

LES POLITIQUES DE FORMALISATION DES DROITS COUTUMIERS EN AFRIQUE RURALE SUBSAHARIENNE : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE⁵⁰

Par Jean-Pierre Chauveau⁵¹

Résumé

En dépit des bienfaits attachés à la propriété titrée comme ressort du développement depuis l'époque coloniale, les politiques d'offre institutionnelle de formalisation des droits coutumiers en Afrique subissent un échec séculaire. Adossant les débats contemporains à ce constat rarement rappelé en tant que tel, le recul historique permet d'en qualifier plus précisément le contexte et la dynamique. La contribution montre que le paradigme de la formalisation des droits coutumiers relève d'une construction sociale et politique qui n'a pas été linéaire. Elle présente une critique de la présentation courante des approches de la formalisation selon laquelle les politiques d'enregistrement contemporaines évolueraient d'un paradigme substitutif à un paradigme adaptatif. Dans le contexte contemporain, ces politiques sont marquées par le repli des préoccupations concernant les risques de marginalisation et d'exclusion que comporte la libération du capital des droits coutumiers. La contribution plaide pour une exploration des aspects du système d'aide internationale qui contribuent à la pérennisation du dogme de la formalisation en dépit de son échec historique en Afrique.

Problématique et argument⁵²

Depuis les années 1990, un nombre croissant de pays d'Afrique subsaharienne mettent en œuvre des programmes de « sécurisation des droits fonciers » par le titre. Les titres en question visent à garantir les droits reconnus localement, mais non enregistrés légalement, en les formalisant par des titres individuels ou collectifs enregistrés par l'administration. Ils peuvent être de nature variée, depuis le titre individuel de propriété privée jusqu'aux certificats sous réserve des droits des tiers. Les points décisifs sont que ces documents sont garantis par l'autorité de l'État et qu'ils sont cessibles⁵³.

Ces programmes de formalisation concernent essentiellement les droits dits « coutumiers », c'est-à-dire les droits non légalisés dont la reconnaissance sociale est légitimée par référence à des traditions et à des usages locaux qui ont en réalité évolué significativement dans le temps et selon les contextes (Colson, 1971 ; Mann and Roberts (eds.), 1991 ; Chimhowu & Woodhouse, 2006 ; Comby, 2007 et 2012). Ces programmes sont fondés sur le raisonnement suivant lequel la formalisation de ces droits contribuerait à sécuriser les producteurs ruraux (notamment les

⁵⁰ Contribution rédigée en 2014.

⁵¹ UMR 220 GRED, IRD-Université Paul Valéry Montpellier, jean-pierre.chauveau@ird.fr.

⁵² Je remercie Philippe Lavigne Delville, Jean-Pierre Jacob, Volker Stamm et Gérard Chouquer pour leurs commentaires.

⁵³ L'enregistrement légal des droits peut ou non tenir compte des formes endogènes de formalisation et de sécurisation des droits qui préexistent localement. La question de l'articulation entre la forme légale-bureaucratique et les formes locales de sécurisation foncière est évidemment centrale, mais elle sort de notre propos ici.

plus vulnérables) et à promouvoir l'investissement (notamment par les agents économiques les plus performants) dans les situations de confusion et d'insécurité qui, selon les promoteurs de ces politiques, règneraient dans les campagnes africaines. Étroitement apparenté à la pensée économique néolibérale, ce raisonnement semble aller de soi pour une large partie de l'opinion concernée par les questions de développement rural (de Soto, 2000 ; pour une présentation critique, voir entre autres Platteau, 1996 et Colin *et al.*, 2010). En outre, la promotion d'approches alternatives en matière d'enregistrement des droits, plus participatives et légères que les méthodes centralisées et systématiques classiques, ainsi que les progrès récents dans le domaine de la géomatique pour les opérations techniques de relevé des parcelles et d'informations foncières, semblent assurer à l'offre institutionnelle d'intervention une grande capacité d'adaptation aux conditions locales et aux contraintes de financement.

Pourtant, malgré ces conditions favorables, de nombreuses études de synthèse en sciences sociales, toutes disciplines confondues, reprochent aux programmes de formalisation de reposer sur des vues réductrices concernant les pratiques foncières des sociétés rurales africaines et d'ignorer les conditions concrètes et les effets pervers des opérations de formalisation sur les plans sociaux, politiques et économiques. Les critiques de fond portent, entre autres, sur les points suivants⁵⁴ :

- ▷ L'objectif de sécuriser les droits coutumiers recouvre deux motivations très différentes qui s'avèrent antagoniques, alors que la théorie économique libérale les présente comme allant de pair : sécuriser « défensivement » contre un risque de dépossession ou de spoliation, et sécuriser « offensivement » pour améliorer les performances économiques⁵⁵.
- ▷ En dissociant les droits coutumiers préexistants des processus sociopolitiques locaux de reconnaissance sociale qui les rendent exécutoires (ce qui est l'objectif ultime de la sécurisation par le titre), la formalisation leur fait subir une recomposition avec d'importants effets d'exclusion et d'insécurité sur une partie notable des populations rurales (notamment en ce qui concerne les droits dérivés).
- ▷ On ne peut assimiler les droits coutumiers à des droits insécures du seul fait de leur non-légalisation, comme on ne peut leur imputer l'essentiel des causes d'insécurité (les interventions de l'État et les pratiques d'accaparement foncier par les élites et les firmes privées sont des causes d'insécurité généralement plus sérieuses).
- ▷ Dans de nombreuses situations, disposer d'un document juridique ne garantit pas pour autant la sécurité des droits.

La contribution ne prétend pas apporter d'éléments nouveaux à ce débat, mais elle en propose un éclairage original par la mise en perspective historique, depuis l'époque coloniale, des politiques d'enregistrement des droits coutumiers en Afrique rurale et des controverses qu'elles

⁵⁴ Ces aspects sont notamment documentés dans : Griffiths, 1986 et 1992 ; Platteau, 1992 et 1996 ; Shipton and Goheen, 1992 ; McAuslan, 1998 ; d'Aquino, 1998 ; Chauveau, 2003 ; Fitzpatrick, 2005 ; Bromley, 2008 ; Sikor and Lund, 2009 ; Colin *et al.*, 2010 ; Lavigne Delville, 2010 ; Le Roy, 2011 ; Chauveau et Lavigne Delville, 2012 ; Stamm, 2013 ; Lund and Boone, 2013.

⁵⁵ La distinction (non exclusive) entre sécurisation offensive et sécurisation défensive est adaptée de la distinction opérée par J.-M. Yung et P.-M. Bosc (1993), à propos des stratégies des producteurs agricoles, entre les stratégies « défensives », mises en œuvre dans une optique de diminution des risques et de sécurisation alimentaire, et les stratégies « offensives », orientées vers la croissance économique et l'accumulation.

ont suscitées, tant chez les décideurs politiques et les institutions d'aide que chez les chercheurs en sciences sociales.

La question de recherche part d'un constat de nature historique, rarement rappelé en tant que tel dans les débats contemporains : en dépit des bienfaits attachés à la propriété privée comme ressort du développement depuis l'époque coloniale, malgré plus d'un siècle de discours et d'expériences en faveur de la sécurisation par le titre et les moyens considérables dispensés durant les dernières décennies, les dispositions prévues dans les législations des pays africains pour que les détenteurs de ces droits puissent les formaliser sont restées jusqu'à aujourd'hui rarement utilisées de manière durable et les programmes d'enregistrement systématique ont été fugaces et leurs effets éphémères. On estime aujourd'hui (sur des bases statistiques très approximatives) à moins de 10 % (et même à 2 % seulement selon certaines sources) la proportion des terres rurales officiellement enregistrées pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (mais pas forcément juridiquement valides faute d'actualisation des mutations). Le taux le plus fort de terres enregistrées serait de 15 % au Kenya, où l'enregistrement systématique actif existe depuis 1954. Pour l'Afrique de l'Ouest, la proportion des terres enregistrées serait seulement de 1 à 5 %⁵⁶. Ces taux seraient encore plus faibles, voire négligeables si l'on n'inclut pas les propriétés foncières titrées n'ayant aucun rapport avec le contexte coutumier (agro-industrie et exploitations privées). Les programmes récents d'enregistrement à grande échelle ne semblent pas devoir démentir cette tendance. Certains sont mis en veilleuse suite à des problèmes politiques ou de financement (Bénin, Madagascar, Niger), et ceux qui ont atteint un taux élevé d'enregistrement des droits coutumiers provoquent des problèmes d'insécurisation des petits exploitants et d'accaparement de terres (Rwanda, Éthiopie).

Ce constat empirique conforte par conséquent les études de synthèse dans leur conclusion qu'il convient « de remettre en question l'aplomb avec lequel la "communauté du développement" affirme (...) qu'il y a des "bénéfices potentiels importants" à attendre de la formalisation des droits. On ne peut avoir pris connaissance du dossier des données empiriques (...) et continuer à tenir pour fiable cette affirmation pleine d'assurance » (Bromley 2008 : 24, notre traduction). Toutefois, nous ne discuterons pas ici, en tant que telle, la validité théorique de la thèse néolibérale sur la formalisation des droits comme levier du développement rural en Afrique, ou à tout le moins les conditions très restrictives de sa validité. Nous nous intéresserons plutôt à une autre question que soulève la prise en compte du *background* historique, celle de la pérennisation de la croyance dans la formalisation des droits coutumiers. Étant donné l'échec historique des expériences passées et récentes d'enregistrement des droits pour établir un dispositif de sécurisation et de modernisation durable des droits de propriété, la pérennisation du dogme de la formalisation dans la panoplie des politiques de développement constitue en effet une question empirique en soi.

Cette question relève de la socio-anthropologie des institutions de développement et de la culture professionnelle des « développeurs » (Chauveau 1994). Dans cette perspective, on s'attachera à retracer les grandes lignes de la construction sociale et politique du paradigme de la formalisation des droits. Présentés de manière chronologique, les principaux éléments de cette histoire montrent que cette construction n'a pas été linéaire, que certains de ses aspects ont été

⁵⁶ Estimations dans : Deininger 2003, Alden Wily 2006, Le Roy 2006, Toulmin 2008, Basserie et Ouédraogo 2008, USAID 2012, Byagumisha 2013.

contre-intuitifs, mais qu'elle a généré au final un processus de dogmatisation de la formalisation sans équivalent auparavant, même durant la période coloniale. Ce dernier point nuance fortement l'idée que les politiques contemporaines de formalisation des droits coutumiers reposeraient sur un consensus prônant une approche gradualiste et compréhensive vis-à-vis des régimes fonciers coutumiers. Ce coup d'œil dans le rétroviseur fait également ressortir d'autres aspects qui méritent réflexion dans le contexte actuel d'acquisition à grande échelle de terres en Afrique subsaharienne, comme l'absence de tout principe de précaution dans les programmes de formalisation contemporains, comparativement à la prudence des pouvoirs coloniaux eux-mêmes vis-à-vis des risques politiques et sociaux que pouvaient entraîner de tels programmes.

Le présent travail s'inscrit dans une recherche en cours et ne rend compte que d'un segment de cette histoire, celui de « l'offre » institutionnelle en matière de dispositif de formalisation et d'enregistrement des droits coutumiers. Il n'aborde pas en tant que telle la composante « demande » de l'histoire des politiques de formalisation, sinon en suggérant le faible enracinement des logiques de sécurisation paysannes dans la légalité étatique en Afrique. De plus, il ne prétend pas creuser toutes les pistes concernant l'explication de la rupture actuelle des politiques publiques avec les politiques antérieures, traditionnellement prudentes vis-à-vis de la libération du capital foncier coutumier, notamment du fait des dispositions du système d'aide internationale au développement qui pourraient concourir à la construction du dogme de la formalisation.

Une offre coloniale de formalisation timorée par crainte des effets de déstabilisation politique et sociale⁵⁷

Contrairement à l'idée courante que les puissances coloniales auraient brutalement importé leur propre législation dans leurs colonies africaines, le droit écrit et les pratiques administratives introduits dans les colonies n'étaient ni ceux d'un Etat de droit, ni ceux qui étaient appliqués dans les métropoles. C'est ainsi que les promoteurs des politiques foncières coloniales écartèrent longtemps le projet d'importer en Afrique le capitalisme et les législations foncières propriétaires qui prévalaient dans les métropoles, alors même que la haute administration coloniale était convaincue de la supériorité du droit de propriété privé comme moteur du progrès économique. Cet apparent paradoxe s'explique par la priorité donnée par les colonisateurs à la préservation de la stabilité sociale et politique, face aux risques de déstructuration des régimes fonciers coutumiers (perçus comme collectifs par les colonisateurs) que provoquerait la diffusion de la propriété privée. Cet objectif politique se combinait à d'autres impératifs, selon un dosage qui différait avec les puissances coloniales et selon les périodes : soutien aux investissements coloniaux, établissement de colons européens et assimilés, mais aussi souci de ne pas entraver le développement endogène des cultures d'exportation paysannes, qui prenait une importance inespérée dans l'entre-deux guerres sans que les autorités aient à se soucier des régimes fonciers coutumiers...

Dans les colonies françaises, le législateur préféra ainsi « la voie, qui consistait à consolider les droits coutumiers, en donnant à leurs détenteurs la possibilité de les faire constater » (Verdier 1971 : 78). Les droits fonciers coutumiers étaient reconnus comme droits d'usage personnels et

⁵⁷ Voir notamment : Batten, 1947 ; Lord Hailey, 1950 ; Laure, 1952 ; Binns 1953 ; Delavignette, 1953 ; Colson, 1971 ; Ley, 1972 ; Phillips, 1989 ; Mann and Roberts (eds), 1991 ; Chanock, 1991 ; Bassett, 1993 ; Chimhowu and Woodhouse, 2006 ; Le Roy, 2006 ; Comby, 2007 ; Mann 2009 ; Amanor 2012.

non cessibles tandis que le droit de propriété relevait d'une création administrative par l'immatriculation. « L'offre » de titres était donc essentiellement enclenchée par l'accès volontaire (mais très peu utilisé) des demandeurs aux dispositions prévues par la loi, et non par des programmes systématiques d'enregistrement (sauf cas particuliers des opérations de mise en valeur de grande envergure, comme l'Office du Niger). Dans les colonies britanniques, les autorités coloniales, converties aux avantages de l'*indirect rule*, ont cherché à préserver le plus possible ce qu'elles percevaient comme des droits communaux (en réalité réinterprétés par les chefs et les autorités coloniales) afin d'assurer la stabilité politique et le maintien du pouvoir des chefs et des élites coutumières. Après la Seconde Guerre mondiale, la libéralisation de la « vie politique indigène » et les pressions internationales sur les puissances coloniales contribuèrent encore à endiguer les velléités des autorités coloniales de formaliser la propriété des terres coutumières face à l'opposition des partis nationalistes. C'est ainsi que, côté français, les décrets de 1955 et 1956, qui facilitaient la reconnaissance légale des droits locaux en supprimant la présomption de domanialité, rencontrèrent l'opposition des leaders RDA dans la plupart des colonies.

Ces différents éléments manifestent l'approche globalement très prudente des autorités coloniales vis-à-vis de l'introduction de la propriété privée formelle, même s'il a existé, tout au long de la période coloniale, une forte tension entre une approche « défensive » soucieuse de préserver les sociétés rurales de graves bouleversements sociaux (selon les conceptions coloniales) et une approche « offensive » de la sécurisation des droits coutumiers favorable à l'ouverture des sociétés agraires africaines aux intérêts extérieurs et au marché. Dès cette époque, les débats contribuèrent à former, au sein des administrations coloniales et dans les milieux de l'expertise et de la recherche coloniales, un courant d'opinion opposé à l'idée répandue dans les milieux économiques coloniaux selon laquelle « la propriété transforme le sable en or » quelles que soient les circonstances. Au moment des Indépendances, la question de la formalisation des droits coutumiers était devenue un élément récurrent de la « culture du développement ».

De rares expériences coloniales d'enregistrement systématique, aux effets aléatoires⁵⁸

Revenons sur les expériences de délivrance systématique de titres de propriété en milieu rural qui, même peu nombreuses, furent néanmoins expérimentées durant la période coloniale, tant dans les colonies françaises que britanniques. Ces expériences reposaient sur une approche « offensive » de l'enregistrement des droits locaux que l'on qualifierait aujourd'hui d'« orthodoxe » : permettre aux agriculteurs indigènes les plus entreprenants de se soustraire aux incertitudes de la tenure coutumière pour accéder au crédit et moderniser leurs exploitations. Cependant, l'objectif de modernisation était fortement sous-tendu par des préoccupations d'ordre politique de la part des autorités coloniales. Dans les colonies françaises, les titres juridiques simplifiés et moins coûteux proposés aux indigènes pour promouvoir l'immatriculation au livre foncier ciblaient les catégories des indigènes jugées les plus dynamiques dans la mise en valeur agricole et les plus contrôlables politiquement

⁵⁸ Voir notamment : Mair, 1969 ; Ley, 1972 ; Haugerud, 1989 ; Hoff, 1991 ; Shipton and Goheen, 1992 ; Bassett, 1993 ; Shipton, 1994 ; Médard, 1996 ; Bonnacase, 2001 ; Smith, 2003 ; Alden Wily, 2006 ; Chimhowu and Woodhouse, 2006 ; Chauveau, 2010 ; Amanor, 2012 ; Byamugisha, 2013.

(commerçants, fonctionnaires, agriculteurs migrants, chefs). Néanmoins, ces titres indigènes ne reçurent jamais l'accueil escompté par l'Administration ou ne furent pas appliqués à la suite de l'opposition des partis nationalistes dans les années 1950.

Les expériences d'enregistrement systématique des terres coutumières furent plus nombreuses du côté britannique car elles étaient en général associées à des programmes de *resettlement* de populations, moins pratiqués par les colonisateurs français. Les plus documentées eurent lieu dans le royaume du Buganda dans l'actuel Ouganda et dans la région de la Rift Valley dans l'actuel Kenya. Comme précédemment, ces expériences servaient des objectifs politiques autant qu'économiques. Au Buganda, l'allocation en toute propriété de *mailo lands* dès 1900 ciblait l'aristocratie ganda (avec enregistrement d'arrangements contractuels entre landlords et tenants). Le système *mailo* a perduré jusqu'à aujourd'hui, mais les terres titrées sont retournées dans une gestion traditionnelle et le système *mailo*, pivot de l'identité du royaume du Buganda, est devenu un enjeu principalement politique (Gay, 2013).

L'administration britannique lança ensuite, dans les années 1950, des expériences limitées d'attribution de titres de propriété, en relation avec des projets de protection des sols et de modernisation agricole dans des régions de forte immigration agraire en Afrique de l'Est, marquées par de forts enjeux politiques locaux. L'approche en était néanmoins clairement « offensive ». Swynnerton, promoteur du Plan du même nom au Kenya en 1954, annonçait que « cela produirait progressivement une différenciation sociale entre une couche de fermiers plus riches capables d'acquérir davantage de terre et des fermiers pauvres ou peu performants, créant ainsi une classe pourvue en terre et une classe sans terre. Il s'agit d'une étape normale dans l'évolution d'un pays » (Swynnerton, 1954, cité par Amanor, 2012 : 24). Toutefois, le programme était aussi fortement motivé par la volonté de calmer le jeu politique dans la vallée du Rift après l'écrasement de la révolte Mau Mau et d'inciter les fermiers bénéficiaires du programme à accumuler de la richesse plutôt qu'à soutenir la « dissidence politique » à l'égard du gouvernement colonial.

Le Kenya représente un cas d'école pour évaluer les résultats à long terme des programmes de formalisation en ASS. Le Plan Swynnerton fut prolongé bien après l'indépendance du pays par un programme national d'enregistrement des droits. Après trente-cinq ans d'existence de ce programme, Hoff tirait le bilan suivant : « Son expérience démontre que la délivrance de titres n'est ni nécessaire ni suffisante pour créer un marché foncier. Les titres ne font que faciliter l'expansion du marché foncier là où les normes sociales autorisent l'aliénabilité de la terre » (Hoff 1991 : 8, notre traduction). Quarante ans après, Shipton indique que les droits anciennement formalisés sont globalement retournés dans une gestion coutumière et que les changements de titulaires n'ont pas été actualisés. La poursuite du programme d'enregistrement au Kenya dans les années 2000 n'a toujours pas produit les effets économiques escomptés sur l'accès au crédit et la productivité. Au contraire, les titres fonciers ont eux-mêmes constitué un moyen de redistribution clientéliste des terres et ont contribué aux affrontements interethniques des années 90. Exemple par la continuité et la longévité du programme d'enregistrement, le cas kenyan illustre le caractère aléatoire, voire délétère sur le long terme des effets des programmes systématiques d'enregistrement des droits coutumiers.

Dans leur ensemble, les expériences évoquées d'enregistrement des droits font apparaître leur dimension politique intrinsèque, tant au niveau des intentions et du ciblage des bénéficiaires de la part de leurs promoteurs qu'au niveau de leurs effets en termes de discrimination et d'exclusion au sein des populations.

Des indépendances aux années 1980 : l'ambivalence des politiques foncières vis-à-vis de la formalisation des droits coutumiers

Jusqu'aux années 1980, les politiques d'enregistrement systématique des droits coutumiers ne bénéficièrent pas plus qu'avant de la faveur des États africains nouvellement indépendants, tant francophones qu'anglophones. Avec des variantes, les politiques foncières des gouvernements restèrent dans le sillage des politiques coloniales, balançant, pour des raisons davantage politiques que doctrinales, entre, d'un côté, le maintien de fait des prérogatives coutumières pour ne pas risquer de s'aliéner les autorités et les leaders locaux et, de l'autre côté, le principe du droit éminent de l'État sur les terres coutumières non enregistrées, lui donnant un rôle hégémonique dans la mise en valeur des terres au nom de l'intérêt national (Chanok, 1991 ; Chimhowu and Woodhouse, 2006 ; Chouquer, 2011 ; Amanor, 2012). Ce positionnement ambivalent permettait de soutenir tacitement ou officiellement aussi bien les droits acquis par des migrants sur des fronts de colonisation agricole encouragés par l'État, que des affectations de terres au profit des élites politiques ou de grands projets d'aménagement agricole. Hormis ces derniers cas, les programmes d'enregistrement systématique des droits coutumiers n'avaient guère de raison d'être ; ils pouvaient même apparaître comme des obstacles aux marges de manœuvre que s'octroyaient les élites politiques vis-à-vis du domaine foncier privé de l'État (dans les ex-colonies françaises) ou du privilège accordé à l'État d'être « *the main landholder* » (dans les ex-colonies de peuplement britanniques) selon une logique de gouvernement typiquement clientéliste.

La position ambivalente des États nouvellement indépendants vis-à-vis des politiques de formalisation des droits s'est accommodée sans difficulté majeure des pressions des bailleurs de fonds (notamment le FMI et la Banque mondiale) pour imposer leur conviction de la supériorité de la propriété privée formelle comme levier de développement (World Bank, 1975 ; Deininger and Binswanger, 1999). Les agences bilatérales et multilatérales d'aide au développement appuyèrent de nouvelles législations foncières dans les années 1960 et 1970 et financèrent de nombreux projets de développement rural incluant l'enregistrement des droits locaux jusqu'aux années 1980. Toutefois, ces législations et ces projets ne remettaient pas en cause la logique clientéliste des gouvernements. Dans les pays francophones, le principe colonial de la domanialité, à nouveau affirmé dans ces législations, renforça au contraire le rôle de l'État comme dispensateur de la propriété privée.

C'est durant ces décennies 1960-80 que se sont institutionnalisées de fait les bases du pluralisme juridique tel qu'on le connaît aujourd'hui (Le Bris *et al.* (eds), 1983 ; Crousse *et al.* (eds), 1986 ; Le Bris *et al.* (eds), 1991). Dans les régions où se développait l'agriculture paysanne commerciale, les transactions foncières coutumières étaient officiellement considérées comme illégales, mais l'arsenal juridique n'empêcha pas l'explosion des transactions à forte composante monétaire pratiquées et sécurisées selon des procédures coutumières. En revanche, les procédures officielles de formalisation demeuraient toujours aussi peu attractives pour les détenteurs de droits coutumiers, sans que pour autant des solutions légales à ce paradoxe soient recherchées par l'administration. Sur le terrain, le résultat fut, d'une part, la prééminence de fait des pratiques foncières locales « modernes » (intégrant dans les régions agricoles les plus ouvertes au marché la reconnaissance sociale des transactions passées selon les normes coutumières et de l'individualisation des droits d'exploitation au sein des groupes lignagers) et, d'autre part, la prolifération d'arrangements entre les divers groupes sociaux parties prenantes dans la régulation foncière en milieu rural : agents de l'administration (partagés entre l'application de la loi, la défense de la paix sociale et la recherche de leurs propres intérêts

particuliers), les différentes composantes de la paysannerie locale (ressortissants des communautés locales, migrants établis souvent depuis longtemps, éleveurs transhumants, agro-éleveurs, notables, gens du commun...), les élites économiques et politiques (doublement concernées par leurs propres stratégies d'investissement dans le foncier et par l'instrumentalisation politique des tensions foncières) et les projets de développement rural (pas toujours conscients des implications foncières de leurs interventions).

La consolidation du dogme de la formalisation à partir des années 1990

La situation sur le terrain a continué d'évoluer selon les mêmes grandes tendances (Bassett and Crummey (eds), 1993 ; Benjamin and Lund (eds), 2003 ; Chauveau *et al.*, 2006 ; Cotula (ed.), 2007 ; Berry, 2009). Cependant, à partir des années 1980 et surtout 1990, un emballement de la propagation de la foi en la formalisation des droits coutumiers se produit dans l'industrie de l'aide au développement, et particulièrement au sein de la Banque mondiale. Les partisans de l'inéluctabilité de la propriété privée formalisée trouvèrent de nouveaux arguments contre l'inefficacité des droits coutumiers, uniformément perçus comme « collectifs » ou « communaux » en dépit de leurs profondes transformations. On évoqua la lutte contre la désertification, la détérioration des conditions environnementales et les crises alimentaires et agraires qui se succédaient en Afrique (Bassett, 1993). L'évolution des pratiques foncières vers l'individualisation et la marchandisation semblait également condamner les systèmes coutumiers – alors que cette évolution peut être interprétée au contraire comme un indicateur de l'adaptabilité de ces systèmes. La chute du mur de Berlin et ses répercussions sur le système de l'aide internationale au développement, désormais livré à la seule hégémonie néolibérale, libéra un nouvel espace d'influence pour les tenants de la privatisation et de l'enregistrement des droits fonciers coutumiers comme levier du développement (Le Roy, 2006). L'idée que la sécurisation d'un droit coutumier passe nécessairement par la délivrance d'un titre légalisé se trouva banalisée, perçue comme allant de soi, en quelque sorte « naturalisée » : « Agricultural modernization combined with population pressure will make land titling necessary. Traditional tenure systems need to be codified » (World Bank, 1989 : 104, cité par Peters, 2009 : 1323, note 6).

La « naturalisation » de la formalisation des droits coutumiers comme prérequis du développement se traduisit clairement par une dogmatisation des débats (Crousse *et al.*, 1986 ; Le Roy, 2006). L'approche prônant l'enregistrement systématique des droits est désormais qualifiée de « conventionnelle » ou « d'orthodoxe », qualification paradoxale puisque auparavant, cette approche ne trouvait précisément pas à se traduire réellement dans les politiques foncières coloniales et postcoloniales pour des raisons de prudence politiques et sociales. Cette qualification se justifie néanmoins en référence à l'hégémonie, somme toute récente, exercée désormais dans les institutions de l'aide internationale par la vulgate néolibérale et par le dogme consolidé de la formalisation.

L'histoire de l'avènement de la formalisation systématique des droits coutumiers comme pilier doctrinal du développement des agricultures africaines reste d'ailleurs à écrire. Parmi d'autres, deux auteurs très proches de la Banque mondiale furent particulièrement influents. Du côté de la recherche, l'économiste Gershon Feder, et ses enquêtes en Thaïlande sur les relations entre la sécurité des droits et l'investissement agricole dont les résultats serviront d'argument pour promouvoir les projets de formalisation en Afrique (Feder and Onchan, 1987 ; Feder and Noronha, 1987). Du côté de l'expertise opérationnelle, Hernando de Soto, économiste péruvien,

popularisa parmi les décideurs de l'aide au développement l'idée que « les pauvres n'étaient pas le problème mais la solution » et que la formalisation systématique des droits coutumiers en titres de propriété privée est le moyen incontournable de réaliser la valeur de ce « capital mort » dont ils disposent sans toujours le savoir, et de le faire fructifier par l'accès au crédit (de Soto, 2000). Depuis la publication de ces piliers de l'approche orthodoxe, de sévères critiques leur ont été adressées, notamment sur la méthodologie de leurs enquêtes et la validité des résultats (Smith, 2003 ; Lavigne Delville, 2005 ; Bromley, 2008 ; Toulmin, 2008 ; Peters, 2009).

Un facteur important du processus de dogmatisation de l'enregistrement systématique est qu'il s'est fabriqué et reproduit dans le cours de controverses déjà anciennes et récurrentes. Ces controverses portent sur la tension structurelle entre l'objectif de sécurisation « défensive » des droits des groupes les plus vulnérables et l'objectif de sécurisation « offensive » des droits au profit des acteurs les plus performants. Ces controverses entretiennent un véritable pluralisme normatif au sein de la « culture du développement » telle qu'elle s'est constituée depuis l'époque coloniale, qui se réactive de manière récurrente à l'occasion des changements de contexte et des effets de mode dont le monde du développement n'est pas avare. C'est ainsi que la critique des expériences centralistes d'enregistrement mises en œuvre dans les années 1960 et 70 sous l'impulsion des agences d'aide internationale, selon une logique de sécurisation « offensive » des droits des exploitants, encouragea l'émergence d'un important courant de pensée en faveur des approches « défensives ». Ces approches soulignaient les limites et difficultés des programmes de titrage systématique, réhabilitaient les droits coutumiers et les institutions locales et prônaient des procédures souples et graduelles d'enregistrement des droits existants. On parle ainsi de réformes « conduites par les communautés », « compréhensives » ou « participatives », d'« approche flexible » ou « décentralisée », de « formes intermédiaires d'enregistrement des droits »⁵⁹.

Le cercle des principaux bailleurs de fonds institutionnels et, en premier lieu, la Banque mondiale, a été et continue d'être traversé par ces débats internes qui ont contribué à assouplir considérablement la préférence affichée pour des droits de propriété privée généralisés : « ... secure property rights should not be confused with full private "ownership." Under certain economic conditions, property rights tend to become more individualized and formalized. However, the introduction of private title in situations where such economic conditions do not exist can be a waste of effort » (Van Den Brink *et al.*, 2006 ; voir aussi : Deininger and Binswanger, 1999 ; Deininger, 2003 ; Delahaye, 2003 ; World Bank, 2003 ; Deininger and Feder, 2009). Certains auteurs évoquent un véritable « changement de paradigme » ou des réformes « nouvelle vague ». On passerait d'un paradigme *de substitution* des droits coutumiers par des droits formalisés de propriété, selon l'approche offensive de la sécurisation des droits, à un paradigme *d'adaptation* des droits coutumiers, que les programmes de formalisation doivent accompagner en prenant en compte les contextes, les institutions coutumières ainsi que la capacité institutionnelle effective des États. Selon ce nouveau référentiel flexible et souvent qualifié de « pro-pauvre » de sécurisation des droits, le titrage des droits, leur individualisation et leur transférabilité ne s'imposent pas nécessairement, afin d'éviter les ventes de détresse et les effets d'exclusion de l'accès à la terre des catégories sociales les plus vulnérables (Colin *et al.*, 2010).

⁵⁹ Voir Bruce and Migot-Adhola (eds), 1994 ; Smith, 2003 ; Augustinus and Deininger, 2005 ; Alden Wily, 2006 ; Cotula (ed.), 2007 ; Toulmin, 2008 ; Peters, 2009 ; Bruce and Knox, 2009 ; Berry, 2009b ; Place, 2009 ; Colin *et al.*, 2010 ; Anseeuw and Alden, 2010 ; Vendryes, 2011 ; Amanor, 2012.

Toutefois, remis en perspective historique, cet infléchissement du référentiel des recommandations apparaît relever de l'habituel jeu de balancier entre le pôle « offensif » et le pôle « défensif » des conceptions en matière de sécurisation des droits. Il n'y a pas d'indice décisif pour y voir un changement irréversible de paradigme. Bien au contraire, le cadre cognitif des experts institutionnels et des décideurs en matière de politique foncière est plus que jamais structuré autour de la tension entre approche offensive et approche défensive de la formalisation, la seconde « tirant » la première. C'est le cas des recommandations de la Banque mondiale. En même temps qu'elle affiche des prises de position tapageuses en faveur de réformes foncières flexibles, pro-pauvres et pro-genre, elle reste le principal propagandiste de la formalisation systématique des droits coutumiers auprès des gouvernements africains et des milieux du développement. Il est notoire qu'au sein de la Banque, les positions favorables à l'approche gradualiste émanent des services de recherche et de l'équipe de son auteur le plus éminent, Klaus Deininger, tandis que les positions les plus orthodoxes émanent des services opérationnels qui ont le contrôle des financements (Le Roy, 2006 ; Alden Wily, 2006 ; World Bank, 2006). Rappelons également le projet *Doing Business* lancé depuis 2003 par la Banque, qui reflète son engagement sans faille pour l'enregistrement légal de toute forme de propriété, en particulier la propriété foncière, pour promouvoir un environnement favorable aux affaires.

La période actuelle : confusion et cloisonnement des référentiels de la formalisation

Dans le contexte actuel marqué par la forte croissance de l'investissement des firmes étrangères et des opérateurs économiques nationaux dans le foncier en Afrique, le pluralisme des approches en matière de formalisation des droits coutumiers manifeste plus un effet de mixage entre approche défensive et approche offensive qu'un changement décisif de paradigme. Le récent document de Franck Byamugisha (2013), économiste opérationnel de la Banque mondiale, « *Securing Africa's Land for Shared Prosperity* », dont la diffusion a fait l'objet d'une large promotion par la Banque, est symptomatique d'un affichage hétéroclite, mêlant la défense des droits des catégories sociales vulnérables, notamment les femmes, et des recommandations qui dépassent la stricte orthodoxie libérale et engagent les politiques dans la voie d'un interventionnisme autoritaire :

- ▷ dans les pays (particulièrement africains) où la tenure foncière coutumière est prédominante, procéder « à l'identification et la délimitation de terres suffisantes pour les individus et les communautés locaux aussi bien que du surplus de terre pour l'usage d'entités étrangères à la communauté, spécialement les investisseurs » (p. 27) ;
- ▷ enregistrer particulièrement les terres dans les pays « possédant de vastes superficies de terres communales coutumières spécifiquement ciblées par les investissements étrangers à grande échelle » (p. 34) ;
- ▷ fixation d'un objectif chiffré : « Le changement d'échelle de l'enregistrement des terres de 10 % à 50 % aurait un impact considérable sur le développement de l'agriculture et le reste de l'économie en ASS. Il améliorerait la sécurité foncière pour les détenteurs de terre et, en retour, rehausserait la productivité des investissements liés à la terre et l'équité de genre » (p. 9).

Pour illustrer son propos, l'auteur établit une analogie entre la politique chinoise qui, en 1978, démantela les fermes collectives et utilisa des baux à long terme pour conférer des droits

fonciers aux ménages, libérant une période prolongée de croissance de la productivité agricole qui transforma la Chine rurale, et la décollectivisation des terres que représenterait la formalisation des droits coutumiers. « L'enregistrement améliorerait la fluidité du marché foncier, de vente et de location, qui permettrait non seulement le transfert de la terre aux utilisateurs les plus productifs et aux jeunes, aux pauvres et aux sans-terres, mais faciliterait aussi la mobilité des personnes et les changements structurels (p. 9) ».

Le *patchwork* des objectifs et des bénéficiaires visés par la politique d'enregistrement systématique des droits proposée par Franck Byamugisha est symptomatique de la confusion dont semble frappé le référentiel de la formalisation dans son ensemble, en dépit de l'affirmation d'un consensus sur une approche flexible de la formalisation (McAuslan, 1998 ; Lavigne Delville, 2000 et 2006 ; Van Den Brink *et al.*, 2006 ; Bruce and Knox, 2009 ; Place, 2009). D'un côté, malgré la référence affichée aux approches dites alternatives et pro-pauvres, la politique foncière réellement soutenue par la Banque mondiale et les principales institutions de l'aide internationale se situe clairement dans l'approche orthodoxe. Les institutions internationales et l'industrie de l'aide jouent simultanément sur les deux tableaux : celui de l'approche défensive et pro-pauvres, qui justifie dans les politiques foncières une dose de sauvegarde des filets de sécurité coutumiers et une méthode décentralisée et communautaire d'enregistrement des droits ; et celui de l'approche offensive d'ouverture au marché, qui justifie une forte dose de promotion d'enregistrements conventionnels des droits par l'État⁶⁰. Les gouvernements nationaux sont ainsi enjoins de répondre selon leurs propres paramètres à des injonctions contradictoires, tout en étant eux-mêmes soumis à des pressions internes antagoniques sur ces deux volets de leur politique foncière.

D'un autre côté, la question de l'enregistrement des droits est posée dans un cadre de réflexion qui s'est considérablement cloisonné en comparaison des périodes antérieures. Alors que, de la période coloniale jusqu'aux années 1980, les autorités coloniales puis postcoloniales s'étaient montrées prudentes vis-à-vis de la formalisation systématique des droits coutumiers pour des raisons politiques, mais aussi par crainte de la déstructuration des sociétés rurales, le principe de la formalisation, largement accepté dans le monde de l'aide internationale, est aujourd'hui très largement détaché de toute autre considération systémique (Jacob, à paraître). Le clivage entre les différentes approches ne porte pas sur le principe, mais sur les modalités de la formalisation, sans que soient réellement considérées la « dimension macroscopique de l'économie agricole » et « la dimension sociale de la formalisation » (Bromley, 2008). Selon cet auteur, « le problème n'est pas l'absence de titres et de reconnaissance formelle de droits de propriété ». Celle-ci n'est que la conséquence d'un problème antécédent qui « est que les régimes légaux des pays en développement sont souvent dysfonctionnels. À vrai dire, (...) la formalisation dans de telles économies est logiquement impossible » (2008 : 25). De plus, les discussions sur les politiques de formalisation sont souvent coupées de considérations sur leurs effets d'exclusion et sur les questions du travail et de l'emploi des jeunes ruraux. Comme le rappelle Bromley, les pauvres « ne sont pas pauvres parce qu'ils ne sont pas propriétaires. Ils sont pauvres parce que des politiques économiques défectueuses ne leur ont pas procuré des emplois rémunérateurs dans l'agriculture ou dans des activités non agricoles » (2008 : 26, notre traduction).

⁶⁰ Le référentiel orthodoxe tire également parti des progrès des techniques de géomatique, présumées neutres, pour asseoir sa force de conviction et promouvoir un retour aux plans coloniaux de mise en valeur des terres décrétées disponibles (Chouquer 2012a et b, Leblond 2012), comme l'illustre bien le document de F. Byamugisha.

Quelques enseignements du recul historique

Bien que limitée à quelques aspects de l'histoire de l'offre institutionnelle d'enregistrement des droits coutumiers, cette prise de recul historique apporte un éclairage original sur les débats actuels concernant cette question. En adossant clairement ces débats à une trajectoire séculaire d'échec des entreprises de formalisation en Afrique au Sud du Sahara, le détour historique permet d'en qualifier plus précisément le contexte et la dynamique.

1. Le paradigme de la formalisation des droits relève d'une construction sociale et politique qui n'a pas été linéaire et a même été quelquefois contre-intuitive. Par exemple, le despotisme colonial s'était davantage accommodé des dynamiques locales coutumières que le capitalisme libéral ne le fait actuellement. Le processus contemporain de dogmatisation de l'approche orthodoxe de la formalisation contredit l'idée couramment admise que les politiques contemporaines seraient basées sur le consensus d'une approche gradualiste de la formalisation des droits coutumiers. La contribution propose au contraire les bases d'une critique de la présentation évolutive des approches de la formalisation selon laquelle les politiques d'enregistrement deviendraient plus efficaces en passant, du fait d'une meilleure connaissance du terrain et des effets des systèmes, du paradigme substitutif au paradigme adaptatif⁶¹.
2. Le recul historique met en lumière le repli, dans les recommandations contemporaines de politique foncière, des préoccupations et réserves concernant les risques de fragilisation de la paix sociale et d'aggravation des fractures sociales que comporte la libération du capital des droits coutumiers. Le relatif consensus qui prévalait, lorsque les puissances coloniales « étaient aux affaires », sur la nécessité de considérer sérieusement ces risques a maintenant disparu. Lui a succédé, chez les décideurs politiques et les grandes institutions de l'aide, l'assurance dogmatique dans les bienfaits de la formalisation systématique des droits selon un référentiel confus et cloisonné.
3. En tant que construit social, la récurrence du dogme de la formalisation des droits relève des champs de la sociologie des sciences et des techniques et de la socio-anthropologie des institutions de développement. Il conviendrait d'approfondir en particulier les aspects du système d'aide internationale qui contribuent à la pérennisation du dogme de la formalisation. Certains aspects ont été évoqués : l'hégémonie de l'idéologie néolibérale à partir de la chute du mur de Berlin et l'économie politique de l'aide, l'émergence de « récits fondateurs » du dogme et le caractère performatif de l'affirmation de l'insécurité structurelle des droits coutumiers, selon la démarche assez courante dans les dispositifs de développement qui consiste à « trouver des problèmes aux solutions » (Naudet, 1999). D'autres aspects exigeraient une analyse fine des pratiques institutionnelles au sein de l'industrie de l'aide, comme l'affinité des gros programmes d'enregistrement des droits avec la logique de déboursement de l'aide, avec la logique de projet (Stamm, 2013) et avec les directives de « diplomatie économique ». Du côté des dirigeants et cadres des pays bénéficiaires, leurs attentes à l'égard des politiques foncières en tant que décideurs, en tant que politiciens et en tant qu'acteurs économiques ayant des intérêts investis dans l'agriculture.
4. Enfin, cette esquisse de l'histoire des politiques de formalisation en Afrique rurale laisse de côté une composante essentielle : celle de la « demande » de formalisation et de sécurisation.

⁶¹ Je remercie J.-P. Jacob d'avoir attiré mon attention sur ce point.

Il a été suggéré le faible attrait des paysans africains pour l'enregistrement légal de leurs droits. Le faible enracinement des logiques de sécurisation paysannes dans la légalité étatique semble corroboré par la faiblesse notoire, au cours de l'histoire rurale africaine, de mouvements sociopolitiques paysans autour de revendications de titres *légaux*. Cette faible mobilisation « légaliste » semble constituer une spécificité en contraste avec, notamment, les paysanneries latino-américaines et asiatiques (Hyden, 1985 ; Bernstein, 2005). Néanmoins, les observations de terrain témoignent aussi de l'appétence des paysans africains pour les « petits papiers » et du phénomène, même localisé et temporaire, de construction politique de « demande » de titre par les opérateurs de développement. Le champ de recherche autour de la traduction/confrontation/interaction entre les formes légales-bureaucratiques et les formes locales de sécurisation et de formalisation foncière reste encore à explorer.

Bibliographie

- Alden Wily L., 2006. *Land Rights Reform and Governance in Africa. How to make it work in the 21st Century?*, Draft Discussion Paper, United Nations Development Programme.
- Amanor K.S., 2012. Land Governance in Africa: How historical context has shaped key contemporary issues relating to policy on land. *Framing the Debate Series*, no. 1. Roma, International Land Coalition.
- Anseeuw W. and C. Alden, 2010. Introduction: The struggle over land in Africa. Conflicts, politics and change, in: W. Anseeuw and C. Alden (eds), *The struggle over land in Africa. Conflicts, politics and change*, Cape Town, HRSC Press: 1-18.
- Anseeuw W., Alden Wily L., Cotula L. and M. Taylor, 2012. *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. Rome, ILC.
- Augustinus C. & K. Deininger, 2005. Innovations in Land Tenure, Reform & Administration in Africa. Paper presented at UNDP *Conference on Land Rights for African Development: From Knowledge to Action*, Nairobi October 31 - November 3, 2005.
- Basserie V. et H. Ouédraogo, 2008. La sécurisation foncière : un des défis majeurs pour le nouveau siècle, *Revue Grain de Sel*, juillet 2008 : 41-42.
- Bassett T.J. et D.E. Crummey (eds), 1993. *Land in African Agrarian Systems*, The University of Wisconsin Press.
- Bassett T.J., 1993. Introduction: The Land Question and Agricultural Transformation in Sub-Saharan Africa, in Bassett T.J. and D.E. Crummey (eds), 1993.
- Batten T.R., 1947. *Problems of African Development. Part 1. Land and Labour*, London, Oxford University Press-Geoffrey Cumberlege.
- Benjaminsen T.A. and C. Lund (eds.), 2003. *Securing Land Rights in Africa*, London: Frank Cass.
- Bernstein H., 2005. Land and land conflicts in Sub-Saharan Africa, in: S. Moyo and P. Yeros (eds), *Reclaiming the Land. The resurgence of rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, London and New York, Zed Books: 67-101.
- Berry S., 1993. *No Condition is Permanent: Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Berry S., 2009a. Property, Authority and Citizenship: Local claims, politics and the dynamics of

- social division in West Africa, in T. Sikor and C. Lund (eds.), *The Politics of Possession: Property, authority, and access to natural resources*, Chichester, UK: Wiley Blackwell, pp.23-45.
- Berry S., 2009b. Building for the future? Investment, land reform and the contingencies of ownership in contemporary Ghana, *World Development*, Vol. 37, N° 8: 1370-1378.
- Binns Sir Bernard, 1953. Introductory Paper by the Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Programmes et Plans de Relèvement Rural en pays tropicaux et subtropicaux*, Session tenue à La Haye, septembre 1953, INCIDI, Bruxelles : 65-75.
- Bonnecase V., 2001. *Les étrangers et la terre en Côte-d'Ivoire à l'époque coloniale*, Montpellier, IRD, Travaux et Documents RÉFO, n° 2.
- Bromley D.W., 2008. Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady, *Land Use Policy*, 26: 20-27.
- Bruce J. & S. Migot-Adholla (eds.), 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall, Hunt Publishing Company: 251-265.
- Bruce J. W. & A. Knox, 2009. Structures and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective, *World Development*, Vol. 37 (8): 1360-1369.
- Byamugisha F., 2013. *Securing Africa's Land for Shared Prosperity. A Program to Scale Up Reforms and Investments*, Washington DC, The World Bank.
- Chanock M., 1991. Paradigms, Policies and Property: A review of the customary law of tenure, in K. Mann and R. Roberts, *Law in Colonial Africa*, Oxford: James Currey, Portsmouth, NH: Heinemann, pp.61-84.
- Chauveau J.-P., 2010. La loi de 1998 sur le domaine rural dans l'histoire des politiques foncières en Côte-d'Ivoire. Une économie politique des transferts de droits entre « autochtones » et « étrangers » en zone forestière. In Colin J.-Ph., P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits foncières. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : Karthala : 105-140.
- Chauveau J.-P., 2003. *Plans Fonciers Ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers*, IIED, Londres, Dossier n°. 122.
- Chauveau J.P., 1994. Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement, in J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville (eds), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED : 25-60.
- Chauveau J.-P., J.-Ph. Colin, Ph. Lavigne Delville, P.-Y. Le Meur, 2006. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Résultats du projet de recherche européen CLAIMS (Changes in Land Access, Institutions and Markets)*, Londres, IIED.
- Chauveau J.-P. et Ph. Lavigne Delville, 2012. Les limites des politiques de formalisation des droits foncières coutumiers. 1) Formaliser pour sécuriser ? De fausses évidences... *Les Notes politiques de Negos-GRN*, N°10, novembre 2012 ; 2) L'illusion de la 'photographie' neutre des droits. *Les Notes politiques de Negos-GRN*, N°11, novembre 2012.
- Chimhowu A. and Woodhouse P., (2006). Customary vs Private Property Rights? Dynamics and trajectories of vernacular land markets in sub-Saharan Africa, *Journal of Agrarian Change*, 6(1): 346-371.

- Chouquer G., 2011. *Aspects et particularités de la domanialité en Afrique de l'Ouest*, Fiches pédagogiques du Comité technique « Foncier & développement », Agence française de Développement. www.foncier-developpement.org
- Chouquer G., 2012a. L'Afrique est-elle disponible ? Ce qu'on voit quand on regarde, *Grain de Sel*, no 57 : 7.
- Chouquer G., 2012b. *Les Acquisitions massives de terres dans le monde. Bulle Foncière ou opportunité de développement ? Entretiens avec Ch. Castan*. Éditions Publitopex, Paris.
- Colin J.-Ph., Léonard E. et Le Meur P.-Y., 2010. Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers, in J.-Ph. Colin, Le Meur P.-Y. et Léonard E. (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp. 5-67.
- Colson E., 1971. The impact of the colonial period on the Definition of Land Rights, in V. Turner (ed.), *Colonialism in Africa: 1870-1960*, Volume 3, Cambridge University Press, pp.193-215.
- Comby J., 2012. L'appropriation des droits fonciers. Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre. *Revue Grain de Sel*, 57 : 22-23.
- Comby J., 2007. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne, *Études Foncières*, 128 : 38-44.
- Cotula L., (ed.), 2007. *Changes in 'customary' land tenure systems in Africa*, London/Rome, IIED-FAO.
- Cotula, L., S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley, 2009. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, London/Rome, IIED/FAO/IFAD.
- Crousse B., É. Le Bris et É. Le Roy (eds), 1986. *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala.
- D'Aquino P., 1998. Le traitement et la gestion de l'information foncière, in Ph. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala/Ministère de la Coopération : 479-488.
- de Soto H., 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else?*, New York: Basic Books.
- Deininger K., 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Report*, Washington, DC: World Bank; New York: Oxford University Press.
- Deininger K. and G. Feder, 2009. Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy, *The World Bank Research Observer*, vol. 24, no. 2: 233-266.
- Deininger K. and Binswanger H., 1999. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, experience and future challenges, *World Bank Research Observer*, 14(2): 247-76.
- Delahaye O., 2003. Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement, *Revue Tiers-Monde*, 2003/2 (n° 174) : 449-466.
- Delavignette R., 1953. Politique et droits agraires. Rapport général, *Programmes et plans de relèvement rural en pays tropicaux et subtropicaux*, Session tenue à La Haye, septembre 1953, INCIDI, Bruxelles.

- Feder G. and T. Onchan, 1987. Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand, *American Journal of Agricultural Economics*, 69 (2): 311-320.
- Feder G. and R. Noronha, 1987. Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa, *World Bank Research Observer* 2 (2): 143-169.
- Fitzpatrick D., 2005. Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure, *Development and Change*, 36(3): 449-475.
- Gay L., 2013. *La genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni*, Rapport de recherche présenté par Lauriane Gay pour le Comité technique « Foncier et Développement » (MAEE et AFD).
- Griffiths J., 1986. What Is Legal Pluralism? *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24: 1-55.
- Griffiths J., 1992. Legal pluralism and the social working of law, Brouwer B. (ed.), *Coherence and Conflict in Law*, Kluwer Law and Taxation, Publishers Deventer/Boston-W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 151-176.
- Hailey Lord, 1950. *Native Administration in the British African Territories*, Part I. London: HMSO.
- Haugerud A., 1989. Land tenure and agrarian change in Kenya, *Africa* 59(1): 61-90.
- Hoff K., 1991. *Designing Land Policies: An Overview*. Center for Institutional Reform and the Informal Sector-USAID, Working Paper No. 4.
- Hyden G., 1985. La crise africaine et la paysannerie non capturée, *Politique Africaine*, 18 : 93-113.
- Jacob J.-P., 2013. « Suis-je le gardien de mon frère ? » La destruction de la société rurale par la reconnaissance des droits coutumiers dans la législation foncière burkinabè, in I. Milbert et C. Gironde (sous la dir.) : *Mélanges en l'honneur de J-L Maurer*, Paris, Karthala.
- Laure R., 1952. *Le continent africain au milieu du siècle. Perspectives et problèmes de la mise en valeur économique*. Paris, Charles Lavauzelle éditeur.
- Lavigne Delville Ph., 2010. Registering and administering customary land rights: can we deal with complexity? In K. Deininger, C. Augustinus, S. Enemark, P. Munro-Faure (eds), *Innovations in land rights recognition, administration, and governance, Proceedings from the annual conference on land policy and administration*, Joint Organizational Discussion Paper— Issue 2, The World Bank, GLTN, FIG, and FAO: 28-42.
- Lavigne Delville Ph., 2006. Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel, *Réforme agraire et coopératives*, 2 :18-25.
- Lavigne Delville Ph., 2005. Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto, *L'Économie politique*, 4, no 28 : 92-106.
- Lavigne Delville Ph., 2000. Harmonising Formal Law and Customary Land Rights in French-Speaking West Africa, in C. Toulmin and J. Quan (eds.), *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, London: IIED: 97-122.
- Leblond N., 2012. *Analyse des modèles alimentaires globaux*, Diplôme de master Sciences et technologies du vivant et de l'environnement, Agro Paris Tech.
- Le Bris É., É. Le Roy, P. Mathieu (eds), 1991. *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Karthala, Paris.

- Le Bris É., É. Le Roy, E. Leimdorfer (eds), 1983. *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, Paris, ORSTOM-Karthala.
- Le Roy É., 2011. *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*. Paris, L.G.D.J.
- Le Roy É., 2006. La généralisation de la propriété privée de la terre, une fausse bonne solution pour l'Afrique Noire, *Cahiers d'Anthropologie du Droit*, Hors-série « Juridicités », Paris Karthala : 93-104.
- Ley A., 1972. *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
- Lund C. and C. Boone, 2013. Introduction: Land politics in Africa. Constituting authority over territory, property and persons, *Africa*, 83: 1-13.
- Mair L., 1969 (1948 et 1956). *Anthropology and Social Change*, London School of Economics. Monographs on Social Anthropology, Athlone Press. (Modern Developments in African Land Tenure, *Africa*, XVIII, 1948; The Contribution of Social Anthropology to the Study of Changes in African Land Rights, Conférence à l'Institut Solvay, Bruxelles, janvier 1956).
- McAuslan P., 1998. Making Law Work: Restructuring Land Relations in Africa, *Development and Change*, vol. 29: 525-552.
- Mann K. and R. Roberts, 1991. *Law in Colonial Africa*, Oxford: James Currey, Portsmouth.
- Mann G., 2009. What was the *Indigénat*? The 'Empire of Law' in French West Africa. *Journal of African History*, 50 : 331-353.
- Médard C., 1996. Les conflits « ethniques » au Kenya : Une question de votes ou de terres ? *Afrique Contemporaine*, 4^e trimestre : 62-74.
- Naudet J.-D., 1999. *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*. Paris, OCDE-Club du Sahel.
- Peters P., 2009. Challenges in Land Tenure and Land Reform in Africa: Anthropological Contributions, *World Development*, vol. 37 (8): 1317-1325.
- Phillips A., 1989. *The Enigma of Colonialism. British Policy in West Africa*, Londres – Bloomington, James Currey – Indiana Univ. Press.
- Place F., 2009. Land tenure and agricultural productivity in Africa: A comparative analysis of the economics literature and recent Policy strategies and reform, *World Development* Vol. 37 (8): 1326-1336.
- Platteau J.-Ph., 1992. *Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines*, Rome: FAO Economic and Social Development Paper 107.
- Platteau J.-Ph., 1996. The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment, *Development and Change* 27(1): 29-86.
- Shipton P., 1994. Land and Culture in tropical Africa: Soils, Symbols, and the Metaphysics of the Mundane, *Annual Review of Anthropology*, 23/ 347-77.
- Shipton P. & M. Goheen, 1992. Introduction: Understanding African Land-Holding: Power, Wealth and Meaning, *Africa* 62 (3) : 307-325.
- Sikor, T. and C. Lund, 2009. Access to Property: A Question of Power and Authority,

Development and Change 40 (1): 1-22.

Smith R. E., 2003. Land tenure reform in Africa: a shift to the defensive, *Progress in Development Studies* 3 ,3: 210-222.

Stamm V., 2013. Formaliser les pratiques coutumières. Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine, *Études Rurales*, 191 : 169-190.

Toulmin C., 2008. Securing Land and property rights in sub-saharan Africa: The role of local institutions, *Land Use Policy*, 26: 10-19.

USAID 2012. Country Profiles, Property rights and resource governance, <http://lpr.rmportal.net/country-profiles/> (consulté le 13 mars 2012).

Van Den Brink R., G. Thomas, H. Binswanger, J. Bruce, F. Byamugisha, 2006. *Consensus, Confusion, and Controversy. Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*, World Bank Working Paper n° 71, Washington, D.C.: The World Bank.

Vendryes T., 2011. *Peasants against private property rights: A review of the litterature*, AFD, Working Paper 108.

Verdier R., 1971, L'ancien droit et le nouveau droit foncier de l'Afrique Noire, in UNESCO, *Le droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara)*, Paris, éditions G.-P. Maisonneuve et Larose : 67-88.

World Bank, 1975. *World Bank's Land Reform Policy Paper*, Washington, DC: The World Bank.

World Bank, 1989. *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*, Washington, DC, World Bank.

World Bank, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, World Bank, Washington DC.

World Bank, 2006. *World Development Report 2006. Equity and Development*, World Bank, Washington DC.

Yung J.-M. et P.-M. Bosc, 1993. Schumpeter au Sahel. In : J.-P. Chauveau, M.-C. Cormier-Salem, E. Mollard (eds.). *L'innovation en agriculture : questions de méthodes et terrains d'observation*, Paris, IRD : 143-16.



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n°2

La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions

Contributions des membres du
Comité technique « Foncier & développement »

JUIN 2017



AVERTISSEMENT

La collection « Regards sur le foncier » du Comité technique Foncier et développement accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail www.foncier-developpement.fr. Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifierait. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : secretariatCTF@gret.org.

Réunissant experts, chercheurs et responsables de la coopération française, le Comité technique Foncier et 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), d'un document d'analyse des politiques de formalisation des droits sur la terre (2015) qui fait le bilan de plus de 30 ans d'expériences en Afrique, en Asie et en Amérique latine, d'un document de propositions des acteurs français sur la mise en œuvre des Directives Volontaires (2016), et de nombreux autres ouvrages et outils permettant de mieux comprendre et d'agir sur les défis posés par les questions foncières dans les pays du Sud (fiches pays, fiches pédagogiques, notes de synthèse, rapports de recherche, etc.). Ces productions sont disponibles sur le portail www.foncier-developpement.fr, dispositif né des travaux du Comité pour faciliter l'accès à une information de qualité sur le secteur.

Les différentes contributions figurant dans ce numéro ont été rédigées dans le cadre de journées d'étude organisées par le Gret les 16 et 17 décembre 2013 à Nogent-sur-Marne pour le chantier « Formalisation des droits sur la terre » du Comité technique Foncier et développement. Elles fournissent des éléments de compréhension sur la diversité des formes et des pratiques de formalisation, questionnent les liens entre formalisation et sécurisation foncière, et analysent les objectifs, atouts, risques et insuffisances des politiques de formalisation.

■ Référence pour citation

Comité technique Foncier et développement, « La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions. Contributions des membres du Comité technique Foncier et développement », *Regards sur le foncier* n°2, Comité technique Foncier et développement, AFD, MAEDI, Paris, avril 2017.

II. TABLE DES MATIERES

DÉCENTRALISATION ET CERTIFICATION FONCIÈRE À MADAGASCAR : AVANCÉES ET DÉFI	3
Par Rivo Andrianirina-Ratsialonana, Perrine Burnod, Zo Ravelomanantsoa	
LES POLITIQUES DE FORMALISATION FONCIÈRE EN DISCOURS : UNE COMPARAISON DES REGISTRES DE JUSTIFICATION EN AFRIQUE DU SUD, AU MEXIQUE ET À MADAGASCAR	16
Par Ward Anseeuw, Emmanuelle Bouquet, Perrine Burnod	
FORMALISER OU SÉCURISER ? LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE SÉNÉGALAISE DANS LA VALLÉE DU SÉNÉGAL	32
Par Patrick d'Aquino, Sidy Mohamed Seck	
LE FONCIER FORESTIER EN AFRIQUE : DES RAISONS DE (SE) FORMALISER ?	40
Par Laurence Boutinot	
LES POLITIQUES DE FORMALISATION DES DROITS COUTUMIERS EN AFRIQUE RURALE SUBSAHARIENNE : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE	49
Par Jean-Pierre Chauveau	
FORMALITÉ, INFORMALITÉ ET FORMALISATION DES DROITS : RÈGLES ET PRATIQUES DANS L'ACCÈS AU FONCIER À BAMAKO	67
Par Alain Durand-Lasserve, Maÿlis Durand-Lasserve, Harris Selod	
LA RECONNAISSANCE DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS AU BURKINA FASO : UN PROCESSUS DE CHANGEMENT SOCIAL	80
Par Peter Hochet	
FORMALISER LES DROITS D'ACCÈS AUX FORÊTS COMMUNAUTAIRES AU CAMEROUN ET À MADAGASCAR	90
Par Philippe Karpe et Sigrid Aubert	
AUTORITÉS COUTUMIÈRES ET RÉFORMES FONCIÈRES : PROPRIÉTÉ, COUTUME, SOUVERAINETÉ... ..	96
Par Pierre-Yves Le Meur	
FORMALISATION, INFORMALISATION ET CONFLICTUALITÉ DES RAPPORTS FONCIERS DANS LE SECTEUR DE LA RÉFORME AGRAIRE AU MEXIQUE : RETOUR SUR VINGT ANS DE CERTIFICATION FONCIÈRE.....	106
Par Éric Léonard, Hector Robles Berlanga	
L'ENREGISTREMENT SYSTÉMATIQUE DES DROITS FONCIERS AU RWANDA : VERS UN CONTRÔLE ACCRU DE L'ÉTAT SUR LES TERRES	114
Par Isabelle Manimben	
LES PETITS « CARNETS ROUGES » : ATOUTS ET LIMITES DU DISPOSITIF DE FORMALISATION DES DROITS FONCIERS DES TERRES AGRICOLES AU VIÊT NAM.....	123
Par Marie Mellac	
LE FONCIER, LEVIER DU DÉVELOPPEMENT ? DE L'USAGE ÉVOLUTIF D'UN MÊME DISPOSITIF DE FORMALISATION POUR DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DIFFÉRENTS. RÉFLEXIONS À PARTIR DE L'EXEMPLE DU VIÊT NAM POST-SOCIALISTE	133
Par Marie Mellac	
FORMALISATION DES DROITS FONCIERS ET POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURISATION FONCIÈRE AU BURKINA FASO.....	142
Par Saïdou Sanou	