte, souple et articulée de statuts juridiques et de dispositifs de sécurisation des droits allant de dispositifs simples de formalisation des transactions et de médiation des conflits à la délivrance de titres en bonne et due forme peut être une solution. Les passerelles entre statuts doivent être pensées dans une logique évolutive.

### **LA CERTIFICATION À MADAGASCAR : UN MODE DE VALIDATION DES DROITS QUI VIENT S'AJOUTER À L'ÉVENTAIL DES PRATIQUES DE SÉCURISATION<sup>I</sup>**

Depuis 2005, les lois foncières à la base de la réforme (Lois 2005-019 et 2006-031) instituent la présomption de propriété privée non titrée pour reconnaître légalement des droits fonciers locaux et limitent de ce fait la domanialité. De façon parallèle au titre, la certification formalise uniquement la propriété privée, et ce pour un ou plusieurs individus. Mais, au contraire du titre foncier, elle est organisée dans l'objectif de n'enregistrer que les droits de propriété existants et validés socialement. Contrairement à ce qu'attendaient les fondateurs et financeurs de la réforme, la demande en certificat reste aujourd'hui limitée. Au niveau national, fin 2014, celle-ci oscillait entre 38 et 261 certificats en moyenne par commune et par an. Cette faible demande sociale en formalisation légale s'explique par deux facteurs principaux :

- > le sentiment d'insécurité foncière en milieu rural, considéré comme généralisé au départ, n'est pas systématique. D'une part, les conflits ne concernent qu'une toute petite fraction des parcelles. D'autre part, si de nombreux ménages ressentent que leurs droits ne sont pas pleinement assurés dans le long terme, peu d'entre eux craignent de les voir contestés sur le court terme. Les ménages disposent d'un éventail de pratiques de sécurisation et les combinent selon les territoires et les caractéristiques des parcelles (origine des droits, qualité agronomique, challengers potentiels, etc.);
- > le mode de sécurisation foncière primordial en milieu rural est fondé sur la reconnaissance sociale par les voisins et les institutions locales. Pour sécuriser les transferts de droits, les ménages rédigent des « petits papiers », des actes sous seing privé qui valident des ventes, notifient des héritages ou attestent de mise en valeur. Dans les communes dotées d'un guichet foncier, le recours à une formalisation légale par le certificat est finalement limité.

Une étude<sup>II</sup> sur les perceptions et les effets de la certification foncière menée auprès de 1 860 ménages dans neuf communes équipées de guichet foncier, montre que sur les 7 697 parcelles concernées, seules 5,5 % sont certifiées et 0,5 % sont titrées, tandis que 60 % sont associées à des petits papiers, 23 % à des quittances d'impôt et 11 % ne sont liées à aucun document.

Les ménages demandeurs de certificat ont des profils très variés en termes de richesse, d'instruction, d'origine et d'enclavement du village de résidence. La certification .../...

I. Encadré rédigé par Perrine Burnod (Cirad), Rivo Andrianirina Ratsialonana (Observatoire du foncier) et Zo Ravelomanantsoa (Programme national foncier).

II. Voir Burnod P., Andrianirina N., Andrianirina Ratsialonana R., Boué C., Gubert F., Rabeantoandro R., Rakoto-Tiana N., Ratovoarinony R., Vaillant J., 2014. *La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets : situation en 2011*, Observatoire du foncier, 137 p., [http://www.observatoire-foncier.mg/downloads/16-Rapport-PECF-version\\_Final2.pdf](http://www.observatoire-foncier.mg/downloads/16-Rapport-PECF-version_Final2.pdf).

n'est pas réservée à une élite, mais s'inscrit dans des démarches de sécurisation bien spécifiques : réaffirmation des droits de propriété en cas de menace concrète, volonté de sécuriser le patrimoine pour les enfants, réaction suite à des campagnes d'information, etc. Le certificat présente des avantages considérables en termes de coût et de délai par rapport au titre foncier, mais n'offre pas la même plasticité et accessibilité que les « petits papiers » et ne bénéficie pas de la même « ancienneté ». Certains usagers préfèrent ces derniers pour leurs moindres coûts (autour d'un euro contre onze euros pour le certificat), les instances d'autorités impliquées (famille, chef de *fokontany*<sup>III</sup>) et l'objet de la formalisation (la transaction et non les droits). Certains guichets exigent des petits papiers pour la constitution des dossiers de certification, tendant ainsi à renforcer leur utilité aux yeux des détenteurs. Dans ces conditions, la réforme gagnerait à terme en efficacité à reconnaître certaines de ces pratiques, ou du moins à s'en inspirer davantage, (i) en formalisant les transactions et l'origine des droits plus que la propriété et (ii) en insistant plus sur la gouvernance foncière que sur la formalisation des droits. ■

III. Village traditionnel malgache.

Il ne s'agit pas de choisir une option plutôt qu'une autre, mais d'offrir une gamme de solutions élargie qui réponde aux besoins des différentes catégories d'usagers de la terre (exploitants, locataires, propriétaires, investisseurs) et de permettre des passerelles en fonction de l'évolution des situations sociofoncières et des demandes. Avec le temps, l'offre dans une zone donnée peut être complétée et l'administration des droits transférée aux services fonciers de l'État.

### ● Promouvoir des dispositifs de proximité, accessibles et peu coûteux

La sophistication technique des dispositifs comme l'intervention de personnels spécialisés ne sont pas toujours pertinentes. Le recours systématique aux professionnels du secteur (géomètres, notaires) peut apporter une garantie de rigueur, mais ces professionnels ne sont pas toujours présents sur l'ensemble du territoire et le coût de leurs prestations est souvent trop élevé pour les populations et au regard de la valeur des biens.

Un soin particulier doit être mis dans la définition des procédures et dans le choix des acteurs intervenant aux différentes étapes de la formalisation et de l'administration des droits fonciers, afin de construire des dispositifs à la fois fiables et accessibles physiquement et financièrement. Coupler rigueur et simplicité suppose de s'appuyer sur des mécanismes locaux de reconnaissance sociale des droits, adossés à des possibilités de recours, plus que sur la sophistication d'une procédure bureaucratique multipliant les pièces et les étapes. En formant les ressources humaines disponibles localement et en utilisant les technologies à bon escient, en donnant aux professionnels un rôle de formation et d'encadrement plus que d'intervention directe, on peut sans doute parvenir à rendre les démarches plus viables.

Les niveaux intermédiaires de gouvernance entre l'État et les individus sont d'une importance capitale. Ils relèvent en premier lieu de la décentralisation, mais pas uniquement : le village, le quartier, etc., intègrent aussi des systèmes d'autorité souvent plus proches et légitimes pour les populations. Là où la présence de services fonciers de proximité n'est pas

possible ou pas souhaitable pour des questions de coût, un principe de subsidiarité doit être posé en offrant la possibilité de composer et d'arbitrer avec les différentes instances et autorités existant localement.

Face au risque de la standardisation, les dispositifs doivent rester souples et ouverts en offrant aux acteurs chargés de leur mise en œuvre une certaine marge de manœuvre pour prendre en compte les spécificités locales et leurs formes d'organisation. Pour éviter que cette subsidiarité ne débouche sur des pratiques peu fiables et du clientélisme, des mécanismes de suivi et de contrôle doivent être mis en place, avec une forte dimension d'appui et de formation dans les premières années.

### ● **Adopter un principe de progressivité dans l'extension de la formalisation, documenter les pratiques**

Les projets massifs de formalisation systématiques concentrent les difficultés. Ils ont du mal à prendre en compte la diversité des situations sociofoncières, bloquent souvent sur la délivrance effective des documents, et ne permettent pas de construire et stabiliser une administration foncière fiable et durable. L'enjeu prioritaire doit être la mise en place et la consolidation de dispositifs fiables et efficaces de gouvernance et d'administration foncière. Le temps de la réforme institutionnelle doit dicter le temps des opérations de formalisation, et non l'inverse.

La formalisation des droits gagne donc à être progressive, volontaire, et son caractère systématique réservé dans un premier temps à des zones prioritaires (milieu urbain et périurbain, zones de forte pression foncière et de marché foncier actif, projet d'aménagement, etc.). Pour autant, il n'est pas souhaitable de laisser les autres régions sans solution. Coupler des mesures simples s'appliquant partout (formalisation des transactions, renforcement des mécanismes de médiation) et des opérations de formalisation dans les zones prioritaires peut être une réponse pragmatique et opératoire.

Une offre efficace de formalisation suppose de nombreuses innovations techniques et institutionnelles, et la mise en place d'outils et procédures dont la pertinence et l'efficacité ne sont pas toujours données dès le départ. Des phases d'expérimentation, adossées à des systèmes de suivi-évaluation de type observatoire sont souvent indispensables avant d'envisager des changements d'échelle. Leur nécessité et leur durée dépendent du degré d'innovation et des expériences préalables. ●

#### **L'OBSERVATOIRE DU FONCIER DE MADAGASCAR : UN OUTIL POUR L'ÉVALUATION ET LA FORMULATION DE LA POLITIQUE FONCIÈRE<sup>I</sup>**

Si les directives pour mettre en place des structures d'observation des politiques foncières ont été formalisées dans les années 2000<sup>II</sup>, les premières initiatives d'observatoires du foncier datent des années 90. Leur mission est souvent centrée sur la production .../...

I. Encadré rédigé par Rivo Andrianirina Ratsialonana (Observatoire du foncier de Madagascar).

II. Voir en particulier le chapitre 6 du document « Cadre et lignes directrices de l'Union africaine sur les politiques foncières ».

de connaissances et d'analyses pour alimenter le débat public et l'évaluation des politiques. Leur statut institutionnel varie, certains étant des structures indépendantes, d'autres étant rattachés à une institution publique (cas de Madagascar). Ils peuvent relever d'universités ou être portés par des organisations de la société civile (à l'instar des *Observatorios de Tierras* en Amérique latine) et avoir ainsi des fonctions plus ou moins marquées d'alerte ou d'appui aux décideurs dans la formulation et l'évaluation de politiques foncières.

L'Observatoire du foncier (OF) à Madagascar a été créé en 2007, dans le cadre de la réforme foncière et conformément aux recommandations de la Lettre de politique foncière. Les champs d'observation se sont focalisés dans les premières années autour des effets de la gestion foncière décentralisée. Mais l'OF a progressivement évolué vers un champ de vision plus large en intégrant d'autres thématiques (foncier urbain, investissements fonciers à grande échelle, aménagement du territoire, gouvernance foncière, etc.). Son rattachement institutionnel au ministère chargé du foncier lui confère une facilité d'accès aux informations et une proximité avec les décideurs de même qu'une légitimité en tant qu'animateur de débat public, mais implique également une exigence d'objectivité dans la production des analyses, s'il souhaite conserver des marges de manœuvre<sup>III</sup>. Le fait qu'il dépende, pour son fonctionnement, de fonds internationaux (Fida, AFD, Banque mondiale) depuis huit ans questionne sa pérennité et sa viabilité économique.

L'équipe de l'OF qui, bien qu'elle soit passée de deux à six consultants nationaux, reste limitée pour permettre un fonctionnement léger, organise ses actions autour de quatre composantes : la production d'analyses, la mise en débat des réflexions, la diffusion des connaissances et l'appui à la décision. Alternant études en régie et délégation à des prestataires de services, l'équipe travaille de façon continue avec des étudiants (en master ou en doctorat) et chercheurs (un chercheur du Cirad y est accueilli depuis sa création). Les partenariats avec les institutions de formation et de recherche nationales et étrangères ont permis d'approfondir ou de développer certaines thématiques, perspectives (anthropologie) ou méthodologies (enquête quantitative sur la perception et les effets de la certification foncière au niveau des ménages). Le maintien de l'OF au fil des années, dans des contextes parfois difficiles en termes financiers, permet de capitaliser dans la durée et de suivre de façon périodique la réforme (évolution du nombre de guichets fonciers, des effets de la certification, du nombre d'investisseurs, etc.). La nature et la diversité de ses travaux sont permises par la mobilisation d'un réseau d'acteurs diversifié, associant institutions internationales, acteurs locaux nationaux (plateformes d'organisations de la société civile, universités, centre de recherche, etc.), institutions publiques et acteurs privés.

La diffusion des travaux de l'OF (articles de journaux, films, note de capitalisation, articles académiques, etc.) est parfois plus facile au niveau international et à la capitale qu'au niveau local, faute de relais permanents. Leur publication sur le web (<http://www.observatoire-foncier.mg>) est systématique et facilite une certaine transparence.

La reconnaissance de l'OF, tant au niveau national qu'international, s'est largement construite grâce à son implication dans le pilotage et la réalisation des travaux liés au diagnostic de la réforme et à son appui à la formulation d'une nouvelle politique foncière actuellement en préparation. Sa participation à des ateliers nationaux et internationaux permet de partager et d'enrichir les analyses et réflexions proposées aux décideurs. ■

III. En particulier du fait d'interférence du politique ou de l'administration sur certains sujets sensibles.

## Conclusion

**L'**ampleur des défis et des menaces qui pèsent sur les pays dits « du Sud » appelle des réponses urgentes. Le télescopage de la forte croissance démographique, de l'explosion urbaine et des phénomènes massifs d'accumulation foncière est à la source de processus d'exclusion et d'appauvrissement, porteurs de graves risques sociaux. Ces tensions, comme l'instrumentalisation politique du foncier, ont un rôle non négligeable dans les conflits, qu'ils soient locaux ou nationaux. Le coût social de l'inaction en matière de foncier est réel. Mais que faut-il faire ? La formalisation des droits fonciers peut-elle être une solution ? Si oui, à quelles conditions ?

Les approches standard, fondées sur la formalisation systématique de droits de propriété privée, sont largement promues à l'heure actuelle, après une phase d'éclipse dans les années 1990. Elles posent un double problème : d'abord, les administrations foncières n'ont pas la capacité à suivre l'accroissement de leurs tâches, les mutations ne sont pas enregistrées, les systèmes d'information foncières deviennent rapidement obsolètes, suscitant de nouveaux décalages entre le droit et les réalités foncières, et de nouvelles sources de conflits. Ensuite, là où les droits fonciers ne relèvent pas d'une quasi-propriété privée, plaquer un modèle unique ne peut qu'exclure massivement, pour un gain économique limité. Dès lors, deux enjeux essentiels d'une politique de sécurisation foncière résident dans la nature des droits reconnus, et dans la mise en place d'un dispositif institutionnel fiable, capable d'assurer dans la durée la sécurité foncière des acteurs et l'administration des droits légalement reconnus. Il existe aujourd'hui un large ensemble d'expériences, de démarches, d'outils permettant de concevoir et de mettre en œuvre des politiques inclusives de formalisation des droits. À côté des démarches de formalisation des droits sur les parcelles, celles qui visent à sécuriser les mutations méritent sans doute plus d'intérêt. Ces différentes expériences n'ont pas débouché sur un nouveau « modèle » qui se voudrait universel et répliquable partout, et c'est normal : la diversité des formes d'appropriation et de gouvernance de la terre implique des réponses différenciées en fonction des contextes, des milieux et des choix politiques.

Au terme de cette étude, la réponse apportée aux débats sur les politiques foncières est donc mesurée. La formalisation des droits fonciers est un élément prépondérant des politiques foncières mais elle n'entraîne pas mécaniquement la sécurisation des droits. Un document juridique n'a d'utilité que s'il est appuyé sur un dispositif institutionnel fiable et accessible. Plus qu'une question de droit, la sécurité foncière est donc une question politique et institutionnelle : elle dépend de la capacité des institutions à définir, reconnaître et protéger les droits fonciers. Pouvoir faire reconnaître par l'État des droits fonciers que l'on détient légitimement est un enjeu crucial de sécurité foncière, à condition que les droits reconnus par l'État fassent sens pour les populations, qu'ils soient délivrés et gérés par des institutions fiables. Mais selon les contextes et la volonté politique sous-jacente, la formalisation des droits peut inclure ou exclure, sécuriser ou insécuriser les droits des citoyens. La formalisation des

droits fonciers ne peut être considérée comme une simple opération technique de levés de limites. Dans des contextes de pluralité de normes, fréquents dans les pays du Sud, toute politique de formalisation des droits fonciers doit affronter la question des formes de droits reconnus, du type d'institutions chargées d'assurer la sécurité foncière, et donc, *in fine*, des rapports entre État et pouvoirs locaux.

Formaliser des droits fonciers auparavant « informels » est un choix politique qui renvoie à des façons de concevoir, dans une société donnée, les droits fonciers, les rapports entre individus, collectifs sociaux et État. Ses résultats ne sont pas forcément positifs en termes d'économie, d'équité, de conflits. Dès lors, l'opportunité ou non de formaliser les droits, la nature et le type de droits à prendre en compte, ne peuvent pas relever des seuls experts et des États, mais doivent faire l'objet de larges débats impliquant l'ensemble des acteurs concernés par le foncier et prendre en compte les aspirations et les intérêts des différents groupes sociaux.

L'expérience montre que réussir une politique inclusive de formalisation est particulièrement exigeant et suppose un ensemble de conditions qui ne sont pas données *a priori* et qu'il faut réunir au préalable, ou en tous cas construire en marchant (mise en place de débats sur les politiques, travail sur le cadre légal et les procédures, construction d'une offre de sécurisation diversifiée et cohérente avec les situations sociofoncières, promotion de dispositifs peu coûteux et de proximité et mise en œuvre progressive sur le territoire national).

Les partenaires internationaux peuvent jouer un rôle déterminant pour accompagner la formulation de politiques foncières inclusives et durables, en adaptant leurs appuis au degré de maturation des politiques foncières dans les pays, en prenant en compte la temporalité des processus dans leur financement, en mettant l'accent sur les débats publics et en appuyant la participation des acteurs de la société civile, en suscitant des études empiriques approfondies et leur mise en débat, en veillant à ce que les outils ne priment pas sur les choix politiques, en encourageant les expérimentations locales priorisant les dispositifs de sécurisation de proximité, et en s'assurant de la mise en place de systèmes efficaces de suivi-évaluation, dont les résultats sont mis en débat public.

L'enjeu politique majeur de la question foncière est à la fois de trouver les voies d'une croissance économique inclusive, qui offre des opportunités de revenus à une population croissante, et de réduire les sources de conflits. En sécurisant les droits fonciers des populations, les politiques foncières ont un rôle crucial à jouer sur ces deux plans. La question de la formalisation des droits est un élément prépondérant des politiques foncières dans ce contexte mais ces dernières ne peuvent y être réduites. La régulation des investissements privés dans la terre, la répartition des droits et le traitement des inégalités foncières en sont également des dimensions essentielles, dont les enjeux économiques et sociaux sont au moins aussi forts. La question foncière n'est donc qu'une partie de la réponse aux enjeux d'une croissance économique inclusive. Dans la plupart des contextes, les blocages du développement sont d'abord dans les modalités d'insertion dans les marchés, les rapports de prix, l'accès aux intrants et aux technologies. Lorsqu'il existe des « imperfections significatives » dans les autres dimensions de l'environnement économique, formaliser des droits de propriété privée et favoriser le marché foncier n'a que très peu d'impact positif sur la productivité agricole familiale, et a toutes les chances d'avoir des impacts négatifs sur l'équité. La question foncière doit donc être raisonnée dans une approche globale, notamment en lien avec le soutien à l'agriculture familiale des pays du Sud, élément indispensable de la réponse aux défis de la sécurité alimentaire et du développement. ●

## **POUR ALLER PLUS LOIN**

---

### **Contributions aux journées d'étude sur la formalisation des droits et des obligations<sup>1</sup>**

- BOUTINOT L., 2013, « Le cas du foncier forestier en Afrique : formaliser pour produire des conflits sociaux ? », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 96-99 p.
- BOUQUET E., WARD A., BURNOD P., 2013, « Les politiques de formalisation en discours. Une comparaison des registres de justification en Afrique du Sud, au Mexique et à Madagascar », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 109-120 p.
- BURNOD P., ANDRIANIRINA RATSIALONANA R., RAVELOMANANTSOA Z., 2013, « Décentralisation et certification foncière à Madagascar : avancées et limites », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 214-223 p.
- CHAUVEAU J.-P., 2013, « Les leçons de l'histoire. Les politiques de formalisation des droits 'coutumiers' en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 18 p.
- COLIN J.-P., 2013, « La formalisation des droits fonciers : perspectives économiques », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 12 p.
- COLIN J.-P., 2013, « La formalisation des transactions foncière en milieu rural africain. Une perspective ivoirienne », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 141-150 p.
- D'AQUINO P., SECK S. M., 2013, « Formaliser ou sécuriser ? Leçons de l'expérience sénégalaise dans la vallée du Sénégal », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 151-157 p.

---

1. Organisées par le Comité technique « Foncier et développement », ces journées d'études se sont tenues les 16 et 17 décembre 2013 sur le Campus du Jardin tropical à Nogent-sur-Marne (France). Elles ont réuni plus d'une cinquantaine de participants venus d'Europe, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Une partie de ces contributions est disponible en version intégrale sur le portail : <http://www.foncier-developpement.fr>.

- DURAND-LASSERVE A., 2013, « Formalité, informalité et formalisation des droits : règles et pratiques dans l'accès au foncier à Bamako », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 286-298 p.
- DURAND-LASSERVE A., 2013, « La formalisation des droits fonciers dans les villes d'Afrique subsaharienne », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 286-298 p.
- MELLAC M., 2013, « Le foncier, levier du développement ? De l'usage évolutif d'un même dispositif de formalisation pour des projets de développement différents. Réflexion à partir de l'exemple du Vietnam postsocialiste », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 83-90 p.
- MELLAC M., 2013, « Les petits 'carnets rouges'. Atouts et limites du dispositif de formalisation des droits fonciers des terres agricoles au Vietnam », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », p. 246-254.
- HÉBRARD M., 2013, « L'enregistrement des droits sur le foncier et l'immobilier en Chine. Trente siècles d'histoire pour quel avenir ? », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 91-95 p.
- HOCHET P., 2013, « La reconnaissance des droits fonciers coutumiers au Burkina Faso. Un processus de changement social », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 100-109 p.
- KARPE P., AUBERT S., 2013, « Formaliser les droits d'accès aux forêts communautaires au Cameroun et à Madagascar », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 125-130 p.
- KOUAMÉ G., 2013, « Pourquoi formaliser les droits et les obligations sur les terres rurales en Côte d'Ivoire ? », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 56-74 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2013, « Formaliser les droits et les obligations en zones rurales "coutumières". Essai de typologie des stratégies », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 12 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2013, « Faisceaux de droits fonciers et formalisation. Les effets des opérations de formalisation sur les droits coutumiers », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 11 p.
- LE MEUR P.-Y., 2013, « Autorités coutumières et réformes foncières. Propriété, coutume, souveraineté », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 158-166 p.
- LÉONARD E., ROBLES BERLANGA H., 2013, « Formalisation, informalisation et conflictualité des rapports fonciers dans le secteur de la réforme agraire au Mexique. Retour

sur vingt ans de certification foncière », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 208-213 p.

- LESTANG J.-P., 2013, « Les systèmes d'information foncière », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 199-207 p.
- MANIMBEN I., 2013, « L'enregistrement systématique des droits fonciers au Rwanda. Vers un contrôle accru de l'État sur les terres », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 75-82 p.
- POLACK E., DJIRÉ M., COTULA L., 2013, « Formalisation of women's land rights: lessons from field work in Ghana and Mali », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 167-171 p.
- ROWLEY T., HESSE C., HILL C., ZWAAGSTRA and HARFOOT A.J.P., 2013, « Harnessing pastoral knowledge. Participatory digital mapping in drylands of Kenya and Tanzania », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 172-177 p.
- TRIBILLON J.-F., 2013, « La question de la consolidation des droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 192-198 p.

## **Publications du Comité technique « Foncier et développement »<sup>2</sup>**

### **Ouvrages et revues**

- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Rapport d'étude, Paris, ministère des Affaires étrangères–DGCID, 131 p.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la coopération*, Paris, AFD/ministère des Affaires étrangères et européennes.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2009, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, Paris, Comité technique « Foncier et développement ».
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2010, *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable*, Paris, Comité technique « Foncier et développement ».

2. À l'exception des ouvrages publiés aux Éditions Karthala, les publications du Comité technique « Foncier et développement » sont téléchargeables gratuitement sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante : <http://www.foncier-developpement.fr/qui-sommes-nous/le-comite-technique-foncier-et-developpement/publications/>. La plupart d'entre elles sont disponibles en français et en anglais. Certaines font l'objet d'une traduction en espagnol et portugais.

- CUBRILLO M. et GOISLARD C., 1998, *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*, Paris, Karthala.
- LAVIGNE DELVILLE P., éd., 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, ministère de la Coopération/Karthala.
- LAVIGNE DELVILLE P., TOULMIN C. et TRAORE S., éd., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, interventions publiques et dynamiques locales*, Paris/Saint-Louis, Karthala/Ured.
- INTER-RÉSEAUX, HUB RURAL et COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2012, « Foncier : innover ensemble », revue *Grain de sel*, n° 57, Paris.

### **Actes d'ateliers**

- LAVIGNE DELVILLE P., MONGBO R. et MANSION A., 2008, *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite*, Paris, Comité technique « Foncier et développement », AFD/ministère des Affaires étrangères et européennes.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2010, *Actes du forum « Foncier et développement »*, Paris, AFD/ministère des Affaires étrangères et européennes.

### **Fiches pédagogiques**

- ALINON K., 2010, *Gestion alternative des conflits : outils d'analyse*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- BASSERIE V. et D'AQUINO P., 2011, *Sécurisation et régulation foncière : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- CHOUQUER G., 2011, *Aspects et particularités de la domanialité en Afrique de l'Ouest*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- COMBY J., 2011, *L'impôt foncier*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- COMBY J., 2010, *Superposition de droits sur le sol en Europe*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- COMBY J., 2010, *Création et sécurisation de la propriété en Europe*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- COULIBALY C., 2010, *La décentralisation au Mali : le « transfert de compétences » en difficulté*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- D'AQUINO P., SECK S. M., KOFFI M., CAMARA S., 2014, *Une démarche d'accompagnement pour mettre en œuvre une gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD)*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.
- D'AQUINO P., SECK S. M., FEDIOR O., 2014, *Le Plan décentralisé d'occupation des sols (POS), une charte locale avec zonages règlementaires*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.

- D'AQUINO P., SECK S. M., KOFFI M., 2014, *Le système d'information sur les attributions foncières (Siaf), une gestion décentralisée des attributions foncières*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.
- D'AQUINO P., SECK S. M., KOFFI M., 2014, *La charte concertée de mise en valeur (CEV), un engagement contractuel sur critères négociés de mise en valeur*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.
- GRANIER L., 2010, *Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- IDELMAN E., 2010, *Collectivités locales et territoires locaux en Afrique de l'Ouest rurale*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- KANDINE A., 2011, *Gestion décentralisée ou locale du foncier ? Le cas du Niger*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- KONÉ M., 2011, *Femmes et foncier*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- MERLET M., 2010, *Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- MERLET M. et YOBOUET K. A., 2011, *Diversité des ayants droit et des droits sur la terre et sur les ressources naturelles en Afrique de l'Ouest : quelques exemples*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- OUEDRAOGO H. et BASSERIE V., 2011, *Les politiques foncières formelles et concertées : le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africains ?*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- OUEDRAOGO H., 2010, *Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- TOURÉ O., 2010, *Les limites du concept de groupe vulnérable en matière de sécurité foncière*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- ZONGO M., 2010, *Foncier et migration*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.

### **Notes de synthèse**

- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2011, *La question foncière au Vietnam*, Note de synthèse n° 1, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2011, *Les outils de gestion de l'information foncière*, Note de synthèse n° 2, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2011, *Les enjeux de la nouvelle politique foncière rurale au Mali. Une perspective historique*, Note de synthèse n° 3, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2011, *La répartition des terres en Colombie : conflits armés, développement économique et processus de répartition*

*des victimes. De la violence des inégalités aux nouveaux espoirs de redistribution*, Note de synthèse n° 4, Paris, AFD/MAEE.

- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2011, *Bilan des PFR et RFU au Bénin : quels défis à relever pour la nouvelle politique foncière?*, Note de synthèse n° 5, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2012, *Panorama des actions de la société civile française sur le foncier*, Note de synthèse n° 6, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2012, *Problématique foncière dans les pays du Maghreb (Tunisie, Maroc, Algérie) et généralisation de la propriété privée*, Note de synthèse n° 7, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2012, *La loi foncière en Côte d'Ivoire*, Note de synthèse n° 8, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2012, *Les dynamiques foncières au Mexique depuis la réforme agraire de 1992*, Note de synthèse n° 9, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2012, *Les appropriations foncières à grande échelle : inventaire et difficultés d'évaluation*, Note de synthèse n° 10, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2012, *Les enjeux de la question foncière en Chine*, Note de synthèse n° 11, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2013, *Les enjeux de la réforme foncière au Sénégal*, Note de synthèse n° 12, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2013, *Spécificités et enjeux de la question foncière en Ouganda*, Note de synthèse n° 13, Paris, AFD/MAEE.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2014, *Avancées, limites et défis de la réforme foncière rurale au Burkina Faso*, Note de synthèse n° 14, Paris, AFD/MAEE.

### **Fiches pays**

- HOPSORT S., 2012, *Les enjeux fonciers en Éthiopie : entre nouvelles pratiques de gestion des ressources et pluralité des difficultés*, Fiche pays n° 1, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- LAN NGUYEN M., 2013, *Enjeux et défis de la question foncière en Chine*, Fiche pays n° 2, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- TOURÉ O. et SECK S.M., 2013, *Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir*, Fiche pays n° 3, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- GAY L., 2014, *Les politiques foncières en Ouganda : entre programme de formalisation des droits et réalités locales*, Fiche pays n° 4, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- HOCHET P., 2014, *Burkina Faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux*, Fiche pays n° 5, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.

## Rapports de recherche

- BEN SAAD A., BOURBOUZE A., ABAAB A., ELLOUMI M., SGHAIER M., 2010, *La privatisation des terres collectives dans les régions arides tunisiennes : contraintes socio-économiques et impact sur l'environnement (cas de la région de Tataouine, Sud tunisien)*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- BIGNEBAT C., KOUAMÉ G. et COLIN J.-P., 2010, *Le marché des contrats agraires en basse Côte d'Ivoire*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- BOUQUET E., TRICKEY L., KIENTZ M., SHARARE S. et ANSEEUW W., 2010, *The renovation of public policy and the politics of communal land reform in South Africa (The case of the Communal Land Rights Act no. 11 of 2004)*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- DORNER V., 2010, *La fabrique des politiques publiques. Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- GAY L., 2014, *La genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- GONNÉ B., NGANA F., SOUGNABÉ P., 2011, *Dynamiques des transactions foncières dans les savanes d'Afrique centrale. Le cas du Cameroun, de la Centrafrique et du Tchad*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- LAVIGNE DELVILLE P., TOULMIN C., COLIN J.-P., et al., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux*, Rapport final de la recherche « Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources », Paris/Londres, Gret/IRD/IIED, 207 p.
- MELLAC M., FORTUNEL F. et DAC DAN T., 2010, *La réforme foncière au Vietnam. Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- MOUSSA A., RAIMOND C., SANOU S., 2010, *Mise en oeuvre d'opérations foncières et démarche participative : pratiques comparées Nord-Cameroun et Ouest du Burkina Faso*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- PLANÇON P., CIRÉ NDIAYE B., 2010, *Une piste de solution pour la réforme foncière au Sénégal. La fiducie comme mode d'appropriation de la terre ?*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- THIÉBA D., 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.
- SIMONNEAU C., 2013, *Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière*, Rapport de recherche, Comité technique « Foncier et développement », Paris, AFD/MAEE.

### **Documents de référence sur la formalisation des droits fonciers<sup>3</sup>**

- ARNOT C. D., LUCKERT M. K. et BOXALL P. C., 2011, « What is tenure security? Conceptual implications for empirical analysis », *Land Economics*, vol. 87 n° 2, p. 297-311.
- ATWOOD D. A., 1990, « Land registration in Africa: The impact on agricultural production », *World Development*, vol. 18 n° 5, p. 659-671.
- BENDA-BECKMANN F. v. et BENDA-BECKMANN K. v., 1999, « A Functional Analysis of Property Rights, with Special Reference to Indonesia », in Van Meijl T., Van Meijl F. et Benda-Beckmann F. v., éd., *Property Rights and Economic Development. Land and Natural Resources in South-East Asia and Oceania*, Londres, Kegan Paul, p. 15-56.
- BENJAMINSEN T. et LUND C., éd., 2001, *Politics, property and Production in the West African Sahel: Understanding Natural Resources Management*, Uppsala Nordic Africa Institute.
- BIDDULPH R., 2011, « Tenure Security Interventions in Cambodia: Testing Bebbington's approach to development geography », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 93 n° 3, p. 223-236.
- BINSWANGER H. P., DEININGER K. et FEDER G., 1993, « Power, distortions and reform in agricultural land markets », in Chenery H. B., Srinivasan T. N. et Behrman J. R., éd., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Science, p. 2659-2772.
- BOONE C., 2003, *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BOONE C., 2013, *Property and Political Order in Africa. Land Rights and the Structure of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BORRAS S. M., HALL R., SCOONES I., et al., 2011, « Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38 n° 2, p. 209-216.
- BOUÉ C. et COLIN J.-P., 2015, *Formalisation légale des droits fonciers et pratiques informelles de sécurisation des transactions dans les Hautes terres malgaches*, Cahiers du Pôle foncier n° 9, Montpellier, Pôle foncier, 20 p.
- BOUQUET E., 2010, « Politiques publiques et changement institutionnel : légalisation, formalisation et sécurisation des transactions foncières au Mexique », in J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard, éd., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p. 333-364.
- BOURGEOT A., éd., 1999, *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*, Paris, Karthala.
- BROMLEY D. W., 2009, « Formalising property relations in the developing world: the wrong prescription for the wrong malady », *Land Use Policy*, vol. 26 n° 1, p. 20-27.
- BRUCE J. W. et MIGOT-ADHOLLA S. E., éd., 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Company.

---

3. Il existe une large littérature à la fois anglophone et francophone qui traite de la question de la formalisation des droits fonciers dans les pays du Sud. Le lecteur trouvera dans cette section une sélection lui permettant d'accéder à des références plus larges et spécialisées.

- BRUCE J. W., 1992, *From replacement to adaptation: a shift of paradigm*, Madison, Land Tenure Center.
- BURNOD P., ANDRIANIRINA et RAVELOMANANTSOA, 2013, « Décentralisation et certification foncière à Madagascar : avancées et limites », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement ».
- BURNOD P., ANDRIANIRINA N., ANDRIANIRINA RATSIALONANA R., BOUÉ C., GUBERT F., RABEANTOANDRO R., RAKOTOTIANA N., RATOVOARINONY R., VAILLANT J., 2014, *La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets : situation en 2011*, Antananarivo, Observatoire du foncier, 137 p.  
[http://www.observatoire-foncier.mg/downloads/16-Rapport-PECF-version\\_Final2.pdf](http://www.observatoire-foncier.mg/downloads/16-Rapport-PECF-version_Final2.pdf)
- CHALIN V., 2014, *Les propriétés foncières au Buganda en Ouganda : le paradoxe du système maillo-bibanja sous le régime de Museveni. Une étude des pratiques locales et des identifications sociales en périphérie encore rurale de Kampala*, Travail de recherche co-financé par le Comité technique « Foncier et développement ».
- CHAUVEAU J.-P., 1997, « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource », in Contamin B. et Memel-Foté H., éd., *Le modèle ivoirien en question. Crises, ajustements, recompositions*, Paris/Abidjan, Gidis/Karthala, p. 325-360.
- CHAUVEAU J.-P., 2013, « Les leçons de l'histoire. Les politiques de formalisation des droits 'coutumiers' en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement », 18 p.
- CHAUVEAU J.-P., à paraître, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne et les recherches de terrain en sciences sociales. Une mise en perspective historique », éd., *Actes du colloque international de la société des africanistes, Quels regards scientifiques sur l'Afrique depuis les Indépendances?* Paris, Karthala.
- CHAUVEAU J.-P., COLIN J.-P., JACOB J.-P., LAVIGNE DELVILLE P., LE MEUR P.-Y., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche Claims, Londres, IIED, 92 p.
- CHAUVEAU J.-P., JACOB J.-P. et LE MEUR P.-Y., éd., 2004, *Gouverner les hommes et les ressources : dynamiques de la frontière*, Coll. Autrepart vol. 30, Paris, Armand Colin.
- CHOUQUER G., 2008, « Arpentage, cadastre et fiscalité foncière, de l'Antiquité à l'époque moderne », *Études rurales*, n° 1, p. 203-236.
- CHOUQUER G., 2012, *Les acquisitions massives de terres dans le monde : bulle foncière ou opportunité de développement?* Publi-Topex.
- CHOUQUER G., 2012, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Arles/Paris, Actes Sud/Errance.
- COLIN J.-P. et WOODHOUSE P., 2010, « Introduction: interpreting land markets in Africa », *Africa*, vol. 80 n° 1, p. 1-13.
- COLIN J.-P., 2003, *Figures du métayage : étude comparée de contrats agraires au Mexique*, Paris, IRD.

- COLIN J.-P., 2008, *Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 1. Diagnostic des pratiques*, Abidjan, République de Côte d'Ivoire, ministère de l'Agriculture/délégation de l'Union européenne, 143 p.
- COLIN J.-P., 2013, « La formalisation des droits fonciers : perspectives économiques », Journées d'études « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique « Foncier et développement ».
- COLIN J.-P., 2013, « Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective », *Land Use Policy*, vol. 31, p. 430-440.
- COLIN J.-P., LE MEUR P.-Y. et LÉONARD E., éd., 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala.
- COMBY J., 1989, « L'impossible propriété absolue », in Adef, éd., *Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Paris, Adef, p. 9-20.
- COMBY J., 1995, « Comment fabriquer la propriété ? », *Études foncières* n° 96.
- COMBY J., 2007, « Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne », *Études foncières*, vol. 128, p. 38-44.
- COMBY J., 2010, *Superpositions de droits sur le sol en Europe*, Fiches pédagogiques, Paris, Comité technique « Foncier et développement », 4 p.
- COMBY J., 2011, *Création et sécurisation de la propriété en Europe*, Les fiches pédagogiques du Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- COMBY J., 2011, *L'impôt foncier*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, MAE/AFD.
- COMBY J., *op. cit.*, STAMM V., 2013, « Formaliser les pratiques coutumières. Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine », *Études rurales*, vol. 191 n° 1, p. 169-189.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, Paris, AFD/ministère des Affaires étrangères et européennes.
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DÉVELOPPEMENT », 2010, *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable*, Paris, Comité technique « Foncier et développement ».
- COTULA L., 2009, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, Londres, IIED.
- COTULA L., 2013, *The great African land grab? Agricultural investments and the global food system*, Londres, Zed Books.
- COTULA L., TOULMIN C. et HESSE C., 2004, *Land tenure and administration in Africa: lessons of experience and emerging issues*, Londres, IIED.
- DAGET P. et GODRON M., éd., 1995, *Pastoralisme : troupeaux, espaces et sociétés*, Hatier / Aupelf-Uref.
- DE SOTO H., 2000, *The mystery of capital: Why capitalism succeeds in the West and fails everywhere else*, New York, Basic Books.
- DE SOTO H., 2005, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion.

- DEININGER K. et BINSWANGER H., 1999, « The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges », *The World Bank Research Observer*, vol. 14 n° 2, p. 247-276.
- DEININGER K. et FEDER G., 1998, *Land Institutions and Land Markets*, Washington, World Bank Land Policy Network.
- DEININGER K., 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Coll. World Bank Policy Research Report, Washington DC, Banque mondiale.
- DURAND-LASSERVE A. et LE ROY E., 2012, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, Collection À Savoir n° 11, Banque africaine de développement/Fonds africain de développement/AFD, 155 p.
- DURAND-LASSERVE A. et ROYSTON L., 2002, *Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Earthscan/James & James.
- DURAND-LASSERVE A. et SELOD H., 2009, « The Formalization of Urban Land Tenure in Developing Countries », in Lall et al., éd., *Urban Land Markets – Improving Land for Successful Urbanization*, Dordrecht (Pays-Bas), Springer.
- DURAND-LASSERVE A. et TRIBILLON J.-F., 1983, « La production foncière et immobilière dans les pays en développement », *Hérodote*, vol. 31, p. 9-36.
- DURAND-LASSERVE A., 2007, « Market-Driven Eviction Processes in Developing Country Cities: The Cases of Kigali in Rwanda and Phnom Penh in Cambodia », *Global Urban Development*, vol. 3 n° 1, p. 1-14.
- DURAND-LASSERVE A., 2013, *La formalisation des droits fonciers : objectifs, résultats, limites et alternatives. Regards croisés sur l'Afrique subsaharienne*, Note de cadrage du chantier « Formalisation des droits et des obligations », Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.
- DURAND-LASSERVE A., 2014, *Formalisation des droits et des obligations. Synthèse des conclusions des journées d'études*, Comité technique « Foncier et développement », Paris, Maedi/AFD.
- DURAND-LASSERVE A., DURAND-LASSERVE M. et SELOD H., 2013, *A Systemic Analysis of Land Markets and Land Institutions in West African Cities: Rules and Practices. The case of Bamako, Mali*, Policy Research Working Paper n° WPS6687, Washington, Banque mondiale, 60 p.
- EBERHARD C., éd., 2009, *Law, Land Use and the Environment: Afro-Indian dialogues. Enjeux fonciers et environnementaux : dialogues afro-indiens*, Pondichéry, Institut français de Pondichéry.
- FAURE A., 1995, *L'appropriation privée de la terre en milieu rural : politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso*, Londres, IIED, 16 p.
- FEDER G. et NISHIO A., 1998, « The benefits of land registration and titling: Economic and social perspectives », *Land Use Policy*, vol. 15 n° 1, p. 25-43.
- FEDER G. et ONCHAN T., 1987, « Land ownership security and farm investment in Thailand », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 69 n° 2, p. 311-320.
- GILBERT A., 2002, « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make? », *International Development Planning Review*, vol. 24 n° 1, p. 1-19.

- GRIFFITHS J., 1997, « Une législation efficace : une approche comparative », in Darbon D. et du Bois de Gaudusson J., éd., *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, p. 41-72.
- GROppo P., MEKOUAR M., DAMAIS G., et al., 1995, « Politique de régularisation foncière pour une agriculture durable en République démocratique populaire lao », *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, p. 63-88.
- HALL D., HIRSCH P. et LI T.M., 2011, *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*, Coll. Challenges of the Agrarian Transition in Southeast Asia Singapore, NUS Press.
- HOCHET P., 2011, « La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre », in Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y., et al., éd., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, Apad/IRD/Karthala, p. 405-422.
- JACOB J.-P. et LE MEUR P.-Y., éd., 2010, *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala.
- JANSEN K. et ROQUAS E., 1998, « Modernizing insecurity: the land titling project in Honduras », *Development and Change*, vol. 29 n° 1, p. 81-106.
- KORTEN D., 2006, *L'intervention sociale comme processus d'apprentissage*, Coopérer aujourd'hui n° 48, Paris, Gret, 41 p.
- LABZAÉ M., 2014, *Le grand remaniement. Investissements internationaux, formalisation des droits fonciers et déplacements contraints de populations dans l'Ouest éthiopien*, Cahiers du Pôle foncier n° 8, Montpellier, Pôle foncier, 30 p.
- LAVIGNE DELVILLE P. et THIEBA D., 2015, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La politique nationale de sécurisation foncière », *Participations*, vol. 11 n° 1.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2002, « When Farmers Use 'Pieces of paper' to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the Dynamics of Institutional Innovation », *European Journal of Development Research*, vol. 14 n° 2, p. 89-108.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2006, « Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives*, n° 2006/2, p. 18-25.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2010, « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi », *Revue des Questions foncières*, n° 1, p. 5-34.
- LAVIGNE DELVILLE P., TOULMIN C., COLIN J.-P., et al., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux, Rapport final de la recherche « Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources »*, Paris/Londres, Gret/IRD/IIED, 207 p.
- LE BRIS E., LE ROY E. et MATHIEU P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire : manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala/Aprefa.
- LE ROY E., 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires », in Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., éd., *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, p. 239-250.
- LE ROY E., 1997, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in Blanc-Pamard C. et Cambrézy L., éd., *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Paris, Orstom, p. 455-472.

- LE ROY E., 2003, « Éditorial. Le pluralisme juridique aujourd’hui ou l’enjeu de la juridicité », *Cahiers d’anthropologie du droit*, vol. 2003, p. 7-17.
- LE ROY E., 2011, *La terre de l’autre. Une anthropologie des régimes fonciers d’appropriation foncière*, Lextenso Éditions, Série anthropologie, 439 p.
- LE ROY E., KARSENTY A. et BERTRAND A., éd., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, p. 59-76.
- LUND C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in Winter G., éd., *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d’acteurs*, Paris, Karthala, p. 195-208.
- LUND C., 2011, « Property and Citizenship. Conceptually Connecting Land Rights and Belonging in Africa », *Afrika Spectrum*, vol. 46 n° 3, p. 71-75.
- MAMDANI M., 2004, *Citoyen et sujet : l’Afrique contemporaine et l’héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala.
- MANJI A., 2006, *The politics of land reform in Africa: from communal tenure to free markets*, Londres/New York, Zed Books.
- MATHIEU P. et LAVIGNE DELVILLE P., 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l’Ouest du Burkina Faso*, IIED/Gret/IED/UERD, 36 p.
- MATHIEU P., 1996, « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique », in de Villers G., éd., *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, Paris, Cedef-Éditions L’Harmattan, p. 64-87.
- MCAUSLAN P., 2005, *Legal pluralism as a policy option: Is it desirable? Is it doable, Land Rights for African Development: From Knowledge to Action*, Nairobi, UNDP-International Land Coalition.
- MERLET M., 2010, « Les grands enjeux de l’évolution du foncier agricole et forestier dans le monde. Des réponses globales sont nécessaires », *Revue Études foncières*.  
[http://www.agter.org/bdf/docs/merlet\\_2010\\_01\\_etudes-foncieres.pdf](http://www.agter.org/bdf/docs/merlet_2010_01_etudes-foncieres.pdf)
- MERLET M., 2013, « Des réformes agraires sont toujours nécessaires, mais sous des formes nouvelles », *Revue Pour*.  
[http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/merlet\\_agter\\_2013\\_revue-pour-reforme-agraire.pdf](http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/merlet_agter_2013_revue-pour-reforme-agraire.pdf)
- MOALIC A.-C., 2014, *Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR : cas des communes de Dassa et Savalou, département des Collines, Bénin*. Mémoire d’ingénieur, Cergy-Pontoise, Istom, 92 p.
- MOSSE D., 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London Pluto Press.
- MUSEMBI C. N., 2007, « De Soto and Land relations in Rural Africa: breathing life into dead theories about property rights », *Third World Quarterly*, vol. 28 n° 8, p. 1457-1478.
- OSTROM E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OSTROM E., DIETZ T., DOLŠAK N., et al., éd., 2002, *The drama of the commons*, Washington DC, National Academy Press.

- OUATTARA B. F., 2011, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Études Recit n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.
- PAYNE G., DURAND-LASSERVE A. et RAKODI C., 2009, « The limits of land titling and home ownership », *Environment and Urbanization*, vol. 21 n° 2, p. 443.
- PETERS P.E., 1994, *Dividing the commons: Politics, policy, and culture in Botswana*, University of Virginia Press.
- PETERS P.E., 2004, « Inequality and social conflict over land in Africa », *Journal of Agrarian Change*, vol. 4 n° 3, p. 269-314.
- PIERMAY J.-L., 1986, « Le détournement d'espace : corruption et stratégie de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale », *Politique africaine*, n° 21, p. 22-36.
- PLATTEAU J.-P., 1992, *Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa: controversies and guidelines*, Food & Agriculture Org.
- 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, p. 29-86.
- SHEARER S., 2013, *A Working Paper on Land Tenure Regularization in Rwanda*, Securing Land Rights Project, Kigali, Rwanda Initiative for Sustainable Development, 25 p.
- STAMM V., 2013, « Formaliser les pratiques coutumières. Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine », *Études rurales*, vol. 191 n° 1, p. 169-189.
- TOULMIN C., 2009, « Securing land and property rights in sub-Saharan Africa: The role of local institutions », *Land Use Policy*, vol. 26 n° 1, p. 10-19.
- TOULMIN C. et QUAN J., éd., 2000, *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, Londres, DFID/IIED/NRI.
- TOULMIN C., LAVIGNE DELVILLE P. et TRAORE S., éd., 2002, *The Dynamics of Resource Tenure in West Africa*, Londres/Oxford/Portsmouth, IIED/James Currey/Heinemann.
- TRIBILLON J.-F., 2000, « Revisiter la question foncière urbaine en Afrique », AITEC.
- TRIBILLON J.-F., 2002, « Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique subsaharienne », AITEC.
- TRIBILLON J.-F., 2010, *L'urbanisme*, Paris, La Découverte.
- VAN DER MOLEN P. et TULADHAR A., 2007, « Transparency in Land administration. Corruption is everywhere », *GeoInformatics: magazine for surveying, mapping and GIS professionals*, vol. 10 n° 4.
- VON BENDA-BECKMANN F., 2003, « Mysteries of capital or mystification of legal property? », *Focaal European Journal of Anthropology*, vol. 41, p. 187-192.
- WEST H., 1972, *Land Policy in Buganda*, Cambridge University Press.
- WOODHOUSE P., 2003, « African Enclosures: A Default Mode of Development », *World Development*, vol. 31 n° 10, p. 1705-1720.
- WOODHOUSE P., 2007, « Legitimizing markets or legalizing custom? Land commoditization and tenure reform in Africa », *Africhi e Orienti Speciale*, p. 8-20.
- ZÉMOR P., 2003, *Pour un meilleur débat public*, Coll. Bibliothèque du citoyen, Paris, Presses de Sciences-Po. ●



## La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud

À l'heure où de nombreuses institutions internationales et agences de développement appuient la mise en œuvre de politiques et de programmes de formalisation des droits fonciers, où les investissements privés dans les terres s'accroissent et où l'élaboration de principes pour améliorer la gouvernance foncière et encadrer les investissements dans le secteur agricole se multiplie, la coopération française est appelée à clarifier ses positions et à les traduire dans les faits par des mesures concrètes.

À la demande et sous la coordination du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi) et de l'Agence française de développement (AFD), le Comité technique « Foncier et développement » a engagé un vaste chantier de réflexion pour identifier les conditions de pertinence, de durabilité et de réussite des politiques de formalisation des droits fonciers. L'objectif était de proposer un certain nombre de repères à la coopération française et à ses partenaires pour mieux en comprendre les enjeux, dépasser les controverses et informer les stratégies et les pratiques. Ce travail s'est appuyé sur un bilan de plus de trente ans d'expériences diverses de formalisation des droits en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Ce document en restitue les principales conclusions. Il montre que les politiques de formalisation des droits ont de forts enjeux politiques et sont souvent mises au service de logiques d'exclusion. Elles peuvent être de puissants outils de sécurisation, d'intégration sociale et de déve-

loppement économique, mais dans des conditions spécifiques (reconnaissance de la pluralité des normes et des droits et en particulier collectifs, validation sociale préalable à l'enregistrement des droits, fiabilité des institutions de gestion foncière, environnement économique incitatif, etc.) qui sont le plus souvent à construire et dépendent d'autres secteurs du développement. Il explique pourquoi il n'y a pas de lien mécanique entre sécurité foncière et formalisation des droits fonciers, pas plus qu'entre formalisation des droits et développement économique. Il explique pourquoi il n'existe pas de modèle universel et comment le choix d'une politique foncière ne peut relever que des États et de leurs sociétés, sur la base de choix de développement clairs. À partir d'expériences menées dans divers contextes, il fournit aux acteurs du foncier des repères pour élaborer des politiques foncières inclusives et durables (formalisation des transactions foncières, prise en compte des usages et des droits collectifs, mise en place de dispositifs de proximité et de procédures simplifiées, animation des débats de politique, etc.).

Ce document n'est qu'une étape. Des travaux complémentaires seront menés par la suite pour spécifier les réponses à apporter en fonction des milieux (situations post-conflits, milieux urbains et périurbains, etc.) et préciser le contenu possible d'approches alternatives et complémentaires à la formalisation des droits *stricto sensu* (fiscalité foncière, sécurisation des droits collectifs et des biens communs, etc.).

*Réunissant experts, chercheurs et responsables de la coopération française, le **Comité technique « Foncier & développement »** est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Il est à l'origine du Livre blanc des acteurs français de la coopération (2009), du Document d'analyse sur les appropriations de terres à grande échelle (2010), du Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière (2014), et de nombreux autres ouvrages et outils permettant de mieux comprendre et d'agir sur les défis posés par la question foncière dans les pays du Sud. Ces productions sont disponibles en version intégrale sur le portail « Foncier & développement » ([www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)), dispositif né des travaux du Comité pour faciliter l'accès à une information de qualité sur le secteur.*

