

## AUTORITES COUTUMIERES ET REFORMES FONCIERES : PROPRIETE, COUTUME, SOUVERAINETE<sup>97</sup>

Par Pierre-Yves Le Meur<sup>98</sup>

### Résumé

La notion de formalisation se situe au cœur des dispositifs visant à réformer et réguler les formes d'accès, d'usage et de contrôle des ressources foncières. Les réformes foncières manipulent toutes des outils de formalisation, mais selon des approches et des portes d'entrée différentes. S'agit-il de créer, de redistribuer, de reconnaître, d'administrer ? Et ces actions visent-elles des droits, des détenteurs de droits, des autorités, etc. ? Dans le contexte océanien, la formalisation a pris, dans plusieurs pays, la forme d'une reconnaissance juridique d'un foncier coutumier doté de caractéristiques précises, comme en Nouvelle-Calédonie où les terres coutumières, propriété de collectifs, sont déclarées inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles. La question des autorités responsables de ces espaces, en matière par exemple d'administration des droits ou de résolution des disputes, est souvent déconnectée du statut juridique des terres et l'articulation est insuffisamment pensée par les politiques foncières. Or cette déconnexion a pour origine – et tend à renforcer – une confusion entre propriété ou souveraineté, dont la généalogie est essentiellement coloniale, et que la montée du discours de l'autochtonie tend à contester. Cette contribution s'attachera à explorer l'articulation souveraineté-propriété dans les contextes marqués par la montée d'une revendication autochtone.

### Introduction : décentrer/recentrer le débat

La notion de formalisation se situe au cœur des dispositifs visant à réformer et réguler les formes d'accès, d'usage et de contrôle des ressources foncières. Les réformes foncières manipulent toutes des outils de formalisation, mais selon des approches et des portes d'entrée différentes. S'agit-il de créer, de redistribuer, de reconnaître, d'administrer ? Et ces actions visent-elles des droits, des détenteurs de droits, des autorités, etc. ? Dans le contexte océanien, la formalisation a pris, dans plusieurs pays, la forme d'une reconnaissance juridique d'un foncier coutumier doté de caractéristiques précises, comme en Nouvelle-Calédonie où les terres coutumières, propriété de collectifs (tribu, clan, groupement de droit particulier local/GDPL), sont déclarées inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles. La question des autorités responsables de ces espaces, en matière par exemple d'administration des droits ou de résolution des disputes, est souvent déconnectée du statut juridique des terres et l'articulation est insuffisamment pensée par les politiques foncières. Or cette déconnexion a pour origine – et tend à renforcer – une confusion entre propriété ou souveraineté, dont la généalogie est essentiellement coloniale, et que la montée du discours de l'autochtonie tend à contester.

Cette contribution s'attachera à explorer l'articulation souveraineté-propriété tout d'abord dans ses fondements coloniaux, puis dans les contextes contemporains marqués en particulier par la

<sup>97</sup> L'article a fait l'objet d'une mise à jour par son auteur en février 2017.

<sup>98</sup> Anthropologue, IRD, UMR GRED, Montpellier ; [pierre-yves.lemeur@ird.fr](mailto:pierre-yves.lemeur@ird.fr).

montée d'une revendication autochtone, au sens « onusien » des « peuples premiers ». Ce décentrement de l'analyse foncière depuis son domaine de prédilection, celui de la propriété, vers la question de souveraineté, permettra de renouveler le regard sur la place des autorités coutumières dans les dynamiques foncières et plus particulièrement dans les contextes de réforme foncière. Les exemples seront principalement choisis dans le Pacifique, incluant Australie et Nouvelle-Zélande, mais référence sera aussi faite à des cas nord-américains et andins et aux contextes africains.

### **Propriété/souveraineté : une confusion d'origine coloniale**

Les politiques foncières coloniales ont différé localement en fonction de plusieurs critères : conditions de la conquête militaire, ancrage de l'appareil administratif, colonisation de peuplement ou non, fonction pénale de la colonie, type d'économie dominante, etc. Les débats juridiques et parlementaires qui ont accompagné, dans les métropoles, l'entreprise coloniale ont été vifs et moins monolithiques qu'on ne pourrait l'imaginer.

Trois formes d'appropriation sont reconnues comme juridiquement « légitimes » au regard du droit international et de celui des métropoles, lors de l'expansion coloniale : la conquête, la cession<sup>99</sup>, l'occupation :

« La conquête et la cession supposent que l'État impérialiste se heurte, dans le pays qu'il convoite, à une société reconnue comme « organisée » qu'il doit vaincre ou convaincre pour imposer et obtenir sa souveraineté. La conquête résulte d'un coup de force et peut aboutir ou non à la signature d'un traité. La cession exige, à l'inverse, une négociation avec les représentants de la société autochtone afin d'obtenir la signature d'un traité ou d'une convention d'achat d'une parcelle de terrain. L'occupation provient, quant à elle, de la forme « naturelle » d'acquisition prévue par le droit romain sous le terme *occupatio* qui ne confère un droit de propriété que sur des objets qualifiés de *res nullius*, c'est-à-dire n'appartenant à personne » (Merle, 1998 : 102).

La formule, comprise au sens strict au XVII<sup>e</sup> siècle, est étendue au XIX<sup>e</sup> siècle, via la distinction introduite par E. de Vattel au XVIII<sup>e</sup> entre terres cultivées et terres incultes ou non cultivées : les secondes peuvent être déclarées « vacantes et sans maître » et reversées au domaine de l'État colonisateur. Enfin, l'anthropologie administrative appliquée catégorise les peuples colonisés en fonction de leur degré de « civilisation », « organisation » ou « sauvagerie », justifiant dans le dernier cas une appropriation de l'ensemble des terres, ne laissant qu'un très faible droit d'usufruit des terres cultivées (et non pas de l'espace cultivé incluant les friches temporaires par exemple) aux populations autochtones.

Le cas néo-calédonien qu'Isabelle Merle traite en détail dans l'article cité est intéressant en ce qu'il donne à voir les hésitations et les tournants de la politique foncière coloniale au cours du demi-siècle qui suit la prise de possession de 1853, tout autant que la circulation des modèles politiques au sein de l'espace impérial.

---

<sup>99</sup> Le cas particulier des protectorats serait à resituer dans ce cadre. Je remercie Jean-Louis Couture pour avoir attiré mon attention sur ce point lors d'une première présentation de ce texte aux journées doctorales du Pôle foncier à Montpellier le 24 octobre 2013.

« Le XIX<sup>e</sup> siècle exploite à merveille les incertitudes des théories antérieures et en particulier la confusion qu'elles entretiennent entre la question de la souveraineté et celle de l'appropriation des terres » (Merle, 1998 : 102).

Dans tous les cas, il s'est d'abord agi de prendre possession d'un territoire et d'y exercer une souveraineté, qui, dans le cas néo-calédonien, va progressivement glisser d'une justification par l'occupation (à partir de 1855) à un droit de conquête assumé à partir de 1876 (Merle, 1998 : 124).

Par contraste, le cas néo-zélandais nous offre apparemment un exemple de traité fondateur, celui de Waitangi signé en 1840 par le gouverneur Hobson, représentant de la Couronne britannique et d'une partie des chefs maori, réunis pour certains dans une confédération limitée à l'île du Nord (40 chefs signèrent lors de la première assemblée mais le traité circula vers l'île du Sud pour finalement recueillir les signatures de plus de 530 chefs maori ; Orange, 1987 ; Meijl, 1994). Le traité accorde aux Maori la citoyenneté britannique et des droits sur les ressources foncières contre la reconnaissance de la souveraineté britannique sur le territoire. L'apparente clarté de l'échange – droits contre souveraineté – va se dissoudre dans les décalages entre le texte original anglais et sa traduction en langue maori, qui va en particulier oublier la mention des forêts et des pêches dans les ressources foncières, et surtout la notion de (prise de) souveraineté disparaît de la version maori (Orange, 1987 : 39 *et sq.* ; voir aussi Tomas, 2013). Le traité ne sera pas constitutionnalisé, mais au contraire « oublié » au point d'être matériellement égaré, jusqu'à ce qu'il soit exhumé dans le cadre de revendications postcoloniales, sous la forme du tribunal de Waitangi créé en 1975. Plus précisément, la justice néo-zélandaise rendra en 1877 un arrêt déclarant la nullité du traité de Waitangi en référence à un principe d'occupation (et non plus de cession) :

"The title of the Crown to the country was acquired, *jure gentium*, by discovery and priority of occupation, as a territory inhabited only by savages" (cité in Meijl, 1994 : 423).

Prise de possession souveraine et politique de reconnaissance ou de déni des droits fonciers constituent deux éléments structurants de l'entreprise coloniale. Leur combinaison, qui varie grandement selon les contextes et les paramètres listés plus haut, contribue à une confusion entre souveraineté et propriété qui opère à deux niveaux : concernant la teneur de la prise de possession et quant à la reconnaissance de droits fonciers, qui s'apparente plutôt à un processus de négation, réduction et création. Le second niveau est celui identifié par Elisabeth Colson pour l'Afrique coloniale, lorsqu'elle écrit que « la quête de propriétaires de chaque parcelle de terre a favorisé la confusion entre souveraineté et propriété [*the confusion of sovereignty with proprietary ownership*] » (1971 : 197).

Les deux niveaux sont en fait liés ou plutôt le second est pour partie subordonné au premier : c'est l'affirmation de la souveraineté coloniale et donc la négation des formes préexistantes de souveraineté qui entraîne un glissement vers une approche en termes de droits de propriété, incluant l'invention de formes collectives de propriété foncière autochtones.

## **Gouvernement indirect, souveraineté et autorités**

La gouvernamentalité coloniale a toujours comporté une dimension de gouvernement indirect, même si les proportions ont pu varier, et la question des autorités s'est en permanence posée, en fonction de critères d'efficacité politico-administratives : capacités à contrôler les

populations, mise à disposition de terres et/ou de main-d'œuvre pour les entreprises et colons individuels, promesse jamais tenue d'égalité citoyenne.

La notion de gouvernement indirect doit être entendue dans une acception large. Il ne s'agit pas seulement des formes de reconnaissance/invention des chefferies et d'autorités coutumières destinées à gouverner les sujets indigènes de l'Empire. La notion inclut les formes de concessions minières, forestières ou agricoles tout comme des entreprises dont l'action a été précurseur de la colonisation gouvernementale, comme la *British East Africa Company* au Kenya de 1888 à 1895.

Dans tous les cas, il s'agit de formes de « délégation » de fonctions de gouvernement dans le cadre d'une souveraineté affirmée par les empires coloniaux et ou les colonies de peuplement récemment affranchies de leur métropole, contextes qui nous conduisent nécessairement au-delà des frontières d'une souveraineté trop souvent réduite au périmètre de l'État-nation.

"Sovereignty involves the act of marking out borders and boundaries, of separating between inside and outside. It also involves the power to determine law, to decide and to judge" (Joyce, 2013: 2).

La définition large et exploratoire de R. Joyce est ici utile. La prise de possession coloniale définit des frontières de plusieurs manières, jouant sur différents niveaux d'inclusion et d'exclusion. Il s'agit d'inclure un territoire dans un espace impérial qui va accueillir des citoyens en provenance de leur métropole et des sujets impériaux provenant d'autres colonies tout en excluant les groupes nouvellement inclus dans ces frontières de l'accès à la citoyenneté. Cette « inclusion excluante » de nouveaux sujets impériaux requiert des formes de gouvernement « adaptées », que seront les chefferies et autorités coutumières réinventées pour l'occasion.

Les variantes sont nombreuses et l'un des facteurs de diversité concerne le degré de territorialisation de ce gouvernement indirect. L'Afrique coloniale a été marquée par des tentatives récurrentes pour superposer appartenance ethnique, territoire et chefferie, via également des tentatives de codification des « coutumes », et ce au risque de réifier les frontières précédemment plus fluides de l'ethnicité. Les droits fonciers ont continué de fonctionner sur un mode informel, sans reconnaissance officielle, tant qu'ils n'entraient pas en conflit avec les projets de l'État ou d'un entrepreneur colonial. Même dans les contextes de gouvernement indirect plus marqués donnant un rôle plus important aux autorités coutumières coloniales, les fonctions de ces dernières concernent le contrôle sociopolitique et non les droits de propriété, qu'il ne s'agit en tout cas pas de formaliser sur le mode d'une propriété individuelle transférable par voie marchande.

Dans le cas néo-zélandais, la perte de souveraineté des Maori a été progressive et elle s'est d'abord manifestée via la question foncière. À l'interdiction faite aux Maori de vendre leurs terres, du fait du monopole de la couronne (prévu par l'article 2 du traité de Waitangi) s'est ajoutée dans les années 1850 une concurrence accrue des colons dans l'occupation des terres, processus conduisant finalement à des guerres entre confédérations de chefferies maori et forces coloniales (1860-63) et, après les défaites maori, à des confiscations de vastes espaces fonciers au profit des vagues de colons venus d'Europe (Meijl, 1994 : 418-421).

En Nouvelle-Calédonie, la politique de mise en réserve qui a finalement prévalu à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aboutit à une ségrégation spatiale et raciale radicale, forme ultime de gouvernement indirect qui ne requiert plus les tentatives de codification des coutumes ou des droits régissant la vie des réserves indigènes (Le Meur, 2013). Le régime de l'indigénat ne s'intéresse, sous la

forme d'un état d'exception permanent, qu'aux relations des Kanak, sortes d'exclus de l'intérieur, avec le reste de la colonie (Merle, 2004).

Au total la période coloniale est marquée par l'affirmation d'une souveraineté impériale qui génère, via les modes de gouvernement indirect qu'elle mobilise, des formes incomplètes et paradoxales de souveraineté interne, non pensées comme telles, mais dont les effets seront durables.

## **Politiques foncières postcoloniales, territoires et autochtonie**

Les formes de « souveraineté limitée » issues du gouvernement indirect colonial, dans ses diverses modalités (allant de la mise en réserve à la politique des concessions) doivent être considérées comme situées à la frontière de la notion de souveraineté. Elles ne se sont pas exprimées comme telles, dans le cadre d'un acte d'« auto positionnement » – la capacité pour une entité à définir la fois son identité et la portée de son autorité – fondateur de toute revendication « moderne » de souveraineté (Joyce, 2013 : 35, qui emprunte le terme à Derrida). Elles se sont déployées dans les interstices de la gouvernementalité coloniale et des faiblesses du despotisme qui en est constitutif. De plus, elles se situent en quelque sorte à l'interface entre centralisme et pluralisme juridique et institutionnel : centralisme si l'on met l'accent sur l'État colonial comme source du droit, pluralisme si l'on s'attache à la pluralité des registres normatifs mobilisés (et reconfigurés) dans le cadre des pratiques et conflits liés à l'accès et au contrôle des ressources.

La question de la formalisation des droits dans le contexte postcolonial (au sens de post-impérial pour reprendre le terme préféré par Howe, 2000) va se poser dans un cadre renouvelé, puisqu'il n'est plus celui de la relation impériale, mais d'États indépendants, entrés avec plus ou moins de bonheur dans le moule de l'État-nation (cf. le cas limite de Fidji ; Kaplan & Kelly, 2001) pris entre la puissance des dispositifs internationaux d'aide et de régulation et la montée des revendications autochtones, ethniques ou régionalistes, constituant autant de foyers de souveraineté alternative à celle, emblématique de la modernité, de l'État-nation. (Joyce, 2013 ; Evans *et al.*, 2013).

La formalisation des droits est conçue dans le cadre d'une souveraineté nationale qui fait de l'État la source du droit et de la nation une communauté indivisible, en dépit de l'espace laissé plus ou moins formellement par les États postcoloniaux aux autorités coutumières pour des raisons de contrôle et de stabilité sociopolitique (Mamdani, 1996). Les autorités locales ou coutumières sont pensées à cette aune et ne peuvent être vues comme des sources ou des représentants d'une souveraineté alternative (le cas des homelands créés pendant l'apartheid sud-africain est tragiquement clair à cet égard). Les institutions internationales, même dans leurs périodes les plus néolibérales et anti-étatistes, inscrivent également leurs prescriptions dans ce cadre idéologique.

On retrouve ici la thèse avancée par Jean-Pierre Chauveau (2013) selon laquelle la controverse toujours recommencée sur la sécurisation des droits locaux (reconnaissance des droits coutumiers ou création de droits de propriété privée) engendre par elle-même une tendance à la naturalisation de ceux-ci, dans la mesure où ce débat se situe à l'intérieur d'une conception qui reste propriétaire – entre approches « offensive » et « défensive » de la formalisation des

droits fonciers – et – j’ajoute – interdit de penser le lien avec les enjeux de territorialisation, d’autorité et de souveraineté<sup>100</sup>.

La manière dont les réformes et politiques foncières postcoloniales ont été conçues dans le Pacifique (Ward & Kingdon, 1995 ; Fingleton, 2008) illustre ce point sur ce point un mode apparemment paradoxal dans la mesure où elles ont promu des régimes fonciers dits « coutumiers » au sens où ils prescrivaient un certain nombre d’interdits sur les transactions foncières. L’inaliénabilité des terres « coutumières » peut être interprétée de deux manières opposées : 1) comme une sorte de continuation de politiques coloniales souvent réticentes à faire entrer la terre dans le jeu du marché et du capitalisme pour des raisons de stabilité sociopolitique ; ou 2) comme une affirmation, exprimée sur le registre de la coutume, des sociétés décolonisées face à leur ancienne métropole.

Le cas de la réforme foncière néo-calédonienne est ici particulièrement intéressant. En effet, celle-ci commence en 1978 dans un contexte qu’il est difficile de qualifier de postcolonial (même s’il est post-impérial) et se poursuit depuis les années 1990 dans le cadre postcolonial des accords politiques de Matignon-Oudinot (1988) et Nouméa (1998). Or les débats et les inflexions qui ont traversé cette réforme ont essentiellement porté sur deux points : 1) le degré de connexion ou de déconnexion entre l’enjeu économique (redistribuer des droits pour permettre un développement sur terres coutumières) et la question politico-identitaire (restituer des terres spoliées par la colonisation de peuplement) ; 2) l’entité attributaire de la redistribution/restitution des droits fonciers (tribu, clan, groupement de droit particulier local). Les questions connexes des autorités et des territoires n’ont pas été intégrées aux conceptualisations successives de la réforme, même si elles ont été pensées par les partis politiques indépendantistes (Demmer, 2010). Les débats et les initiatives qui émergent depuis quelques années, visant le fonctionnement ou la « restructuration » de la chefferie, apparaissent relativement déconnectés de la réforme foncière, mais sont en revanche très présents autour de l’enjeu minier, de la localisation de la rente et des discours de l’autochtonie mobilisés à cet effet (voir la notion de « chefferie minière », Demmer, 2012).

On pourrait élargir ce point de vue en analysant les discordances observées en Nouvelle-Calédonie entre dynamiques foncières et statuts juridiques de terres (qui distinguent des terres privées, coutumières et domaniales). Des espaces domaniaux et privés peuvent ainsi être inclus dans la sphère d’influence coutumière sans changer formellement de statut, tandis que des formes de marchandisation et formalisation des droits (via les baux en particulier) pénètrent les terres sous statut coutumier (Herrenschmidt & Le Meur, 2016). Ce double processus de « coutumiérisation » du foncier privé ou domanial et de marchandisation (très partielle) du foncier coutumier a été observé ailleurs (Filer et Lowe, 2011 pour la Papouasie Nouvelle-Guinée) et il peut être rapproché des revendications de contrôle sur les ressources foncières et minières que l’on peut analyser en termes de souveraineté tout au autant que de propriété (Le Meur *et al.*, 2013 ; Le Meur, 2017).

On observe dans d’autres anciennes colonies de peuplement que la connexion entre foncier et territoire (ou propriété et souveraineté) est opérée dans le cadre de revendications autochtones

---

<sup>100</sup> On peut aussi voir la propriété individuelle comme une forme d’affirmation de la souveraineté de l’individu, comme l’a proposé Jean-Pierre Jacob lors d’une première présentation de ce texte aux journées doctorales du Pôle foncier à Montpellier le 24 octobre 2013. Cette proposition prolonge celles de Derrida qui exprime par le concept d’ipséité la souveraineté d’un sujet politique autonome, qui n’est pas nécessairement individuel dans son esprit (voir Joyce, 2013 : 32-42, 93-94).

pour une citoyenneté nationale non assimilatrice, qui ne rime pas avec la négation des droits et identités aborigènes, comme le montre Carole Blackburn (2009) dans son récit du combat des Nisga'a de Colombie britannique pour une « citoyenneté indigène » que l'universitaire aborigène John Borrows qualifie de « citoyenneté foncière » (*landed citizenship*), mettant ainsi l'accent sur le lien à la terre qui l'organise (cité dans Blackburn, 2009 : 70). Le traité signé en 1998 avec le gouvernement provincial de Colombie britannique et fédéral canadien est, à l'instar du *Native title act* australien, le premier à reconnaître des droits fonciers aux peuples aborigènes de la province en vertu de leur antériorité (Blackburn, 2009 : 67-70). Mais il forme également la base pour une reconnaissance de la souveraineté (*self-government*) du groupe (Biolsi, 2005) avec la qualification de « citoyens de la nation nisga'a » (*ibid.* : 69-70) qui s'appuie sur les théories occidentales de la citoyenneté – appartenance à une communauté, reconnaissance de droits et d'obligations, participation politique (cf. *supra*) – dans le mouvement même d'affirmation du lien à la terre, de l'antériorité, mais aussi de la matrilinearité comme critère de définition (*ibid.* : 72-74).

À l'inverse, les pays andins ont vu se développer à certaines époques des tentatives de domestication de possibles revendications de souveraineté basées sur l'autochtonie ou l'antériorité, par exemple, via un travail de conceptualisation des communautés comme communautés paysannes et non autochtones dans le Pérou post-réforme foncière de 1968 (voir Lorenzo *et al.*, 2010). La Bolivie des années 1990 avait quant à elle été le théâtre d'un conflit d'interprétation de la notion de *Tierras comunitarias de origen* (TCO) dont la dénomination avait été soigneusement calibrée dans le cadre de la révision constitutionnelle de 1994-95 afin d'éviter toute référence à un territoire et donc toute velléité de revendication de souveraineté (Assies, 2010). Comprises au sens strict comme une forme de propriété par le législateur, les TCO furent malgré tout réinterprétées comme territoire et base de souveraineté par les organisations indigènes qui, pour constituer un gouvernement local en accord avec ce territoire, ont su exploiter la possibilité nouvelle, offerte par la loi, de création de districts municipaux indigènes, une initiative visant à regrouper des populations par ailleurs divisées entre différentes municipalités. L'élection d'Evo Morales à la présidence du pays en 2005 contribuera à la constitutionnalisation de cette refondation « post-néolibérale » de la nation bolivienne.

Les cas latino-américains mettent en avant la dialectique entre classe et ethnie, ou « classe exploitée » et « nation opprimée » (Assies, 2010 ; voir Jacob & Le Meur, 2010 : 37-40 ; 2012) qui tantôt va dans le sens d'une mobilisation de l'une au détriment de l'autre, tantôt génère des synergies inattendues<sup>101</sup>. À cet égard, la situation fidjienne apparaît comme un cas limite significatif, dans la mesure où on peut l'analyser comme un cas d'État nation inabouti en ce qu'il confine une part de la population, les Indo-fidjiens, dans un statut de « classe sociale non nationale » (Kelly & Kaplan, 2001).

Derek Hall, dans un livre lumineux sur la question foncière, propose un canevas analytique organisé selon le triangle propriété/régulation/territoire (2013 : 11-18), qui lui permet entre autres d'intégrer dans un même regard les mouvements paysans et autochtones (*ibid.* : 139-166) d'une part, les politiques de formalisation des droits fonciers et les dispositifs conservationnistes, d'autre part (*ibid.* : 112-138).

---

<sup>101</sup> Eric Léonard mentionne aussi le cas mexicain qui voit, avec la résurgence de la question paysanne et la mise en place d'une administration spécifique de ce secteur, l'émergence de revendications territoriales fondées dans une appartenance de classe (commentaire lors d'une première présentation de ce texte aux journées doctorales du Pôle foncier à Montpellier le 24 octobre 2013).

"The concept of territory calls attention to the ways that groups see themselves (and are seen by others) as having a deep of social connection to some reasonably specific piece of the earth's surface, an aspect of their identity that usually includes a claim to at least some political authority over 'their' land" (Hall, 2013: 11).

Sa définition du territoire est très proche de la définition de la souveraineté « auto-positionnée » présentée plus haut, intégrant aussi sa dimension intrinsèquement relationnelle (« ... and are seen by others », de même que la souveraineté n'existe qu'au regard d'autres souverainetés ; voir Joyce, 2013 : 145 *et sq.*). Le territoire ainsi conçu renvoie au lien fondateur entre relation à la terre et constitution de la société et s'articule à la triade formée par les notions de propriété (accès et contrôle socialement légitimés), souveraineté (autorité et territoire) et citoyenneté (comme appartenance à une communauté, ensemble de droits et devoirs, et forme de participation politique).

Ce canevas permet de réinterpréter la position des autorités « locales » ou « coutumières », trop souvent exclues des réflexions et politiques foncières centrées sur la notion de propriété, dans son inhérente ambivalence, déjà perçue dans le contexte colonial par Max Gluckman et ses collègues (Gluckman *et al.*, 1949 ; voir White & Lindstrom, 1997 pour le Pacifique postcolonial). Les autorités locales – quel que soit le « local » – constituent un site de tension entre les injonctions du souverain supérieur et l'expression d'une souveraineté localisée. C'est à cette aune qu'elles peuvent être comprises et que leur rôle en matière de politiques et régulations foncières doit être situé, que ce soit du point de vue de l'analyse sociologique ou de celui de la décision politique.

## **Conclusion**

Ce texte a cherché à décentrer, au-delà de la seule question de propriété, la réflexion sur les politiques de formalisation des droits foncières vers les autorités, en mobilisant la notion de souveraineté (de territoire). Le registre de l'autochtonie comme celui de la coutume, tel qu'il est mobilisé dans le Pacifique et ailleurs, se situe à cet égard bien plus du côté des questions de souveraineté et de territorialité que de celles de droit et de propriété. La reconnaissance de cette différence nous oblige à réfléchir aux politiques de formalisation dans une perspective élargie au-delà de la seule question des droits de propriété et nous place d'emblée dans le champ politique des autorités et des territoires, et donc du rapport aux appartenances, à la citoyenneté et à l'État.

J'ai envisagé ces questions à travers le prisme des réponses locales et des orientations politiques observées dans le cadre de programmes menés en Nouvelle-Calédonie et de la littérature principalement océaniste traitant de ces thèmes. Cette approche qui tente d'intégrer dans un même canevas les questions de la propriété et de souveraineté – et donc d'appartenance, d'autorité, de territoire et de rapport à l'État – permet de penser les discours autochtones, ethniques et plus généralement « localisants » tout comme le statut des enclaves minières ou environnementales gérées par des firmes multinationales ou des agences ou ONG internationales, qui posent un défi à la souveraineté des États-nations tout en contribuant à la reconfiguration et à la redistribution des droits sur les ressources foncières et naturelles.



## Bibliographie indicative

Assies W. 2010, Terres, territoires, multiculturalisme et pluriethnicité en Bolivie, in : J.-P. Jacob & P.-Y. Le Meur (eds.) *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala : 351-373.

Biolsi T. 2005, Imagined geographies: Sovereignty, indigenous space, and American Indian struggle, *American Ethnologist* 32 (2): 239-259.

Blackburn C. 2009, Differentiating indigenous citizenship: Seeking multiplicity in rights, identity, and sovereignty in Canada », *American Ethnologist* 36 (1): 66-78.

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'étude « Formalisation des droits et des obligations », Nogent-sur-Marne, Comité technique Foncier et développement, Nogent-sur-Marne, 21-24 décembre 2013.

Colson E. 1971, The Impact of the Colonial Period on the Definition of Property Rights, in: Turner, V. (ed.) *Colonialism in Africa 1870-1960*, vol. 3, Cambridge, Cambridge University Press: 193-215.

Demmer C. 2010, Nouveaux enjeux fonciers et évolution du nationalisme kanak après l'accord de Nouméa, Nouvelle-Calédonie. Un éclairage sur des projets de société successifs, in : J.-P. Jacob & P.-Y. Le Meur (eds.) *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala : 375-402.

Demmer C. 2012, La « chefferie minière » en question. Étude de cas à Canala, Documents de travail n°13 du programme « Gouvernance minière », Nouméa.

Evans J., Genovese A., Reilly, A. & P. Wolfe (eds.) 2013, *Sovereignty. Frontiers of Possibility*, Honolulu: University of Hawai'i Press.

Filer, C. & M. Lowe 2011, One Hundred Years of Land Reform on the Gazelle Peninsula: A Baining Point of View, in: Strang, V. & M. Busse (eds.) 2011, *Ownership and Appropriation*, Oxford-New York, Berg: 149-170.

Fingleton J., 2008, Pacific Land Tenures: New ideas for reform, FAO legal papers online, n°73.

Gluckman M., J.C. Mitchell & J.A. Barnes 1949, The village headman in the British Central Africa, *Africa* 19: 89-101.

Hall D. 2013, *Land*, Cambridge: Polity Press.

Herrenschmidt J.-B. et P.-Y. Le Meur 2016, *Politique foncière et dynamiques coutumières en Nouvelle-Calédonie et dans le Pacifique*, Nouméa-Koné, IRD-Province Nord.

Howe K.R. 2000, *Nature, Culture, and History: The "Knowing" of Oceania*, Honolulu: University of Hawai'i Press.

Jacob J.-P. & P.-Y. Le Meur (dir.) 2010, *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris : Karthala.

Jacob J.-P. & P.-Y. Le Meur (dir.) 2012, Three Views of a Secret. Land Rights and the Constitution of Local Citizenship in West Africa. *Afrika Spectrum* 47 (1): 89-96.

- Joyce R. 2013, *Competing Sovereignties*, London: Routledge.
- Kelly J. D., & M. Kaplan 2001, *Represented Communities: Fiji and World Decolonization*, Chicago: University of Chicago Press.
- Le Meur P.-Y. 2013, Locality, mobility and governmentality in colonial/postcolonial New Caledonia. The case of the Kouare tribe (*xûâ Xârâgwii*), Thio (*Cöö*), *Oceania* 83 (2): 130-146.
- Le Meur P.-Y. 2017, "Conflict and agreement. The politics of Nickel in Thio, New Caledonia", in Filer, C. & P.-Y. Le Meur (eds.) *Local-level politics and large-scale mines. Between New Caledonia and Papua New Guinea*, Canberra, ANU Press.
- Le Meur P.-Y., Horowitz, L. & T. Mennesson 2013, "Horizontal" and "vertical" diffusion: the cumulative influence of Impact and Benefit Agreements (IBAs) on mining policy-production in New Caledonia, *Resources Policy* 38: 648–656.
- Lorenzo D., Nuijten, M. & P. de Vries 2010, « Terre, discipline et citoyenneté différenciée dans une communauté des hautes terres du Pérou », in : J.-P. Jacob & P.-Y. Le Meur (eds.) *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala : 403-428.
- Mamdani M. 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press.
- Meijl Ton van 1994, "Shifting the goal post"; The Politics of the Treaty of Waitangi in New Zealand, *Cahiers des sciences humaines* 30 (3): 411-434.
- Merle I. 1998 La construction d'un droit foncier colonial. De la propriété collective à la constitution des réserves en Nouvelle-Calédonie, *Enquête* (7) : 97–126.
- Orange C. 1987, *The Treaty of Waitangi*, Wellington: Allen & Unwin-Port Nicholson.
- Strang V. & M. Busse (eds.) 2011, *Ownership and Appropriation*, Oxford-New York: Berg.
- Tomas N. 2013, "Maori Concepts and Practices of Rangatiratangz. 'Sovereignty'?", in: Evans J., Genovese A., Reilly A. & Wolfe P. (eds.) *Sovereignty. Frontiers of Possibility*, Honolulu: University of Hawai'i Press: 220-249.
- Ward R.G. & E. Kingdon (eds.) 1995, *Land, Custom and Practice in South Pacific*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiner J. F. & K. Glaskin (eds.) 2007, *Customary Land Tenure and Registration in Australia and Papua New Guinea: Anthropological Perspectives*, Canberra, The Australian National University: ANU E Press.
- White G. & L. Lindstrom (eds.) 1997, *Chiefs Today. Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State*, Stanford; Stanford University Press.



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](http://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](mailto: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](http://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	
<b>AUTORITÉS COUTUMIÈRES ET RÉFORMES FONCIÈRES : PROPRIÉTÉ, COUTUME, SOUVERAINETÉ... 96</b>	
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	