



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 »

AVRIL 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 mobilisateur 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, 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	

DECENTRALISATION ET CERTIFICATION FONCIERE A MADAGASCAR : AVANCEES ET DEFI¹

Par Rivo Andrianirina-Ratsialonana, Perrine Burnod, Zo Ravelomanantsoa²

Résumé

Basée sur la reconnaissance légale des droits fonciers locaux, la réforme foncière malgache s'attache depuis 2005 à la formalisation des droits. Elle permet, au travers de la certification, l'enregistrement de la propriété privée mais, à la différence du titre, cet enregistrement porte sur des droits d'ores et déjà acquis et socialement reconnus. La politique foncière rompt le monopole de l'administration foncière et confère de nouvelles compétences aux communes (guichet foncier).

Les guichets fonciers, présents dans un tiers des communes, connaissent des trajectoires contrastées. Trois quarts des guichets ont su faire preuve de résilience et un quart ont cessé leur activité. Ils font à présent face à des enjeux majeurs relatifs : au faible rythme de la demande en certificats et à l'actualisation des systèmes d'information ; à leur pérennité financière – le pari sur les gains des certificats se reportant à présent sur ceux de la fiscalité foncière ; à leur insertion dans la gouvernance locale et leur appropriation par les équipes communales, les instances d'autorités locales/coutumières et la population.

La certification n'est pas réservée à une élite mais apparaît au contraire relativement accessible. Nettement plus sollicitée que l'immatriculation depuis 2005, elle reste mobilisée de façon limitée (216 000 demandes de certificats en 2016 au niveau national, soit en moyenne 27 000 demandes par an) et cela décroît chaque année (le taux d'évolution de la demande égal à 65 % en 2009 n'est plus que de 2 % en 2015). Par ailleurs, en rappelant que les liens de causalité sont ténus, la certification n'a pas eu d'effet notable sur l'accès au crédit, l'investissement ou l'activité des marchés.

L'expérience malgache rappelle l'importance de découpler formalisation et sécurisation. Tout d'abord, la demande en certificats est limitée du fait des faibles ressources des propriétaires fonciers mais aussi de la diversité des dispositifs locaux de sécurisation dont disposent les ménages (reconnaissance sociale, petits papiers) auxquels viennent s'ajouter, plus que se substituer, les certificats. Ensuite, au-delà d'une activité de certification, le guichet foncier peut également contribuer à garantir les droits par ses rôles d'information et d'aiguillage dans les conflits.

La réforme a engendré des changements majeurs en termes de gouvernance foncière. De nouvelles étapes à franchir étaient inscrites à l'agenda du second acte de la politique foncière pour la période 2015-2030 afin d'instituer une plus forte subsidiarité dans la

¹ Cet article a fait l'objet d'une mise à jour par les auteurs en février 2017.

² Respectivement à l'Observatoire du foncier, ministère auprès de la Présidence en charge des Projets présidentiels, de l'Aménagement du territoire et de l'Equipement, ratsialonana@observatoire-foncier.mg ; au Cirad, perrine.burnod@cirad.fr ; et au programme Croissance agricole et sécurisation foncière (Casef) du ministère auprès de la Présidence en charge de l'Agriculture et de l'Elevage financé par la Banque mondiale zo.ravelomanantsoa@gmail.com

gestion foncière (gestion des conflits, validation des transactions), de permettre une plus forte reconnaissance de la diversité des droits et des modes de régulation locaux (autorités locales et coutumières, sécurisation des communs) et de favoriser l'accès à la terre. Des propositions constructives ont été formulées à cet égard mais elles ont été en partie contrecarrées par des orientations imposées par l'administration foncière, fragilisant la décentralisation (transformation obligatoire du certificat en titre, absence de nouvelles compétences ou domaine foncier accordés aux communes, etc.). Cela rappelle l'importance des dispositifs d'information, de débat, de contrôle et de contre-pouvoir dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes.

1. Une politique axée sur l'enregistrement des droits

Depuis 2005, les lois foncières à la base de la réforme (lois 2005-019 et 2006-031) stipulent la fin de la présomption de domanialité et créent la propriété privée non titrée (PPNT) pour reconnaître légalement les droits fonciers locaux. De façon parallèle au titre, la certification formalise – à la demande du/des détenteur.s de droits – la propriété privée et ce, pour un ou plusieurs individus. De façon alternative au titre, la certification est organisée dans l'objectif de n'enregistrer que les droits de propriété existants et validés socialement (Teyssier *et al.*, 2009 ; Rochegude, 2010 ; Andrianirina-Ratsialonana, 2011).

La nouvelle politique foncière rompt – d'un point de vue légal et politico-institutionnel – le monopole que détenait jusqu'alors l'administration foncière. Avancée notable dans un processus de décentralisation, elle confère aux communes de nouvelles compétences relatives à l'enregistrement des droits fonciers via la mise en place d'un guichet foncier (Teyssier *et al.*, 2009). Elle s'appuie sur la diversité des modes de formalisation au niveau local (tels que les « petits papiers ») et prend en compte le rôle des chefs de *fokontany* et des *RaiamandReny* (notables ou doyens), en les associant au processus de certification³. Elle ne fait cependant pas mention explicite des autres instances d'autorité locale (coutumières, religieuses, économiques ; plus ou moins présentes et actives selon les régions) (voir aussi Droy *et al.*, 2010).

2. Avancées et difficultés des guichets fonciers

Le volet le plus innovant de la réforme et le plus visible en termes de changement est celui de la décentralisation de la gestion foncière. Le volet de la modernisation des services fonciers n'a finalement généré de façon notable ni évolution organisationnelle, ni changement de pratiques, ni impacts pour les usagers, mis à part la rénovation des archives et bâtiments (Comby, 2011 ; Andrianirina-Ratsialonana et Legendre, 2011 ; Thinon et Rakotoarison, 2013). Pourtant, ces deux volets ont reçu un budget similaire⁴.

En l'espace de 10 ans, 521 guichets communaux ont été créés couvrant ainsi un tiers des communes de l'île (www.obervatoire-foncier.mg, décembre 2016). Bien que quelques rares guichets aient été créés de façon autonome, 97 % des guichets ont été mis en place au rythme

³ Le *fokontany* est la plus petite entité administrative. Les *RaiamandReny* participant aux commissions de reconnaissance locale sont censés être élus par la population (ils sont parfois nommés par le maire). Dans la pratique, mais le thème serait à approfondir, la population n'envisage pas d'élire des représentants d'autorités locales religieuses ou coutumières pour ces commissions mais elle les consulte avant toute formalisation.

⁴ Ils ont respectivement utilisé 21 et 25 millions USD, couvrant 80 % du budget de la réforme de 2005 et 2010.

des financements disponibles des bailleurs et des projets (le coût de création d'un guichet étant compris entre 12 000 et 30 000 €). Le stade de l'expérience pilote a bel et bien été dépassé mais des questions clés se posent à présent sur le devenir de l'ensemble de ces guichets et sur la pertinence d'en créer de nouveaux dans toutes les communes de l'île.

Actuellement, les guichets sont présents dans les communes ayant la plus forte densité foncière, la meilleure accessibilité⁵, et/ou dans les zones d'intervention des projets de développement. Cette répartition témoigne d'une logique d'efficacité de l'action et de l'accompagnement (« toucher le plus de monde possible dans les zones à plus forts enjeux fonciers ») mais renforce les inégalités territoriales en termes d'accès aux services publics. Par ailleurs, très peu de guichets ont été installés dans des communes dites urbaines, du fait d'une absence de politique foncière urbaine ou, plus exactement, d'une politique implicite de partage du territoire laissant l'urbain potentiellement plus rémunérateur aux services fonciers.

La demande en certificats est limitée, contrairement aux attentes des fondateurs et bailleurs de la réforme et ce, malgré le faible coût du certificat, le court délai de délivrance⁶, la simplicité de la procédure et la proximité des guichets. Au niveau national, fin 2016, environ 216 000 demandes ont été déposées et 118 000 certificats émis (cf. illustration 1, Observatoire du foncier). Si ce chiffre est conséquent au regard du nombre de titres délivrés ces dernières décennies, il est source d'interrogations une fois rapporté à l'échelle communale. En moyenne, la demande est passée de 239 certificats par commune et par an en 2009 à 1 certificat en moyenne en 2016 (cf. illustration 2, PNF et Observatoire du foncier).

Autonomisés de façon précoce après seulement une à deux années d'existence, pour cause de suspension des financements internationaux liée à la crise politique, les guichets ont connu des trajectoires très contrastées. En 2012, 90 % sont fonctionnels et ont su faire preuve de résilience⁷ (mais un peu plus de la moitié sont en difficulté⁸) (PNF & OF, cf. carte 1). En 2016, 75 % sont fonctionnels et 25 % ont cessé leurs activités (DR GFD & OF, 2016).

Les difficultés de fonctionnement ont souvent été imputées par les opérateurs de la réforme à des retards d'appui technique ou de manque de formation. Mais ces difficultés comme la réussite du guichet foncier semblent résulter en partie de la disponibilité en financements et de la santé financière de la commune (le maintien du guichet exigeant 1 500 à 2 500 € par an, soit en moyenne 1/6 d'un budget communal) (Andrianirina *et al.*, 2013). Le transfert de compétences aux communes n'a pas été suivi d'un transfert pérenne de moyens et, en comparaison avec l'immatriculation, le coût de la certification est majoritairement reporté sur l'utilisateur (Andrianirina-Ratsialonana, 2009). Ces difficultés comme ces réussites résultent ensuite et,

⁵ Bien qu'elles ne soient pas toutes desservies par des routes goudronnées.

⁶ Le coût moyen du certificat (de 10 USD en milieu rural à 20 USD en milieu urbain) est 50 fois moindre que celui du titre (de 500 et 700 USD) et le délai de délivrance (de 6 à 18 mois) est 10 fois moindre que celui du titre (de 6 à 10 ans).

⁷ Ils se sont maintenus grâce à des financements relais (projets thématiques de bailleurs), des fonds propres (fiscalité locale), une augmentation des tarifs des certificats et une réduction des activités du guichet (passage de deux agents à un seul, rémunération de celui-ci à mi-temps, diminution du nombre de jours d'ouverture, valorisation de l'agent pour entreprendre diverses tâches au sein de la mairie : fiscalité, secrétariat, etc.).

⁸ Ouverture ponctuelle du guichet, absence de budget de fonctionnement, dossiers délivrés au compte-gouttes et quasi-absence de nouvelles demandes de certificats.

surtout, de la motivation de l'équipe communale – à la fois source et résultante d'une faible demande sociale en formalisation légale.

Les guichets font face depuis quelques années à des enjeux majeurs en termes (Comby, 2011) :

- ▷ de pérennité technique ; ceci est lié à la conservation, à l'actualisation des données par les usagers, à l'informatisation et, surtout, à la réticence de l'administration à échanger régulièrement les données pour des raisons politiques et économiques ;
- ▷ de pérennité financière : si les frais de fonctionnement des guichets ne peuvent être couverts ni par les recettes des certificats ni à court terme par des transferts en provenance de l'État, apparaît à présent la possibilité – non garantie – de compter sur la fiscalité foncière et les transferts de l'État ;
- ▷ de crédibilité sociale : l'évolution de la confiance des villageois dans le certificat⁹ comme le devenir des terrains certifiés sont incertains, notamment pour les guichets en suspension (incitant certains à transformer leur certificat en titre).

3. Découpler sécurisation et formalisation

3.1 Une demande limitée en certificats

Ce faible besoin en formalisation des propriétaires fonciers ruraux provient principalement de deux facteurs (Burnod *et al.*, 2014) :

- ▷ Le sentiment d'insécurité foncière en milieu rural, postulé comme généralisé par les fondateurs de la réforme, n'est pas systématique. D'une part, les conflits ne concernent qu'une toute petite fraction des parcelles (2 % des parcelles dans l'étude PECF¹⁰). D'autre part, si de nombreux ménages ressentent que leurs droits ne sont pas pleinement assurés dans le long terme, peu d'entre eux craignent de les voir contestés dans le court terme (8,2 % des ménages dans l'étude PECF)¹¹.
- ▷ Les ménages disposent d'un éventail de pratiques de sécurisation et les combinent selon les caractéristiques des parcelles (origine des droits, qualité agronomique, challengers potentiels) et les territoires (entre autres Rakoto, 1995 ; Ottino, 1998 ; Leroy *et al.*, 2006 ; Aubert *et al.*, 2008 ; Sandron, 2008 ; Muttenger, 2010). Le mode de sécurisation foncière primordial en milieu rural est fondé sur la reconnaissance sociale par les pairs et les institutions locales. La volonté de sécuriser des transferts et de valider des droits, par réaction ou par reproduction des pratiques administratives (cf. Lavigne Delville, 2003), s'est également traduite par l'établissement de « petits papiers¹² ». Le recours à une formalisation légale par le certificat ou le titre est finalement la moins courante (cf. illustration 3).

⁹ Certains ayant peu confiance en cet outil associé au gouvernement précédent ou à un projet de développement ou stigmatisé par les services fonciers.

¹⁰ L'étude sur la Perception et les effets de la certification foncière (PECF) a été menée par l'Observatoire du foncier, l'IRD et le Cirad dans 4 régions et 9 communes rurales dotées de guichets fonciers. Elle est basée sur des enquêtes quantitatives auprès de 1 862 ménages (et plus de 7 300 parcelles). Les résultats de l'étude sont représentatifs à l'échelle des 9 communes et non de l'ensemble des communes de l'île.

¹¹ Le cas échéant, les craintes sont liées à l'intervention d'un membre de la famille (50 % des cas) (étude PECF).

¹² Ce sont des actes sous seing privé de vente ou d'héritage ou des attestations de mise en valeur, pour certains enregistrés/délivrés par le *fokontany* ou la commune. Ils valident les transactions et l'origine des droits.

3.2 Les logiques de certification

Les demandes de certificats s'inscrivent dans deux logiques principales (Burnod *et al.*, 2014). La première est une démarche proactive motivée par la volonté de réaffirmer ses droits de propriété (en cas de menaces concrètes pour les ménages les plus pauvres, de façon plus systématique pour les ménages les plus aisés). Une seconde est une logique d'opportunité, suscitée lors des campagnes informationnelles et promotionnelles menées au niveau des villages (72 % des certificats dans étude PECF). Dans les deux cas, le certificat joue positivement sur le sentiment de sécurité foncière des détenteurs, comme le font les petits papiers, mais il est considéré comme offrant une meilleure garantie pour sécuriser les droits des descendants.

Les ménages certifient en priorité les parcelles qui sont les plus importantes en termes économiques et sociaux pour la reproduction du ménage (ex : rizières), les plus soumis à un risque de contestation par un tiers et/ou dans la plupart des cas, celles pour lesquelles ils se considèrent propriétaires à part entière (propriété de fait et absence de régulation (supra)-familiale) (ex : parcelles achetées) (étude PECF ; Boué *et al.*, 2016). Par contre, les ménages, quel que soit leur niveau de richesse et d'éducation, certifient peu les parcelles pour lesquelles ils se sentent détenteurs de droits légitimes et reconnus et/ou sur lesquelles ils ne disposent pas de l'ensemble du faisceau de droits (ex : parcelles héritées) (*opus cit.*).

Dans un contexte de pluralisme juridique, plus ou moins marqué selon les régions, la certification tente de ne valider légalement que les droits socialement reconnus en associant : l'information des villageois, la validation des droits par une commission locale¹³ et, enfin, la possibilité de faire opposition (2 % des demandes au niveau national fin 2012 – Observatoire du foncier). De ce fait, dans les communes où l'équipe communale respecte *a minima* les différentes étapes du processus, la formalisation étant volontaire et non obligatoire, le nombre limité de demandes et la plupart des ménages demeurant soumis au contrôle de leur famille et des institutions locales, la certification est source de sécurisation. Néanmoins, quelques certificats sont délivrés sans que soit respecté le processus établi¹⁴. La certification est alors source d'insécurité et profite à des personnes influentes auxquelles les villageois n'osent pas s'opposer de façon systématique (des cas de mobilisation collective existent).

3.3 Une certification accessible à tous

Le nombre de ménages qui détiennent des certificats est encore limité (9 % en moyenne dans les communes avec GF, étude PECF). Mais leurs profils sont très variés en termes de richesse, d'éducation, d'origine, et d'enclavement du village de résidence¹⁵ (*opus cit.*). La certification n'est pas réservée à une élite mais apparaît au contraire relativement accessible. Cependant, plus les ménages sont aisés et éduqués, plus il est fréquent qu'ils recourent à l'écrit (petits papiers) et à la légalisation de leurs droits fonciers (certificat et nombre de certificats ainsi que titre). Si la question de l'exclusion générée par la certification mérite d'être approfondie au sein des fratries et pour les migrants¹⁶, des premiers résultats positifs ressortent relativement aux questions de

¹³ Composée du chef de *fokontany*, des voisins de la parcelle concernée et des *RaiamandReny* (doyens, notables).

¹⁴ Ces certificats frauduleux sont difficiles à quantifier et, s'ils marquent les esprits, ils sont a priori limités.

¹⁵ Dans l'étude PECF, 10 % des ménages du tercile le plus pauvre détiennent un certificat ; 16 % des détenteurs de certificats n'ont jamais été scolarisés et 47 % n'ont pas dépassé le primaire.

¹⁶ Dans l'étude PECF, les critères d'origine ne semblent pas jouer en la défaveur des non-originares, ces derniers étant pour les trois quarts présents depuis plus de 10 ans et souvent plus aisés que les natifs.

genre. Les femmes ont plus tendance à certifier leurs parcelles que les hommes (PECF) et les parcelles déclarées comme appartenant au couple (environ un quart des parcelles) sont de plus en plus certifiées au nom des deux conjoints (et non uniquement au nom de l'époux¹⁷).

3.4 Le guichet – et non uniquement le certificat – comme facteur de sécurisation

La certification réveille des litiges mais permet aussi d'en résoudre au niveau local comme au niveau des tribunaux. Dans la majorité des cas, le guichet foncier assure l'aiguillage plus que la résolution des conflits (Burnod *et al.*, 2016). En amont, le guichet – au-delà de la certification – contribue à l'autonomisation juridique des populations¹⁸ (Andrianirina *et al.*, 2012). Le guichet est visité par des ménages qui souhaitent seulement obtenir des renseignements et qui, pour la plupart, n'avaient jamais eu l'opportunité de se rendre dans un service foncier¹⁹. Également, mais de façon encore exceptionnelle, le guichet peut être mobilisé pour défendre les droits d'un collectif. Mais, dans la pratique, la propriété privée non titrée (PPNT) n'est reconnue que lorsque l'administration foncière le souhaite et lorsqu'elle est matérialisée par un certificat²⁰. Lors de l'immatriculation de terres au nom de l'État pour les céder en bail à des investisseurs, les représentants de l'État, maire compris, sont susceptibles d'ignorer ou feignent d'ignorer l'existence de la PPNT comme celle des guichets (Burnod *et al.* ; 2013 a et b).

4. Marchés, crédits, investissements : une faible plus-value

Le lien entre attestation légale et accès au crédit paraît encore très ténu à Madagascar. Les garanties foncières sont rarement utilisées et, le cas échéant, les titres, les certificats comme les petits papiers sont mobilisés dans des proportions minimales et similaires (1 % des crédits étudiés²¹). D'une part, les institutions/individus qui octroient des crédits préfèrent utiliser des garanties physiques qui peuvent être aisément saisies et revendues (vélos, bœufs, sacs de riz). D'autre part, les ménages redoutent de mettre leur terre en garantie.

Les liens entre certification et investissement sont loin d'être mécaniques. La sécurisation foncière est une condition facilitatrice mais non suffisante à l'investissement et elle ne se réduit pas à la formalisation légale. La certification, réalisée plus fréquemment après investissement²², s'inscrit ainsi plus dans une dynamique de consolidation des droits et de sécurisation du capital que dans une logique de sécurisation préalable.

Le nombre de parcelles certifiées est trop faible et la certification trop récente pour que l'on puisse analyser ses éventuels effets sur les marchés fonciers et en particulier sur le nombre de transactions, le prix de la terre ou les modes de sécurisation des transferts via un enregistrement

¹⁷ De plus, cette exclusion légale et non réelle des femmes est à étudier dans des cas de divorce ou de décès de l'époux.

¹⁸ Sauf lorsqu'ils effraient les populations pour augmenter la demande en certificats...

¹⁹ Dans l'étude PECF, 20 % des ménages se sont rendus au guichet et les quatre cinquièmes n'avaient jamais consulté de services fonciers.

²⁰ Le seul statut juridique de PPNT, même sans certificat, est censé offrir une première protection légale car l'absence de propriétaire devrait être prouvée pour immatriculer la terre.

²¹ Dans l'étude PECF, peu de ménages ruraux ont accès au crédit (5 % en 2011) et, le cas échéant, les principales sources de crédit sont les institutions de microfinance.

²² Dans l'étude PECF (2011), près de 20 % des ménages ont investi (aménagement sur la parcelle, changement de cultures, intensification des pratiques culturales) sur au moins une de leurs parcelles sur les 5 dernières années.

légal des transferts ou un retour aux petits papiers²³. Néanmoins, les marchés de l'achat-vente et du faire-valoir indirect sont très actifs à Madagascar²⁴ et semblent peu entravés en milieu rural par l'absence d'enregistrement légal des parcelles.

5. Mieux que rien ?

5.1 Superposition plus que substitution

Le guichet foncier et les certificats ont été plus ou moins appropriés selon les communes, et ce, en fonction des enjeux fonciers locaux, de la position des autorités coutumières locales, des actions de l'équipe communale et du rapport plus général de la population à l'État ou aux projets de développement. Ces dispositifs ne se substituent pas aux arrangements fonciers existants. Ils s'y superposent et s'y articulent, contribuant ainsi au pluralisme normatif et institutionnel. En particulier, le certificat censé reconnaître les petits papiers ne les remplace pas :

- ▷ le certificat, qui présente des avantages considérables en termes de coût et de délais par rapport au titre, n'offre pas les mêmes souplesse et accessibilité que les petits papiers et ne bénéficie pas de la même « ancienneté ». Certains usagers le préfèrent pour son moindre coût (autour d'1 €), les instances d'autorités impliquées (famille, chef de *fokontany*) et l'objet de la formalisation (la transaction et non les droits) ;
- ▷ certains guichets, bien que cela ne soit pas obligatoire, exigent des petits papiers pour la constitution des dossiers de certification. Ceci renforce et alourdit un mode administratif de la gestion foncière mais témoigne également d'une articulation entre les instances d'autorité (équipe communale, chef de village, famille). Cette pratique tend aussi à renforcer aux yeux des détenteurs de droits l'utilité des petits papiers²⁵ ;
- ▷ certaines autorités locales ont intérêt à ce que les petits papiers perdurent, ces derniers contribuant au maintien de leur pouvoir et à l'apport de ressources financières.

5.2 Des innovations à défendre et à renforcer

La réforme a engendré des changements majeurs en termes de gouvernance foncière. De nouvelles étapes à franchir étaient inscrites à l'agenda du second acte de la politique foncière pour la période 2015-2030 pour :

- ▷ instituer une plus forte subsidiarité dans la gestion foncière notamment pour la gestion des conflits et l'enregistrement des transferts de propriété (opérations subséquentes en cas d'héritage, donation, achat/vente). La sécurisation des transferts de droits est cruciale car en l'absence d'actualisation de l'information, la sécurisation apportée par les certificats deviendrait caduque (et reproduirait les écueils de l'immatriculation, une grande partie des titres étant encore inscrits au nom des ascendants ou des anciens propriétaires) ;

²³ La plupart des transactions d'achat-vente (90 %) – contre une minorité des transactions de type prêt, location, métayage (10 %) – sont formalisées par un petit papier (PECF, 2011).

²⁴ Dans l'étude PECF : 5 % des parcelles (9 % des rizières) font l'objet de métayage, location ou prêt et 37 % des parcelles ont été achetées (dont un tiers lors de ces 5 dernières années).

²⁵ Ces petits papiers n'ont pas de stricte valeur légale mais ils agissent comme une première preuve de propriété en cas de conflits (Rohegude, 2001 ; Aubert *et al.*, 2008).

- ▷ permettre une plus forte reconnaissance de la diversité des droits afin de sécuriser les terres à tenure collective (terres coutumières et pâturage, formalisation au nom d'un collectif²⁶) ;
- ▷ prendre en compte des problématiques d'accès à la terre pour les opérateurs économiques de toute taille, allant des entreprises aux agriculteurs familiaux, et organiser la complémentarité des usages par le recours à des outils d'aménagement du territoire ;
- ▷ renforcer, en plus des activités de formalisation, les fonctions du guichet foncier relatives à l'information, l'aiguillage des conflits, la fiscalité foncière, la médiation avec les instances coutumières comme avec celles de l'État – forêt, mine, foncier, etc. ;
- ▷ former les agents de guichet, les faire évoluer en fonctionnaires territoriaux et accompagner techniquement, administrativement et financièrement les guichets ;
- ▷ ouvrir les opportunités de décentralisation et de certification en milieu urbain.

Des propositions constructives ont été formulées à cet égard (*Lettre de politique foncière*, 2015, MEPATE) mais certaines ont été contrecarrées par des orientations imposées par l'administration foncière, fragilisant la décentralisation (transformation obligatoire du certificat en titre ; immatriculation des terrains dédiés au développement local, etc.). Cela rappelle l'importance des dispositifs d'information, de débat, de contrôle et de contre-pouvoir dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes.

²⁶ La formalisation peut être au nom d'un collectif disposant d'un statut formel, cas rare dans la pratique. Voir également sur ce point Aubert *et al.*, 2013.

6. Illustrations

Illustration 1 : Évolution du nombre de guichets fonciers et de certificats fonciers

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nb GF ouverts par an	21	22	173	68	76	34	7	69	32	1	7
Nb GF cumulés	21	43	216	284	360	394	401	470	502	503	510
Nb de CF demandés par an	2 061	7 998	50 530	39 211	26 739	24 042	28 635	13 465	19 447	3 438	371
Nb de CF demandés cumulés	2 061	10 059	60 589	99 800	126 539	50 581	179 216	192 681	212 128	215 566	215 937
CF émis par an	906	2 664	17 418	26 737	19 552	16 052	13 216	9 514	8 685	2 557	138
CF émis cumulés	906	3 570	20 988	47 725	67 277	83 329	96 545	106 059	114 744	117 301	117 439

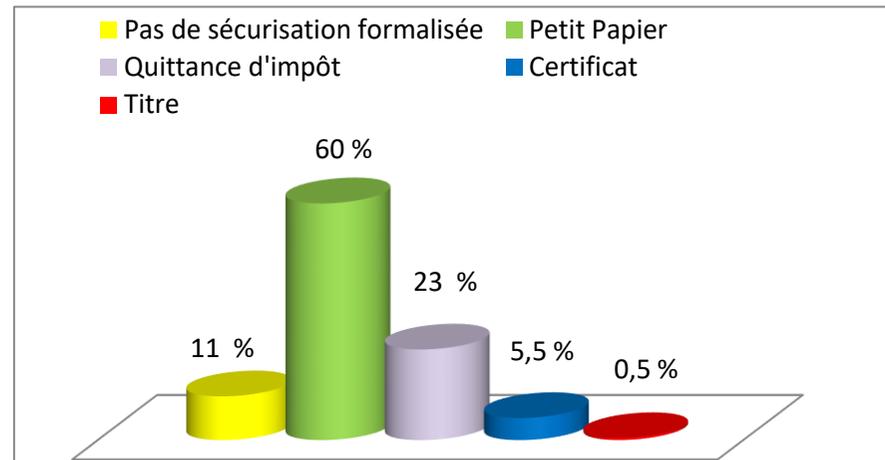
Source : Observatoire du foncier, 2016.

Illustration 2 : Performances des guichets fonciers communaux au niveau national

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CF demandés par commune (moyenne)	98	186	234	138	74	61	71	29	39	7	1
CF émis par commune (moyenne)	43	121	101	393	257	472	1888	138	271	2557	20
Taux de transformation des demandes en CF	44 %	33 %	34 %	68 %	73 %	67 %	46 %	71 %	45 %	74 %	37 %

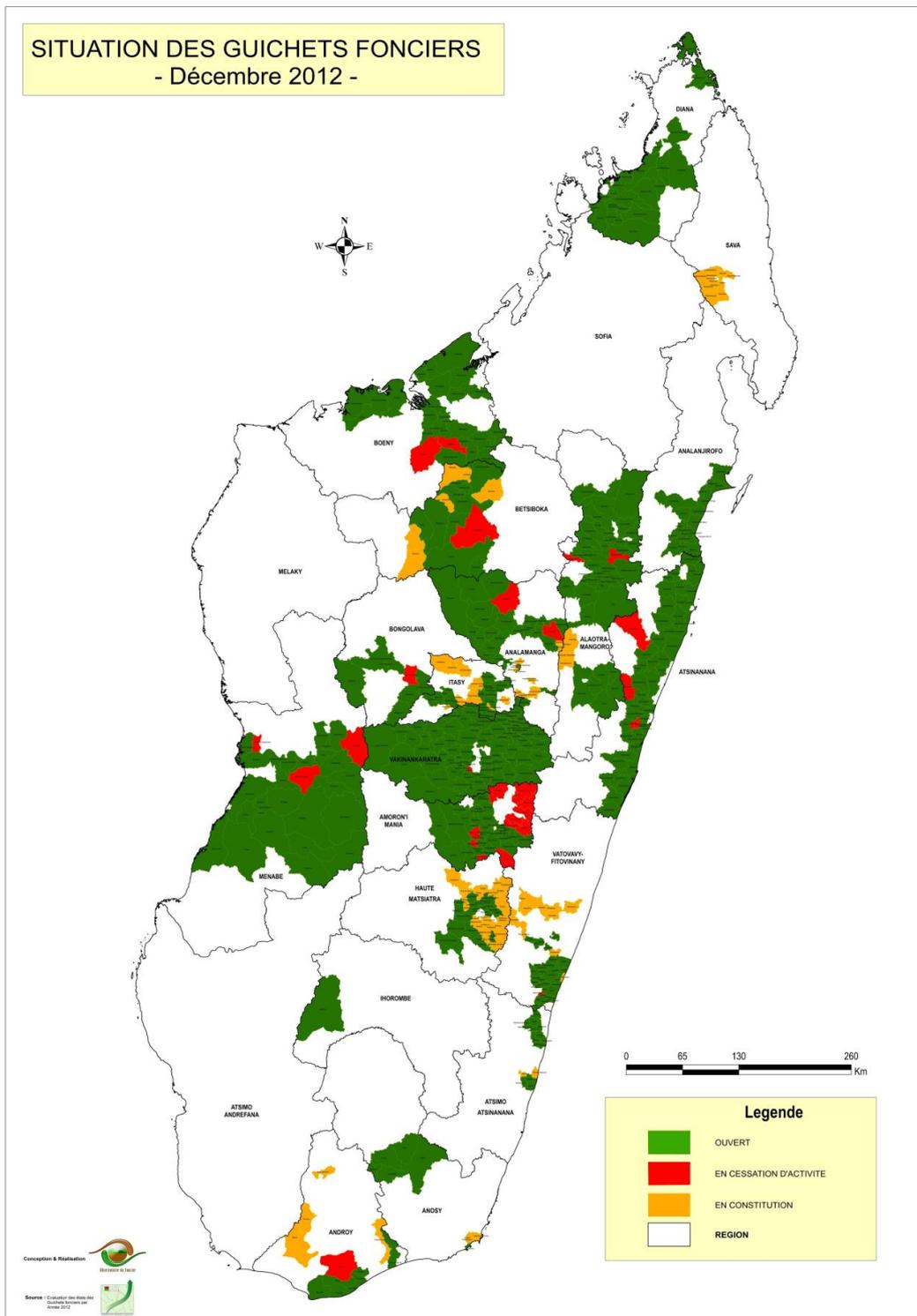
Source : Observatoire du foncier, 2016.

Illustration 3 : Distribution des principaux modes de sécurisation par parcelle* (enquête PECF, 2011)



* On ne considère ici qu'un mode de sécurisation par parcelle (sachant qu'il peut y en avoir plusieurs), celui qualifié de principal par les enquêtés.

Carte 1 : Communes avec guichet foncier selon leur niveau d'activité



Sources : Observatoire du foncier & PNF, 2012.

Bibliographie indicative

À Madagascar et à propos principalement de la gestion foncière décentralisée et de la certification foncière uniquement

Andrianiriana N., Andrianirina-Ratsialonana R., Burnod P., 2012. La décentralisation de la gestion foncière contribue-t-elle au legal empowerment ? *Landscape. Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar*, n°6, juin 2012, 16 p.

Andrianirina N., Andrianirina-Ratsialonana R., Burnod P., 2013. Malagasy local land offices: what are the determinants of their integration in the local governance?. In: World Bank. *Annual Work Bank Conference on Land and Poverty 2013, Washington, USA, April 8-11, 2013*.

Andrianirina-Ratsialonana, R., 2009. Guichet foncier, service communal ou greffon des projets de développement ? *Notes de réflexion de l'Observatoire du Foncier. Landscape 2*. 16 pages

Andrianirina-Ratsialonana, R., 2011. *Madagascar : Cadre d'analyse de la gouvernance foncière*. Washington : Banque mondiale. 172 p.

Andrianirina-Ratsialonana R et Legendre R. (coord.), 2011. Synthèse de l'évaluation de la réforme foncière. Antananarivo : Observatoire du Foncier.

Aubert S., Karpe P., Razafiarison S., Ralambomanana K., Ranaivoson A.T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand A., 2008. Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanadriana, in Sandron S. (ed.), *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antananarivo-Paris, Karthala : 195-209.

Aubert S., Rambintsaoatra S., Razafiarjaona J., 2013. L'insécurité foncière dans et autour des aires protégées de Madagascar : un obstacle à surmonter pour la conservation de la biodiversité et le développement rural, *Développement durable et territoires* (4) 1 [en ligne].

Boué C., Bosc P. M., Colin J.-Ph., 2016. Quelle demande de formalisation légale des droits fonciers ? *Revue Tiers Monde*, (3), 37-64.

Burnod P., Andrianirina-Ratsialonana R., Teyssier A., 2013. Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers agricultures*, 22 (1) : 33-38.

Burnod P., Andrianirina N., Andrianirina-Ratsialonana R., Gubert F., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., Boué C., Rabeantoandro R., Ratovoarinony R., 2014. La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets. Situation en 2011. Antananarivo : Observatoire du Foncier.

Burnod P., Gingembre M., Andrianirina-Ratsialonana R., 2013. Competition over authority and access: International land deals in Madagascar. *Development and Change*, 44 (2) : 357-379.

Comby J., 2011. Évaluation de la réforme foncière à Madagascar. Rapport d'évaluation. Antananarivo : Observatoire du Foncier. 81 pages.

Droy I., Bidou J-E., Rasolofo P., 2010. Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar. *Taloha 19*.

Lavigne Delville Ph., 2003. When farmers use « pieces of paper » to record their land transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the dynamics of institutional innovation. In T. A. Benjaminsen & C. Lund (eds.), *Securing land rights in Africa*. London and Portland, OR: Frank Cass & Co. Lawry, S. (1993).

Le Roy E., Bertrand A., Montagne P., 2006. Gestion des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar ‘, in Bertrand A. (ed.), *L’Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris, Karthala : 368-88.

Muttenger F., 2010. Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts. Paris-Genève, Karthala – Institut de hautes études internationales et du développement.

Rakoto H., 1995. *Chair de la terre, œil de l'eau... Paysanneries et recompositions de campagnes en Imerina (Madagascar)*, Paris : Orstom éditions.

Rochegeude, A., 2010. La nouvelle politique foncière de Madagascar : l’invention de la propriété gasy. LAJP Université, Paris 1. PP – 16 pages.

Sandron, F., 2008. *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antananarivo-Paris : CITE – Karthala.

Ottino P., 1998. *Les champs de l’ancestralité : parenté, alliance et patrimoine à Madagascar*. Paris : Karthala-Orstom.

Teyssier A., Andrianiriana-Ratsialonana R., Razafindralambo R. et Razafindrakoto Y., 2009. Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d’une nouvelle politique foncière, in Colin J.-P. et al. (ed.), *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : IRD Karthala, 273-97.

LES POLITIQUES DE FORMALISATION FONCIERE EN DISCOURS : UNE COMPARAISON DES REGISTRES DE JUSTIFICATION EN AFRIQUE DU SUD, AU MEXIQUE ET A MADAGASCAR²⁷

Par Ward Anseeuw, Emmanuelle Bouquet, Perrine Burnod²⁸

Résumé

Pourquoi formaliser les droits fonciers ? La contribution aborde cette question à travers une analyse comparative des discours portés par les protagonistes de trois projets de formalisation à grande échelle du foncier rural, qui présentent un profil très contrasté en matière d'avancement (abouti au Mexique, en cours à Madagascar, suspendu en Afrique du Sud). Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, reconnus ou non par le cadre légal antérieur, adossés ou non à des formes d'enregistrement officielles, et articulant sous diverses modalités des droits individuels et collectifs. Dans les trois pays, les projets de formalisation portent sur ces régimes de propriété alternatifs. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, matérialisée par l'émission de documents fonciers, pouvant à terme évoluer vers des titres de propriété privée.

La contribution s'appuie sur une analyse approfondie des textes officiels, mais va au-delà en tirant parti de l'expérience empirique particulière des trois auteurs, caractérisée par une présence longue sur leurs terrains respectifs, et une position d'observation participante des protagonistes des débats et de l'action publique aux différents niveaux (national/local, État/collectivités locales/société civile). Ce rapport au terrain permet de déconstruire les discours, de dévoiler des enjeux sous-jacents, de mettre en évidence des formes d'instrumentalisation rhétorique, qui éclairent les processus de conception des réformes.

La contribution examine la pluralité des significations données dans les trois pays au concept fondateur de sécurité foncière. Elle compare également les poids respectifs accordés dans les discours aux deux grandes finalités associées à la sécurisation foncière en milieu rural, l'une de nature économique (la modernisation de l'agriculture), l'autre de nature sociopolitique (le renouvellement du lien État-citoyens), et met en évidence l'importance du discours sociopolitique. La question est alors de savoir si la formalisation foncière constitue un instrument de politique publique approprié au regard de ce type d'enjeux. Le statut des chaînes de causalité est également examiné. Dans les trois pays, la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière est posée comme une équivalence. De même, la relation de causalité entre sécurité foncière et modernisation de l'agriculture via l'investissement est très peu discutée, alors que les marchés du crédit rural sont soumis à de très fortes imperfections. Par ailleurs, le discours sur la formalisation des droits ne s'accompagne pas d'un discours sur la formalisation des transferts (via l'héritage et surtout via le marché foncier). Ce traitement elliptique du thème des transferts peut révéler le caractère politiquement sensible de ces questions, mais il tranche avec la réalité des pratiques locales, et soulève des doutes sur les perspectives d'actualisation des

²⁷ Cet article n'a pas fait l'objet d'une mise à jour depuis sa date d'écriture en décembre 2013.

²⁸ Respectivement Cirad, UMR Art-Dev, ward.ansseeuw@cirad.fr ; Cirad, UMR Moïsa, emmanuelle.bouquet@cirad.fr ; Cirad, UMR Tetis, perrine.burnod@cirad.fr

systèmes de formalisation. Dès lors, la question « pourquoi formaliser » se repose avec acuité.

1. Introduction

Pourquoi formaliser les droits fonciers ? La contribution aborde cette question à travers une analyse comparative des discours portés par les protagonistes de trois projets de formalisation à grande échelle du foncier rural, qui présentent un profil très contrasté en matière d'avancement (abouti au Mexique, en cours à Madagascar, suspendu en Afrique du Sud). Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, reconnus ou non par le cadre légal antérieur, adossés ou non à des formes d'enregistrement officielles, et articulant sous diverses modalités des droits individuels et collectifs. Dans les trois pays, les projets de formalisation portent sur ces régimes de propriété alternatifs. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, matérialisée par l'émission de documents fonciers, pouvant à terme – mais pas nécessairement – évoluer vers des titres de propriété privée.

La contribution s'appuie sur une analyse approfondie des textes officiels, mais va au-delà en tirant parti de l'expérience empirique particulière des trois auteurs, caractérisée par une présence longue sur leurs terrains respectifs, et une position d'observation participante des protagonistes des débats et de l'action publique aux différents niveaux (national/local, État/collectivités locales/société civile). Ce rapport au terrain permet de déconstruire les discours, de dévoiler des enjeux sous-jacents et les angles morts, de mettre en évidence des formes d'instrumentalisation rhétorique, qui éclairent les processus de conception des réformes, traversés par des luttes d'influence, des constructions de coalitions, etc.

Après une présentation des contextes nationaux, des projets de formalisation, et de leur état d'avancement, nous proposerons une grille d'analyse comparative des registres de justification mis en avant par les promoteurs du projet, ainsi que, le cas échéant, par d'autres parties prenantes. Cette grille s'appuie sur les grands volets de justification de la formalisation du foncier rural : (1) formaliser pour sécuriser la propriété foncière ; (2) sécuriser pour moderniser l'agriculture, via l'investissement et le jeu des marchés (de la terre et du crédit notamment) ; (3) sécuriser pour renouveler le contrat social entre l'État et les citoyens.

2. Éléments de contexte

2.1 Le poids du rural et de l'agricole

Les trois pays montrent un profil contrasté en matière de poids du rural et de l'agricole, poids démographique et économique, mais également poids politique.

La population rurale est désormais minoritaire au Mexique et en Afrique du Sud (respectivement 22 % et 38 %), et le secteur agricole ne contribue plus que pour une part marginale au PIB de ces deux pays (moins de 4 %). À Madagascar, la population rurale est largement majoritaire (67 %) et le poids de l'agriculture beaucoup plus conséquent (26 % du PIB). Les trois pays partagent cependant un fort taux de pauvreté rurale (60 % au Mexique, 70 % en Afrique du Sud, 82 % à Madagascar).

Au Mexique et en Afrique du Sud, les structures agricoles montrent des clivages importants entre un secteur de type agro-entrepreneurial (regroupant des formes sociétaires mais également des exploitations familiales capitalisées) et un secteur de petites exploitations peu capitalisées. Ces inégalités socioéconomiques recourent dans une assez grande mesure les conditions d'accès au foncier, sous les différents régimes de propriété (voir infra). Elles ont également une composante raciale (les Noirs, les Indiens). Mais en Afrique du Sud, à la différence de ce qui se passe au Mexique, la population noire représente une majorité démographique, et la question de la réparation des préjudices subis sous l'apartheid est totalement contemporaine et indissociable de la question foncière. Au Mexique, la population indienne est démographiquement très minoritaire, et la question de la réparation foncière a été officiellement « réglée » avec la réforme agraire du début du XX^e siècle.

2.2 Régimes fonciers antérieurs aux projets de formalisation : coexistence propriété privée et formes de propriété alternative, pluralisme juridique

Dans les trois pays, la propriété privée titrée coexiste avec d'autres régimes de propriété foncière, reconnus ou non par le cadre légal antérieur, adossés ou non à des formes d'enregistrement officielles, et articulant sous diverses modalités des droits individuels et collectifs.

En Afrique du Sud et à Madagascar, en l'absence de titre de propriété privée (c'est-à-dire, concrètement, sur la majorité des terres rurales), le principe de présomption de domanialité prévaut. En pratique, l'occupation et la mise en valeur de ces terres sont organisées autour de systèmes de droits locaux, non reconnus légalement, mais associant à des degrés divers des règles issues de répertoires coutumiers²⁹ et de l'appareil d'État, via les autorités des collectivités locales. À Madagascar, le poids relatif du registre coutumier est variable selon les régions. En Afrique du Sud, en revanche, le registre coutumier prime. Au Mexique, la question de la présomption de domanialité ne se pose pas. L'intégralité du territoire se répartit entre terres publiques, terres en propriété privée, et terres ejidales. Le régime de l'ejido, mis en place avec la réforme agraire au début du XX^e siècle, est une combinaison de droits collectifs et individuels, assimilable, en première analyse, à un régime néocoutumier (créé et étroitement encadré par l'État).

Dans les trois pays, ces régimes de propriété non privée s'inscrivent dans un contexte de pluralisme juridique combinant éléments du cadre légal et formes de régulation locale. Ils comprennent, d'une part, des périmètres à usage et modes de gestion collectifs à l'échelle de la communauté tribale/villageoise sud-Africaine, de l'ejido mexicain, et du village ou du lignage malgache : zones de forêt, de pâture, etc. Ils incluent, d'autre part, des périmètres appropriés et exploités de façon individuelle (même si « l'individu » peut de fait être mieux décrit comme un ménage ou une famille³⁰) mais sous contrôle, plus ou moins étroit, d'un collectif local

²⁹ La distinction entre registre coutumier et registre de l'Etat constitue surtout une facilité de langage et ne doit pas être comprise comme une véritable dichotomie. De nombreux travaux ont en effet démonté les mécanismes de coconstruction du coutumier et de l'Etat (voir Platteau, 1992, pour une synthèse). C'est particulièrement le cas en Afrique du Sud, où le système coutumier contemporain est le produit d'une histoire complexe entremêlée avec celle de l'apartheid, et au Mexique, où le régime ejidal est une création juridique de l'Etat.

³⁰ Ce point n'est pas anodin. Assimiler « propriété individuelle » (qui relève en fait d'une logique de patrimoine familial) et « propriété d'un individu » (par défaut, on se ramène généralement au chef de ménage) a en effet des implications sur le contenu des documents délivrés au terme des procédures de formalisation, et des répercussions notamment sur les pratiques de mise en vente (voir infra).

plus large : dans les trois pays, il s'agit typiquement des lots d'habitation, ainsi que des parcelles de culture. La communication se centre sur le cas des parcelles cultivées.

Dans les trois pays, le faisceau des droits individuels sur les parcelles peut être restreint par rapport à la propriété privée, notamment en ce qui concerne les transferts marchands (mise en gage, achat vente et faire-valoir indirect). Au Mexique comme en Afrique du Sud, mise en gage et transactions marchandes sont légalement interdites, mais néanmoins pratiquées. Cela engendre une situation généralisée de pratiques informelles au regard du droit national. À Madagascar, les systèmes de droits locaux associent, dans des proportions variant selon les régions, des formes de propriété individuelle quasiment assimilables à de la propriété privée, et des formes de propriété plus collectives (indivision ou insertion dans des dispositifs coutumiers). Schématiquement, les faisceaux de droits détenus dépendent de l'origine de la parcelle (héritage, achat ou défriche), du territoire concerné (sous contrôle coutumier quand il existe, ou en dehors) et plus largement, des liens qu'entretiennent les détenteurs de droits au sein de leurs collectifs d'appartenance (famille, lignage, clan, ancêtres éloignés communs, etc.). Le faisceau de droits en matière de transferts marchands est soumis à des formes de contrôle du collectif (famille, famille élargie, clan).

Schématiquement, il est interdit de vendre une terre héritée, mais des dérogations sont possibles si le transfert s'effectue dans le cercle intrafamilial. Le cadre légal présente par ailleurs des ambiguïtés relativement au statut normatif des transactions foncières (interdiction légale du métayage dans les années 1970, jamais abrogée ; statuts spécifiques avec interdiction de transfert marchand dans des anciennes zones d'aménagement agricole dirigistes, telles que les périmètres irrigués sous contrôle juridique de l'État). Pour autant, les marchés fonciers (achat-vente et faire-valoir direct) sont actifs, voire très actifs dans certaines zones du pays.

Les dispositifs de formalisation des droits et des mutations sur ces régimes de propriété non privée varient selon les pays. À Madagascar, il est toujours, en théorie, possible d'engager une procédure d'immatriculation aboutissant à l'émission d'un titre de propriété privée. En pratique, ce recours est rare et généralement réservé à une élite économique ou politique. En revanche, de multiples modalités de formalisation locale sont constatées sur le terrain, à travers diverses formes de « petits papiers³¹ ». Au Mexique, le régime de l'ejido est une construction juridique de l'État, matérialisée par des documents juridiques ad hoc. Néanmoins, ceux-ci concernent le périmètre général de l'ejido comme entité collective, et non le périmètre des parcelles individuelles. Au niveau local, les achats de terre peuvent faire l'objet d'une formalisation auprès des autorités de l'ejido et/ou l'administration agraire, via des procédures de réallocation détournées de leur sens originel. Mais ces pratiques qui relèvent du coup de force restent cantonnées à certaines élites locales. De fait, la grande majorité des mutations (achats mais également héritages) restent non formalisées, dans le sens de non adossées à un document écrit, même au niveau local. En Afrique du Sud, sur les terres coutumières, aucun dispositif de formalisation officiel ne préexiste à CLaRA. En revanche, d'autres types de formalisation locale peuvent être mobilisés : petits papiers émis par les chefferies

³¹ Il s'agit actes sous seing privé de vente ou d'héritage ou des attestations de mise en valeur, pour certains délivrés et enregistrés par le *fokontany* ou la commune. Sur les pratiques locales de sécurisation foncière, voir entre autres : Ottino, 1998 ; Leroy *et al.*, 2006 ; Aubert *et al.*, 2008 ; Muttenger, 2010 ; Burnod *et al.*, 2012 ; Boué, 2013.

traditionnelles, mais également reçus de l'administration fiscale – l'attestation de l'acquittement d'un impôt foncier pouvant être considérée comme une preuve de propriété³².

2.3 Les projets³³ de formalisation

■ Terres et acteurs concernés, nature des droits, supports de formalisation

Dans les trois pays, les projets de formalisation portent principalement, voire exclusivement, sur les régimes de propriété alternatifs à la propriété privée³⁴. Il s'agit de leur conférer une reconnaissance légale, et, s'agissant plus précisément des parcelles de culture, de procéder à une reconnaissance des droits individuels. Cette reconnaissance est basée sur le constat d'une occupation non contestée localement, et matérialisée par l'émission de documents officiels (dans le registre du droit national), pouvant à terme – mais pas nécessairement – évoluer vers des titres de propriété privée.

Au Mexique, le Programme de certification des terres ejidales (Procede) fait suite à la promulgation d'une nouvelle loi agraire en 1992. La réforme s'inscrit dans la continuité en ce sens qu'elle maintient l'existence d'un régime foncier ejidal distinct de la propriété privée, et la formalisation officialise l'occupation effective et non conflictuelle du foncier. La formalisation produit des certificats fonciers, émis par le Registre agraire national, un organisme centralisé dépendant du ministère de la Réforme agraire. Ces certificats fonciers sont distincts des titres de propriété privée, à la fois dans la forme et dans le faisceau de droits qu'ils garantissent. Cependant, la nature des droits associés aux certificats marque un assouplissement des restrictions aux pratiques individuelles : les transactions marchandes sont légalisées (certaines formes de contrôle collectif sont néanmoins maintenues, notamment en ce qui concerne les ventes à des extérieurs³⁵), et la détention d'un certificat ouvre la possibilité ultérieure de passer sous le régime de la propriété privée. Les certificats fonciers sont unilatéraux.

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

³² C'est le cas également à Madagascar même si la perception de l'impôt foncier est loin d'être systématique. Au Mexique, les terres ejidales ne sont pas assujetties à l'impôt foncier, et cette exemption perdure avec la réforme de 1992.

³³ Dans cette communication, le terme de projet est utilisé comme synonyme de politique, dans le sens d'une vision et non dans le sens courant des praticiens du développement, réduit au champ opérationnel. Cela permet de traiter l'Afrique du Sud, qui en est précisément restée au stade du projet, sur le même plan que les deux autres pays, où les termes de politique ou réforme peuvent tout aussi bien, voire mieux, s'appliquer.

³⁴ À Madagascar, le projet de formalisation comprend également la mise à jour du registre de la propriété titrée privée, mais ne parvient dans le meilleur des cas qu'à géoréférencer ces titres pour constituer les plans locaux d'occupation foncière, permettant ensuite d'identifier les terres relevant de la propriété privée non titrée et pouvant faire l'objet de délivrance de certificats (voir infra). Au Mexique, la mise à jour du registre de la propriété privée ne rentre pas dans le projet de réforme. Le chantier est pourtant considérable, suite à l'accumulation de mutations non enregistrées. Par ailleurs, la propriété privée n'est pas confinée aux élites, et la désactualisation du registre est susceptible de concerner tout un pan de la petite agriculture familiale. En Afrique du Sud, le registre de la propriété privée n'est pas concerné par une mise à jour mais il est de toute manière bien administré et actualisé.

³⁵ Ces ventes doivent être validées par un vote de l'assemblée générale. Par ailleurs, les membres élus du bureau de l'ejido n'ont pas le droit d'acquérir de la terre *ejidale* pendant la durée de leur mandat. Enfin, le conjoint et les enfants du vendeur jouissent d'un droit de préemption acquisitive.

La loi vise à unifier la diversité des formes de tenure informelles préexistantes, et instaure un nouveau régime de propriété communautaire, combinant éléments collectifs et individuels, ce qui rapproche l’Afrique du Sud du cas mexicain. La légitimité de la propriété est fondée sur la preuve d’une occupation durable³⁶. La formalisation s’appuie sur des « deeds of communal land rights », délivrés par l’office des titres du ministère des Affaires foncières et du Développement rural). Comme au Mexique, il s’agit de documents distincts des titres de propriété privée, et recouvrant un faisceau de droits distinct également. Dans ce nouveau régime foncier, les transactions foncières sont autorisées, sous contrôle du collectif (à travers des « land administration committees »). Comme au Mexique, il est prévu des passerelles ultérieures vers le régime de la propriété privée.

À Madagascar, la réforme foncière de 2005³⁷ met fin à la présomption de domanialité (comme en Afrique du Sud) et instaure un nouveau régime juridique appelé « propriété privée non titrée » (à la différence de ce qui se passe en Afrique du Sud). Cette propriété privée non titrée peut faire l’objet de formalisation, à l’issue d’une procédure de reconnaissance locale d’une occupation pacifique, avec l’émission d’un certificat foncier, distinct dans sa forme du titre de propriété privée. Ces certificats sont émis par des guichets fonciers placés sous la compétence des communes. Alors que ce n’est pas le cas dans les deux autres pays, les certificats fonciers à Madagascar formalisent un faisceau de droits similaire à celui de la propriété privée, et constituent par conséquent une alternative juridiquement équivalente au titre. Le certificat peut faire l’objet de transferts (vente, héritage, hypothèque), le soin de la définition des conditions d’enregistrement de ces transferts étant confié à chaque guichet. À la différence de ce qui se passe au Mexique, les certificats fonciers peuvent être pluri-nominatifs (aux noms des deux conjoints, ou des membres d’une fratrie).

Au Mexique comme en Afrique du Sud, il est prévu que la délivrance des certificats fonciers se fasse en réponse à une sollicitation de l’administration par les communautés concernées, et soit gratuite pour les bénéficiaires. À Madagascar, la formalisation repose également sur le principe de l’optionnalité, mais le service est payant (à charge pour chaque guichet foncier de fixer une grille tarifaire propre).

■ Le rôle et les prérogatives des instances collectives locales

Dans les trois pays, le projet de formalisation précise également le périmètre des pouvoirs des instances collectives locales, en les cantonnant à un rôle d’administration foncière, plus ou moins élargi. À Madagascar, la nouvelle politique foncière marque une rupture avec le monopole que détenait jusqu’alors l’administration foncière. Avancée notable dans un processus de décentralisation, elle confère aux communes de nouvelles compétences relatives à l’enregistrement des droits fonciers (et des mutations ultérieures). Mais ces compétences ne sont pas étendues à d’autres dimensions de la gestion foncière (arbitrage des conflits, validation des transactions, allocation de terres). Au Mexique, les instances de l’ejido, qui étaient investies d’un rôle important en matière de contrôle, de sanction, et d’allocation de droits, perdent l’essentiel de leurs prérogatives avec la réforme, y compris en matière d’enregistrement des

³⁶ Occupation durable signifie « l’occupation d’une terre par une personne sur une période continue d’au moins cinq ans, antérieure au 31 décembre 1997, comme si cette personne en était propriétaire, ouvertement, sans recours à la force ni permission du propriétaire. » (CLaRA, 2004a, Chapitre 1 : Définitions). On retrouve ce principe de prescription acquisitive, ainsi que la durée de cinq années, dans la loi agraire mexicaine.

³⁷ Lois 2005-019 et 2006-031.

droits, cette faculté étant recentralisée au niveau du Registre agraire national. C'est également le cas en Afrique du Sud, où la formalisation devrait limiter les pouvoirs tribaux, c'est-à-dire des chefs coutumiers, en faveur d'institutions locales présentées comme plus démocratiques. Au niveau de la communauté, le Comité d'administration foncière (LAC), démocratiquement élu pour 5 ans, est investi, comme son nom l'indique, d'une fonction d'administration des terres communautaires, limitée à l'enregistrement des droits et des mutations, ainsi que la fourniture d'assistance et de médiation en cas de conflits. Les décisions de ce comité ainsi que leur mise en œuvre sont par ailleurs placées sous le contrôle et l'approbation d'un Conseil des droits fonciers (Land Right Board), dépendant du ministère des Affaires foncières. La formulation de CLaRA est cependant ambiguë à plusieurs titres. D'une part, elle laisse entendre que les comités pourraient être amenés à assumer des fonctions d'allocation foncière, notamment en faveur des catégories « vulnérables » (femmes, jeunes, invalides). D'autre part l'article 22, indiquant que les individus détenant des « traditional leadership positions » ne sont pas habilités à siéger dans les comités, vient contredire l'article 21, indiquant que les fonctions du comité peuvent être assumées par les conseils coutumiers traditionnels, à la condition que ces derniers se conforment à certaines règles relatives à la représentation des femmes (un tiers des membres du comité), et que leurs prérogatives se limitent à l'administration foncière (par opposition au « traditional leadership »). Dans le cas sud-africain, la marque des luttes d'influence dans le processus de rédaction de la loi est ainsi clairement visible.

■ État d'avancement en 2013

Au Mexique, le Procédé est officiellement conclu depuis 2006 (soit 13 ans après son démarrage). Il a abouti à la délivrance de 5 millions de certificats parcellaires individuels et 2 millions de certificats collectifs (correspondant respectivement à 26 et 62 millions d'hectares) à 29 000 ejidos et 4,2 millions de bénéficiaires individuels. Des questions de plus en plus pressantes se posent néanmoins au sujet de l'actualisation du Procédé, en lien avec le sous-enregistrement des mutations.

À Madagascar, le processus est en cours. En l'espace de 6 ans, 483 guichets communaux ont été créés (ce qui couvre un tiers des communes). Bien que quelques rares guichets aient été créés de façon autonome, la plupart ont été mis en place au rythme des financements disponibles des bailleurs, fortement ralenti depuis la crise politique de 2009. Fin 2012, environ 180 000 demandes avaient été déposées et 96 000 certificats délivrés, portant sur une superficie totale d'environ 100 000 hectares.

En Afrique du Sud, le projet de formalisation est suspendu depuis la déclaration par la Cour suprême de non-constitutionnalité de CLaRA en 2010. La non-constitutionnalité porte sur des points de procédure mais représente néanmoins l'aboutissement d'une démarche de blocage portée par des communautés locales, avec le support d'acteurs de la société civile et du monde académique, axée sur le thème de la gouvernance foncière locale et du risque d'abus de la part des chefferies coutumières.

3. Les discours de la formalisation

Cette section s'intéresse aux discours portés par les promoteurs des projets de formalisation, au sein de l'appareil d'État³⁸. Elle en présente les principaux éléments de langage, ainsi que leur raccordement théorique, en examinant les concepts mobilisés, les définitions qui les sous-tendent, et les chaînes de causalité mises en avant. Cette section s'attache également à resituer ces discours dans leur contexte national, historique et politique, et à en faire ressortir les éventuelles zones d'ombres, les ambivalences, la dimension instrumentale (promouvoir une idéologie, assurer des financements des bailleurs, construire une légitimité locale, faciliter la mise en œuvre opérationnelle, désamorcer des controverses).

3.1 Formaliser pour mettre un terme à l'insécurité foncière

Dans les trois pays, l'objectif mis en avant est de mettre un terme à l'insécurité foncière. Cependant, l'insécurité foncière est un concept polysémique³⁹. On peut distinguer deux grands pôles, non antinomiques (Lavigne Delville *et al.*, 1998 ; Sjaastad and Bromley, 1997, 2000 ; pour une synthèse récente voir Arnot *et al.*, 2011). Le premier se réfère à la substance des droits, et notamment à l'étendue du faisceau de droits individuels (par rapport à l'étalon que constituerait la propriété privée). Le deuxième se réfère au niveau d'assurance quant à la possibilité d'exercice de ces droits dans la durée. La conception de l'insécurité dans les trois pays, telle que posée ou implicite dans les discours, est susceptible de varier le long de ce continuum.

Au Mexique, l'insécurité foncière est plutôt envisagée sous l'angle du faisceau de droits, et, symétriquement, la sécurisation foncière est plutôt présentée comme l'élargissement des prérogatives individuelles⁴⁰, au détriment des formes de régulation collective. À Madagascar et en Afrique du Sud, l'insécurité foncière est davantage posée en termes d'assurance dans l'exercice des droits fonciers. À Madagascar, l'insécurité est présentée comme généralisée, sans qu'une définition précise soit fournie ni que des causes soient explicitement énoncées, au-delà de l'absence de formalisation). Le faisceau de droits référent est celui de la propriété privée individuelle (la lettre de politique foncière annonce ainsi la fin des régulations coutumières), mais il reste émaillé des ambiguïtés liées à l'empilement des cadres législatifs antérieurs et des normes de régulation au sein des familles élargies. En Afrique du Sud, la définition de l'insécurité est à la fois individuelle et collective, et elle est par ailleurs explicitement adossée à l'histoire raciale du pays. La Constitution établit ainsi la responsabilité

³⁸ La communication se concentre sur les discours autour du projet de formalisation en tant que politique publique. Il est intéressant de noter qu'au Mexique et à Madagascar, l'appareil d'État a également cherché à favoriser la production d'un discours scientifique autour des questions foncières en général. Au Mexique, cela s'est traduit par la création d'une revue à comité de lecture, éditée par une dépendance de l'Administration agraire. À Madagascar, cela s'est traduit par la création d'un Observatoire du foncier, placé sous la dépendance du ministère de l'Agriculture puis, dans un deuxième temps, du Service des domaines. En Afrique du Sud, la production du discours scientifique est prise en charge directement par le milieu académique, davantage raccordé sur la société civile que sur l'appareil d'État.

³⁹ La contribution se concentre sur la sécurité de la propriété foncière (même dans le cas de régime distinct de celui de la propriété privée). Cette définition exclut les considérations de sécurité de la tenure pour les tenanciers (fermiers, métayers). L'Afrique du Sud a élaboré des dispositifs spécifiques à l'intention des tenanciers, mais ceux-ci sortent du cadre de cette contribution. Au Mexique et à Madagascar, en revanche, la catégorie des tenanciers est absente de la politique foncière.

⁴⁰ Mais cela ne va pas sans ambivalence. L'expression la plus manifeste de ces nouvelles prérogatives individuelles est en effet le droit de vendre ou d'acheter de la terre ejidale. Or, les promoteurs de la réforme ne communiquent pratiquement pas là-dessus, le thème étant considéré comme trop sensible (cf. infra).

de l'État : « ... A person or community whose tenure of land is legally insecure **as a result of past racially discriminatory laws or practices**⁴¹ is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to tenure which is legally secure, or to comparable redress. »

Dans aucun des trois pays, la relation entre formalisation des droits (assimilée à l'émission de documents fonciers) et sécurisation foncière n'est posée comme problématique, ni discutée. Cette relation (et son corollaire inversé : informalité égale insécurité) est posée comme une équivalence allant de soi, alors même que de nombreux travaux scientifiques depuis les années 1990 ont contribué à la remettre en cause, en mettant en avant la nécessité de préciser l'identité des acteurs, la nature des droits, et la teneur des enjeux locaux (Bruce et Migot-Adholla (eds), 1994 ; Lavigne Delville (eds), 1998 ; Benjaminsen et Lund (eds), 2003 ; Colin *et al.* (eds), 2009). En Afrique du Sud, c'est précisément le caractère controversé de cette relation qui contribue à expliquer la situation de blocage actuel. Au Mexique et à Madagascar, les données de terrain des auteurs ne permettent pas de confirmer la thèse d'une situation ni même d'un sentiment d'insécurité généralisé (même si des conflits et des abus peuvent évidemment être observés çà et là). Ce discours, qui se présente comme un diagnostic, semble surtout destiné à construire une légitimité au projet de réforme, vis-à-vis de différents types d'acteurs. À Madagascar, il s'agit de convaincre les bailleurs de financer la réforme et d'aller dans le sens des discours des décideurs publics. Au Mexique, où la réforme est financée en intégralité sur des fonds fédéraux, l'enjeu est de nature politique : il s'agit de présenter un projet technocratique « top-down » comme une réponse de l'État à une demande qui émanerait de la base.

Un aspect particulier concerne le rôle de l'appartenance à un collectif en tant que source de sécurisation. Au Mexique, les discours autour de la réforme intègrent cette dimension en mettant l'accent sur la préservation du système ejidal (avec un aménagement substantiel de ses modalités de gouvernance), en complément du processus de certification individuelle. En Afrique du Sud, la dimension de l'appartenance à la communauté est également prise en compte, puisque CLaRa lui confère une reconnaissance légale. Mais le lien entre appartenance communautaire et sécurité foncière n'est pas plus univoque que celui entre formalisation et sécurité foncière. Les ambiguïtés dans le texte de CLaRa (cf. supra) l'illustrent bien. Pour les chefs coutumiers, qui sont en position de monnayer leur soutien politique lors des élections présidentielles et législatives de 2004, l'enjeu est de mobiliser ce type de discours pour maintenir leurs prérogatives locales. Pour la société civile, qui se fait l'écho des membres des communautés, l'enjeu derrière l'argument communautaire est au contraire de démocratiser le jeu local (le système de gouvernance coutumier est parfois qualifié de « néo-féodal ») et de faire entendre la voix d'autres sous-groupes (notamment les femmes et les jeunes). Et de fait, le projet sud-africain achoppe sur cette question des modalités de gouvernance foncière au sein des communautés.

Depuis quelques années, au niveau international, la question de l'insécurité foncière sur les terres non titrées est étroitement associée au phénomène des grandes acquisitions foncières, impliquant souvent des capitaux étrangers (le projet Daewoo à Madagascar, bien qu'abandonné, est souvent présenté comme le point de départ). Cette dimension est absente des discours autour des projets de formalisation dans les trois pays, tout simplement parce que ces projets sont antérieurs à l'émergence de cette nouvelle façon de poser le problème. À Madagascar, l'observatoire du foncier a mené des travaux pour évaluer les implications de ces nouvelles

⁴¹ C'est nous qui le soulignons.

formes d'investissement sur la sécurité foncière locale, en tenant compte des nouveaux dispositifs de sécurisation que constituent les guichets fonciers et les certificats (Burnod *et al.*, 2013a, b). Au Mexique, le processus de formalisation s'est déroulé entre 1993 et 2006. La question ne s'est donc jamais posée de cette manière, mais elle trouve des échos dans le thème de la lutte contre le latifundisme, qui a été central dans le processus de construction historique de la légitimité de l'État Mexicain. L'interdiction de marché foncier sur les terres ejidales avant la réforme visait précisément à contrecarrer des dynamiques de reconcentration foncière via l'achat ou la location de terres. En Afrique du Sud, les grandes acquisitions foncières avec capitaux étrangers concernent les terres privées uniquement. Cependant, les terres coutumières peuvent faire l'objet d'opérations de prospection et d'extraction minière, ce qui pose des problèmes spécifiques de sécurité de la tenure, qui peuvent renvoyer à des questions de gouvernance locale, lorsque les chefs coutumiers négocient directement avec les compagnies minières.

3.2 Sécuriser le foncier pour moderniser l'agriculture

La théorie des droits de propriété établit un lien entre sécurité foncière (généralement assimilée à propriété privée avec titre) et développement économique, à travers l'incitation à l'investissement et le développement des marchés, en particulier le marché de la terre (qui doit permettre l'allocation de la terre aux producteurs les plus efficaces) et celui du crédit (qui doit assurer l'adéquation entre les flux de trésorerie et les besoins de financement). Ce lien peut se décliner selon les différents régimes de propriété.

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

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

De même que la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière est posée comme une équivalence, la relation de causalité entre sécurité foncière et modernisation de l'agriculture via l'investissement est très peu discutée, alors que les marchés du crédit rural sont soumis à de très fortes imperfections. L'interprétation proposée plus haut (convaincre les bailleurs et décideurs à Madagascar, se présenter comme une réforme répondant à une demande de la base au Mexique), nous semble pertinente ici également. Par ailleurs, le thème des marchés fonciers (à l'achat-vente comme en faire-valoir indirect) est absent des discours ou alors traité de manière très elliptique, alors qu'il est central dans l'argumentaire de la théorie économique. Cette évanescence tranche à la fois avec le caractère central du marché foncier dans la théorie

économique, avec la réalité des pratiques sur le terrain, et avec l'ampleur des enjeux sous-jacents. Au Mexique, le thème est clairement perçu comme politiquement explosif, en raison de ses racines historiques et de ses implications potentielles en termes d'inégalité. À Madagascar, même si le métayage a été interdit dans les années 1970, le thème du marché foncier ne semble pas aussi sensible.

Par contraste, en Afrique du Sud, le projet de formalisation est totalement déconnecté des questions agricoles. Dans le texte de CLaRA, il n'est jamais fait mention d'agriculture (ou plus largement de développement économique), sauf pour des dispositions administratives relevant du ministère de l'Agriculture. Même si la Banque mondiale a pesé vers la fin des années 1990, en pleine période de programmes d'ajustement structurel, pour introduire une composante de développement dans les objectifs de réforme foncière, il semble que cela soit resté à un niveau très général, et plus orienté vers le développement local que sur la modernisation de l'agriculture, qui reste portée par d'autres acteurs institutionnels. Le projet de CLaRA est porté par le ministère des Affaires foncières (rebaptisé par la suite ministère de la Réforme foncière et du Développement rural), en déconnexion avec le ministère de l'Agriculture.

3.3 Sécuriser le foncier pour renouveler le contrat social État-citoyen

Dans les trois pays, la formalisation des droits (y compris dans le processus qui aboutit à l'établissement d'un certificat foncier) fait également l'objet d'une justification d'ordre politique et symbolique, au titre d'un renouvellement du contrat social liant l'État et les citoyens concernés. Comme nous venons de le voir, ce registre de justification est quasiment exclusif en Afrique du Sud. Au Mexique et à Madagascar, les deux registres (contrat social et développement économique) se complètent. Une différence supplémentaire, dans la nature de l'argumentaire, peut également être relevée.

■ Réparer des préjudices

En Afrique du Sud, le discours se situe clairement dans une logique de réparation, découlant de promesses formulées dans la Constitution de 1996 sur l'homogénéisation du pays et l'inclusion des territoires marginalisés sous l'apartheid (on peut d'ailleurs établir un parallèle entre cette Constitution porteuse d'engagements de réparation et la Constitution mexicaine de 1917, rédigée au terme de sept années de révolution et de guerre civile). La population noire n'est pas la seule catégorie signalée comme devant faire l'objet de réparation sur le plan foncier. La dimension de genre est également très présente.

■ Associer la société civile au processus législatif

En Afrique du Sud, CLaRA s'inscrit dans un registre de discours généralisé dans la période post-apartheid, visant à afficher une dynamique de démocratisation de la vie publique à travers de nouvelles formes de gouvernance favorisant, entre autres, la transparence dans la prise de décision et la redevabilité des décideurs. CLaRA a ainsi été vantée comme étant le processus le plus inclusif de l'histoire législative du pays⁴². Le texte final de CLaRA est effectivement le résultat d'une longue phase de rédaction de versions successives portant la marque des différents acteurs engagés ? Les multiples modifications apportées au texte durant tout le long processus de discussions, débats, consultations et lobbying, témoignent de l'engagement d'un large éventail d'acteurs (pouvoirs politiques, administrations, autorités tribales, communauté

⁴² Même si cela a abouti (paradoxalement ?) à la paralysie du projet.

académique, société civile) sur plusieurs aspects de la loi, qui débordent souvent le strict cadre de la formalisation des droits communautaires (par exemple, la délimitation des périmètres de pouvoir des autorités tribales et du ministère, le processus de consultation, les droits des femmes).

À Madagascar, des ateliers organisés au début des années 2000 par la société civile et la recherche ont permis d'interpeller les décideurs et les bailleurs et de poser des premiers jalons. Mais on ne peut pas pour autant parler d'un processus entièrement participatif et ascendant. La construction de la réforme est surtout un processus piloté de manière technique par des experts. Au Mexique, le processus de rédaction de la loi agraire a été très descendant et déconnecté des revendications du secteur ejidal, plus orientées sur des questions de production et de mise en marché.

■ Accompagner l'évolution des droits fonciers locaux

On retrouve dans les trois pays des déclinaisons du paradigme d'accompagnement des droits fonciers locaux, formalisé par Bruce et Migot Adholla (1994). Cette ligne d'argumentaire trouve une traduction dans la façon dont sont présentées les procédures de formalisation⁴³. Dans les trois pays, le dispositif central est celui de la reconnaissance contradictoire de la situation foncière locale, qui incorpore des possibilités de recours en différents points du processus, assorties de mécanismes de résolution des conflits. À Madagascar, la lettre de politique foncière parle de « rapprocher le légal et le légitime », ou encore de « cadastre citoyen ». En Afrique du Sud, le texte de CLaRA consacre de longs développements à la procédure de reconnaissance des droits communaux, évoquant une enquête locale « approfondie » et « inclusive ».

Par contre en ce qui concerne les procédures connexes (résolution des conflits post-enregistrement, validation et enregistrement des mutations), les discours perdent en clarté. À Madagascar, les procédures mêmes ne sont pas définies par la loi, à charge pour les institutions (guichets, communes, districts, etc.) de se répartir et d'en assurer la finalisation opérationnelle. Il est également intéressant de noter que malgré le discours sur « le légal et le légitime », les procédures préexistantes d'enregistrement des mutations (qui s'appuient sur des petits papiers avec différentes modalités de validation par des instances officielles), sont complètement passées sous silence. C'est le cas pour les achats-ventes mais également pour les transmissions par héritage, et notamment pour les indivisions. Au Mexique, les procédures administratives existent, mais leur traitement dans le discours est hétérogène : l'accent est mis sur la résolution des conflits et sur les transmissions par héritage ; les questions de validation et enregistrement des achats-ventes sont totalement escamotées.

■ Répondre à une demande d'en bas

Un argumentaire lié au précédent consiste à poser le projet de formalisation comme répondant à une demande émanant du bas. Cet élément de discours est très net dans le cas du Mexique et de Madagascar, moins dans le cas de l'Afrique du Sud, où la question a été tournée différemment (à travers le caractère inclusif du processus même de rédaction de la loi). Au Mexique, l'exposition des motifs de la loi agraire de 1992 indique textuellement « les paysans

⁴³ Au Mexique et à Madagascar, l'argumentaire se formule également sous l'angle de l'amélioration de la qualité des interactions entre l'administration et les usagers. L'accent est mis sur l'accessibilité, la proximité et la transparence.

demandent le changement ». Le manuel d'opération du Procédé insiste sur le caractère optionnel du dispositif, censé révéler une demande. À Madagascar, la lettre de politique foncière de 2005 parle de « demande massive en sécurisation foncière », et la procédure est optionnelle également.

Il est possible de porter un regard rétrospectif sur cet élément de discours. Au Mexique, le fait que le Procédé ait finalement couvert de manière quasiment exhaustive le périmètre du secteur ejidal semble appuyer en première analyse l'argument de la demande. Cependant, il serait plus précis de parler de demande induite, ou de non-opposition plutôt que de demande spontanée. L'administration mexicaine a en effet déployé des efforts très conséquents pour amener les ejidos à participer au Procédé. Le caractère gratuit de la formalisation a également facilité l'adhésion au programme. À Madagascar, où la formalisation est payante et où les guichets fonciers sont loin de disposer d'une capacité de promotion comparable à celle observée au Mexique, le constat en 2012 tend à considérablement réviser le discours d'une demande massive (même s'il est probablement trop tôt pour formuler la conclusion inverse). Au niveau national, fin 2012, environ 180 000 demandes ont été déposées. Si ce chiffre est conséquent au regard du nombre de titres délivrés ces dernières décennies, il est source d'interrogations une fois rapporté à l'échelle communale. En moyenne, la demande en certificats a oscillé entre 38 à 261 certificats par commune et par an.

4. Conclusion

La contribution propose une analyse comparative des registres de justification mis en avant par les promoteurs de projets de formalisation à grande échelle du foncier rural au Mexique, à Madagascar, et en Afrique du Sud. Ces registres se déclinent selon des modalités distinctes et sont porteurs de significations et d'enjeux différents selon les acteurs qui les manient et les contextes où ils se déploient. La contribution discute en particulier du sens donné dans les trois pays au concept fondateur de sécurité foncière. Au-delà des différences de définition (sur l'étendue des droits et/ou sur l'assurance quant à l'exercice de ces droits), un point commun est que dans aucun des trois pays, la relation entre formalisation des droits et sécurisation foncière n'est posée comme problématique. Cette relation est posée comme une équivalence allant de soi, alors même que de nombreux travaux scientifiques depuis les années 1990 ont contribué à la remettre en cause.

De fait, dans les trois pays, les travaux de terrain confirment une situation beaucoup plus nuancée. En Afrique du Sud, c'est précisément le caractère controversé de cette relation, et les divergences d'interprétation par les différentes parties prenantes, qui contribue à expliquer la situation de blocage actuel. Au Mexique et à Madagascar, le recours à la formalisation ne peut pas être directement interprété comme une confirmation a posteriori de ce type de discours. Au Mexique, la « demande » de formalisation a été largement induite par une politique volontariste, et ne traduisait pas nécessairement un sentiment d'insécurité sur le terrain⁴⁴. À Madagascar, la demande observée reste encore en deçà du diagnostic initial. En outre, dans les deux pays, la formalisation ne se substitue pas aux pratiques de sécurisation antérieures, mais vient plutôt s'ajouter à un menu d'option préexistant.

La contribution compare également les poids respectifs accordés dans les discours aux deux grandes finalités associées à la sécurisation foncière en milieu rural, l'une de nature économique

⁴⁴ Ce constat n'enlève rien à la qualité des moyens mis en œuvre par le Procédé, ni au niveau de satisfaction globalement élevé exprimé ex-post par les bénéficiaires.

(la modernisation de l'agriculture), l'autre de nature sociopolitique (le renouvellement du lien État-citoyens). Ces questions se posent de manière différente dans les trois pays, en lien avec leur trajectoire historique, politique et économique. Cependant, un point commun est l'importance du discours sociopolitique. En Afrique du Sud, le discours économique n'est même pas mobilisé pour justifier le projet de formalisation. La question est alors de savoir si la formalisation foncière constitue un instrument de politique publique approprié au regard de ce type d'enjeux.

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

Bibliographie indicative

Arnot C., Luckert M., & Boxall P. (2011). What is tenure security? Conceptual implications for empirical analysis. *Land Economics*, 87(2), 297-311.

Anseuw W. & Bouquet E. (2010). The renovation of public policy and the politics of communal land reform in South Africa. Paris, AFD, Comité technique Foncier et développement, Collection 'Focales', 104 p. (Accessible at: <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche/rapports-finaux>).

Aubert S. and Karpe P., Razafiarison S., Ralambomanana K., Ranaivoson A.T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand A. (2008). Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanadriana, in Sandron S.(ed.) *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*. Antananarivo-Paris : Karthala : 195-209.

Benjaminsen T., & Lund C. (Eds.). (2003). *Securing land rights in Africa*. London: Frank Cass.

Boué C. (2013). Changement institutionnel et pratiques de sécurisation des droits fonciers. Le cas d'une commune rurale des hautes terres malgaches. (PhD – Thèse de doctorat), Université Montpellier 1 - Supagro Montpellier, Montpellier.

Bouquet E. (2009). State-led land reform and local institutional change: land titles, land markets and tenure security in Mexican communities. *World Development*, 37(8), 1390-1399.

Bruce J., & Migot-Adholla S. (Eds.). (1994). Searching for land tenure security in Africa. Dubuque: Kendall/Hunt.

Burnod P., Andrianirina N., Boue C., Gubert F., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., Rabeantoandro R., Ratovoariny R. (2012). Land reform and certification in Madagascar: does perception of

tenure security matter and change? : *Annual World Bank Conference on Land and Poverty*, Washington, USA, 23-26 April, 2012.

Burnod P., Andrianirina Ratsialonana R., & Teyssier A. (2013a). Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers Agricultures*, 22(1), 33-38.

Burnod P., Gingembre M., & Andrianirina Ratsialonana R. (2013b). Competition over Authority and Access: International Land Deals in Madagascar. *Development and Change*, 44(2), 357-379.

Claassens A. 2003. "Community views on the Communal Land Rights Bill", Program for Land and Agrarian Studies, *Research Report No. 15*. 117.

Colin J.-P., Le Meur P.-Y., & Léonard E. (2009). Introduction. Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers. In J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur & E. Léonard (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales* (pp. 1-68). Paris : Karthala.

Comby J. 2011. Évaluation de la réforme foncière à Madagascar. Rapport d'évaluation. Antananarivo : Observatoire du Foncier. 81 pages.

Department of Land Affairs 2004, "Communal Land Rights Act", 2004, Act No. 11 of 2004. Pretoria, *Government Gazette*, Vol. 469, 20 July 2004, No. 26590. <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=67949>

Lavigne Delville, P. (1998). La sécurisation de l'accès aux ressources par le titre ou l'inscription dans la communauté ? In P. Lavigne Delville (ed.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* (pp. 76-86). Paris : Karthala.

Lavigne Delville, P. (1998) (ed.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris : Karthala.

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. (1996) (ed.), *La sécurisation foncière en Afrique ; pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris : Karthala.

Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, 2005. Lettre de Politique Foncière. <http://www.maep.gov.mg/lpf.htm>

Muttenter F., 2010. *Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts*. Paris-Genève : Karthala – Institut de hautes études internationales et du développement.

Ottino P. (1998). *Les champs de l'ancestralité à Madagascar. Parenté, alliance et patrimoine*. Paris : Karthala- Orstom.

Platteau J.-P. (1992). Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa: controversies and guidelines. In. Rome: FAO.

Sjaastad E., & Bromley D. W. (1997). Indigenous land rights in sub-Saharan Africa: Appropriation, security and investment demand. *World Development*, 25(4), 549-562.

Sjaastad E., & Bromley D. W. (2000). The prejudices of property rights. On individualism, specificity and security in property regimes. *Development policy review*, 18(4), 365-389.

Téllez L. (Ed.). (1993). *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Teyssier A., Andrianiriana-Ratsialonana R., Razafindralambo R. and Razafindrakoto Y. 2009. Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière, In Colin J.-P. *et al.* (eds), *Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : IRD Karthala, 273-97.

FORMALISER OU SECURISER ? LEÇONS DE L'EXPERIENCE SENEGALAISE DANS LA VALLEE DU SENEGAL⁴⁵

Par Patrick d'Aquino, Sidy Mohamed Seck

Préambule

L'objet de cette communication est d'analyser les mécanismes mis en œuvre au Sénégal pour améliorer la situation foncière. Il est cependant impossible d'effectuer ce type d'analyse sans la mettre en perspective avec une grille d'évaluation des intérêts et résultats de ces mécanismes. Or, qui dit grille d'évaluation dit « valeur » attribuée aux différents effets potentiels, recherchés ou non désirés. La première partie de notre communication s'attachera donc à identifier les différents « pourquoi » potentiels à l'origine des « comment » mis en œuvre. C'est grâce à cette première partie que nous pourrons ensuite analyser les mécanismes mis en œuvre, en situant leurs objectifs et leurs effets par rapport aux différents « pourquoi » possibles.

Les enjeux de l'action publique foncière au Sénégal : sécuriser *quoi* ?

Fondamentalement, la formalisation des « droits locaux » poursuit un objectif de reconnaissance de ces droits. Cependant, anthropologues, juristes et géographes ont montré que derrière ce terme de « droit » se cachait un système complexe de régulation tant de l'accès à la terre et aux ressources naturelles que des interactions sociales au sein de la société : derrière ce terme de « droit » se cache un objet anthropologique. D'un autre côté, l'action publique qui s'intéresse au « foncier » l'envisage comme une ressource essentielle d'un processus de développement économique, une base sécurisée d'exploitation durable des ressources pour un développement efficace : il s'agit ici d'un objet économique, ou bien, dans une perspective plus conciliante, de la facette économique d'un objet anthropologique. Enfin de nombreux scientifiques spécialistes du Sahel insistent aussi sur la facette « environnementale », c'est-à-dire sur la posture particulière d'interaction avec la nature que contient cet objet anthropologique, qui se traduit par des formes originales de régulation de l'accès aux ressources naturelles, adaptées à la rareté des ressources naturelles et l'incertitude climatique et ouvrant l'accès aux ressources naturelles à l'extrême majorité des individus : c'est la facette « socio-environnementale » de l'objet anthropologique.

Pourquoi dissocier ces trois éléments ? Parce que les mécanismes de formalisation peuvent poursuivre, de façon complémentaire ou dissociée, certains de ces objectifs de sécurisation : sécurisation de la dimension anthropologique, sécurisation de la dimension économique ou sécurisation de la dimension socio-environnementale, comme nous allons l'illustrer par le cas sénégalais.

Pour analyser ce cas, nous poserons d'abord comme hypothèse que l'objectif d'une formalisation est de reconnaître, sécuriser un droit. À partir de là, dans un but purement, voire tristement, opérationnel de « formalisation », on peut tenter de distinguer de façon très

⁴⁵ Cet article a fait l'objet d'une mise à jour par les auteurs en février 2017.

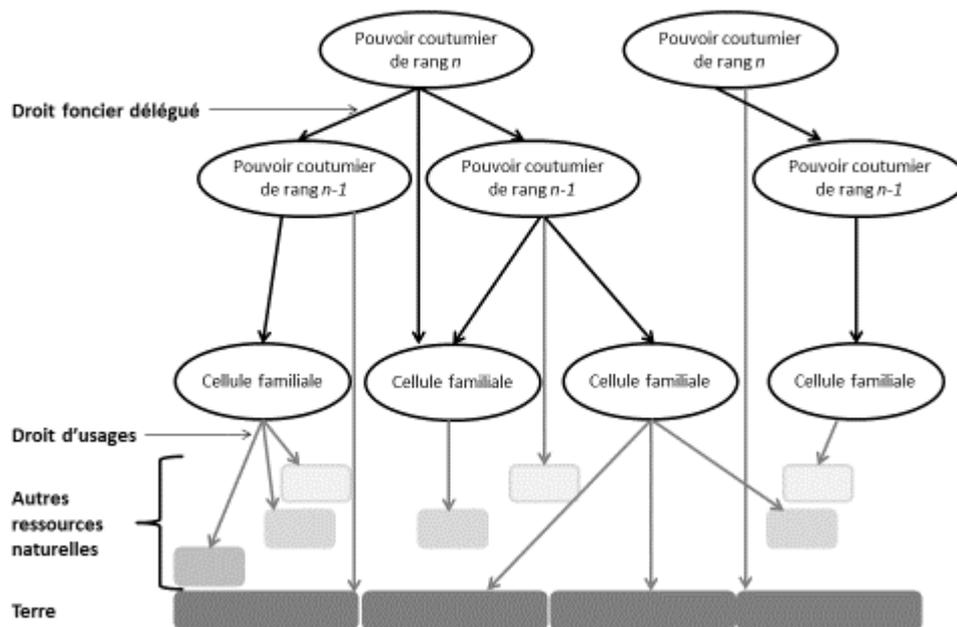
schématique les différentes facettes de cet objet anthropologique que l'on appelle « foncier » et qui rassemble des « droits », et que l'on peut vouloir chercher à reconnaître et « sécuriser » :

- ▷ la sécurisation de la facette « purement » anthropologique, qui contient, en particulier, les dimensions identitaires, symboliques, les relations sociales qui passent par la terre et qui au-delà structurent la société, symbolisent ou confortent ses valeurs, etc.
- ▷ la sécurisation de la facette économique, c'est-à-dire de l'utilisation de la terre comme ressource économique dans un processus de développement économique ;
- ▷ la sécurisation de la facette socio-environnementale, c'est-à-dire la sécurisation des usages locaux de la terre et des ressources naturelles.

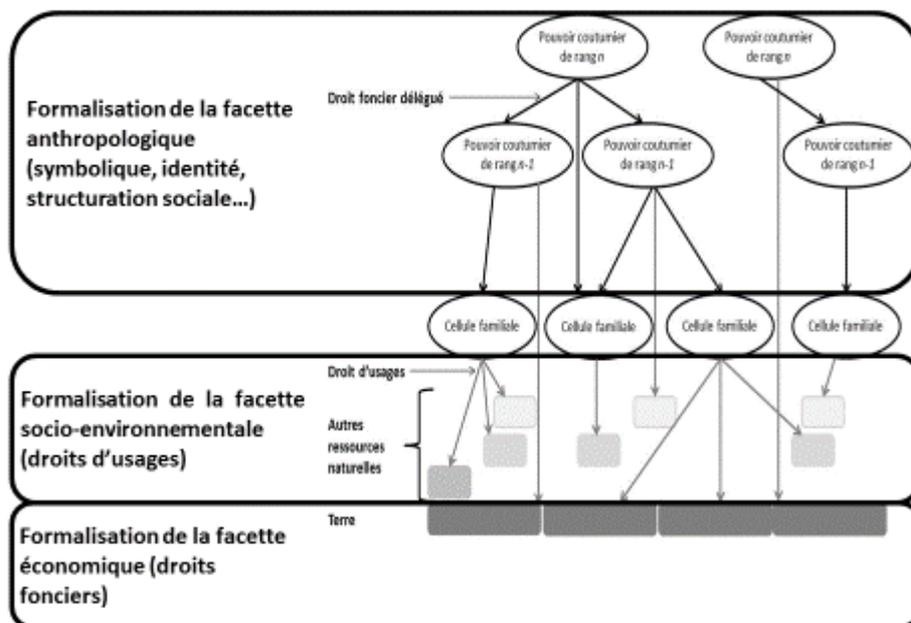
Les mécanismes d'action publique concernant la « formalisation » du foncier au Sénégal vont être analysés en suivant cette grille.

Les enjeux de l'action publique foncière au Sénégal : sécuriser *quoi* ?

De façon très schématique et toujours pour un objectif purement opérationnel, nous allons nous risquer à simplifier l'objet anthropologique foncier sous la forme suivante :



On peut alors y situer les trois enjeux possibles de formalisation :



Les effets sur la sécurisation des mécanismes d'action publique foncière au Sénégal

Nous allons passer en revue trois mécanismes de formalisation/sécurisation, dont la diversité d'échelles, de portées et d'enjeux permettra de développer une analyse plus générale :

- ▷ la loi foncière sur le Domaine national, établi depuis l'indépendance et concernant l'ensemble du pays ;
- ▷ l'opération Plan d'occupation et d'affectation des sols, initiée en 1998 et concernant aujourd'hui toute la partie sénégalaise de la Vallée du Sénégal ;
- ▷ le recueil des droits locaux en préalable à l'affectation de parcelles irriguées, dans le cadre d'un programme MCA concernant quelques zones de la Vallée du Sénégal.

1. La loi sur le Domaine national

La LDN a donné aux terres exploitées traditionnellement par les paysans le statut de domaine public de l'État. Elle ne reconnaît donc pas l'objet anthropologique foncier. Sur ce domaine public, les communautés rurales peuvent distribuer des « affectations pour mise en valeur ». Il s'agit en quelque sorte de droit de mise en valeur, avec une définition du terme de mise en valeur qui reste encore juridiquement floue après un demi-siècle d'application.

Dans la réalité, les communautés rurales ont affecté ces « droits de mise en valeur » à ceux qui souhaitent faire reconnaître officiellement, mais sous cette forme tronquée, leur droits locaux traditionnels d'accès et/ou d'utilisation du foncier. On peut considérer que les responsables de

ces communautés rurales respectaient le plus souvent les droits locaux existants lorsqu'ils affectaient ces terres, même si cela ne semble pas avoir été l'enjeu de cette législation lorsqu'elle a été conçue.

2. L'Opération POAS

En 1998, une équipe mixte de recherche-développement (Cirad-Isra-Saed) a expérimenté en partenariat étroit avec une communauté rurale de la Vallée (CR de Ross Béthio) une démarche de mise en place de plans réglementaires de gestion des ressources naturelles locales, où la décision sur le choix et la nature des règles était laissée à la communauté rurale. Le type de règles définies dans ce Plan concernait tous types de règles collectives permettant d'améliorer les interactions entre les différents usages (et en priorité entre agriculture et élevage, mais aussi entre agriculture irriguée et agriculture pluviale) : identification de zones à réglementation prioritaire (mais sans exclusion) pour un usage donné, localisation des ressources et infrastructures clés pour chaque usage avec réglementation d'usage associée, règles collectives pour l'ouverture calendaire d'une zone à un usage donné, modalités d'accès aux résidus de culture pour les troupeaux, etc.

En termes de « formalisation » ou/et « sécurisation » « foncière », l'enjeu de ces POAS est donc de reconnaître les usages existants sur un territoire local et de les sécuriser. Il s'agit bien dans ce cas d'objectif de sécurisation des usages et non des usagers : préserver une zone pour l'élevage n'identifie, donc ne sécurise, spécifiquement aucun éleveur utilisant cette zone. Cependant, on pourrait imaginer inclure dans la définition d'une zone une liste de familles l'exploitant déjà, avec reconnaissance de leurs droits à utiliser la zone pour cet usage. Si l'on se réfère à notre classification supra, cela signifierait alors une sécurisation socio-environnementale, reconnaissant et formalisant l'usage d'une zone commune pour une liste d'usagers identifiés.

3. Le recueil des droits locaux en préalable à une affectation des terres

Pour concrétiser au mieux l'analyse et alimenter la réflexion, nous prendrons un exemple particulièrement pédagogique, mais qui ne peut bien sûr pas être illustratif de la diversité des approches dans ce domaine. Le programme MCA de développement de l'agriculture irriguée dans la Vallée du Sénégal, qui a démarré en 2012, s'attache à effectuer un diagnostic assez fin des droits locaux dans les zones qu'il va ensuite aménager, afin de procéder ensuite, en concertation avec les populations locales, à une distribution plus équitable des parcelles qu'il va aménager sur ces terres déjà occupées traditionnellement.

Nous examinerons plus particulièrement ici un cas où cette démarche est en difficulté, la cuvette de Ngalenka dans la région de Podor. Notre intention n'est pas de juger la démarche du MCA à partir de ce cas difficile, mais d'utiliser ce cas particulier, dont nous n'avons pas évalué la représentativité au sein du projet MCA, pour enrichir la diversité de notre analyse.

Dans le cas de cette cuvette, lorsque le programme a voulu s'appuyer sur la description des droits locaux qu'il avait réalisée pour affecter les parcelles irriguées, il s'est retrouvé en situation de blocage avec les autorités traditionnelles de la zone : le programme souhaitait s'appuyer sur le diagnostic effectué, qui avait repéré tous les droits d'usage locaux (cf. flèches en gris clair sur la figure 1 supra), pour affecter des terres à tous ces usagers, alors que les autorités traditionnelles souhaitaient faire reconnaître les droits fonciers plus fondamentaux (pour la société locale) qui unissaient les « chefs de terre » (cf. dans la figure les « pouvoirs

traditionnels ») à la terre. Ajoutons que le programme souhaitait en plus faire accéder à la terre des groupes cibles qui n'y avaient pas particulièrement de droits, même d'usage, dans la situation actuelle (femmes, jeunes...).

Ce blocage est intéressant à analyser dans la mesure où il met particulièrement en valeur notre distinction entre les différentes facettes de l'objet anthropologique « foncier » ou « droits locaux » et aux ambiguïtés que peuvent receler un mécanisme de formalisation (comment ?) si ce « pourquoi » n'est pas plus approfondi : dans le cas du MCA, le travail initial de description des droits locaux peut être considéré comme un travail de formalisation de l'objet anthropologique (autrement dit de tout le schéma de la figure 1) tandis que son utilisation par le programme revient à le traduire uniquement sur sa facette économique (la terre comme ressource et le « droit local » comme un droit de fructification). Nous ne considérons pas ici que dans cette anecdote ce soit l'objectif de l'un ou l'autre des deux acteurs qui soit critiquable, mais simplement qu'ils ne se réfèrent pas à un même enjeu de « formalisation » et de « sécurisation ». C'est cette ambiguïté qui crée une difficulté sur la définition du « comment » et, sujet de cette communication, sur l'analyse de sa pertinence.

Ce cas concret particulier nous permet même de porter plus en avant le questionnement sur les mécanismes de formalisation des droits pour la réaffectation de parcelles irriguées. En effet, les responsables de la Saed, qui est chargée depuis des décennies par l'État d'encadrer l'affectation des parcelles irriguées dans la Vallée, soulignent que :

- ▷ Ces droits locaux ont toujours été pris en compte lors des affectations, puisque les partenaires locaux responsables de ces affectations (les élus des communautés rurales) sont issus du milieu local et ont le plus souvent eux-mêmes un statut dans le pouvoir traditionnel. Ils ont donc une connaissance parfaite des droits locaux, droits d'usage comme droits plus « forts ».
- ▷ Ce qui n'empêche pas de prendre en compte les groupes défavorisés dans l'accès à la terre, tout simplement en insistant auprès des élus des communautés rurales pour ouvrir la terre à ces groupes dans les nouvelles affectations, mais selon une clé de distribution qu'ils définissent eux-mêmes, évidemment en concertation avec la Saed, pour que cela s'adapte au contexte local, social comme coutumier.

Comme dans le cas de la cuvette de Ngalenka, notre objectif ici n'est pas de juger de la pertinence de cette position, mais de l'utiliser pour alimenter notre questionnement : on peut tenter de traduire la position de la Saed en la formulant comme suit :

Pour sécuriser la partie anthropologique des droits locaux, il vaut mieux ne pas les formaliser mais les considérer comme une boîte noire, en confiant aux représentants de ce système local un certain pouvoir sur la redistribution des terres.

On peut alors rapprocher cette position de la situation juridique actuelle (loi sur le Domaine national) : est-ce que la LDN, en laissant les communautés rurales distribuer les affectations, n'a pas permis (alors que ce n'était visiblement pas son enjeu) de préserver la pris en compte de la « boîte noire » du système complexe des droits locaux dans les procédures d'affectation des terres ?

Plus globalement, est-ce que la reconnaissance d'un pouvoir d'affectation à un collectif local ayant des liens forts avec le système coutumier n'est pas une façon aussi pertinente que la

formalisation des droits locaux pour *sécuriser* ces droits ? Autrement dit, est ce que la formalisation est toujours la bonne voie pour la sécurisation ?

Quels mécanismes de sécurisation pour quel objectif de sécurisation au Sénégal ?

Nous allons maintenant reprendre les différents mécanismes évoqués ci-dessus en fonction de notre grille d'analyse de la figure 2.

Si l'enjeu est de sécuriser la facette anthropologique des droits fonciers locaux, il nous semble qu'au Sénégal une première voie a été mise en œuvre, bien imparfaitement, jusqu'à ces dernières années (confier des responsabilités au local sans détailler la « boîte noire ») et qu'une seconde voie tente de s'y développer aujourd'hui, la description des droits locaux pour leur formalisation.

Ces deux voies sont aujourd'hui mises en œuvre de façon imparfaite. Concernant la première, l'implication des représentants locaux dans le système national de formalisation et distribution de la terre, bien plus large que le système CR d'affectation, est bien trop faible pour que l'on puisse considérer que les « porte-parole du système coutumier »⁴⁶ ont assez voix au chapitre pour que la « boîte noire » soit prise en compte. Améliorer cette voie signifierait insérer à toutes les étapes décisionnelles sur le foncier un cadre de concertation décisionnel impliquant des représentants « du système de droits locaux », une sorte de décentralisation plus poussée en quelque sorte (cf. acte III de la décentralisation au Sénégal).

Concernant la deuxième voie (décrire pour formaliser les droits locaux), notre hypothèse est qu'il n'est pas possible de traduire un objet anthropologique en objet économique (la terre comme une ressource) et que toute tentative de transcription d'un système d'interactions sociales vivant et évolutif ne peut être que partiel et partial. À partir de là, nous considérons que les modalités de cette « partiellité » et de cette partialité ne sont pas de l'ordre de la légitimité scientifique mais de la légitimité politique. Autrement dit, il ne peut y avoir de réponse scientifique et experte proposant, ou jugeant, un mécanisme de transcription de l'objet anthropologique « système foncier local » en droits positifs. C'est un mécanisme de nature politique que doivent prendre en charge ceux qui en ont la légitimité politique. La légitimité de l'expertise technique est alors dans deux domaines : en amont, la description la plus pertinente possible des droits existants, ainsi qu'une analyse de l'impact qu'auraient les différents choix de formalisation de certains droits aux dépens d'autres (inéluçtable si transcription) en aval, après le travail politique de choix des droits à transcrire, le processus d'enregistrement des droits retenus par le politique comme devant être formalisés et l'identification des mesures compensatoires qui peuvent réduire les effets néfastes des choix politiques sur certains types de droits. La difficulté des situations actuelles de formalisation des droits au Sénégal vient en grande partie du fait que cette chronologie n'est pas respectée et que certaines étapes peuvent être occultées.

⁴⁶ Nous utilisons beaucoup les guillemets car il n'est pas possible de conceptualiser suffisamment ces éléments dans ce type de communication pour leur donner un sens autre qu'illustratif de notre raisonnement.

Si l'enjeu est de sécuriser la facette socio-environnementale (sécurisation des usages), la démarche POAS a tracé au Sénégal une voie, encore bien imparfaite, mais qu'il serait intéressant de poursuivre, en l'améliorant sur trois points :

- ▷ mettre en œuvre un mécanisme garantissant l'usufruit d'un usage sur un temps suffisamment long pour motiver un investissement sur les modes d'exploitation et de gestion de la ressource ;
- ▷ évaluer la durabilité et la pertinence des zones installées, en ce qui concerne la préservation de ressources suffisantes **à moyen et long termes** pour le développement des différents usages retenus, et de là réaménager les premiers zonages ;
- ▷ construire puis mettre en œuvre les mécanismes permettant à ces règles et ces sécurisations d'être effectives, c'est-à-dire d'être connues et respectées sur le terrain.

Si l'enjeu est de sécuriser la facette économique (la terre comme ressource à faire fructifier), cela implique de poursuivre les objectifs supplémentaires à la sécurisation des usages et des usagers (cf. ci-dessus) qui sont nécessaires. Nous en avons identifié deux :

- ▷ mettre en œuvre un mécanisme garantissant l'usufruit d'un usage sur un temps suffisamment long pour motiver un investissement sur les modes d'exploitation et de gestion de la ressource ;
- ▷ permettre l'accès à la ressource pour les individus ayant une capacité d'investissement.

Le droit positif propose de multiples possibilités pour répondre à ces deux objectifs, y compris en considérant chaque ressource naturelle (sol, eau, végétation, faune...) séparant : bail, droit de pacage et de passage, amodiation...

Perspective pour le Sénégal : combiner les trois enjeux

Si l'on reprend nos trois enjeux différents, ou, dit autrement, les trois différents enjeux possibles de formalisation/sécurisation de l'objet anthropologique « système de droits locaux », il nous semble qu'au Sénégal une combinaison des trois enjeux peut être poursuivie par une action publique coordonnée, qui reposerait sur trois principes :

1. Si l'on se focalise sur la facette économique :

Le constat des dernières décennies est le suivant : la Vallée se couvre actuellement d'exploitations privées, en particulier étrangères. Le contexte foncier n'est donc pas un obstacle à ces lourds, et réfléchis, investissements. Les décennies précédentes n'ont pas connu cet intérêt des investisseurs parce que l'agriculture n'avait pas la valeur économique, voire financière, qu'elle a acquise ces dernières années. Ainsi, si durant cette période, les agriculteurs locaux n'ont pas investi dans l'intensification de l'agriculture, c'est bien parce que cet investissement était trop risqué (et non à cause d'un quelconque retard technique, ou pire, comportemental). Aujourd'hui donc, que manque-t-il aux agriculteurs locaux pour investir ? Ce qu'ont les investisseurs agri-business : pas une meilleure sécurité foncière que les paysans, mais des moyens.

Pour sécuriser l'utilisation économique du foncier (au sens large, ressources naturelles comprises), intégrer dans le POAS les outils juridiques permettant de garantir l'usufruit d'un

usage sur un temps suffisamment long pour motiver un investissement sur les modes d'exploitation de la ressources (bail, droit de pacage et de passage, amodiation...).

2. Si l'on se réfère à la facette socio-environnementale :

La question est d'avoir une vision beaucoup plus riche et complète que la délimitation d'espace à une dimension : le système d'exploitation durable de la « terre » combine l'exploitation de multiples ressources, selon des techniques durables d'exploitation qui s'expriment à des échelles d'espace et de temps différentes (exemple de la foresterie en France).

Pour sécuriser la facette socio-environnementale, mettre en œuvre une démarche POAS améliorée (identification des usagers, durabilité des options retenues, effectivité des règles décidées).

3. Si l'on se réfère à la facette anthropologique :

La question est double : préserver le complexe système et faisceau de droits, droits délégués compris, revient à ne pas vouloir les formaliser, les laisser sous forme de boîte noire. Ensuite, préserver le lien identitaire et symbolique à la terre est délicat : cela implique de garder une entité collective à la « terre » sans la diviser en parcelles individualisées, ainsi que de conserver une place symbolique dans les instances gérant la terre pour les responsables traditionnels de ce lien.

Pour prendre en compte la facette anthropologique, l'inclusion des représentants des systèmes de droits locaux dans toutes les instances de concertation décisionnelle sur le foncier :

- ▷ instance locale d'affectation des terres (à ce jour, c'est le conseil rural, une institution élue dans laquelle les représentants traditionnels ne sont pas représentés, sauf s'ils sont élus) ;
- ▷ commissions domaniales des conseils ruraux ;
- ▷ comités d'affectation de parcelles irriguées ;
- ▷ etc.

L'objectif de cette inclusion n'est pas simplement de prendre en compte les droits réels existant localement, mais aussi de reconnaître et respecter le lien symbolique des autorités coutumières et chefs de terre, en leur conservant leur rôle de garant de la préservation de la terre.

LE FONCIER FORESTIER EN AFRIQUE : DES RAISONS DE (SE) FORMALISER ?⁴⁷

Par Laurence Boutinot⁴⁸

Introduction

Patrimoine commun de l'humanité, ou poumon de la planète, les forêts tropicales nous renvoient l'image de la crise environnementale et la finitude des écosystèmes de notre planète. Telle une icône de la mondialisation, la forêt représente des enjeux qui mobilisent de multiples acteurs et instances de la communauté internationale. Dans cette globalisation, les choix politiques de l'exploitation forestière échappent désormais à la souveraineté des États (Smouts, 2006 : 35). Pourtant, en regard des statuts attribués aux espaces forestiers dans le monde, ceux des pays africains relèvent en majorité du domaine public. Contrairement aux espaces forestiers d'Amazonie ou d'Indonésie qui ont fait l'objet de diverses formes d'appropriations privées, la politique domaniale héritée de la colonisation donne l'apparence, pour les États africains, d'une situation de relative maîtrise de leurs ressources forestières. Cependant, le modèle concessionnaire en Afrique reste tout à fait spécifique et masque, dans bien des cas, des formalisations de droits dont le caractère exclusif, bien que soumis à compensation et fiscalisation, n'en demeure pas moins problématique eu égard aux revendications des droits d'usage et de subsistance des populations rurales. Bien que des forêts communautaires dédiées aux populations villageoises aient été créées, notamment au Cameroun, le bilan de ces expériences participatives de gestion reste mitigé. D'une manière générale, c'est l'ensemble des terroirs villageois et des territoires forestiers traditionnels de chasse et de cueillette qui est drastiquement réduit et la sécurité alimentaire des populations rurales compromise. Si l'enjeu du foncier forestier se maintient dans le cadre de la domanialité, la forêt ne s'en trouve pas moins « déterritorialisée » (Smouts, 2006 : 39), prise dans l'injonction contradictoire du développement durable et de la conservation de la nature et l'ouverture des marchés aux bois certifiés. Sommes-nous en droit de penser que les instruments économiques de lutte contre la déforestation – programmes REDD + ; paiements pour services environnementaux (PSE) – autoriseront les peuples autochtones et locaux à rappeler leur droit d'existence dans les espaces forestiers (Boutinot *et al.*, 2016) ?

Des forêts, des forestiers et des villageois

La formalisation des droits sur les territoires forestiers en Afrique relève du domaine de la souveraineté nationale et leur contrôle et surveillance des fonctions régaliennes de l'État. C'est au fondement de l'histoire coloniale des pays africains que se pose la question des droits sur la terre et sur les ressources forestières. Dans l'imaginaire colonial, les services forestiers ont endossé l'uniforme militaire et l'immense prestige que confère l'autorité royale de la tradition forestière depuis Colbert (Boutinot, 2001). Mais plus encore, ils ont également épousé les idées de rentabilité économique de la gestion des ressources forestières. Aussi, la période de mise en valeur des colonies imposera une approche rationnelle de l'exploitation des forêts à partir du

⁴⁷ Cet article a fait l'objet d'une mise à jour par son auteure en février 2017.

⁴⁸ Sociologue, CIRAD.

formidable potentiel économique qu'elles recèlent. Les circulaires qui constitueront les premiers codes forestiers de l'Afrique francophone dès 1935 reconnaissent le rôle primordial des zones forestières dans l'économie aussi bien dans l'Afrique soudano-sahélienne, dans celle de la cuvette congolaise et jusqu'en Indochine (Thomas, 2009). Aussi, ce n'est pas tant pour des raisons écologiques que l'administration coloniale stigmatisait les systèmes traditionnels de gestion et les fondements coutumiers de la tenure foncière mais bien pour légitimer l'expulsion des populations des territoires qu'elle exploitera dans un but économique. D'ailleurs, bien souvent, elle ignorait les droits coutumiers. La gestion domaniale des espaces forestiers reléguait les populations forestières dans l'espace limité de l'usufruit. Le Code forestier pour l'Afrique occidentale française du 4 juillet 1935, modèle qui a servi aux autres régions administrées par le colonisateur, répartissant les forêts en deux catégories (les forêts classées qui constituent le domaine forestier privé de l'État et les forêts protégées) prévoyait une répression sévère des délits. De fait, les actions de répression des fraudeurs étaient une partie essentielle des services des Eaux et Forêts (Buttoud, 1995, Ribot, 1999) et n'ont pas engagé les populations à collaborer avec les services forestiers dans la gestion de ce patrimoine (Boutinot, 2001). Mais si ces relations difficiles perdurent en bien des endroits, il y a tout lieu de penser qu'elles sont en profond changement depuis une vingtaine d'années durant lesquelles des formulations des droits collectifs, indigènes, l'établissement de forêts communautaires et le transfert de gestion aux populations locales donnent à penser qu'un partage des responsabilités et des droits, des avantages et des bénéfices s'opère progressivement. Dans le même temps nous assistons également à des formes d'accaparement privatif des espaces forestiers qui, bien souvent, transforment ces ressources en plantations à haute valeur ajoutée, telles les productions de plantes à biocarburants (jatropha, palmier à huile). Autant de transformations qui posent la question des modes de gouvernance de ces territoires forestiers dont la valeur environnementale pour le bien-être de l'humanité est un enjeu majeur.

Les statuts des espaces forestiers dans le monde : privé, public, domanial

Si, dans une grande partie du monde, les forêts relèvent du domaine public et du régime domanial de l'État, il existe des différences importantes sur les trois continents où se situe l'essentiel des forêts tropicales denses et humides... et selon les sources. D'après une étude de la FAO, sur les données de 2005, « 80 % des forêts du monde relevaient du domaine public, 10 % du domaine privé (institutions et particuliers) et 7 % des communautés » (FAO, 2010 :127). Ainsi dans les pays qui ont les plus grands couverts forestiers (Brésil, République démocratique du Congo, Indonésie, Fédération de Russie) la propriété publique est la plus répandue, contrairement à dans des pays tels que l'Amérique du Nord, l'Amérique centrale et l'Océanie dans lesquelles la propriété privée représente respectivement 31 %, 46 % et 37 % des surfaces forestières. Toutefois il faut retenir que, pour l'Amérique centrale par exemple, la notion de propriété privée englobe la propriété des peuples autochtones et des communautés locales, notamment au Honduras et au Guatemala. En Amérique du Sud et également en Asie du Sud et du Sud-Est, la gestion communautaire est répandue. « En Amérique du Sud, les entreprises et les institutions privées ne sont guère impliquées dans la gestion des forêts publiques, mais selon les prévisions, elles devraient l'être davantage à l'avenir en raison de la loi sur les concessions forestières introduite au Brésil en 2006 » (FAO, 2010 : 129).

D'après Suderlin *et al.*, 2008 et ITTO/RRI, 2009 (cité par RRI, 2011-2012 : 8) les chiffres se répartissent comme suit, selon les continents :

Ownship/use category	% of total forest area Africa	% of total forest area Asia	% of total forest area Latin America
Government administered	97,9	67,8	36,1
Designated for indigenous peoples and local communities	1,6	2,9	7,3
Owned by indigenous peoples and local communities	0,1	23,6	24,6
Owned by individuals and firms	0,4	5,7	31,9

Il convient de distinguer les droits de propriété des droits d'usage. Ainsi, si les données du RRI (2012) évoquent pour le continent africain 97,9 % des surfaces forestières administrées par les gouvernements, 0,4 % appartenant à des individus et des entreprises et 0,1 % appartenant aux communautés et aux peuples autochtones – 1,6 % désignés à leur usage (RRI 2012 : 8), en revanche les données de la FAO nous rappellent que 14 % des forêts publiques du Bassin du Congo sont sous la responsabilité des entreprises privées en 2005, selon les données disponibles (FAO, 2010 :129).

De plus, la tendance à l'augmentation des superficies forestières relevant de la propriété privée accuse une croissance de 1,5 % par an en moyenne (FAO, 2010 : 129).

Les réformes forestières en Afrique en 1990 : un changement de paradigme ?

Jusqu'à la fin des années 1970, il y eut peu de changement dans les réglementations des forêts. Puis, par l'effet conjugué des premiers signes de dégradation des espaces forestiers liés aux sécheresses dans les zones soudano-sahéliennes, de la tenue du premier de la série des sommets de la terre en 1972 à Stockholm, puis de l'apparition de la notion de « besoins de base » des populations, s'amorce un changement de paradigme. Le sommet de Rio en 1992, la Convention sur la diversité biologique la même année, ouvrent la voie à une prise en considération des droits des populations locales eu égard à l'accès, l'usage et la gestion durables des ressources naturelles dont elles dépendent pour leur subsistance (CDB art. 8j).

Dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, les États africains et leurs services publics, y compris ceux des Eaux et Forêts et de l'aménagement du territoire, ont vu leurs moyens humains et matériels réduits drastiquement, les politiques de décentralisation ouvraient la voie, dès les années 1990, à la délégation des compétences, mais aussi et surtout à la délégation des charges aux collectivités et aux populations locales pour la gestion de leurs espaces forestiers. Bien des pays n'ont cependant pas accédé à ces injonctions venant des institutions de Bretton Woods, considérant la délégation de compétences sur la gestion foncière et forestière comme un enjeu trop important pour le maintien de l'intégrité du territoire national. Les États qui ont amorcé ces politiques de décentralisation l'ont fait de manière prudente et n'ont eu de cesse de maintenir leur autorité en restant les garants de ces espaces décentralisés.

Toutefois, l'ensemble des États africains a consenti à d'importantes réformes des lois forestières. En Afrique centrale la loi de 1994 au Cameroun (décrets d'application 1995) fera figure d'exemple pour l'ensemble des pays de la sous-région. Les éléments essentiels de réforme issus de cette loi concernent à la fois un changement dans la formalisation des droits en divisant les forêts du Domaine national permanent de celles du Domaine national non permanent. Cette distinction autorisera la création, et partant la délégation aux collectivités et communautés rurales, d'espaces de forêts communes et communautaires.

Ces lois favoriseront également l'établissement de normes et de réglementations plus strictes en matière d'octroi de concessions, et de modes d'exploitation désormais soumis à des plans d'aménagement. Elles ouvrent aussi la voie à une nouvelle forme de fiscalisation et on « assiste à un début d'institutionnalisation des transferts sous la forme d'une affectation d'une fraction de la fiscalité aux collectivités publiques locales et aux village » (Karsenty, 2005 : 20). Un grand nombre d'initiatives internationales ont contribué à ces réformes forestières dans les pays d'Afrique et les ont soutenues, et ont appuyé les politiques de renforcement des capacités institutionnelles et réglementaires des États (Leroy M. *et al.*, 2013 : 69). Mais ces réformes s'inscrivaient dans les politiques nationales de décentralisation et ont donné lieu à la création de divers statuts juridiques des espaces forestiers aux niveaux communal et communautaire dans l'objectif d'une participation des populations riveraines à la gestion durable de leurs espaces forestiers. Cette délégation de compétence aux collectivités locales n'échappe toutefois pas aux objectifs de rentabilité économique et de vision rentière de la ressource. Une formalisation en quelque sorte des relations de « patronage » qui ont historiquement meublé les rapports entre les concessionnaires privés et les populations locales, ouvriers et villageois.

En Afrique de l'Ouest, par exemple, et notamment au Sénégal, dans la filière de production de bois énergie (charbon de bois), le remplacement du système de quotas par un système de prélèvement de la ressource respectant un aménagement forestier a quelque peu modifié les rapports sociaux le long de la chaîne de production à travers la délégation des compétences de gestion aux communautés rurales, sans toutefois renverser totalement le rapport de force entre les entrepreneurs privés et les ayants droit riverains des forêts (Boutinot et Diouf, 2007 ; Boutinot, 2013).

De la même manière, au Cameroun, étant donné l'enjeu de captation de la rente forestière et le caractère concédé par les États des espaces fonciers et forestiers, les procédures de mise en œuvre d'une gestion décentralisée s'avèrent souvent complexes, exigeantes et coûteuses. Elles sont fortement conditionnées dans des cadres techniques et administratifs (inventaire forestier, plan d'aménagement, contrôle des coupes, chartes, contrats de sous-traitance, contrôles policiers, contrôles techniques, et modalités de transferts de la rente financière, etc.) (Cuny, 2011) qui forment autant d'obstacles à une appropriation véritable des bénéfices par les populations riveraines. La complexité de ces procédures tend à favoriser les collusions et les alliances entre chefs de village et/ou élus locaux, agents forestiers, exploitants, souvent au détriment des populations riveraines. À l'ancienne relation frontale entre villageois et agents des Eaux et Forêts se substituent des relations multipartites entre différents acteurs stratégiques, nouveaux et anciens, favorisant des confusions diverses entre services publics et intérêts privés, gestion commune et accaparements individuels, droit coutumier, droit positif et passe-droits. La présence de ces acteurs (ONG, chefferie traditionnelle, comité de gestion ad hoc, agents forestiers, entrepreneurs privés, villageois ordinaires, élites urbaines, etc.) favorise le pluri-institutionnalisme et les conflits d'autorité sur un même espace.

Faut-il (se) formaliser ? Du régime concessionnaire historique en Afrique centrale aux nouveaux instruments économiques de gestion

Le régime des sociétés concessionnaires a structuré l'histoire coloniale des forêts d'Afrique centrale. À l'instar des grandes compagnies commerciales du XVII^e siècle, ces concessions ont été créées à partir de 1899 dans l'ensemble de l'Afrique équatoriale française (Chouquer, 2011), imitant le modèle initié au Congo Belge en 1886. Cet essor des concessions a autorisé la découpe du territoire « à l'envi » (M. Zimmerman⁴⁹, cité par Chouquer, 2011).

À part en République centrafricaine où il apparaît que les fonctions d'aménagement forestier restent confiées au secteur public, tous les pays du bassin du Congo délèguent cette charge aux opérateurs privés (Karsenty, 2005 : 11). En effet, la plupart des lois forestières des pays du bassin du Congo comportent une ambiguïté quant à la possibilité d'obtenir des droits fonciers sur le domaine forestier mis sous concession, notamment dans le Code de la République démocratique du Congo qui offre la possibilité de recouvrements entre les statuts des concessions foncière et forestière qui « ouvrent la voie à l'appropriation privative des forêts naturelles situées sur un concession foncière » (Karsenty, 2005 : 11).

La loi sur les concessions forestières donne au concessionnaire le droit d'exploiter la ressource ligneuse à l'exception de toutes autres ressources. Si théoriquement le concessionnaire ne peut empêcher quiconque d'exploiter les produits forestiers non ligneux (PFNL) ou de chasser sur les UFA (Bigombe Lobo, 2007), la question des droits d'usage reste cependant confuse et très souvent restrictive. L'imprécision de l'exercice des droits de subsistance reste source de conflit (Nguiffo et Talla, 2010 ; Bigombe Logo, 2007). En effet, le système concessionnaire, sans être un titre de propriété à proprement parler puisqu'une concession n'est pas aliénable (Karsenty, 2005) relève toutefois d'un type de formalisation de droits sur des espaces forestiers. Et il apparaît nécessaire de clarifier les règles du jeu.

En face de ces nombreuses ambiguïtés, les préoccupations environnementales légitiment des procédures toujours plus complexes pour légaliser l'exploitation des ressources forestières et leur mise en marché. Ainsi, suite à une série de conférences internationales et au lancement du programme d'action du G8 sur les forêts en 1998, des initiatives ont été amorcées pour que les pays exportateurs et importateurs de bois luttent contre l'exploitation et le commerce illégaux des ressources forestières, donnant lieu en 2001 à la création au mécanisme FLEGT – Forest Law Enforcement Governance and Trade – (Leroy M. *et al.*, 2013 : 69). Au Cameroun ce processus FLEGT s'adresse indistinctement aux exploitants industriels, artisanaux, dans les concessions comme dans les forêts communautaires. Mais les critères de vérification de la légalité des bois exploités sont nombreux, inadéquats et onéreux. Ils forment des obstacles insurmontables notamment pour les exploitations artisanales des bois issus des forêts communautaires et compromettraient sérieusement les vocations de ce type de forêts (Julve Larrubia *et al.*, 2013 : 78).

Quant au mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation, ou déforestation évitée REDD+, il est né lors de la 13^e conférence des parties à la convention cadre des Nations unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) en 2007. Le principe initial du REDD+ est « de rémunérer pour la différence entre des émissions anticipées (référence) et des émissions réalisées au terme d'une période convenue » à partir d'une situation

⁴⁹ M. Zimmerman, *Annales de géographie* 1900.

de référence calculée (Karsenty *et al.*, 2013). Calculer et rémunérer à l'échelle nationale les efforts de réduction d'émission de GES permet d'éviter les situations de « fuites » (renoncement à la déforestation d'un site donné en le remplaçant par la déforestation d'un autre), même s'il n'est pas exclu que la conservation d'une forêt dans un pays soit conditionnée par l'exploitation d'une autre dans le pays voisin (Karsenty *et al.*, 2013). Le premier élément essentiel dans le REDD est donc bien cette dimension étatique dans la mise en œuvre de modes de gestion conditionnée des espaces forestiers.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) sont un des instruments de mise en œuvre des politiques REDD+. Ils « sont des transactions volontaires et contractuelles entre au moins un acheteur et un vendeur d'un service environnemental bien défini (ou bien d'une pratique agricole ou foncière bien définie) qui débouchent sur un paiement (monétaire ou non) conditionné au respect des termes du contrat sur une période déterminée (Wunder, 2005, cité par Karsenty *et al.*, 2010).

Mais un des prérequis essentiels à la mise en place de telles transactions est la sécurisation des acteurs sur les biens fonciers qui font l'objet du service environnemental. Or, comme nous l'avons vu, la délégation de compétences de gestion des espaces forestiers aux communautés locales en Afrique est un processus limité, et la clarification des droits d'exclusion sur un territoire, malaisée. Si les PSE se présentent comme des contrats nouveaux, souples et flexibles, négociés entre les parties, leur impact sur la redéfinition des droits de propriété n'est pas nul et présente quelques risques, notamment celui de modifier les droits concrets des acteurs autour des enjeux de déforestation dans la mesure où ils s'inscrivent dans un espace de régulation des mécanismes financiers situé entre la contrainte plus ou moins grande de l'État et la flexibilité plus ou moins large du marché. La finance carbone est un enjeu international qui engage des rapports de force asymétriques entre des acteurs « sans frontières » pour le contrôle des normes, des mesures et des vérifications des émissions de GES, dans le but de capter une rente dont les réseaux se construisent en deçà ou au-delà de l'échelle des États, sous couvert de valeurs morales et d'éthique citoyenne et environnementale.

La forêt : un bien commun opposable au droit de propriété ?

Si d'aucuns voyaient dans la gestion étatique d'antan une façon d'exclure les populations locales des espaces forestiers dont elles avaient l'usufruit et espéraient dans la décentralisation une réappropriation des ressources par les populations locales, on est en droit de se demander dans quelle mesure les instruments actuels de contrôle et de certification de l'exploitation forestière (certification FSC), les mécanismes de marché tels le FLEGT ou le programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD +) se présentent comme une panacée à une plus grande sécurisation des droits des populations en regard de la tenure forestière. Ces politiques, instruments ou cadres de régulation ne sont pas tous équivalents mais ils ont en commun de redéfinir les rapports de force entre les acteurs concernés : populations forestières, entreprises privées, ONG et OI de conservation et États.

L'héritage colonial a conféré aux États le monopole de la propriété sur le foncier forestier et, partant, le pouvoir de redistribuer les espaces forestiers aux acteurs privés et aux organisations internationales sous forme de concessions minières et de production de bois, de zones d'intérêt cynégétique ou d'aires protégées pour la conservation de la biodiversité. Ces divers types de concessions se présentent, du point de vue des populations riveraines, comme autant de facteurs

qui réduisent et remettent en question les territoires traditionnels de chasse, de cueillette, de subsistance.

À la différence des droits fonciers dans le milieu agricole et bien que les espaces forestiers et agricoles ne soient pas sans liens mutuels, la tenure forestière garde sa spécificité du fait qu'elle engage des ressources renouvelables sujettes à la conservation et/ou à l'exploitation-extraction dont la durabilité est désormais en jeu, au-delà même des techniques d'aménagement et de gestion de la ressource. On ne peut plus aujourd'hui dissocier les droits forestiers des enjeux environnementaux de la planète, ni statuer sur l'avenir de ces espaces considérés comme les poumons de l'humanité, sans considérer à la fois les concepts de développement durable, de bien commun de l'humanité, les instruments et politiques de régulation et les conventions internationales de reconnaissance des droits des peuples autochtones et leurs savoirs écologiques traditionnels susceptibles de garantir le maintien de la biodiversité. Ce faisant, les politiques forestières entrent dans un vaste champ de controverses aussi bien écologiques et économiques que politiques, juridiques et morales, qui confronte les droits à la sécurité alimentaire des populations, les souverainetés nationales et les enjeux de la régulation mondiale. Car, à travers la question de la tenure forestière, il ne s'agit pas seulement de traiter de la formalisation juridique des espaces et des ressources, mais, indissociablement, de prendre au sérieux les droits des populations riveraines « qui tirent leur subsistance des produits de la forêt » (Charte des droits des peuples autochtones, ONU, 2007).

Le statut des populations vulnérables, marginalisées et précaires est désormais défendu au niveau international à travers diverses instances officialisant, notamment, les droits des peuples autochtones et locaux à s'autodéterminer (Karpe, 2013), lutter pour maintenir leur mode de vie, leur langue, leurs coutumes et croyances et à revendiquer leurs droits sur les espaces forestiers dont ils tirent leurs biens de subsistance. À l'instar du respect des droits d'usage mais surtout, de manière très récente, de l'émergence d'un droit à la sécurité alimentaire affiché dans les objectifs du développement durable, il s'agit là d'opposer le droit inaliénable d'un bien commun (la forêt) au droit de propriété (Dardot et Laval, 2014 : 231). Renvoyant à ceux-là mêmes qui participent aux phénomènes d'exclusion les principes qu'ils mettent en avant.

Bibliographie

Bigombe Logo P., 2007, *Les régimes de la tenure forestière et leurs incidences sur la gestion des forêts et la lutte contre la pauvreté au Cameroun*, Yaoundé, FAO.

Boutinot L., 2001, De la complexité de la décentralisation. Exemple de la gestion des ressources forestières au Sénégal, *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 22 | 2001, mis en ligne le 15 décembre 2005, consulté le 28 mars 2012. URL : <http://apad.revues.org/52>

Boutinot L., Diouf C. N., 2007, Les linéaments de la politique forestière dans les normes de régulation institutionnelle de la filière du bois énergie au Sénégal, *Afrique contemporaine* 2007/2 – N° 222, pages 57 à 82.

Boutinot L., 2013, « L'enjeu des aménagements forestiers au Sénégal », In : Boutinot L. (Coord.), *Acteurs et réformes de la gestion des ressources forestières en Afrique de l'Ouest*, Introduction, *Revue Anthropologie et développement*, N° 37-38-39, pp 157- 184.

Boutinot L., Karpe P., Iyebi-Mandjek O., Fache V. et G.-P. Dkamela, 2016, « La gestion participative des forêts au service de l'amélioration des conditions de vie des populations

locales : vers la création d'un espace de développement commun ? », In : Buttoud G. et J.-C. Nguingui (eds.), *L'association des acteurs à la gestion des forêts d'Afrique centrale : vers de nouvelles perspectives*. FAO – CIFOR, CIFOR, pp. 63–77.

<http://www.cifor.org/library/6131/la-gestion-inclusive-des-forets-dafrique-centrale-passer-de-la-participation-au-partage-des-pouvoirs/>

Buttoud G., 1995, *La forêt et l'État en Afrique sèche et à Madagascar. Changer de politiques forestières*. Paris, Karthala.

Cuny P., 2011, *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*, rapport Tropenbos International, Yaoundé, Cameroun.

Dardot P. et C. Laval, 2014, *Commun. Essai sur la Révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 600 p.

FAO, 2010, *Évaluation des ressources forestières mondiales, Rapport principal*, Études FAO-Forêts, N° 163.

Julve Larrubia C., Tabi Ekebil P.P., Nzoyem Saha N., Tchanchouang J.-C., Ferkhofs B., Beauquin A., Mbarga J.-P., Vermeulen C., Cerutti P.O., Lescuyer G., 2013, Forêts communautaires camerounaises et plan d'action "Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)" : quel prix pour la légalité ?, *Bois et Forêts des Tropiques*, N° 317 (3), pp.71-80.

Karpe P., 2013, *Le droit au consentement préalable, libre et éclairé des collectivités autochtones en Afrique*. Montpellier, Cirad.

Karsenty A., 2005, *Les concessions forestières en Afrique Centrale*, Étude pour le projet GEPAC (Contribution à l'amélioration des processus de gouvernance environnementale et de gestion participative en Afrique centrale) de l'Union européenne.

Karsenty *et al.*, 2010, Paiements pour services environnementaux : le salut par la « déforestation évitée » ?, *Revue Tiers Monde*, 2, N° 202, p. 57-74.

Karsenty A., Vogel A., Angerand S. et Castellanet C., 2013, Payer pour l'environnement ? Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ?, Note de synthèse de l'Atelier « Payer pour l'environnement ? REDD+ et PES : entre marchandisation et développement équitable », organisé par le GRET, le CIRAD et les Amis de la Terre, Nogent-sur-Marne, 17-18 juin 2013.

Leroy M., G Derroire, J. Vendé et T. Leménager, 2013, *La gestion durable des forêts tropicales. De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale des dispositifs de gestion*, Paris, AFD, Collection A Savoir N° 18.

Nguiffo S. et Talla M., 2010, La législation relative à la faune sauvage au Cameroun : Entre usages locaux et perception légale, *Unasylva* 236, Vol. 61, pp. 14- 18.

Ribot J.-C., 1999, "A History of Fear: Imagining Deforestation in the West African Dryland Forests", *Global Ecology and Biogeography* No. 8, pp. 291-300.

Ribot J.-C., 2001, *Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest. Ou comment la « science » exclut les paysans*. Dakar : IIED. Dossier 104.

Rights and Resources Initiative & International Tropical Timber Organization., 2009, *Tropical Forest Tenure Assessment: Trends, Challenges and Opportunities*. Yokohama, Japan and Washington, D.C.: ITTO/RRI.

Smouts M-C., 2006, « Les politiques forestières rattrapées par la mondialisation : contraintes et opportunités », In : Bertrand A., P. Montagne, A. Karsenty (eds.), *Forêts tropicales et mondialisation. Les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, Cirad, L'Harmattan, pp. 35-40.

Sunderlin W. D., S. Dewi, A. Puntodewo, D. Müller, A. Angelsen, and M. Epprecht, 2008, Why forests are important for global poverty alleviation: a spatial explanation. *Ecology and Society* 13(2): 24. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art24/>

Thomas F., 2009, Protection des forêts et environnementalisme colonial : Indochine 1860 – 1945, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, N° 56/4, pp. 104-136.

Wunder S., 2005, *Payments for environmental services: some nuts and bolt*, Jakarta, CIFOR, Occasional paper, N° 42.

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 néo libérale 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.

FORMALITE, INFORMALITE ET FORMALISATION DES DROITS : REGLES ET PRATIQUES DANS L'ACCES AU FONCIER A BAMAKO⁶²

Par Alain Durand-Lasserve, Maÿlis Durand-Lasserve, Harris Selod⁶³

C'est dans les villes d'Afrique subsaharienne que l'on trouve le pourcentage le plus élevé de personnes vivant dans une situation d'informalité foncière, dans des quartiers non aménagés et dépourvus d'équipements : 61,7 % de la population urbaine en 2010, contre 32,5 % dans l'ensemble des pays en développement (ONU-Habitat, 2010). Ce pourcentage est plus important encore dans les villes d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale soumises à une très forte pression démographique. C'est dans ce contexte que se pose la question de la formalisation des droits fonciers.

Or l'expérience des deux dernières décennies souligne les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des programmes de formalisation des droits fonciers. Elles viennent, au moins pour partie, d'un manque de compréhension de la situation foncière dans les zones urbaines, périurbaines des grandes villes et dans leur hinterland rural.

Cet article qui rend compte d'une étude récente menée à Bamako⁶⁴, ville représentative à bien des égards des villes d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, a pour principal objectif de proposer une méthode d'analyse des mécanismes et des dynamiques d'accès au foncier pour l'habitat, en soulignant les interactions entre formalité et informalité.

Pour accéder à une parcelle afin de se loger à Bamako, il est nécessaire pour la plupart des habitants d'agir en dehors des règles⁶⁵ édictées par les pouvoirs publics, tout comme il leur faut, pour obtenir un revenu, travailler dans le secteur informel qui échappe aux règles. Cette situation préoccupe aussi bien ceux qui craignent qu'elle puisse conduire à des évictions massives que ceux qui considèrent que la sortie de la pauvreté requiert impérativement la reconnaissance de la propriété privée de la terre et du logement, sanctionnée exclusivement par un titre de propriété.

L'étude pluridisciplinaire ici présentée a été menée dans les zones urbaines et périurbaines de Bamako ainsi que dans son hinterland rural, en associant méthodes quantitatives et qualitatives. Elle montre qu'avant de s'engager dans des procédures d'enregistrement des droits ou des transactions, il est indispensable de bien connaître les caractéristiques socioéconomiques de la population⁶⁶, les règles et les pratiques des acteurs, et l'origine des conflits fonciers. Les règles

⁶² Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque mondiale, de son conseil d'administration, ni des pays membres. Cet article n'a pas fait l'objet d'une réactualisation depuis sa date d'écriture en décembre 2013.

⁶³ Respectivement CNRS-LAM ; GPA ; Banque mondiale.

⁶⁴ Durand-Lasserve, A., M. Durand-Lasserve et H.Selod. "A systemic analysis of land markets and land institutions in West African cities: rules and practices – the case of Bamako, Mali." World Bank Policy Research Working Paper 6687.

⁶⁵ Le terme de règles est ici utilisé dans le sens de règles inscrites dans les textes juridiques. Il fait référence à la légalité qui ne doit pas être confondue avec la légitimité découlant de règles orales ou de pratiques acceptées par la société. Dans une société complexe comme la société malienne, il peut être néanmoins bien difficile de définir clairement ce qu'est cette légitimité.

⁶⁶ Il est important, par exemple, de tenir compte des revenus des ménages. D'après la Banque africaine de Développement (2011), 51,4 % de la population du Mali vit avec moins de 1,25 \$ par jour. Il faut tenir compte

et pratiques concernent, en particulier : 1) le passage d'un usage agricole à un usage résidentiel des terrains dans les communes rurales adjacentes au District de Bamako ; 2) l'accès aux documents et titres qui reconnaissent des droits sur la parcelle ; et 3) les modalités des transactions portant sur les terrains. Des mesures modifiant l'une des règles ont, en effet, des conséquences sur l'ensemble des modes d'accès des habitants à la terre en vue de se loger. Plusieurs exemples peuvent être donnés : des dispositions prises dans le cadre d'opérations de régularisation pour recaser dans les communes rurales environnantes des ménages occupant jusque-là des terrains dans les communes du District de Bamako provoquent des départs de populations qui s'étaient installées dans celles-ci. La création *ex nihilo* d'un marché privé formel, décidé au début des années 1990, a surtout bénéficié aux classes de revenus les plus élevés et a entraîné une hausse du prix des terrains accessibles sur le marché irrégulier sur lequel se sont reportées les demandes du plus grand nombre.

Pour tenir compte des règles et pratiques, nous avons cherché, dans cette étude, à comprendre les modalités par lesquelles des terres à usage agricole ou appartenant au domaine privé de l'État ont été transformées en parcelles à usage résidentiel. Nous avons constaté que ni les vendeurs, ni les pouvoirs publics ni les ménages acheteurs ne respectaient, dans la plupart des cas, les règles. Nous nous sommes également intéressés au processus de formalisation par lequel les occupants des parcelles peuvent améliorer leur tenure (obtention d'un titre précaire donnant un droit d'usage, et d'un titre de propriété), pour observer qu'il dépendait largement des moyens financiers et des relations sociales et politiques de ces occupants. Le processus, qui compte de nombreuses étapes, est souvent interrompu sans arriver à son terme ; beaucoup d'occupants de parcelles devenues récemment urbaines ne les conservent pas et les vendent, le plus souvent sans respecter les règles relatives aux transactions. Les marchés fonciers sont donc très actifs tout en étant dans la plupart des cas irréguliers.

Pour tenir compte à la fois des opérations qui transforment des terrains en parcelles à usage résidentiel, des différentes étapes du processus de formalisation de la tenure et des possibilités de recours aux marchés fonciers, il a été nécessaire de reconstituer ce que nous appelons filières d'approvisionnement en terres. Une fois cette reconstitution réalisée, il est apparu clairement combien ces filières dépendaient les unes des autres et constituaient ce que nous avons appelé le système d'approvisionnement en terres. La prise en compte de ces dépendances permet de montrer quelles peuvent être les conséquences, sur l'ensemble des modes d'accès à la terre, d'une mesure ne semblant concerner, au premier abord, qu'une des composantes de l'une des filières.

Cette méthode qui s'est révélée fructueuse dans le cas de Bamako pourrait être utilisée dans d'autres villes d'Afrique subsaharienne présentant des caractéristiques proches, notamment la coexistence de différents modes d'accès à la terre et une administration foncière jouant un rôle clé à presque toutes les étapes des processus d'allocation, de formalisation ou de transfert.

Après avoir présenté rapidement les différentes filières et le système d'approvisionnement en terres, nous nous intéresserons à l'origine des terres avant qu'elles ne deviennent urbaines et aux modalités par lesquelles elles le deviennent. Nous verrons ensuite comment se déroule le

de ce que les ménages pauvres recourent très souvent à la location ou se font loger gratuitement. Selon le recensement de 2009 (INSTAT, 2011), 43,4 % des ménages du District de Bamako étaient locataires et 10,2 % occupants à titre gratuit. D'autres indications portant sur les hiérarchies et les représentations sociales sont également nécessaires ; leur prise en compte nécessiterait des enquêtes plus approfondies que celles que nous avons pu mener.

processus de formalisation, qui dépend largement des moyens financiers et des relations des occupants, et comment les parcelles peuvent être vendues sur les différents marchés.

1. Les filières d’approvisionnement en terres : une représentation de l’origine des parcelles, du processus de formalisation et des marchés fonciers

Par filières d’approvisionnement en terres, nous entendons l’ensemble des étapes du processus par lequel une terre est, (1) pour la première fois, mise à la disposition d’acheteurs ou d’allocataires (origine de la terre), (2) fait l’objet d’une formalisation de sa tenure, souvent progressive (celle-ci étant rarement obtenue par les premiers acheteurs ou allocataires), et (3) est mise en vente sur les marchés fonciers avant ou après formalisation, impliquant une diversité de situations au regard de la tenure foncière. La notion de filière d’approvisionnement complète donc celle de marché, celle-ci ne faisant référence qu’aux transactions à un moment donné sur des terrains sans que l’on sache quelle est leur origine ni à quelle étape du processus de formalisation ils se trouvent au moment de la transaction.

À Bamako, ces filières d’approvisionnement en terres sont au nombre de trois :

- ▷ La filière coutumière où les transactions sont le plus souvent informelles. Son origine réside dans les terres agricoles, aujourd’hui vendues par les propriétaires coutumiers, devenues parcelles à usage résidentiel. Les premiers acquéreurs n’ont ni droit d’usage ni droit de propriété.
- ▷ La filière publique où les allocations ou ventes de terres sont faites, à l’origine, par les autorités publiques ou parapubliques. Les occupants de ces terres, domaine privé de l’État, peuvent bénéficier d’une opération de régularisation menée aujourd’hui par les communes, au terme de laquelle ils reçoivent un document administratif, à charge pour eux de le transformer en titre précaire⁶⁷ puis, éventuellement, en titre de propriété (titre foncier). Or ces opérations bénéficient souvent à des personnes qui ne devraient pas y prétendre. Les terres du domaine privé de l’État peuvent aussi être vendues, avec transfert du titre de propriété, à des personnes ou des sociétés de promotion foncière et immobilière.
- ▷ La filière privée formelle trouve son origine dans les parcelles mises en vente dans les lotissements réalisés par les promoteurs fonciers et immobiliers enregistrés. Elle a la particularité de fournir des parcelles avec un droit de propriété, pouvant être vendues en toute légalité, dans des lotissements qui respectent les règles.

La connaissance à la fois de l’origine de la terre, du processus de formalisation de sa tenure et des marchés sur lesquels elle peut être vendue permet de comprendre quels sont les liens entre les différentes filières, liens qui permettent de parler d’un système d’approvisionnement en terres (voir la représentation en annexe) quand on considère l’ensemble des filières identifiées.

⁶⁷ Le document administratif permet, sous certaines conditions, d’obtenir un titre précaire qui atteste de l’existence d’un droit d’usage.

2. L'origine des terrains : une diversité de pratiques qui ne respectent pas les règles mais qui permettent à un grand nombre de se loger

Les terrains qui approvisionnent les habitants en parcelles à usage d'habitation ont une double origine, coutumière et publique et se trouvent donc à l'origine de chacune de ces deux filières. Certains de ces terrains, une fois lotis, sont, de plus, à l'origine de la filière privée formelle. Les terrains dits coutumiers sont aujourd'hui cédés par acte de vente authentifié mais sans titre, éventuellement avec un document administratif. Les terrains du domaine privé de l'État sont soit attribués (dans la majorité des cas avec un document administratif) par les communes qui n'en sont généralement pas propriétaires⁶⁸, soit attribués/vendus avec un titre foncier à une société parapublique, l'Agence de cession immobilière (ACI)⁶⁹, à des coopératives ou à des sociétés de promotion immobilière enregistrées. Plus la tenure du terrain est formelle, plus il est facile de le vendre en respectant les règles et plus son prix est élevé.

2.1. La transformation d'une terre destinée à l'agriculture en parcelles à usage d'habitation dans les communes périurbaines de Bamako ou dans l'hinterland rural : l'origine de la filière coutumière

Cette transformation se fait le plus souvent avec une attestation de vente authentifiée, « un petit papier », sans que soient respectées les règles en matière de transactions ; elle ne donne à ceux qui en bénéficient ni droit d'usage, ni droit de propriété sur la parcelle. Cette transformation peut aussi être le fait de personnes qui occupent des terres coutumières sans autorisation. Lorsque cela est encore le cas aujourd'hui, l'occupation est ancienne.

Les droits coutumiers sont reconnus dans le Code foncier et domanial de 1990 mais cette reconnaissance n'a pas encore fait l'objet de décrets d'application. L'État peut les immatriculer à son nom après avoir procédé à la purge des droits coutumiers. Les terres dites coutumières ne font donc l'objet ni d'un droit d'usage ni d'un droit de propriété à moins que le détenteur coutumier ait obtenu l'un de ces droits (par une concession rurale, CR, dans le premier cas ; par un titre foncier, TF, dans le second). La délivrance d'une CR est une opération compliquée qui nécessite l'intervention de plusieurs administrations au niveau de l'État et des collectivités locales, d'un ou plusieurs géomètres et l'accord du voisinage. Avec un droit d'usage (CR), il est possible d'obtenir, par la suite, à condition d'avoir mis en valeur la terre dans un délai de cinq ans et de payer des frais très élevés, un TF⁷⁰ qui donne un droit de propriété. En réalité, la plupart des propriétaires coutumiers n'ont pas les moyens de transformer une CR en TF parce qu'ils n'ont ni les ressources ni les relations nécessaires dans l'administration foncière.

Si les règles étaient respectées, les terres coutumières ne devraient pas être vendues, sauf si leur vendeur a une CR, en respectant certaines conditions, ou s'il a un TF.

Les terres coutumières sont pourtant vendues :

- ▷ à des individus ou à des promoteurs fonciers et immobiliers non enregistrés qui vont procéder, dès l'achat, sans en avoir l'autorisation, à un morcellement en parcelles qu'ils vont vendre sans en avoir le droit ;

⁶⁸ Quand elles disposent d'un schéma directeur approuvé par le Conseil des ministres, celui-ci peut leur céder la terre avec un titre de propriété.

⁶⁹ Créée en 1992.

⁷⁰ L'Etat procède au préalable à une immatriculation à son nom.

- ▷ à des sociétés de promotion foncière et immobilière enregistrées qui vont pouvoir obtenir un droit d'usage puis de propriété avant de procéder à un lotissement (une des origines de la filière privée formelle, cf. *infra*) ;
- ▷ à des personnes qui les ont achetées pour faire, dans un premier temps, de l'agriculture, qui ont eu les moyens, le temps et les relations pour obtenir un droit d'usage ou un droit de propriété et qui peuvent, par la suite, vendre ces terres agricoles désormais dotées d'un titre de propriété (c'est une autre origine de la filière privée, cf. *infra*).

Les terres coutumières sont également cédées dans le cadre des opérations de « lotissements préfectoraux » initiées par des préfets ou sous-préfets qui en organisent le morcellement alors qu'ils n'y sont pas autorisés. La terre coutumière est alors partagée en trois catégories de parcelles : 40 % de l'apport initial revient aux propriétaires coutumiers (chacun des bénéficiaires obtenant un document administratif, dit « bulletin », ne conférant aucun droit d'usage sur la parcelle nouvellement créée mais permettant d'initier le processus d'obtention d'un droit d'usage⁷¹), 20 % vont aux géomètres qui se rémunèrent ainsi en nature, et 40 % vont au préfet.

Coutumiers et géomètres vendent ensuite illégalement les parcelles avec un acte de vente authentifié (par la commune) et un bulletin, sans faire enregistrer la vente puisque le nom du bénéficiaire n'apparaît pas sur le bulletin. Dans certains cas, les coutumiers peuvent recevoir un droit d'usage (Concession rurale à usage d'habitation, CRUH) pour les parcelles qui leur reviennent. S'ils demandent un titre de propriété, cela peut leur coûter l'équivalent de 75 % de la valeur de la terre qui leur a été rétrocédée après le morcellement, montant qui peut être financé par la vente additionnelle de terrains. À la fin du processus, les propriétaires coutumiers peuvent ainsi obtenir un droit de propriété sur un terrain qui ne représente plus que 10 % de la surface du terrain coutumier d'origine.

Les parcelles qui reviennent au préfet servent en principe à recaser des ménages après une opération de régularisation (une des origines de la filière publique) mais elles sont souvent vendues sur le marché.

Les ventes de terres coutumières donnent lieu à de très nombreux conflits : entre membres de la communauté (qui doit, en principe, donner son accord) dont certains contestent au vendeur le droit de vendre ; entre acheteurs des parcelles avec simple acte de vente authentifié et autorités communales qui veulent utiliser les terres occupées pour recaser des habitants évincés d'autres communes ; entre deux villages qui vendent la même parcelle à deux personnes différentes ; entre chefs coutumiers et une société de promotion immobilière ou un personne qui dit avoir un TF sur leur terrain.⁷²

Les ventes de terrains coutumiers sont donc, pour la plupart, illégales sans être illégitimes ; elles sont tolérées par les autorités jusqu'au moment où ces dernières décident de faire respecter les règles. Les autorités sont bien conscientes que ces opérations représentent le seul moyen de se loger pour un grand nombre d'habitants. Imposer le respect des textes reviendrait à les exclure

⁷¹ Le nom du bénéficiaire est souvent laissé en blanc pour permettre une transaction ultérieure : l'acheteur pourra faire la demande d'un droit d'usage en son nom propre.

⁷² Des sociétés de promotion immobilière enregistrées souhaiteraient que les droits coutumiers soient supprimés, comme en témoigne la déclaration d'un promoteur immobilier rapportée par le journal Mali Demain du 9 octobre 2009 : « Une capitale ne saurait être gérée par le droit coutumier lorsqu'on sait que la terre appartient à l'Etat. La loi dit que le terrain immatriculé ne peut plus revenir à l'ancienne forme ».

de l'accès à la ville où ils jouent pourtant un rôle important soit comme employés dans le secteur informel, soit comme fournisseurs de services dans ce même secteur. De plus, le maintien dans l'illégalité permet à l'administration foncière et à d'autres acteurs d'obtenir des « encouragements » à chaque étape du processus de formalisation.

Les prix des parcelles au mètre carré varient en fonction de paramètres bien connus (distance au centre, distance d'une voie d'accès, accès aux services et infrastructures, voisinage) et d'un élément très important : l'existence ou non d'un droit de propriété, d'un droit d'usage ou d'un document administratif. Le prix au mètre carré d'un terrain avec TF est souvent trois à quatre fois supérieur à celui d'un terrain acheté avec une simple attestation de vente authentifiée⁷³. Certes, pour obtenir un TF, le vendeur a dû financer la mise en valeur et payer les frais d'enregistrement (15 % du prix du terrain) ainsi que l'acte notarié mais ces différents frais ne peuvent justifier un tel écart entre les prix ; c'est bien la sécurité foncière, la possibilité d'exclure tout intrus et la possibilité de revendre sans difficulté qui sont valorisées. Les titulaires des revenus les plus faibles, qui veulent s'établir sur un terrain, ne peuvent acheter qu'un terrain sans droit d'usage et, bien sûr, sans droit de propriété, qu'ils ne pourront revendre qu'avec des petits papiers⁷⁴. Ils pourront, par la suite, en y consacrant de l'argent et du temps, obtenir un droit d'usage.

Bien entendu, la situation profite à ceux qui achètent un terrain coutumier sans titre, qui engagent et parfois mènent à son terme le processus de formalisation, morcellent puis vendent les parcelles.

2.2. L'allocation de parcelles par les communes ; les ventes/attributions de terres aux coopératives et aux sociétés de promotion immobilière : l'origine de la filière publique

L'origine de la filière publique d'approvisionnement en terres se trouve dans la transformation de parties du domaine privé de l'État en parcelles ou terrains à usage résidentiel. C'est l'immatriculation au nom de l'État de terres considérées comme vacantes et de certaines terres coutumières, après purge des droits coutumiers, qui permet de constituer ce domaine. L'immatriculation des terres coutumières a commencé pendant la période coloniale ; elle s'est poursuivie après l'indépendance, avec plus ou moins d'intensité, en fonction de la volonté de l'État de se concilier l'appui des autorités coutumières et de rappeler l'ancienneté de leur rôle dans l'histoire du Mali.

Certaines de ces terres ont été utilisées pour des lotissements publics ; d'autres ont été occupées sans autorisation par des personnes qui cherchaient à se loger et qui ont bénéficié, par la suite, pour certaines d'entre elles, d'opérations de régularisation. Elles peuvent aussi être attribuées à des coopératives⁷⁵ et à l'ACI, qui doit les équiper et les vendre aux enchères, ou encore vendues, à des conditions plus ou moins avantageuses, à des sociétés de promotion foncière et immobilière enregistrées.⁷⁶

⁷³ Selon nos informateurs, dans la commune de Dialakorodji, le prix était multiplié par trois, par quatre dans le village de Kanadjiguila, commune de Mandé, et par cinq dans la commune de Kalabancoro.

⁷⁴ Notre enquête montre que ces terrains sont très éloignés du centre.

⁷⁵ Dont les membres travaillent dans le secteur formel, souvent public ou, pour les coopératives de Maliens de l'étranger, à l'extérieur du territoire. Leurs revenus sont plus élevés que la moyenne et sont plus réguliers.

⁷⁶ Pour prétendre à ces logements sociaux, il faut remplir des critères comme bénéficier d'un salaire régulier ou de revenus non salariaux élevés, ce qui ne concerne qu'une minorité.

Nous ne tiendrons compte, pour simplifier, que de deux types d'opérations, liées entre elles : celles de l'ACI, qui respecte les règles et délivre des TF, et les opérations de régularisation souvent appelées « lotissements » – bien que les règles relatives aux lotissements à proprement parler ne soient pas respectées – qui permettent aux bénéficiaires d'obtenir un document administratif à convertir en titre précaire donnant un droit d'usage.

→ L'Agence de cession immobilière a été créée en 1992 avec le soutien de la Banque mondiale pour mettre un terme au monopole de l'État sur la terre, vendre des terrains avec un titre de propriété, rendre les opérations d'allocation plus transparentes et créer un marché foncier formel supposé améliorer l'accès à la terre. L'ACI a obtenu une part importante des réserves foncières de l'État (Bertrand, 2002). Elle devait répondre à la demande des ménages dont les revenus se situaient entre la tranche moyenne-basse et la tranche supérieure. Dans les faits, elle s'adresse principalement aux catégories à hauts revenus⁷⁷. De nombreuses parcelles vendues par l'ACI ne sont toujours pas construites aujourd'hui et sont, de fait, entre les mains de spéculateurs. Une fois vendues, les parcelles aménagées par l'ACI entrent dans la filière privée formelle (cf. *infra*).

→ Les « occupations spontanées » de ceux qui n'arrivaient pas à se loger se sont développées jusqu'à concerner plus de 45 % des ménages au début des années 1990 (Bertrand, 2002). Un programme de réhabilitation/régularisation de 24 quartiers spontanés, appelé « Sauvons notre quartier » (SNQ), engagé lui aussi avec le soutien de la Banque mondiale, a été lancé, en 1993, soit un an après la création de l'ACI. Des commissions municipales (les conseillers municipaux ayant été nouvellement élus dans le cadre de la politique de décentralisation soutenue par les mêmes intervenants extérieurs) avaient à désigner les bénéficiaires en leur attribuant des parcelles (restées propriété de l'État), situées soit dans le quartier soit, à l'extérieur, dans des zones dites de recasement. Ces personnes recevaient un document administratif à transformer en droit d'usage après paiement de la taxe d'édilité⁷⁸; ceux qui ne pouvaient payer ont vendu leur parcelle, sans respecter les règles, permettant ainsi à l'acheteur, qui n'habitait pas forcément le quartier, d'obtenir, après avoir payé les frais, un droit d'usage. Lors de ces opérations, des parcelles ont été attribuées à des personnes influentes qui, n'habitant pas le quartier, ne pouvaient y prétendre mais dont les noms figuraient pourtant sur les listes des commissions municipales. Un ancien haut responsable de la politique du logement nous a indiqué que l'attribution des parcelles de recasement se faisait souvent au profit des personnes choisies par les maires ; il estimait que cela concernait près de 60 % des parcelles dites de recasement. Selon Bertrand (2006), les élus communaux, craignant que de nouvelles terres soient attribuées à l'ACI et attirés par la perspective de gains possibles, ont procédé, sans y être autorisés, au morcellement et à la vente de parcelles. Suite à des malversations mettant en cause des maires et le gouverneur du district de Bamako et à des conflits avec les occupants des terres, le programme SNQ a été suspendu en 1997.

En 2002, une loi a donné aux communes la possibilité de se voir attribuer des terres du domaine privé de l'État ; elles ont été dotées, à cette occasion, de services décentralisés de la Direction nationale des domaines et du cadastre. Les techniciens de ces services ont été nombreux à se faire affecter dans les communes où ils savaient, de par leurs activités antérieures, qu'il existait des zones de recasement sur lesquelles ils pourraient obtenir des parcelles ; ils ont alors

⁷⁷ L'achat de plusieurs parcelles par la même personne, bien qu'interdite, est fréquente (Bertrand 1998).

⁷⁸ Taxe payée à la commune au titre des services qu'elle fournit aux habitants. Elle est très élevée par rapport au revenu moyen des Bamakois.

collaboré avec les élus communaux pour lancer des opérations de « lotissement » destinées à une clientèle solvable. Les pratiques de faux recasements et de vente de parcelles se maintiennent encore aujourd'hui tout comme les conflits opposant les conseils municipaux des communes d'origine des recasés aux conseils communaux, aux autorités coutumières et aux habitants des communes rurales autour de Bamako. Des conflits opposent aussi des habitants régularisés ou recasés régulièrement à ceux qui ont bénéficié de ces opérations sans en avoir le droit, ou encore à des personnes ou sociétés foncières et immobilières qui prétendent avoir un droit de propriété sur les terrains concernés par la régularisation ou le recasement.

À l'origine de la filière publique, existent donc des parcelles avec des tenures très différentes : droit de propriété pour les acheteurs de parcelles de l'ACI, pour les coopératives et pour les sociétés foncières et immobilières enregistrées ; document administratif pour ceux qui bénéficient, légalement ou non, de la régularisation et droit d'usage pour ceux d'entre eux, ou leurs acheteurs, qui ont payé les frais d'édilité.

2.3. L'origine proprement dite des terrains de la filière privée formelle est coutumière ou publique

Les acteurs qui sont au début de la filière privée formelle transforment des terrains coutumiers ou publics en les lotissant, plus ou moins selon les règles, et en vendant les parcelles avec TF. Celles-ci peuvent être revendues par la suite et alimentent ainsi le marché privé formel, réservé, de fait, à un groupe limité de personnes qui ont les moyens d'y accéder.

3. Règles et pratiques dans le processus de formalisation de la tenure et dans les transactions

Règles et pratiques ne devraient diverger, en principe, que dans les filières coutumière et publique puisque, dans la filière privée formelle, tout se déroule au premier abord selon les règles. En fait, cela n'est pas toujours le cas.

3.1. Nombreuses irrégularités dans la filière coutumière d'approvisionnement en terres et dans la filière publique

Le processus de formalisation est sensiblement le même pour les deux filières. Ceux qui achètent ou occupent une parcelle située à l'origine de la filière coutumière et de la filière publique ont en général, respectivement, un acte de vente authentifié et un document administratif⁷⁹ mais n'ont ni droit d'usage ni droit de la vendre. Il arrive cependant qu'ils la revendent à une personne qui leur propose une somme supérieure à celle qu'ils ont eux-mêmes dépensée, cette personne ayant le projet de s'engager ensuite dans le processus de formalisation de la tenure. Ils peuvent aussi la conserver et entamer eux-mêmes ce processus qui va leur permettre d'obtenir un droit d'usage puis, éventuellement, un droit de propriété. Ils peuvent s'arrêter à l'une des étapes de ce processus et vendre, même s'ils n'en ont pas le droit, leur parcelle dont la valeur aura fortement augmenté grâce au titre obtenu (la valeur la plus haute étant obtenue avec un titre foncier).

Pour obtenir un droit d'usage et l'enregistrer (Concession rurale à usage d'habitation, CRUH, dans les communes rurales, et Concession urbaine d'habitation, CUH, dans les communes

⁷⁹ Dans le cas des « lotissements préfectoraux », ils peuvent avoir les deux.

urbaines), à partir d'un document administratif, il faut payer les frais d'édilité. Si les règles étaient respectées, une personne ne devrait bénéficier, sauf dérogation exceptionnelle, que d'un seul titre précaire dans la même commune ; dans les faits, le cumul de plusieurs parcelles est une pratique courante. Pour obtenir un droit de propriété, il faut avoir mis en valeur le terrain (l'appréciation de cette mise en valeur est souvent arbitraire, donc source de corruption) et verser en outre 15 % de son prix à l'administration foncière. Dans les deux cas, de nombreuses procédures doivent être engagées ; leur durée et leur coût (dont font partie les sommes versées aux agents de l'administration foncière, aux élus, aux intermédiaires qui proposent leurs services pour accélérer les démarches) varient en fonction de l'importance des relations sociales et de la clientèle du demandeur.

Les litiges fonciers opposant deux personnes ont souvent pour origine l'attribution de deux, voire trois documents administratifs, sur la même parcelle ; certains rendent responsables de cette situation les autorités communales, d'autres les intermédiaires, appelés « coxers », qui profiteraient de ce que certaines parcelles semblent vacantes pour prétendre en être les attributaires et les vendre⁸⁰. Ces litiges peuvent aussi opposer le bénéficiaire d'un droit d'usage sur une parcelle à un individu ou une société de promotion foncière disant avoir un titre de propriété sur cette parcelle.

Un terrain avec un droit d'usage peut être vendu mais à condition que soit passé un acte notarié, dont le coût est élevé, et qu'ait été obtenue une autorisation de transfert donnée par la commune qui a délivré le titre (7 % du prix de la parcelle). Pour éviter de payer ces différents frais, le détenteur d'un titre précaire peut vendre illégalement la parcelle avec un acte de vente authentifié mais sans enregistrer la mutation ; l'enregistrement pourra se faire ultérieurement lorsque l'acheteur aura suffisamment épargné pour en avoir les moyens, ou obtenu l'appui de relations.

3.2. Les faux titres fonciers

Un terrain avec un titre foncier peut être vendu dans le respect des règles. Cependant, selon les responsables d'une institution financière, les faux titres fonciers sont nombreux : il y aurait beaucoup de cas de fraude sur les titres présentés comme garantie ; de prétendus experts évaluateurs peuvent fournir des titres fictifs et la banque court alors le risque de ne jamais être remboursée en cas de défaut de paiement. En l'absence d'un système d'information foncière et étant donné le manque de fiabilité du Livre foncier, il peut être difficile pour une banque de vérifier que la terre appartient bien à celui qui demande le prêt. La presse se fait périodiquement l'écho de la circulation de faux titres fonciers.

3.3. L'accès à la terre se fait le plus souvent par l'intermédiaire du marché irrégulier ou informel

Il apparaît ainsi qu'existe un marché, hors des règles, pour les parcelles avec acte authentifié, sans ou avec document administratif ; avec titre précaire mais sans acte notarié ni autorisation de la commune d'origine de la parcelle ; avec faux titres fonciers. Les prix les plus bas sont ceux des parcelles sur lesquelles on constate le plus d'irrégularités. L'enquête que nous avons

⁸⁰ C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles des murs sont fréquemment érigés sur les parcelles : le but est de signaler, à ceux qui voudraient s'en emparer, qu'elles ne sont pas vacantes et aux autorités, que la mise en valeur est en cours.

menée⁸¹ montre que, sur les parcelles à usage d'habitation ayant fait l'objet d'une transaction dans les trois ans ayant précédé l'enquête, seules 5,7 % avaient été achetées avec un titre foncier, c'est-à-dire dans le respect des règles.

Conclusion

L'étude des différentes filières d'approvisionnement en terres, qui prend en compte l'origine des parcelles, les étapes du processus de formalisation de leur tenure et les modalités de leur mise sur le marché, permet de comprendre l'articulation des pratiques formelles et informelles, les comportements et stratégies des multiples acteurs, publics et privés, et les écarts entre règles et pratiques.

Cette analyse permet également de montrer que les filières d'approvisionnement en terres sont étroitement liées entre elles et forment un système. Il apparaît ainsi que tout changement affectant l'une d'entre elles – ou l'une de ses composantes – a des répercussions sur les autres.

La complexité des modes d'accès à la terre mise en évidence dans notre analyse soulève la question de l'intégration à la sphère des activités formelles des pratiques informelles qui permettent à la grande majorité de la population urbaine d'accéder au sol pour pouvoir se loger. La formalisation est un objectif clairement énoncé par de nombreux acteurs publics et privés mais les tentatives passées au Mali ont mis en évidence dans la pratique un risque d'aggravation des difficultés d'accès à la terre pour les classes de revenus faibles et moyens. Différents arguments peuvent être avancés pour expliquer cette situation. Les options choisies pour créer ce marché, articulées autour d'une formalisation par le titre foncier, ont été coûteuses. Elles ont été mises en œuvre pratiquement au moment même où étaient lancés, dans plusieurs quartiers informels, des projets de régularisation visant à attribuer des droits d'usage pour les personnes qui restaient sur place et à recaser les autres dans d'autres quartiers. Dans un contexte marqué par la concurrence autour des réserves foncières de l'État, entre les communes et entre celles-ci et les acteurs du marché formel, la simultanéité des deux opérations a conduit au déplacement de certaines populations et au développement de pratiques clientélistes dans les attributions et ventes de terres.

En tout état de cause, toute tentative d'amélioration, y compris les politiques de formalisation, ne devrait faire l'économie d'une analyse systémique des modalités d'accès au foncier.

Il semble par ailleurs bien difficile d'imposer la primauté du droit et le respect des règles régissant l'accession à la propriété dans une société où la plus grande partie de la population vit grâce à des emplois informels, caractérisés précisément par l'absence de règles.

Références bibliographiques

Banque africaine de Développement. 2011. "The middle of the pyramid: Dynamics of the middle class in Africa." *Market brief*, April 20.

Bertrand M., 2006. « Foncier débridé/foncier bridé : enjeu récent de la décentralisation ou alternance centrale dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes. », in

⁸¹ L'enquête réalisée entre février et avril 2012 a porté sur plus de 1 600 terrains non bâtis cédés lors des trois années précédentes.

Décentralisation des pouvoirs en Afrique en contrepoint des modèles territoriaux français, (Fay Cl., Ed. Paris ; Bamako ; IRD ; ISH) : 179-198.

Bertrand M., 2002. « Gestion foncière et logique de projet urbain : expériences comparées en Afrique occidentale, francophone et anglophone. » *Historiens et géographes* 379 : 77-90.

Bertrand M., 1998. « Marchés fonciers en transition. Le cas de Bamako, Mali. » *Annales de Géographie* 602 : 381-409.

Bouju J., A. Ausseil, M.F. Ba, M. Ballo, H. Bocoum et C. Touquent, 2009. Dynamique des transactions foncières au Mali : Mountougoula, Baguinéda, centre-ville de Bamako, Bandagiara et Ningari. IRAM/CEAMAF report.

Djiré M., 2013. La ruée sur les terres péri-urbaines – un sujet supplémentaire d'inquiétude pour la gouvernance foncière au Mali. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington DC.

Djiré M., 2006. Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali – Les avatars d'une procédure (nécessaire ?). Paper prepared for the symposium « Les frontières de la question foncière / At the frontiers of land issues », Montpellier, France.

Djiré M., 2004. Mythes et réalités de la gouvernance locale. L'expérience de la commune rurale de Sanankoroba, Mali. IIED Dossier 130.

Dowall D., 1995. *The land market assessment. A new tool for urban management*. Banque mondiale: Washington D.C.

Durand-Lasserve A., 2006. "Market-driven displacements and the perpetuation of informal settlements". In *The perpetuating challenge of informal settlements* (M. Huchzermeyer and A. Karam, eds, University of Cape Town Press: South Africa): 207-227.

Durand-Lasserve A., 2004. "La question foncière dans les villes du Tiers Monde. Un bilan." *Économies et Sociétés XXXVIII* (7) : 1183-1211.

Durand-Lasserve A. et H. Selod. 2009. "The formalization of urban land tenure in developing countries" in *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization* (S. Lall, M. Freire, B. Yuen, J.-J. Helluin, Eds, Springer): 101-132.

Durand-Lasserve A., M. Durand-Lasserve et H. Selod. A systemic analysis of land markets and land institutions in West African cities: rules and practices – the case of Bamako, Mali. World Bank Policy Research Working Paper 6687.

Farvacque-Vitkovic C., A. Casalis, M. Diop, et C. Eghoff. 2007. Development of the Cities of Mali – Challenges and Priorities. World Bank, Africa Region Working Paper Series 104 a.

Global Urban Observatory, ONU-Habitat. 2010.

INSTAT. 2011. 4^e Recensement général de la population et de l'habitat du Mali (RGPH). Résultats définitifs. Novembre.

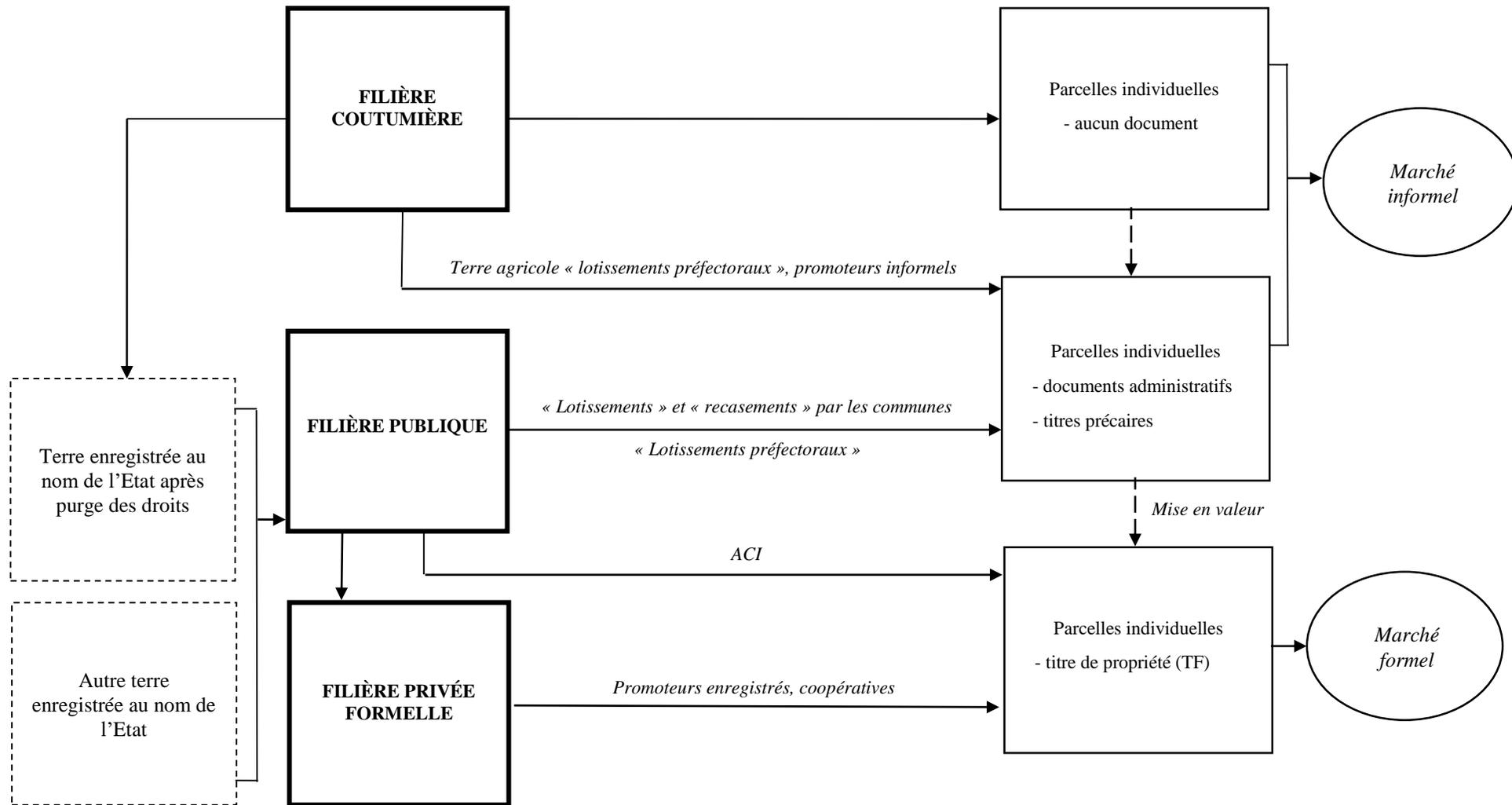
ISTED. 2009. Étude sur les pratiques de gouvernance urbaine. Étude de cas – Mali.

Keita A. et M. Djiré. 2009. « Les transactions foncières en zones rurales et périurbaines du Mali : quelles leçons pour la loi sur le foncier agricole ? » Groupe d'étude et de recherche Sociologie et droit appliqué, Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Bamako.

- Mairie du District de Bamako. 2010. Premier Forum sur le développement urbain de Bamako.
- PACT Coopération Mali – Allemagne. 2009. *Théorie et pratique de la gestion communale du foncier au Mali*. 5 volumes.
- ONU-Habitat. 2010. The State of the African Cities.
- Rakodi C. et C. Leduka. 2004. Informal Land Delivery Process and Access to Land for the Poor: a comparative study of six African cities. University of Birmingham.
- République du Mali. 2012. Bureau du Vérificateur général du Mali. Rapport 2011
- République du Mali. 2009. Rapports de synthèse des concertations des États généraux du foncier. Ministère du Logement, des Affaires foncières et de l'Urbanisme, Commission nationale d'organisation des États généraux du foncier.
- Selod H., et L. Tobin. 2013. The Informal City: Theory and Evidence, *World Bank Policy Research Working Paper*, à paraître.
- Ville de Bamako. 2012. Bamako 2030 : croissance et développement - Imaginer des stratégies urbaines pour un avenir maîtrisé et partagé.
- Wehrmann B., 2008. "The dynamics of peri-urban land markets in sub-Saharan Africa: Adherence to the virtue of common property Vs. quest for individual gain" *Erkunde* 62 (1): 75-88.

Annexe – Le système d’approvisionnement en terres

(source : Durand-Lasserve *et al.*, 2013)



LA RECONNAISSANCE DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS AU BURKINA FASO : UN PROCESSUS DE CHANGEMENT SOCIAL⁸²

Par Peter Hochet⁸³

Résumé

À partir de la description ethnographique de l'application de la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso nous montrons que le processus de traduction de l'*idée* de reconnaissance administrative des droits fonciers locaux en *pratiques* aboutit en définitive à la remise en cause de plusieurs composantes du droit foncier coutumier censé être reconnu, notamment en créant de nouvelles juridictions, en imposant de nouveaux principes de justice et en séparant les droits fonciers des relations sociales qui les garantissent.

Bien que le dispositif formel soit parasité par des processus informels dont le bon fonctionnement dépend et qui *in fine* vont assurer la formalisation des droits au quotidien, notre constat débouche sur deux réflexions :

- ce ne sont pas les instances, les procédures et les actes de l'État qui sécurisent les droits fonciers. Ce sont les relations sociales nouées localement à leur propos qui leur accordent leur légitimité et leur capacité à garantir l'exercice des droits fonciers matérialisés par des papiers. Encore faut-il donc que ce par quoi l'État remplacerait les dispositions coutumières soit légitime sur le long terme aux yeux des paysans ;
- le déplacement de l'idée de reconnaissance des droits vers des pratiques de création de droits est principalement le fait des caractéristiques intrinsèques de l'action administrative qui opère par procédures standardisées, formalisation des groupes, réduction des relations sociales au contrat et au projet, simplification des feuillets de juridictions et d'autorités. Au-delà des idéologies vertueuses, se pose donc la question de la possibilité sociale et pratique pour les agents de l'État et pour le mode d'action public à reconnaître les pratiques et les droits fonciers coutumiers sans en remettre en cause les principes et sans impulser du changement social.

Introduction

Le droit foncier positif des États ouest-africains est la combinaison des héritages coloniaux, des régimes socialistes/collectivistes qui s'installèrent à divers moments de leur histoire et des multiples politiques promues par l'aide internationale au développement.

La comparaison des travaux de Chouquer sur la domanialité en Afrique de l'Ouest (2011) et sur le droit foncier de l'Empire colonial romain (2010) montre que le dispositif légal selon lequel l'État est le propriétaire éminent des terres sur lesquelles il délivre des titres et tolère des usages relève de la logique coloniale. En effet, en régime colonial la terre du pays colonisé est la

⁸² Cet article n'a pas fait l'objet d'une réactualisation depuis sa date d'écriture en décembre 2013.

⁸³ Anthropologue, directeur général de Inuco Burkina Faso, et directeur scientifique de Inuco Foundation for Social Research in Africa (IFSRA, Ouagadougou), peter.hochet@insuco.com

propriété de l'État colonisateur qui délivre des titres aux colons et tolère les usages des « indigènes ». L'État colonial français s'est inscrit dans cette logique qui a été reproduite par les États indépendants depuis les années soixante. À divers moments de leur histoire les États post-coloniaux ont ajouté à cette logique des justifications socialistes et des objectifs d'organisation collectiviste des facteurs de production (Ouédraogo, 2009). Ce fut notamment le cas au Burkina Faso quand la Révolution sankariste a réaffirmé et formalisé la propriété éminente de l'État sur la terre avec la Réorganisation agraire et foncière (RAF) de 1984, puis avec celle de 1991. En prenant acte de cette situation nous pourrions émettre l'hypothèse politique que, comme on a pu le démontrer à propos des politiques de décentralisation des années 1990 (Jacob, 1999), les politiques et les lois de reconnaissance des droits fonciers locaux dans les États d'Afrique de l'Ouest pourraient être une façon d'aller plus loin dans l'abandon des dispositifs hérités de la colonisation.

C'est là une idée bonne à penser, mais la reconnaissance des droits locaux est loin d'être une simple opération technique (Chauveau et Lavigne Delville, 2012). C'est un processus cognitif, social et politique qui implique des acteurs qui agissent à plusieurs échelles et dont les pratiques autant que les intérêts sont divergents (Colin *et al.*, 2009). Plus précisément, en nous inscrivant dans une réflexion en terme de *traduction* (Latour, 2002 ; Akrich, 2006), nous avancerons que la reconnaissance des droits fonciers est d'abord une *idée* dont le dispositif de traduction en *pratiques* combine la mobilisation d'un réseau de supporters (bureaux d'études, bailleurs, ONG, cadres de l'administration, instances nationales et ateliers de concertation, campagnes d'information), la promulgation de réglementations spécifiques (loi, décrets, arrêtés), la mise en place de services, la définition de procédures, la fourniture d'actes (procès-verbaux, attestations, accords, autorisations, chartes, quittances) et l'archivage de l'ensemble des traces ainsi produites dans des registres. Le processus est donc long et complexe si bien que l'idée de reconnaissance se transforme dans des façons de faire qui peuvent en être fort éloignées ou à tout le moins qui la nuancent.

Au Burkina Faso ce processus de traduction opère dans un contexte où l'État est superposé à des dispositifs sociopolitiques locaux qu'il a contribué à transformer sans jamais les remplacer et dont il est largement dépendant compte tenu de ses faibles capacités d'ancrage local. Le processus de traduction de l'idée de reconnaissance des droits fonciers en pratiques pose donc dans ce contexte la double question 1) des capacités matérielles, techniques et financières de l'État à s'imposer et à fonctionner localement, et 2) des modalités de la reconnaissance des relations sociales, des dispositifs d'autorité et des systèmes de justice coutumiers qui sous-tendent la définition et la distribution des droits fonciers locaux. Nous allons nous pencher plus particulièrement sur ce second point.

Après une présentation des aspects-clés du dispositif de reconnaissance établi par la loi nous présenterons en quatre points les résultats de **terrains en cours**⁸⁴ sur la mise en œuvre de la loi pour conclure sur l'hypothèse que sous certains aspects la mise en œuvre de la loi 034-2009 n'est pas tant un processus de reconnaissance qu'un processus de changement social et foncier.

⁸⁴ Programme APPI (ANR) ; Mission d'assistance technique auprès du Masa pour un état des lieux de l'application de la loi 034-2009 (AFD).

1. La loi 034-2009 portant régime foncier rural

La production de la loi

La loi portant Régime foncier rural (034-2009) au Burkina Faso est le fruit de l'élaboration et de la promulgation de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (décret 2007-610).

La politique a été élaborée sur la base des éléments suivants (Thiéba 2010, Jacob 2013) : des études conduites par des experts burkinabè, des concertations interministérielles organisées par la création d'un Comité national de sécurisation foncière, des projets pilotes et un processus participatif. Ces différents éléments ont été soutenus par plusieurs bailleurs parmi lesquels les plus importants furent l'Agence française de développement (assistance technique au ministère de l'Agriculture, Plan foncier rural, opération pilote de sécurisation foncière de Padéma) et le Programme national de gestion des terroirs de la Banque mondiale (ateliers, expertise, production législative).

L'ensemble a contribué à construire l'idée d'une sécurisation foncière sur la base de la reconnaissance des droits fonciers locaux et à transformer cette idée en politique, tandis que la loi s'écrivait au fur et à mesure que les ateliers participatifs se déroulaient sur l'ensemble du territoire national.⁸⁵

Les principes clés sur lesquels la loi est fondée

Les objectifs de la loi 034-2009 sont la régulation des conflits fonciers, notamment ceux qui impliquent les catégories d'« autochtones » et de « migrants » ainsi que la sécurisation conjointe des investissements agricoles des exploitations familiales et des investisseurs. Pour ce faire la loi est structurée autour des trois principes clés suivants : 1) la création du domaine foncier de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers ; 2) la reconnaissance des pratiques et des droits fonciers locaux ; 3) la conciliation locale du contentieux foncier.

Les instances foncières locales

La mise en œuvre locale de la loi est assurée par des instances communales et villageoises :

- ▷ les services fonciers ruraux (SFR, décret 2010-404) sont logés à la mairie. Ils sont chargés de la délivrance et de l'archivage des actes demandés par les personnes ;
- ▷ la commission foncière villageoise (CFV, décret 2010-404) est présente dans chaque village en tant que commission du comité villageois de développement (CVD). Elle est chargée de recevoir et d'aider à la constitution des demandes d'actes ;
- ▷ le comité de conciliation foncière villageoise (CCFV, décret 2012-263) n'est pas prévu par la loi. Il est un moyen d'opérationnaliser le principe de conciliation sur lequel reposent la loi 034-2009 et la loi d'orientation pastorale 034-2002. Il est chargé de trouver un compromis entre les demandeurs d'actes et ceux qui s'y opposent ou émettent des réserves, et de traiter le contentieux foncier à l'échelle locale ;

⁸⁵ Nous renvoyons à Thiéba (2010) et Jacob (2013) qui font une description détaillée de ces processus.

- ▷ les instances locales de concertation foncière (loi 034-2009, art. 83) sont créées de façon *ad hoc* à la demande de la mairie pour l'appuyer dans le traitement de questions relatives à la gestion du foncier.

Les actes produits

En collaboration avec les instances villageoises, les services fonciers ruraux délivrent aux particuliers des attestations de possession foncière rurale (décrets 2010-402, 403 et 405). Basées sur un principe de demande volontaire traitée selon un processus public et contradictoire, les attestations de possession foncière peuvent être individuelles ou collectives. Elles ont une force d'opposition au tiers équivalente au titre foncier mais ne peuvent servir de garantie bancaire.

Sur la base de ces attestations sont prévus des actes relatifs à la délégation de droits d'usage : les accords de prêt (loi 034-2009, art. 52-58)⁸⁶ ; les autorisations de mise en valeur temporaire des terres rurales (décret 2010-406) ; le bail à ferme (loi 034-2009, art. 59-60). Est également prévue la cession de terres rurales (décret 2010-403) pouvant inclure la cession à titre onéreux.

Les services fonciers ruraux enregistrent également les chartes foncières locales (décret 2010-400) validées par la commune pour fixer les règles de gestion relatives à une ou plusieurs ressources d'utilisation commune à l'échelle d'un ou plusieurs villages de la commune ou de communes différentes (Sanou et Hochet 2012).

2. La création de nouvelles juridictions foncières par la mise en place d'instances locales

Dans la plupart des sociétés paysannes du Burkina Faso la gestion des terres est organisée sur la base de territoires contrôlés par les descendants de ceux qui sont considérés comme les premiers à avoir investi la zone en rituels (pactes avec les puissances, les entités et les esprits locaux) et en travail (défriche, aménagements, mise en culture). On parle de *maîtrises foncières* qui se déclinent aux échelles des relations intervillageoises, du village et des lignages. Il y a donc un feuilletage des juridictions et des autorités foncières qui y sont associées (Lavigne Delville, Bouju, Leroy, 2002 ; Arnaldi di Balme *et al.*, 2013). Il faut ajouter à ce feuilletage le fait qu'il y a des villages « mères » et des villages « satellites » ; les autorités de ces derniers devant se référer aux autorités des premiers à propos de certaines questions foncières (aménagements, transferts, rites de fertilité, contentieux, etc.).

Dans ce contexte la loi propose la création de commissions foncières villageoises (CFV) et de comités de conciliation foncière villageoise (CCFV). La généralisation de ces deux instances dans tous les villages du Burkina Faso remet en cause les juridictions foncières coutumières de trois façons :

- ▷ *La concentration de l'autorité foncière.* Étant donné que les maîtrises foncières sont feuilletées et que les droits fonciers sont répartis en faisceaux entre plusieurs niveaux d'exercice, selon la nature du conflit, les acteurs impliqués et l'objet du contentieux, ce ne sont pas les mêmes personnes qui sont en mesure d'arbitrer (chef de terre, chef de brousse, chef de lignage, chef de famille ou d'exploitation, représentants de lignages éloignés ou de village disparus). Or, l'article 8 du décret de création des comités de conciliation foncière

⁸⁶ Voir Hochet et Sanou, 2012.

villageois (CCFV) réduit le dispositif d'autorités coutumières à une seule personne en mentionnant que le président du comité est « *l'autorité traditionnelle et coutumière en charge des questions foncières* ». Les autres membres étant des représentants des femmes, des jeunes, des religieux, des organisations socioprofessionnelles (art. 9), le dispositif pluriel d'autorité foncières coutumières est réduit à une seule personne.

- ▷ *La remise en cause des maîtrises foncières.* Étant donné que les instances foncières villageoises sont créées dans tous les villages, même les villages « satellites » qui dépendent sur le plan foncier d'autres villages, la loi remet en partie en cause la distribution des maîtrises foncières coutumières. La création d'une CFV et d'un CCFV dans un village « satellite » est parfois vu comme un acte de défi par les autorités du village « mère ». Dans le meilleur des cas cela handicape fortement l'efficacité de la commission et du comité « satellite » qui doivent se reporter aux autorités du village « mère ».
- ▷ *La construction du pouvoir.* De ce point de vue, l'anthropologie du foncier a montré que la régulation des conflits fonciers est aussi une façon pour les autorités locales de construire et de légitimer leur pouvoir (Lund, 2002). L'installation d'une CFV et d'un CCFV peut donner l'occasion aux villages « satellites » de remettre en cause leurs liens politiques coutumiers avec le village « mère ». À l'échelle intra-villageoise, la désignation d'une autorité unique à la tête du CCFV peut attiser des compétitions avec les autres autorités foncières quand le président du comité profite de la formalisation de son statut pour étendre sa compétence et son pouvoir à toutes les formes de contentieux fonciers et toutes les terres du village.

3. L'imposition de nouveaux principes de justice par la production de nouvelles possessions

Parmi les systèmes sociaux dans lesquels sont enchâssées la définition et la distribution des droits fonciers coutumiers, le système de justice familiale institue les objectifs collectifs de la famille comme prioritaires par rapports aux objectifs individuels.⁸⁷ Les individus doivent d'abord participer à assurer la sécurité morale et alimentaire de la famille avant de pouvoir poursuivre des objectifs qui leurs soient propres. Cette logique s'applique à des unités sociales qui varient du lignage à la famille nucléaire élargie (un couple polygame avec quelques-uns de ses enfants mariés). La poursuite de cette logique garantit pour les membres de la famille une véritable sécurité sociale mais, en situation de compétition pour l'accès à la terre, elle aboutit aussi à l'exclusion des épouses et des cadets des décisions relatives à la terre et l'impossibilité pour eux de cultiver des terres pour des projets individuels. Ce système qui participe à la structuration du droit foncier coutumier tend à être remis en cause par l'application de la loi 034-2009 en favorisant les APFR individuelles et en soutenant les cessions de terres au bénéfice des femmes.

La promotion implicite des APFR individuelles

Les attestations de possession foncière rurale (APFR) sont individuelles ou collectives. Mais pour le moment sur les 5 244 demandes que nous avons recensées, moins d'une trentaine sont collectives. Nous avons relevé trois raisons à cela :

⁸⁷ Ce système de justice relevant d'une logique holiste et hiérarchique (Jacob, 2007).

- ▷ *La structure d'incitation des taxes appliquées à la délivrance des actes.* Les coûts fixés à l'hectare pour délivrer les APFR peuvent décourager la demande collective. L'article 6 du décret 2012-1042 fixant les taux et taxes sur les actes fonciers précise les tranches de superficie du coût à l'hectare (de 150 francs CFA/ha minimum à 7 500 francs CFA/ha maximum) ainsi que la formule de normalisation de la tranche de coûts pour les demandes collectives.⁸⁸ Cette formule encourage les demandes collectives mais le décret prévoit aussi que ces taxes de l'État soient combinées à des taxes fixées par la commune. Pour le moment les taxes communales que nous avons recueillies sont de l'ordre de 5 000 francs CFA l'hectare sans tranche de superficie ni formule de normalisation. Pour le moment, ce sont les taxes communales qui incitent les demandes d'APFR individuelles.
- ▷ *Des premiers demandeurs déjà « novateurs » et la complexité des négociations intrafamiliales.* À l'analyse des profils des premiers demandeurs d'APFR il ressort que ce sont des exploitants déjà inscrits dans une logique d'individualisation de l'exercice des droits de gestion fonciers. Il s'agit de chefs d'exploitations cotonnières importantes, de maraîchers, d'acheteurs de terres périurbaines, de possesseurs de terres sur des périmètres aménagés par l'État. Ce sont des exploitants inscrits dans la production agricole de rente. Face à ces « novateurs » sur le plan foncier, il ressort que la décision intra-familiale pour demander des APFR ou non, une APFR collective ou individuelle suppose des négociations intra-familiales et intra-lignagères qui peuvent s'avérer longues et complexes selon la configuration de la famille et son histoire. Nous avons relevé plusieurs cas de familles et d'individus qui déposent une demande, la retirent et la modifient au fil des négociations à l'intérieur de la famille.
- ▷ *Une communication qui rapproche implicitement la loi de la propriété foncière individuelle.* Les dix projets qui mettent la loi en application depuis 2009 ont conduit des opérations de communication locale sur la loi sans qu'il y ait une harmonisation et une coordination des messages. Dans de nombreux cas les premières explications des agents locaux des projets ont fortement rapproché le processus de reconnaissance de la délivrance d'acte de propriété privée individuelle, notamment en faisant exagérément le lien avec les titres fonciers et le passage vers le titre que l'APFR permet. Dans le même ordre d'idée les outils de communication sur la loi décrivent la procédure de demande et de délivrance des APFR avec l'exemple de l'APFR individuelle (MCA-BF 2013 : 6-7). L'APFR collective n'étant expliquée que sur un quart de page (*Ibid.* : 8).

Un soutien explicite aux cessions de droits au bénéfice des femmes

Parmi les demandes d'APFR recensées 103 ont été demandées par des femmes et 60 sont destinées à être cédées à 116 femmes. Nous n'avons pas encore nos résultats d'enquêtes sur les femmes qui ont demandées ces APFR mais deux points peuvent être soulignés.

L'État burkinabé est inscrit très explicitement dans une politique de promotion de la femme dans tous les domaines de la société et il est fortement soutenu dans ce sens par les bailleurs

⁸⁸ La superficie des terres est divisée par le nombre d'ayants droit déclarés pour obtenir la tranche de superficie. Le coût à l'hectare de la tranche est multiplié par le nombre d'ayants droit déclarés pour obtenir le montant de la taxe à payer. Par exemple, un groupe de 10 ayants droit demandant une APFR pour 100 ha tombera dans la tranche des 10 hectares (3 000 CFA/ha) et s'acquittera d'une taxe de 30 000 CFA. Un demandeur individuel sera dans la tranche des 50 à 100 hectares (5 000 CFA/ha) et aura une taxe de 500 000 CFA à payer.

internationaux. Lors de nos discussions avec les agents en charge de la législation foncière du gouvernement précédent il était très clair pour eux que les instances foncières locales avaient aussi pour mandat implicite de créer de la possession au bénéfice des femmes. Les explications de la loi à l'échelle nationale et communale furent faites dans ce sens, tandis que les services fonciers ruraux de chaque commune ont un plan de communication visant à « sensibiliser » les chefs coutumiers et les possesseurs coutumiers sur la question.

Ensuite, le fonds commun « genre » mis en place par les bailleurs internationaux finance un projet de délivrance des APFR aux femmes. Ce projet intervenant dans deux villages de la commune de Kassou met en place les instances villageoises et incite les possesseurs fonciers à demander des APFR pour ensuite faire des cessions à leurs épouses, leurs sœurs et leurs filles. 60 possesseurs envisagent ainsi de céder à 116 femmes.

4. Le désenclassement social des droits fonciers par la procédure administrative

Nous avons comparé ailleurs (Hochet, 2012 ; Hochet et Sanou, 2012) les dispositions de l'accord de prêt de terres rurales (loi 034-2009, art. 52-58) aux caractéristiques du « tutorat foncier ». Dans le cadre de la relation de tutorat la délégation de droits foncier à un « étranger » par un « autochtone » se réalise en contrepartie d'un ensemble de devoirs sociaux de l'étranger envers son tuteur. Parmi ces devoirs, certains sont implicites et d'autres sont explicites. Le respect de ces devoirs sécurise les droits fonciers de l'étranger.

La délivrance de l'accord de prêt transforme les relations de tutorat foncier de trois façons :

- ▷ *La réduction des relations foncières à des contrats bilatéraux.* La délégation de droits fonciers coutumiers engage différents niveaux d'autorité dans le même temps (selon les contextes : l'aîné du patrilignage, le chef de village, le chef de brousse et le chef de terre sous la forme du conseil de village, les conseils de famille des patrilignages, des témoins, etc.). Or, dans le cadre de l'accord de prêt, ces différents acteurs ne sont pas prévus par le formulaire de prêt de terre rurale. Seule la relation entre l'étranger et son tuteur est prise en compte. L'arrière-plan collectif et politique est mis de côté au profit de la formalisation de la relation bilatérale entre prêteur et emprunteur de terre, d'une part, et de l'organisation des ayants droit lignagers en indivision au moyen d'attestations de possession foncière collectives, d'autre part. Ces différentes autorités sont également court-circuitées par le fait que prêteur et emprunteur de terre n'ont affaire qu'avec des instances administratives (services fonciers ruraux) ou créées par l'administration (commission foncière villageoise) qui concentrent autorité et informations foncières. L'acte coupe la délégation de droits fonciers coutumiers de son insertion dans des rapports sociaux plus larges que l'interaction interindividuelle ou les relations intrafamiliales et qui lui fournissent pourtant sa légitimité et sa force d'opposition.
- ▷ *Le remplacement des processus sociaux par des procédures standardisées.* Les trajectoires concrètes de délégation de droits fonciers coutumiers sont multiples et souples, variables en fonction du projet politique des étrangers, du contexte dans lequel ils arrivent et des relations de sociabilité qui se nouent localement (Hochet, 2012). Or, en étudiant la standardisation des noms de famille en Europe Scott a démontré que les procédures administratives

standardisent les trajectoires et les pratiques (Scott *et al.*, 2002).⁸⁹ Cette logique de remplacement des processus sociaux par des procédures administratives contribue fortement à dissocier la délégation de droits fonciers des relations sociopolitiques. La standardisation administrative est en effet une opération qui vide les pratiques de leur contenu politique et contextuel local.

- ▷ *L'enfermement du futur dans le présent.*⁹⁰ Dans la logique administrative, les relations sociales doivent être déterminées a priori, à la signature des demandes d'actes. Le futur ne peut plus être le fruit d'un déroulement au fil du temps, mais le résultat d'une décision prise dans le présent. Or, en régime coutumier, d'une part, certains aspects de la délégation de droits ne sont pas explicités, notamment la durée et la possibilité de transmettre, et d'autre part, de nombreuses attentes des autochtones à l'égard des étrangers en contrepartie de leur accès à la terre sont implicites et plus ou moins dites. Et c'est bien la capacité de l'étranger à percevoir et comprendre les attentes implicites de son tuteur foncier qui conditionne la possibilité de définir la durée ou la possibilité de transmettre les droits fonciers délégués dont il bénéficie. Clarifier ces dimensions dès le départ contribue à ne plus considérer la relation foncière comme une relation sociale, c'est-à-dire un processus qui évolue avec le temps, mais comme un état dont le futur est déterminé dans le présent – à l'image d'un projet.

5. Ouverture. L'État peut-il reconnaître les droits fonciers coutumiers ?

À partir des résultats d'enquêtes de terrain en cours sur l'application de la loi 034-2009 au Burkina Faso, nous avons mis en lumière quelques éléments du processus de traduction de l'*idée* de reconnaissance des droits fonciers en *pratiques* au moyen du dispositif légal et administratif de l'État. Ces éléments montrent que l'application de la loi ne débouche pas toujours sur une pratique de reconnaissance des droits fonciers coutumiers et des dispositifs qui y sont associés (autorités, juridictions, système de justice, institution du tutorat), mais sur un processus de création qui en partie remet en cause les dispositions coutumières censées être reconnues.

Les instances et les actes censés reconnaître les droits fonciers 1) réduisent le feuilletage des droits fonciers et des dispositifs d'autorité qui y sont associés ; 2) imposent de nouveaux principes de justice fondés sur l'égalité et l'individu au détriment des principes fondés sur le collectif et la hiérarchie familiale ; et 3) conduisent à un désenclassement de la définition et de l'exercice des droits fonciers dans les relations sociopolitiques locales. Ces opérations reposent sur des processus aussi divers que : la limitation du contrôle foncier à une seule autorité ; la création de nouvelles juridictions foncières ; la réduction des relations à des contrats bilatéraux ; le remplacement des processus sociaux par des procédures standardisées et une logique de projet décidée dans le présent ; la promotion implicite de la possession individuelle.

Or, ce ne sont pas les instances, les procédures et les actes de l'État qui sécurisent les droits fonciers. Ce sont les relations sociales qui se nouent localement à leur propos qui leur accordent leur légitimité et leur capacité à garantir l'exercice des droits fonciers matérialisés par des

⁸⁹ Afin de rendre les personnes identifiables, quantifiables et contrôlables, les États européens ont stabilisé les prénoms et les noms de famille (écriture du nom, limitation des nouvelles inventions, obligation de transmission de père en fils). Les noms ont été détachés des événements locaux ou des lieux auxquels ils étaient attachés, en fonction desquels ils évoluaient et qui donnaient un sens sociopolitique local à l'identité des personnes.

⁹⁰ C'est un mécanisme déjà démontré à propos des services publics (Jacob *et al.*, 2007).

papers.⁹¹ Encore faut-il donc que ce par quoi l'État remplace les dispositions coutumières soit légitime sur le long terme aux yeux des paysans.

Comme l'a déjà bien démontré Scott (1998) sur les processus de formalisation de la réalité sociale par l'État, les instances, les procédures et les actes sont pris dans des processus informels qui les parasitent mais dont leur bon fonctionnement dépend. Ceci est d'autant plus vrai dans les États postcoloniaux ouest-africains qui ne sont jamais assurés de pouvoir mobiliser sur le très long terme les moyens pour appliquer puis mettre en œuvre les lois sur l'ensemble du territoire national, créant ainsi des situations de « transition permanente ». En toute hypothèse, le dispositif formel de reconnaissance des droits fonciers locaux ne remplacera pas totalement les pratiques foncières informelles et il en produira certainement de nouvelles.

Toutefois, nous constatons que le déplacement de l'*idée* de reconnaissance vers une *pratique* de création est principalement le fait des caractéristiques intrinsèques de l'action administrative qui opère par procédures standardisées, formalisation des groupes, réduction des relations sociales au contrat et au projet, simplification des feuilletages de juridictions et d'autorités. Au-delà des idéologies vertueuses, se pose donc avec acuité la question de la possibilité sociale et pratique pour les agents de l'État et pour le mode d'action publique à reconnaître les pratiques et les droits fonciers coutumiers sans *in fine* en contrecarrer les principes et sans impulser du changement social.

Bibliographie indicative

Akrich M. *et al.* (2006). *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Paris, École des mines de Paris.

Arnaldi di Balme L. *et al.* (2010). Réduire l'incertitude 1. De la stabilisation des règles de gestion des ressources pastorales et foncières à Padéma, Étude Récit n° 36. Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

Chauveau J.-P., Ph. Lavigne Delville, (2012). Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers 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.

Chouquer G. (2010). *La terre dans le monde romain : anthropologie, droit, géographie*. Paris, Éditions Errance.

Chouquer G. (2011). Aspects et particularités de la domanialité en Afrique de l'Ouest. Comité technique Foncier et développement, Fiches pédagogiques. Paris, AFD.

Colin J.-P. *et al.*, eds. (2010). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris, Karthala.

Hochet P., (2012). La terre, l'étranger et le citoyen. Les relations sociales et politiques à la terre dans un village bwa (Gombélédougou, Burkina Faso). Thèse de doctorat en Anthropologie sociale et ethnologie. Paris, École des hautes études en sciences sociales.

⁹¹ Nous avons montré ailleurs (Arnaldi du Balme *et al.*, 2012) que les systèmes de droits coutumiers sécurisent aussi les droits fonciers par un recours à la publicité (implication d'autorités de divers niveaux, témoignages) et à la trace (rituels, défriche, « petits papiers »).

- Hochet P., Sanou S. (2012). « La reconnaissance des droits fonciers locaux. Enjeux opérationnels de l'établissement des accords de prêt prévus par la loi burkinabé portant régime foncier rural », Les notes de politique de Negos-GRN n°16. Paris, Éditions du Gret.
- Jacob J.-P. (2007). *Terres privées, terres communes. Gouvernement de la nature et des hommes en pays winye, Burkina Faso*. Paris, IRD éditions.
- Jacob J.-P. *et al.* (2007). Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso), Étude Récit n°17. Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.
- Jacob J.-P. (2013). « Suis-je le gardien de mon frère ? ». L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabé de 2009, Les cahiers du pôle foncier n°4/2013. Montpellier, IRD/Cirad/SupAgro/CIHEAM.
- Latour B. (2002). *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*. Paris, La Découverte.
- Lavigne Delville P. *et al.* (2000). *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement. Stratégies foncières et bas-fonds au Sahel*. Paris, Éditions du Gret.
- Lund C. (2002). Negotiating Property Institutions: On the Symbiosis of Property and Authority in Africa, in K. Juul & C. Lund (eds.), *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann: 11-43.
- MCA-BF (2013). Des documents et instances légaux de sécurisation foncière pour tous ! 8 fiches techniques simplifiées pour connaître les documents de sécurisation foncière, leur importance, leur mode d'acquisition et les instances de gestion du foncier en milieu rural, au Burkina Faso. Ouagadougou, Groupement Fajo.
- Ouédraogo H. (2009). La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA. Ouagadougou, UEMOA/Banque mondiale.
- Sanou S., Hochet P. (2012). « Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles », Les notes de politique de Negos-GRN n°15. Paris, Éditions du Gret.
- Scott J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, Yale University Press.
- Scott J. C. *et al.* (2002). "The Production of Legal Identities Proper to States: The Case of the Permanent Family Surname." *Comparative Studies in Society and History* 4: 14-44.
- Thiéba D. (2010). L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina. Comité technique Foncier et développement. Paris, AFD.

FORMALISER LES DROITS D'ACCES AUX FORETS COMMUNAUTAIRES AU CAMEROUN ET A MADAGASCAR⁹²

Par Philippe Karpe⁹³ et Sigrid Aubert⁹⁴

La terre resterait encore – longtemps ? partout ? et pour tous ? Un régime fondé sur le concept de « droits locaux » pourrait parfois être (par exemple dans le cadre de la REDD) plus protecteur et dynamique humainement que s'il était basé sur le droit foncier – le support affirmé, constaté ou construit du développement politique, économique, social et culturel des individus et de leur regroupement. Cette nature essentielle et unique du rapport entre l'homme et la terre a été tout particulièrement soulignée, détaillée et magnifiée au cours des discussions sur les droits des communautés autochtones dont la dépendance à la terre est sans cesse rappelée voire, peut-être, mythifiée (« Notre Mère la Terre », « Notre lien à la Terre Mère », « La Terre est notre Mère », « Les peuples autochtones sont les gardiens de la Terre Mère pour les générations futures »). Elle a été solennellement reconnue (article 25 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones).

Jugé ou supposé fondamental, l'aménagement des multiples usages, prétentions et représentations de la terre n'a jamais cessé d'être discuté, y compris en Afrique centrale. Il fait aujourd'hui l'objet d'un vaste programme, volontaire ou induit (REDD en particulier) de réforme et d'observation. Cet aménagement soulève de très nombreuses et difficiles questions. Celles-ci concernent entre autres l'identification, la délimitation et la taille des espaces constatés ou à attribuer, leurs différentes coordinations ou intégrations (formes, échelles, niveaux) et le critère de chacune d'elles, leur description (qu'est-ce que, par exemple, une forêt ?) et leur distinction (quelle serait en définitive la spécificité d'un espace dit « forêt » qui en justifierait la spécialité dans le cadre d'une construction progressive d'une gestion intégrée ou fonctionnelle des ressources naturelles ?). Se posant pour les espaces situés à l'intérieur des frontières d'un État, ces interrogations deviennent plus malaisées lorsqu'il s'agit d'espaces divisés par une ou plusieurs frontières étatiques. En tout cas, des obstacles ardues sont eux aussi à surmonter, tout spécialement celui consubstantiel au droit de la gestion de la mobilité ou d'une supposée imprécision. « Il est permis de s'interroger sur le sens et l'avenir de cette aspiration contemporaine à un ordre juridique spatial, libéré de tout ancrage territorial. Le lieu de la civilisation, au sens juridique premier du mot civilisé (soumis à l'empire du droit civil), n'a à ce jour jamais été l'espace, par nature informe, des mers ou des airs, mais toujours la terre ferme. Civiliser l'espace, c'est toujours le rapporter à des mesures terrestres et lui donner ainsi tout à la fois un être et une forme. [...] Ce geste fondateur est un geste normatif, qui assigne au monde ses limites premières et rend ainsi possible la mesure des choses. Limiter et mesurer sont les deux faces indissociables de l'activité du juriste comme du géomètre, ces deux figures se rejoignant dans celle de l'arpenteur qui, mesurant la terre, délimite ce qui revient à chacun et ce qui est commun à tous. Ainsi le monde devient-il habitable, dans les sens multiples que charrie ce mot dérivé du latin *habere* (avoir, se tenir). Habiter le monde, c'est s'y tenir en lieu sûr, y avoir son habitation. Pour cela, il faut lui donner forme, le revêtir d'habits humains, par des

⁹² Cet article n'a pas été mis à jour, depuis sa date d'écriture en décembre 2013.

⁹³ Dr-Hdr en Droit, chercheur en Droit au CIRAD/ICRAF, Kenya.

⁹⁴ Dr-Hdr en Droit, chercheur en Droit au CIRAD, professeur à l'ESSA Agro-Management, Université d'Antananarivo, Madagascar, coordinatrice du DP Forêts et biodiversité à Madagascar.

paroles qui nomment la plus infime de ses parcelles, et par des gestes qui y façonnent les paysages. Pour cela, il faut aussi se conformer à des habitudes communes, qui règlent la vie des habitants et tiennent compte de leur milieu écologique. Le monde habitable est celui dans lequel le rapport des hommes à la terre est institué par des règles qui assignent à chacun une place vivable. Dans la tradition occidentale, ces règles participent de ce qu'on appelle le Droit, et qui englobe aussi bien les lois pénales et administratives que les lois civiles »⁹⁵. Toutes ces questions et ces obstacles se complexifient lorsqu'il s'agit non plus simplement d'espaces existants ou supposés l'être, mais d'espaces à créer ou en cours de création. Le Droit ne serait pas une science sociale. Il ne produirait aucun espace, ou pas nécessairement. En effet, les relations interpersonnelles ou intercommunautaires peuvent ne constituer que des flux. De surcroît, du fait de sa potentielle dangerosité, tout espace ne devrait pas être institué, pérennisé, attribué et donc aménagé. Mais, en ce cas, ne pourrait-on pas plutôt décider et agir en vue d'éliminer cette nocivité voire recréer une utilité ? Ceci rejoindrait le débat sur l'intérêt universel versus intérêt national versus intérêt local.

Constituant un élément d'approfondissement des droits humains, de nouveaux bénéficiaires de la terre sont créés, induisant ou aggravant les situations conflictuelles. Il peut s'agir d'un conflit politique, par exemple, par la reconnaissance aux peuples autochtones du droit à la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles, y compris le consentement préalable et le partage équitable des avantages (articles 23 et 26 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones). Ce peut être également un conflit culturel, du fait notamment du développement des droits des femmes rurales, contredisant les systèmes juridiques traditionnels dont l'application est jugée pourtant fondamentale pour la sécurisation des droits des communautés rurales sur leurs terres (article 26, § 3 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones) (Karpe, 2008 ; Karpe, 2013). Quels seront les prochains conflits générés par le processus de reconnaissance internationale des droits des paysans (projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales) ?

Aussi difficiles que ces questions et ces obstacles soient, il deviendrait aujourd'hui urgent d'y répondre. La terre serait en effet menacée par un phénomène ancien mais d'une ampleur actuellement unique qu'est son accaparement. Quel régime conviendrait-il de mettre en place ? Constituerait-il le nouvel axe du droit foncier, ou n'en serait-il qu'un élément spécial éphémère ? Il faudrait encore vérifier l'exemplarité de ce phénomène. Celle-ci ne renvoie pas en l'espèce à la distinction droit commun-droit spécial, mais à tous les questionnements ou thématiques sous-entendus. La pertinence du droit foncier apparaîtrait alors bien discutable. L'accaparement est sans aucun doute une expression du passage d'un monde paysan à celui dit du développement. Elle est la marque de l'imposition d'un modèle contre une identité locale. Elle devient ainsi l'expression d'un conflit culturel. Mais, plus fondamentalement, elle est le signe d'un conflit politique. Elle apparaît en effet comme un processus d'étatisation et mieux encore de non-reconnaissance, inexistence et/ou irrespect de la citoyenneté. Sous-jacente à la question foncière se trouve en effet celle fondamentale de la citoyenneté. La citoyenneté c'est la capacité pour un individu à exercer des droits et à respecter des obligations pour le bien commun. Dans le contexte de l'usage des ressources naturelles, cette citoyenneté doit nécessairement être recomposée. Tant l'exercice des droits que le respect des obligations et la poursuite du bien commun imposent le renouvellement de nombreuses méthodologies et institutions, dont

⁹⁵ Supiot A., 2008. L'inscription territoriale des lois. *Esprit*, n° 349, novembre 2008, pp. 151-170. p. 151-152.

certaines fondamentales : territoire, intérêt général-intérêt particulier, loi et sanction, sources de droit et hiérarchie des normes, corps social/société civile, leur participation contre les institutions démocratiques : citoyens, parlement, gouvernement, etc. Est-ce la voie présentement suivie et souhaitée ? La citoyenneté est aujourd'hui concurrencée par l'institutionnalisation de la société civile. Pourtant, la citoyenneté dans sa forme classique commune demeure. Qu'est-ce qui justifie ainsi sa création ? Comment concilier ces deux modes d'expression publique ? Ce nouveau mode de participation à la chose publique est-il pertinent dans le contexte d'États fragiles et d'accès limité au Droit ? Contribue-t-il utilement à la reconstruction de l'État, dont la légitimité ne peut être pour l'instant contestée ? Autant de questions pour l'instant sans réponse. Conséquence de ce lien avec la citoyenneté, il importe d'améliorer la gouvernance du pays et des populations (et non pas seulement du foncier). Faut-il à cet égard améliorer l'information des populations en particulier en publiant les contrats d'accaparement ? Dans un contexte sociétal (privé et public) marqué par une défiance extrême, cette voie ne semblerait pas suffisante, tout en étant un premier pas intéressant.

Avec quel outil ? La forme du Droit mérite tout autant d'attention que le fond. En effet, à l'instar de celui-là, la forme concourt à la concrétisation des normes. « D'une manière générale, si les droits modernes affirment la prédominance du fond sur la forme, il est également admis que la forme est garante d'une bonne technique juridique. Le développement récent de la linguistique juridique est bien la preuve que le Droit ne saurait se contenter d'une analyse approximative de son langage »⁹⁶. Par ailleurs, la forme des normes est de plus en plus influencée par des règles extérieures (conventions internationales, bailleurs de fonds) dont les modes d'expression et de transmission peuvent être inadaptés aux pays, en tout ou partie, ou aux populations auxquelles ils s'appliquent.

L'État ne sait pas comment utiliser le Droit, mais surtout il ne sait pas quel Droit utiliser. Au reste, le Droit est-il capable de gérer la terre ? Il faut conceptualiser à nouveau le Droit, en faire un outil utile. Le Droit n'est qu'une question localisée, territorialisée (Supiot, 2012). Ce fait conduit seulement à réfléchir sur son incidence sur la construction juridique interne actuelle, et non pas (encore) sur la spécificité de l'outil « Droit ». Si le Droit n'est qu'une question, il est alors libre face à tout système (fond et forme). La construction de celui-ci est nécessairement liée au contexte (spécialement politique, culturel, social et psychosociologique) d'écriture et de mise en œuvre du Droit du pays concerné. L'analyse sociologique de l'administration est également fondamentale. Mais, il y a quelques modèles qui, à l'image du système civiliste français, se sont diffusés à travers le monde au gré de l'histoire politique. Adaptés à certains contextes, ces modèles imposés peuvent s'avérer peu ou prou inefficaces dans d'autres. Que faire ? Ceci peut impliquer une contestation complète de l'organisation juridique interne actuelle, une totale libération ou révolution (selon les pays et/ou les thématiques, élargissement de la notion de légalité et contestation de la distinction formelle-informelle, rejet de la sanction, ordonnancement horizontal des règles, reconnaissance officielle de la pratique sociale comme source de Droit, etc.).

Communément, l'État définit un objectif politique : sécurisation foncière ou autre, puis adopte une loi ou une mesure réglementaire pour garantir la réalisation de son objectif.

⁹⁶ Pelage J., 2005. *La traductologie, science auxiliaire du droit*. Babilonia. Revista Lusofona de Linguas, Culturas e Tradução. Março. pp. 31-41. p. 32.

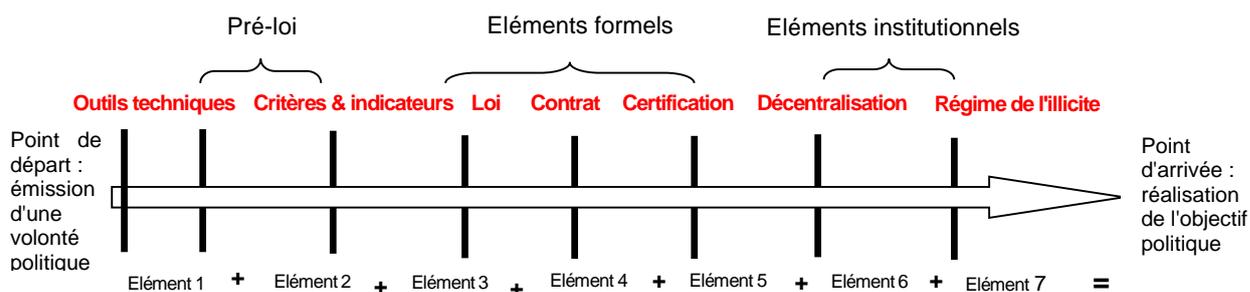
Figure 1 : Structuration de la démarche juridique classique (synthèse)



Cependant, cette démarche très classique ne garantit pas la réalisation des objectifs politiques dans le contexte de pays ou de territoires vulnérables. Un processus adapté est en cours de construction. Il s'agit ici d'en présenter une ébauche. Cette démarche inclut plusieurs outils y compris des instruments économiques, de gestion et de management. Tous ces outils sont progressivement juridicisés : justification, structuration, typologie entre autres. Tous ne le sont pas encore. Beaucoup sont déjà largement connus, d'autres doivent encore être identifiés, précisés ou complétés.

La structuration de cette démarche renouvelée serait la suivante : une fois la volonté politique émise, les objectifs fixés ou le problème énoncé, trois phases ou sous-ensembles se succéderaient pour aboutir à la réalisation de l'objectif politique ou la résolution du problème posé. Il y aurait tout d'abord une phase qualifiée de pré-loi, constituée d'éléments techniques associés à des critères et des indicateurs. Viendraient ensuite s'ajouter des éléments formels composés d'une loi *stricto sensu*, d'un contrat et d'une certification. Enfin, il serait nécessaire d'adopter des éléments institutionnels : réaménagement de la sanction et la reconnaissance et le renforcement des pouvoirs et des compétences aux autorités locales. La fiscalité intégrerait ce processus dans différents outils, spécialement le contrat et la sanction.

Figure 2 : Ébauche de restructuration de la démarche/processus juridique (synthèse)



Il ne faut pas se méprendre. Le droit ainsi reconstitué n'est pas nécessairement une succession linéaire, naturelle, obligatoire et inévitable d'instruments. Il s'agit d'un ensemble cohérent, harmonieux, ses différentes composantes s'enchaînant pour faciliter la réalisation de l'objectif réel. Il y aurait ainsi une multitude de structurations possibles de la démarche juridique (Aubert, 2013).

Pour faciliter la compréhension et l'application des règles, la présente démarche juridique peut être enrichie en incluant la société civile non pas seulement au niveau de la pré-loi mais tout au long de cette démarche à l'instar d'un législateur « bis ». Il importe encore de construire ou

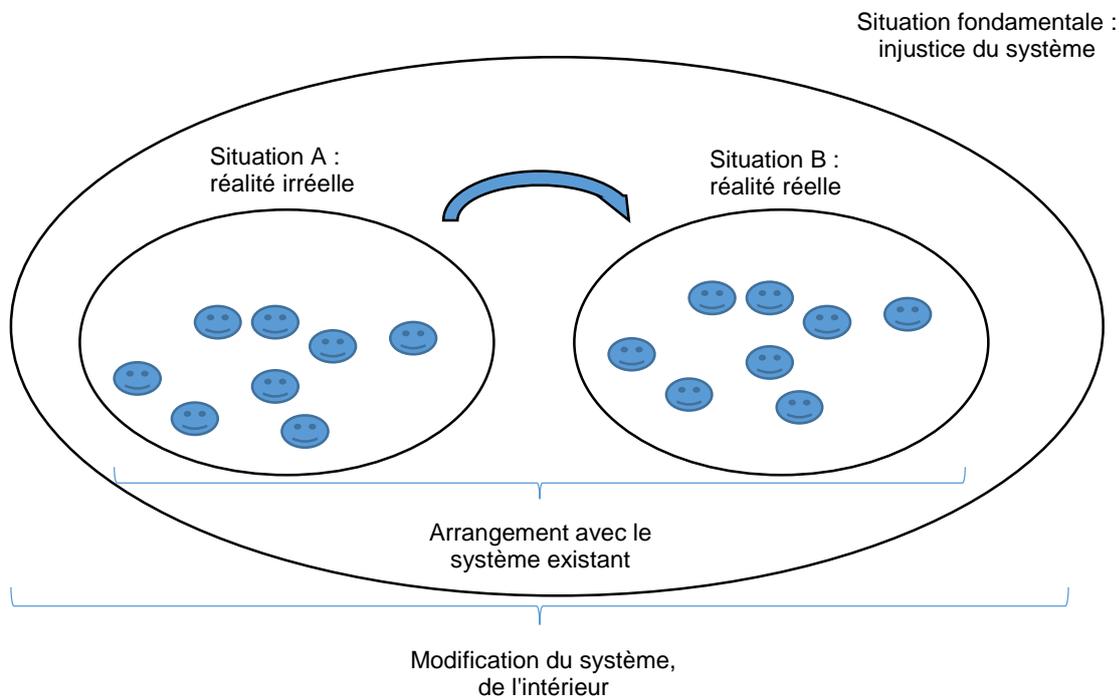
d'améliorer la qualité des plaidoyers à cette fin, spécialement : 1) en améliorant leur structuration, 2) en fixant mieux leur objectif, 3) en procédant à un état des lieux, 4) en exploitant au mieux les données existantes pour formuler des demandes plus précises, et 5) en intégrant le paramètre « temps » dans le plaidoyer (construction et placement d'un discours dans un processus normatif). Des outils d'aide à la construction de plaidoyers utiles sont en cours de recherche et d'expérimentation (Karpe, 2012).

Beaucoup de ces questions et obstacles sont connus. Certaines des solutions pertinentes sont déjà développées. D'autres sont encore discutées ou demeurent incomplètes. Tout ceci repose néanmoins sur d'autres interrogations, qui, bien que primordiales, restent trop souvent ignorées : qu'est-ce qu'un problème juridique ? Comment se forme-t-il ? Quand doit-on le résoudre ? Comment s'assurer de son contenu ? Quel est-il ? Comment déterminer ce moment, cette existence et ce contenu ? En effet, la pleine et réelle résolution d'un problème suppose tout d'abord l'identification et la formulation de la question de base et des éventuelles questions spécifiques, puis la caractérisation de la situation. Mais, fondamentalement, elle repose sur la qualité authentique tant de la question que de ses caractéristiques. Seule cette propriété permet finalement d'affirmer la présence d'un problème juridique, nécessitant une solution normative susceptible d'être effective et efficace. Ces trois éléments apparaissent alors comme indissolublement liés.

L'existence de faits réels, leur densité, leur intensité, leur généralité, l'instance ou la répétition à les évoquer, ne créent pas un problème juridique ni ne justifient leur résolution, dont du reste il demeure difficile de déterminer le contenu. La réalité d'un problème n'est qu'une éventuelle première étape (mais elle peut n'être aussi qu'un leurre). Elle n'aide pas à en déterminer l'authenticité.

Toutes ces questions ne se confondent pas avec celles sur le discours maîtrisé-discours imposé (rupture de la linéarité de la vie normale du Droit) ou sur l'existence de questions sous-entendues ou bien conditionnelles. Elles n'ont également aucun lien avec l'étude sur l'existence de deux cadres d'action : le monde de la « réalité irréaliste » et celui de la « réalité réelle ».

Figure 3 : Le contexte du droit au Cameroun (exemple)



Comment vérifier cette authenticité ? Un travail devrait être engagé pour identifier une méthodologie de révélation et de justification. Est-elle liée à la qualité des acteurs présents ou bien à une structuration particulière de leur participation ? Pour l'instant, elle ne peut être que soupçonnée. Elle suppose que l'on ait la foi. Elle est ainsi un projet. Elle demeure encore instable. Pour un même thème, elle peut se ressentir plus ou moins confusément dans un forum mais être totalement absente dans un autre. Elle peut rayonner dans un pays et manquer dans un autre.

Bibliographie

Karpe P., 2008. *Les collectivités autochtones*. L'Harmattan, Paris. Collection « Logiques juridiques ».

Karpe P., 2013. *Le droit au consentement préalable, libre et éclairé des collectivités autochtones en Afrique*. FOATAS, n° 1, pp. 51-68.

Aubert S., 2013. *La reconnaissance de la juridicité des relations que les hommes entretiennent entre eux à propos de la terre comme processus de sécurisation foncière. Application à la forêt malgache d'Ambohilero*, In : Le Roy, E., (Ed), *La terre et l'homme, Espaces et ressource convoités, entre le local et le global*, Paris, Karthala, pp. 87-113.

Supiot A., 2012. *La pauvreté au miroir du Droit*. Field Actions Sciences Reports, Special Issue 4 | 2012.

Karpe P., 2012. Annexe 12. Propositions d'un observateur pour améliorer les aptitudes de la société civile en matière de plaidoyer. In : *Atelier de la société civile sur les processus de réformes législatives dans le contexte de l'APV-FLEGT au Cameroun*. Hôtel Ntou'ngou, Yaoundé, 16-17 août 2012. UICN, FPP, RRI, CED, Yaoundé. pp. 59-61.

AUTORITES COUTUMIERES ET REFORMES FONCIERES : PROPRIETE, COUTUME, SOUVERAINETE⁹⁷

Par Pierre-Yves Le Meur⁹⁸

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

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

⁹⁸ Anthropologue, IRD, UMR GRED, Montpellier ; 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 cession⁹⁹, 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^e siècle, est étendue au XIX^e siècle, via la distinction introduite par E. de Vattel au XVIII^e 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.

⁹⁹ 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^e 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^e 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 souveraineté¹⁰⁰.

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 prescrivait 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

¹⁰⁰ 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 inattendues¹⁰¹. 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).

¹⁰¹ 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.

FORMALISATION, INFORMALISATION ET CONFLICTUALITE DES RAPPORTS FONCIERS DANS LE SECTEUR DE LA REFORME AGRAIRE AU MEXIQUE : RETOUR SUR VINGT ANS DE CERTIFICATION FONCIERE¹⁰²

Par Éric Léonard¹⁰³, Hector Robles Berlanga¹⁰⁴

Résumé

Le Mexique se caractérise pour avoir mis en œuvre au cours de 20 dernières années un programme de certification à très large échelle, qui a conduit à délimiter, cartographier et enregistrer les droits fonciers des bénéficiaires de la réforme agraire, soit plus de 5,5 millions de personnes, sur près de la moitié du territoire national, soit environ 100 millions d'hectares. Ce programme constituait l'un des éléments médullaires d'une réforme légale orientée à renforcer les droits des individus au sein des communautés paysannes issues de la réforme agraire, et à reconnaître les pratiques qui y avaient cours, dont le recours à certaines régulations marchandes dans la circulation des droits fonciers. Promulguée dans le cadre du processus de libéralisation des échanges et d'intégration économique au marché nord-américain, la réforme légale de 1992 maintient toutefois un certain nombre de prohibitions dans les formes de mise en circulation des droits fonciers, et notamment celles concernant la subdivision des parcelles certifiées dans le cadre des procédures d'héritage ou de vente.

Combinées aux logiques des titulaires de droits fonciers, qui cherchent à maintenir les relations d'assistance entre les générations composant les familles rurales dans un contexte de fragilisation des économies paysannes, ces prohibitions ont conduit à un déphasage croissant entre les pratiques des détenteurs de droits et les normes officielles. Il s'en est suivi un processus d'informalisation des transferts fonciers et de désactualisation des registres établis à travers le programme de certification, dont une manifestation réside dans le fait que seuls 40 % des nouveaux détenteurs de droits sont officiellement enregistrés auprès de l'administration agraire. Au final, 20 ans après la réforme légale de 1992 et le début de la certification, l'informalité et la conflictualité demeurent des caractéristiques « structurelles » des rapports fonciers dans les communautés issues de la réforme agraire.

Introduction : Réforme agraire et informalisation des pratiques foncières au Mexique

Au Mexique, la question de la formalisation des droits fonciers est envisagée classiquement en référence à la situation des communautés agraires mises en place à l'occasion de la réforme agraire qui a bouleversé les structures foncières du pays au long de ses plus de 70 ans de mise en œuvre. Cette réforme agraire a concerné au total près de 106 millions d'hectares, soit 55 % de la superficie nationale, et conduit à la formation de plus de 30 000 communautés, la plupart sous la forme d'*ejidos*, créés spécifiquement aux fins de la redistribution des terres des grandes propriétés à plus de 3,5 millions de bénéficiaires. L'un des traits singuliers de ce long processus

¹⁰² Cet article a fait l'objet de certaines mises à jour par ses auteurs en février 2017.

¹⁰³ Directeur de recherche à l'IRD, UMR 220 GRED, chercheur en accueil au CIESAS-México, eric.leonard@ird.fr

¹⁰⁴ Subsidiarios al Campo en México, robleshector@prodigy.net.mx

a résidé dans le fait que l'*ejido* a pris la forme légale d'une institution dont les caractéristiques relevaient d'une organisation temporaire, au sein de laquelle le nombre de bénéficiaires de droits fonciers formels, validés par l'État, ne pouvait être élargi et les droits individuels de chaque *ejidatario* ne pouvaient être subdivisés à l'occasion des processus d'héritage. Cette contrainte légale a confronté les institutions locales à de multiples défis en termes d'accès des nouvelles générations aux droits fonciers formels et de gestion du pluralisme légal qui en a résulté.

Du fait des lourdes prohibitions légales imposées par l'administration de la réforme agraire à la circulation des droits fonciers (obligation d'exploitation directe des terres par les bénéficiaires, interdiction des ventes, du faire-valoir indirect et de l'usage des terres comme garantie hypothécaire, interdiction de les subdiviser dans le cadre des procédures d'héritages), les institutions des *ejidos* ont dû incorporer de multiples pratiques d'informalisation qui étaient orientées à permettre la gestion quotidienne des contraintes auxquelles devaient faire face leurs résidents. Les arrangements de faire-valoir indirect, de prêt de terre et, dans une moindre mesure, de vente de parcelles *ejidales* ont ainsi connu une diffusion large, que les instances de gouvernement local, ainsi que celles des services déconcentrés du ministère de la Réforme agraire, ont accompagnée à travers diverses formes institutionnelles orientées à masquer leur caractère irrégulier et/ou illégal (Colin, 2003 ; Nuijten, 2003 ; Bouquet, 2010). Ces pratiques ont conduit à une désactualisation très largement répandue, à la fois des registres des bénéficiaires et du contenu effectif des droits détenus par ces bénéficiaires.

La réforme légale de 1992, outre qu'elle mettait un terme officiel aux redistributions de terres, a eu pour objectif revendiqué de mettre en conformité le cadre légal avec les pratiques des membres des *ejidos*. Un argument central de cette réforme était de « favoriser un environnement de certitude dans la propriété de la terre [...] qui encourage la capitalisation, le transfert et la production de technologie, de façon à [pouvoir] compter sur de nouvelles formes de création de richesse »¹⁰⁵. Tout en maintenant un système de propriété distinct du régime privé, qui réaffirme la propriété de la communauté sur son territoire et un certain nombre de régulations collectives dans l'accès à et l'usage des terres, cette réforme redéfinit et élargit les droits individuels en autorisant les transactions marchandes, tout en restreignant ce marché aux membres de la communauté *ejidale*. Elle maintient également un certain nombre de prohibitions déjà présentes dans la législation antérieure, comme celle qui concerne la subdivision des parcelles certifiées, dans le souci d'éviter les situations de pulvérisation de la propriété qui donneraient lieu à la formation d'exploitations non viables dans le cadre du processus en cours de libéralisation des marchés agricoles (Bouquet et Colin, 2010).

Le programme de certification *ejidale* et l'élargissement de l'accès aux droits fonciers

La mise en œuvre de la réforme de 1992 s'est adossée à un programme de certification des droits, le *Procede*. Celui-ci a été conçu comme un « accord de paix » dans les *ejidos* : il est orienté à reconnaître les pratiques, les droits et les détenteurs de droits tels qu'ils s'exercent et existent et propose une reconnaissance administrative des usagers des ressources *ejidales* sans statut officiel. Cette orientation pragmatique est une caractéristique essentielle de la réforme. Le programme de certification est gratuit et repose sur le volontariat : chaque *ejido* – sur la base d'une majorité qualifiée de deux tiers de ses membres – et, en son sein, chaque *ejidatario* peut

¹⁰⁵ Cámara de Diputados. (1994).

décider de son adhésion ou non au programme. Les *ejidatarios* peuvent décider de faire certifier l'ensemble des espaces de la communauté (parcelles individuelles, zone habitée, aires d'usages communs, comme les parcours et les forêts), ou uniquement certaines d'entre elles, maintenant dans ce cas la tutelle communautaire sur les autres (SRA, 1998). Chaque *ejidatario* peut également décider des modalités de la certification de son propre patrimoine : il peut, en prévision de sa succession, transférer de façon définitive les parcelles dont il avait délégué des droits d'usage à ses descendants ou, a contrario, faire enregistrer à son nom et sous un certificat unique l'ensemble des parcelles jointives qui lui appartiennent.

Cette orientation pragmatique et la gratuité du Procédé, mais aussi son déploiement conjoint à celui de programmes de subsides directs (Procampo), destinés à compenser les effets dépressifs de l'Alena sur les revenus des petits producteurs agricoles, dont la délivrance a communément été présentée comme conditionnée à la détention d'un certificat sur les parcelles concernées par ce subside, ont conduit à sa mise en œuvre rapide dans la grande majorité des *ejidos* du pays (Bouquet, 2010). Sa réalisation s'est traduite par un élargissement important de l'accès aux droits fonciers formels à des catégories d'exploitants qui ne disposaient que de droits d'accès validés sur la base d'arrangements locaux, sans valeur légale. Selon les recensements agricoles de 1991, 2001 et 2007, le nombre de titulaires de droits fonciers dans le secteur de la réforme agraire s'est accru de 1,3 millions d'individus entre 1992 et 2001 (+ 37 %), et encore 822 000 entre cette date et 2007 (+ 17 %), soit un accroissement de 60 % du nombre de détenteurs de droits fonciers en une quinzaine d'années¹⁰⁶. Plus des deux tiers de ces nouveaux titulaires forment une catégorie intermédiaire de *posesionarios*, auxquels est reconnue la possession d'une parcelle agricole, mais pas de droit de représentation au sein des instances locales de gouvernance foncière (assemblée *ejidale*), ni de droit d'accès aux ressources collectives (pâturages indivis, bois) de l'*ejido*. Ils représentaient en 2007 plus du quart du total des possesseurs de terre dans le secteur *ejidal* (tableau 1).

Tableau 1 : Évolution du nombre de titulaires de terres dans le secteur de la réforme agraire

	1991	2001	2007	Variation 1991-2007
Nombre total de propriétaires	3 523 636	4 832 155	5 653 726	2 130 090 (+ 60,5 %)
<i>Ejidatarios</i> et <i>comuneros</i> ¹⁰⁷	3 523 636	3 873 054	4 210 899	687 263 (+ 19,5 %)
<i>Ejidatarios</i> et <i>comuneros</i> disposant d'une parcelle ¹⁰⁸	3 040 495	3 263 225	3 392 173	351 678 (+ 11,5 %)
Nouveaux ayants droit (<i>posesionarios</i>)	—	959 101	1 442 827	—
% des <i>posesionarios</i>	—	19,85 %	25,52 %	—

Sources : INEGI, VII, VIII et IX Censo Ejidal.

Les données des recensements, qui restituent une image de la distribution des droits fonciers « aux dires d'acteurs » telle que ces droits sont perçus par leurs détenteurs et reconnus par leur entourage local, contrastent toutefois avec celles dont fait état le Registre agraire national

¹⁰⁶ Cet accroissement correspond à une diminution de la taille moyenne des parcelles agricoles possédées par ces ayants droit, de 9,1 à 7,5 ha en moyenne (Robles, 2008).

¹⁰⁷ Les *comuneros* sont les membres des communautés indiennes créées à l'époque coloniale et qui ont bénéficié de restitutions des terres qui leur avaient été spoliées. Il existe 1 256 « communautés agraires » pour plus de 23 000 *ejidos*, qui occupent un peu plus de 3 millions d'hectares (à peu près 3 % des terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire) (Robles, 2002).

¹⁰⁸ Certains membres d'une communauté peuvent ne disposer que d'un certificat d'usage des ressources communes (pâturages, bois), sans avoir de parcelle agricole propre. C'est le cas, par exemple, pour des communautés situées dans des zones d'exploitation forestière, ou des aires semi-désertiques exclusivement consacrées à l'élevage extensif.

(RAN), qui a la charge de tenir le registre de la propriété *ejidale* et de l'actualiser en fonction des transferts effectués par transaction marchande ou cession à titre gratuit, notamment par héritage. Selon cette administration, le nombre des *posesionarios* est de 611 000 environ, soit à peine 42 % du total des personnes qui déclarent posséder des droits fonciers dans le cadre des recensements. Ce déphasage traduit une situation de désactualisation importante des registres officiels moins d'une dizaine d'années après la réalisation du programme de certification dans la majorité des *ejidos* du pays et conduit à s'interroger sur l'efficacité d'une opération d'enregistrement des droits entreprise avec des moyens techniques, institutionnels et financiers particulièrement importants.

Contraintes réglementaires, gestion des rapports intergénérationnels et informalisation des droits fonciers

Un certain nombre d'éléments des prescriptions légales et réglementaires contenues dans les réformes de 1992 à la loi de réforme agraire et dans les pratiques des administrations chargées de la gestion des registres fonciers ont conduit à la permanence de pratiques informelles dans la réalisation des transferts fonciers. La réforme de 1992 réaffirme le caractère patrimonial et familial de la parcelle *ejidale*. Elle manifeste le souci d'éviter la pulvérisation des structures agraires et de créer les conditions d'une concentration foncière comparable à celle qu'avaient induites les lois libérales de privatisation des terres communales de la fin du XIX^e siècle. Comme nous l'avons vu, l'*ejido* en tant qu'instance collective et chaque *ejidatario* à titre individuel peuvent décider de reconnaître et de faire enregistrer à l'occasion du Procédé les droits de possession exercés par les usagers non *ejidatarios* (*posesionarios*). Mais une fois certifiés ces droits, la nouvelle loi agraire maintient la prohibition historique de la subdivision dans le cadre de transferts marchands ou des processus de succession. Concrètement, le RAN refuse de valider le fractionnement de certificats parcellaires résultant d'une vente ou d'un héritage.

Ces prohibitions sont lourdes de conséquences alors que la libéralisation de l'agriculture mexicaine a provoqué une accélération des processus de « désagrarisation » des économies locales et familiales dans de nombreuses régions et pour d'importants secteurs sociaux du monde rural. Entre la mise en œuvre de l'Alena, en 1994, et le début des années 2000, les prix des principaux produits de la petite agriculture (maïs, haricot, blé) ont subi une dépréciation de plus de 50 % en termes réels, que l'effondrement des dispositifs de crédit public et la faible disponibilité de crédits privés n'ont pas permis de compenser à travers le changement technique et la reconversion productive (Léonard et Palma, 2002). Ces conditions se sont notamment traduites par la forte incidence des ventes de détresse – qui surviennent par exemple pour subvenir à des problèmes de santé ou lorsque les ménages ne parviennent pas à couvrir les dettes contractées pour financer la migration d'un de leurs membres. Ces ventes ne portent pas sur l'ensemble de la parcelle enregistrée sous un seul certificat foncier, mais concernent généralement une fraction de celle-ci, dont la valeur correspond au besoin monétaire immédiat de son détenteur (Léonard et Velázquez, 2010). Les ventes de terres représentent ainsi une caractéristique commune dans les deux tiers des *ejidos* du pays et représentent près de 10 % de la surface certifiée au niveau national (Robles, 2013). De surcroît, dans plus de la moitié de ces *ejidos*, les ventes impliquent communément des acteurs non locaux (tableau 2), que la loi exclut formellement des marchés *ejidaux*, et qui sont potentiellement les plus exposés à des tentatives conflictuelles d'invalidation des transactions et de privation des droits qu'ils ont acquis (Léonard et Velázquez, 2010 ; Léonard, 2016).

Tableau 2. Situation des ventes de terre dans les ejidos

	2001	2007	2001-2007
<i>Ejidos</i> et communautés	30 305	31 518	1 213
Rapportant des ventes de terre	19 202 (63,3 %)	20 990 (66,7 %)	1 788
<i>Ejidos</i> où les ventes impliquent des <i>ejidatarios</i>	17 026	17 308	282
<i>Ejidos</i> où les ventes impliquent des <i>posesionarios</i>		11 447	
<i>Ejidos</i> où les ventes impliquent des non-résidents	11 061 (57,6 %)	11 361 (54 %)	300
Superficie en ha vendue au cours des 10 années antérieures et % de la surface agricole certifiée		3 097 959 (9,2 %)	

Sources : INEGI, VIII et IX Censo Ejidal.

Une autre caractéristique des processus d'ajustement à l'œuvre au cours de l'application des réformes de 1992 à la loi agraire concerne le poids croissant des transferts migratoires dans les économies des ménages et des communautés agricoles. Ces transferts sont dans leur grande majorité le fait de jeunes hommes, relève potentielle des titulaires fonciers, qui ont pour la plupart migré aux États-Unis dans le cadre de filières clandestines, dont les coûts d'accès sont couverts par la vente ou la mise en gage de parcelles de leurs parents. En 2007, 41,2 % des *ejidos* du pays comptaient une majorité de leurs jeunes ressortissants résidant hors de la communauté : à 68 % aux États-Unis et pour un quart dans les zones urbaines du pays. Le rôle structurel de ces transferts dans les économies locales et domestiques et la nécessité de les pérenniser placent les titulaires de droits formels face à des contraintes fortes de maintien des rapports d'assistance au sein des familles. Or le vieillissement des titulaires est un élément contextuel surplombant dans la gestion des droits fonciers. Avec une moyenne de 57 ans, selon le recensement agricole de 2007, les *ejidatarios* sont communément confrontés à la gestion des processus de succession et de transfert de leurs terres par héritage aux membres de leur descendance, alors que ceux-ci sont structurellement engagés dans des activités hors de la localité rurale, tout en jouant un rôle central dans la continuité de l'exploitation agricole et l'économie des communautés.

La contrainte de maintien des rapports d'assistance intergénérationnelle explique qu'en dépit des programmes d'incitation mis en place par l'administration, peu de titulaires de certificat foncier ont souscrit un testament et désigné un héritier unique, conformément aux dispositions légales, de peur de perdre le soutien des autres candidats à l'héritage. L'absence des fils partis en migration contribue au contraire à complexifier les jeux de clientélisation au sein des familles, en y incorporant les filles et les petits-enfants qui, eux, demeurent dans la communauté (Léonard *et al.*, 2005 ; Quesnel et del Rey, 2005). Les processus d'héritage sont ainsi encore considérablement marqués par l'informalité des pratiques foncières et la conflictualité des rapports au sein de la descendance des propriétaires de parcelles *ejidales* (Léonard et Velázquez, 2008 et 2010 ; Léonard, 2016). Même en cas d'accord entre les héritiers quant à la désignation de celui qui sera le détenteur formel des droits parcellaires, les coûts de transaction et financiers de la formalisation ex-post de ces procédures (modification du registre des titulaires, matérialisation des subdivisions *de facto* devant notaire) en limitent considérablement le recours et la portée.

Le maintien d'une conflictualité structurelle dans les rapports fonciers

La permanence des pratiques « informelles » dans les processus de transfert des droits fonciers, aussi bien dans le cadre des ventes que dans celui des héritages, induit donc un phénomène de désactualisation rapide et relativement transversale des registres parcellaires et de titulaires tenus par l'administration. Le décalage entre les données dont dispose le RAN et celles que mettent en évidence les derniers recensements agricoles montre que 60 % environ des nouveaux titulaires de droits ne sont pas enregistrés légalement (voir *supra*). On peut supposer, d'autre part, qu'un nombre significatif de parcelles effectivement possédées par des *ejidatarios* dûment identifiés par l'administration foncière, celles qu'ils ont acquises via des achats de fractions non certifiées, ne sont pas davantage enregistrées, et qu'un certain nombre de titres d'*ejidatario* ne sont pas davantage attribués, du fait de la non-résolution des processus de succession entre les héritiers.

Ces situations se traduisent par la permanence des tensions qui ont pour objet l'identification des détenteurs de droits sur certaines parcelles. Des études de cas réalisées dans le sud de Veracruz, en zone de peuplement indien (Léonard et Velázquez, 2010 ; Léonard, 2016), montrent que les transactions portant sur des fractions de parcelles certifiées et l'informalisation des processus d'héritage alimentent des conflits que les autorités locales, mais aussi les instances administratives et juridiques officielles peinent à réguler. Ces conflits renvoient fréquemment à la façon dont les sociétés locales définissent et encadrent l'exercice des droits sur la terre en référence à des droits et obligations de nature sociopolitique, qui reposent sur des principes d'économie morale (Thompson, 1971 ; Scott, 1976) et qui déterminent des statuts différenciés de « citoyenneté locale ». Ces statuts et les droits qui leur sont attachés coexistent avec ceux définis par le code civil mexicain et le droit foncier officiel et peuvent être mobilisés et instrumentalisés dans les espaces locaux, mais aussi dans la sphère juridique à l'occasion de la transformation de tensions foncières en conflits ouverts (voir en particulier Torres-Mazuera, 2015).

Si l'identification des titulaires de droits légitimes à l'issue de transactions « incomplètes » ou de procédures d'héritage est à l'origine de la majorité des conflits portés devant les tribunaux agraires, d'autres facteurs participent du maintien de la conflictualité du champ foncier *ejidal*. Il s'agit, pour une part, des tensions historiques entre communautés pour le contrôle et l'exploitation des ressources collectives, forêts communautaires, parcours, gravières, etc. (Azuela et Mussetta, 2008). Le boum actuel de l'exploitation minière contribue par ailleurs à révéler et activer de nouveaux enjeux de conflits qui opposent, d'une part, les entreprises bénéficiaires de concessions souscrites par les autorités fédérales (la propriété des ressources du sous-sol, comme celle des eaux superficielles et souterraines, relevant légalement de la Nation), d'autre part, les instances de gouvernement *ejidal* (qui sont habilitées à souscrire au nom de la communauté des conventions d'exploitation) et enfin les détenteurs de droits sur les parcelles au niveau desquelles les infrastructures minières doivent être implantées et qui se considèrent légitimement habilités à négocier les droits d'accès des entrepreneurs à la ressource. Enfin, les déplacements forcés de certains occupants fonciers, du fait de la situation de violence qui sévit dans une grande partie du pays rural, conduisent à des abandons de droits qui peuvent être réalloués de façon informelle et qui sont susceptibles de générer de nouveaux types de conflits (voir à ce sujet, dans le cas de la Colombie, Grajales, 2013). Ces situations, si elles ne sont pas directement liées à la politique de certification foncière, renvoient toutefois au cadre de

pluralisme légal et de recours aux pratiques « informelles » qui demeure surplombant dans une majorité des *ejidos* du pays.

Références citées

Azuela A., Mussetta P., 2008. « Quelque chose de plus » que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique, *Cahiers des Amériques Latines*, 70 : 13-39.

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

Bouquet E., Colin J.-Ph., 2010. « L'État, l'ejido et les droits fonciers : ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique », in J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala : 299-332.

Cámara de Diputados. 1994. *Derecho del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Mexico DF, Cámara de Diputados, LV Legislatura.

Colin J.-Ph. (ed.), 2003. *Figures du métayage : étude comparée de contrats agraires au Mexique*, Paris, IRD, col. À Travers Champs.

Grajales J., 2013. « State Involvement, Land Grabbing and Counter-Insurgency in Colombia », *Development & Change*, 44 (2): 211-232.

INEGI. Censos Agrícolas y Ganaderos, México, 1930, 1950, 1970, 1990 et 2007, Mexico DF.

Léonard E., 2016. « La seguridad agraria como bien público y bien privado. Normatividad local y manipulaciones legales en los conflictos por la tierra en la región de Los Tuxtlas, Veracruz, México », communication au Séminaire international *Revisitando los "comunidades" : Derechos individuales y propiedades colectivas sobre los recursos naturales, siglos XIX-XXI*, CIESAS, México, 6-8 décembre 2016.

Léonard E., Palma R., 2002. « Désagrégation de l'économie paysanne et "refonctionnalisation" de la localité rurale au Mexique », *Cahiers des Amériques Latines*, 39 : 155-174.

Léonard E., Quesnel A., del Rey A., 2005. « De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz », *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, 66 : 557-589.

Léonard et Velázquez, 2008. « Conflits locaux autour des transferts fonciers dans le Mexique néo-libéral », in H. Rakoto, B. Thibaud et D. Peyrusaubes (eds), *Ruralités nords-suds : inégalités, conflits, innovations*, Paris, L'Harmattan (collection Itinéraires Géographiques) : 99-122.

Léonard E., Velázquez E., 2010. « Citoyenneté locale et réappropriation du changement légal au Mexique. Une analyse des conflits autour des transferts fonciers à Soteapan, Veracruz », in J.-P. Jacob et 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 : 61-94.

- Nuijten M., 2003. *Power, Community and the State. Political Anthropology of Organisation in Mexico*, London, Pluto Press.
- Quesnel A., del Rey A., 2005. « La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano », *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, 59 : 197-228.
- Robles Berlanga H., 2000. « Similitudes y diferencias entre la propiedad privada y ejidal », *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, 14: 123-147, http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/berlanga%20robles%20hector%20osimilitudes%20y%20diferencias.pdf
- Robles Berlanga H., 2008. *Saldo de la reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*, Mexico DF, CEDRSSA.
- Robles Berlanga H., 2013. « La reforma agraria en México: luces y sombras », communication à l'atelier *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*, FAO–Facultad de Geografía de la Universidad de la Habana, La Habana.
- Scott J. C., 1976. *The moral economy of the peasant: Rebellion and subsistence in Southeast Asia*, New Haven & London, Yale University Press.
- Secretaria de Reforma Agraria, 1998. *La transformación agraria. Origen, evolución, retos*, México DF, Secretaria de Reforma Agraria.
- Thompson E. P., 1971. "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century", *Past & Present*, Oxford University Press, 50: 76-136.
- Torres-Mazuera G., 2015. « Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas », *Desacatos*, 49 : 150-167.

L'ENREGISTREMENT SYSTEMATIQUE DES DROITS FONCIERS AU RWANDA : VERS UN CONTROLE ACCRU DE L'ÉTAT SUR LES TERRES¹⁰⁹

Par Isabelle Manimben¹¹⁰

Résumé

Au Rwanda, la question foncière est un enjeu déterminant dans un pays qui a connu des conflits violents de grande ampleur (génocide de 1994) et marqué par de fortes contraintes agro-écologiques et démographiques. Les lois foncières de 2005 et de 2013 ont pour objectif de permettre une gestion efficace des terres et une sécurisation des droits fonciers : elles sont l'un des piliers de la stratégie du régime rwandais, dont l'ambition est de moderniser radicalement la structure sociale du pays.

La formalisation des droits s'est faite à travers un processus d'enregistrement systématique des 10 millions de parcelles que compte le pays – un processus aujourd'hui quasiment achevé et donnant lieu à la délivrance de certificats fonciers.

Au-delà des questionnements quant à la qualité de ce processus d'enregistrement des droits fonciers, il convient d'en analyser les objectifs implicites : exercer un contrôle social jusqu'au niveau des ménages et encourager l'accès à la terre pour les seuls exploitants jugés compétitifs.

La politique agricole impose, en effet, de nombreuses obligations quant à l'usage du sol : consolidation de l'usage des terres, régionalisation des cultures, adoption d'itinéraires techniques et de pratiques culturelles jugées « modernes ». Des obligations sont également associées aux parcelles urbaines. Ces politiques sont de fait source d'insécurité foncière pour une grande majorité de la population rwandaise.

Sécuriser les droits fonciers : un défi majeur dans le Rwanda de l'après-génocide

La question foncière au Rwanda est une question cruciale tant pour la stabilité sociopolitique que pour le développement économique du pays.

Son instrumentalisation, liée à celle des identités, est l'une des racines des conflits violents qu'a connus ce pays avant même son accession à l'indépendance. C'est une question éminemment complexe dans la mesure où elle reflète les bouleversements hérités des guerres et du génocide des Tutsis en 1994. L'État rwandais a dû faire face aux enjeux fonciers liés au retour des populations déplacées¹¹¹. S'est posé également le défi de la résolution des nombreux conflits fonciers dans une société marquée par la détérioration des rapports sociaux, la disparition de la mémoire foncière et la perte de confiance envers les instances de gestion foncière, qu'elles soient coutumières ou étatiques.

¹⁰⁹ Cet article a fait l'objet d'une mise à jour par son auteure en février 2017.

¹¹⁰ Service Afrique et Océan indien, CCFD – Terre Solidaire, mail : i.manimben@ccfd-terresolidaire.org

¹¹¹ Flux de réfugiés estimé à environ un million entre 1994 et 2003.

Ce défi prend une dimension particulière compte tenu des caractéristiques socio-foncieres du pays. Avec une densité de 456 hab./km² et une croissance démographique qui demeure élevée (2,65 % en 2012), le Rwanda fait face à une forte diminution des surfaces productives par ménage, ce qui pose problème dans un pays essentiellement rural¹¹². La superficie moyenne des exploitations est évaluée entre 0,5 et 0,76 ha par ménage selon les sources. 60 % des ménages paysans cultivent une parcelle, dont la superficie est inférieure à 0,5 ha. Ces exploitations paysannes sont essentiellement familiales et manuelles. Face à ces contraintes, cette agriculture paysanne a historiquement montré une formidable capacité d'adaptation : la gestion optimisée de la fertilité issue de l'élevage d'abord, puis de la bananeraie ainsi que l'adoption d'un système polyculturel complexe ont permis aux paysans de limiter les effets de l'atomisation des exploitations. Malgré la forte résilience de l'agriculture paysanne, cette remarquable dynamique d'intensification a été entravée, notamment par les changements d'usage des terres imposés à la paysannerie par les autorités, entraînant une crise agraire dans les années 80 et 90.

Ainsi, ces différents facteurs¹¹³ – a) changements d'usage imposés à la paysannerie ; b) divisions successorales et amenuisement des tenures foncières ; c) conflits politiques et déplacements de populations ; d) carence des instances de gestion foncière – caractérisent l'insécurité foncière.

Dans ce contexte, la politique nationale foncière définie en 2005 vise à sécuriser la tenure foncière afin de protéger de façon équitable les droits sur les terres et de permettre une utilisation plus rationnelle des ressources.

Avant la réforme foncière, 90 % des parcelles étaient détenues de manière coutumière ou selon d'autres formes informelles. Les modalités de gestion foncière ont fortement évolué dans le temps vers une individualisation croissante du rapport à la terre.

La loi organique¹¹⁴ portant régime foncier au Rwanda a introduit les principes suivants :

- ▷ l'État est nu-propiétaire de toutes les terres, il a un droit éminent sur le sol (article 3) ;
- ▷ les droits acquis selon la coutume sont reconnus et les règles coutumières de gestion du foncier sont abolies ;
- ▷ l'enregistrement des droits fonciers est rendu obligatoire au Rwanda (article 20 de la loi organique de 2013) ;
- ▷ la place de la femme est renforcée – le principe de l'égalité des sexes en matière successorale et dans la gestion du patrimoine foncier est affirmé.

¹¹² 80 % de la population vivent en milieu rural même si on note, ces dernières années, une accélération de l'urbanisation.

¹¹³ Pèlerin Emilie ; Mansion, Aurore et Lavigne Delville Philippe (2011) – se référer à la bibliographie.

¹¹⁴ Loi N°08/2005 du 14/07/2005 puis loi n°43/2013 du 16/06/2013, qui vient abroger la loi de 2005.

Un processus de formalisation mené à marche forcée dans un contexte de gouvernance autoritaire

Un programme sans précédent d'enregistrement systématique des tenures foncières...

La formalisation des droits a consisté au Rwanda en la reconnaissance administrative des droits d'occupation et d'usage, certifiés par un titre foncier, parcelle par parcelle.

Initié en 2007, le programme national d'enregistrement systématique des tenures foncières supervisé par l'Office rwandais des ressources naturelles (RNRA) avait pour objectifs de :

- ▷ réévaluer les droits fonciers suite aux nombreux décès et aux mouvements de populations liés au génocide de 1994 ;
- ▷ régulariser les tenures foncières afin de les sécuriser, d'encourager les investissements, de stimuler les marchés fonciers et enfin de prévenir les conflits fonciers ;
- ▷ établir un système d'information foncière afin de rationaliser la production agricole, améliorer la gestion des ressources et la préservation de l'environnement, faciliter l'aménagement du territoire et enfin accroître les recettes fiscales.

Après une phase pilote lancée en 2007, ce programme a été étendu en 2009 au niveau national pour atteindre sa vitesse de croisière à partir de juillet 2010. La démarcation et l'adjudication des 10,3 millions de parcelles que compte le Rwanda ont été achevées en juin 2012 – 7,5 millions l'ont été en 20 mois entre novembre 2010 et juin 2012 ! On estime que chaque équipe d'agents fonciers a enregistré en moyenne 300 parcelles par jour.

L'échéance pour l'étape suivante – la délivrance des titres fonciers – est fixée à fin décembre 2013. À la mi-2013, 8,4 millions de titres fonciers avaient été émis ; les 1,7 restants étaient en attente de compléments d'information.

Ce programme s'est appuyé sur un dispositif administratif, légal et réglementaire adapté et a bénéficié de moyens techniques considérables grâce au soutien important de partenaires internationaux¹¹⁵ – au premier rang desquels la coopération britannique.

Il est difficile à ce stade d'évaluer l'impact de ce programme : nous avons peu de recul compte tenu de ce que le processus n'est pas encore achevé et le contexte rend difficile toute veille indépendante. Néanmoins, tant les modalités et priorités retenues dans sa mise en œuvre que la stratégie de développement dans laquelle il s'inscrit suscitent chez les acteurs de la société civile de fortes craintes quant à la qualité et la durabilité de ce processus.

... dont la durabilité pose question

■ La démarcation et l'adjudication des parcelles

Sur le papier, la sensibilisation et l'information des populations ainsi que la prise en compte des revendications foncières contradictoires constituaient des étapes importantes dans un souci de protection des droits existants – les comités fonciers locaux ainsi que les voisins mobilisés étaient censés être les garants d'un processus ouvert, participatif et transparent.

¹¹⁵ Partenaires internationaux : DIFD (Grande-Bretagne), SIDA (Suède), Pays-Bas et Union européenne.

Toute parcelle faisant l'objet d'un conflit, non résolu malgré la médiation tentée au cours du processus, devait être enregistrée comme telle et demeurer en attente de traitement. Or, entre juin 2009 et mars 2012, moins d'1 % des parcelles délimitées ont été enregistrées comme faisant l'objet d'un conflit non résolu. Dans le contexte rwandais, ce taux très bas ne peut que traduire une sous-estimation des conflits existants.

Nous pouvons avancer les hypothèses suivantes pour expliquer ce résultat : il y a eu, d'une part, une forte pression exercée sur les ménages pour l'enregistrement de leurs terres afin de respecter le rythme imposé par le gouvernement et d'autre part, un accompagnement insuffisant des groupes, notamment les plus vulnérables, pour leur permettre de faire valoir leurs objections après la délimitation. Cela concerne notamment les femmes dans les mariages polygames, des veuves (sachant que 34 % des foyers sont tenus par des femmes) et des enfants nés en dehors du mariage. Pourtant, la reconnaissance des droits des femmes¹¹⁶ est considérée comme une avancée importante à mettre à l'actif du processus de formalisation des droits.

Aujourd'hui, le regain des conflits fonciers¹¹⁷ depuis la fin du processus de délimitation des parcelles laisse à penser que ce processus n'a pas permis un consensus social autour des droits fonciers existants.

Au-delà du cas spécifique des parcelles en conflit, l'hypercentralisation et l'autoritarisme qui caractérisent la gouvernance administrative et politique au Rwanda font craindre une déconnexion importante entre les droits enregistrés et les droits existants.

■ La délivrance des titres fonciers

Il semble qu'une fois émis, ces titres ne sont pas tous retirés par leurs propriétaires. Est-ce lié à la difficulté des ménages de s'acquitter des frais fixés à 1,12 € ? Est-ce le signe d'un désintérêt pour ce processus insuffisamment approprié par les populations ? Quoiqu'il en soit, si cela se confirme, cela constituera une défaillance importante du processus en termes de sécurisation foncière : ceux qui n'auront pas leur titre se verront fragilisés et davantage soumis à la pression du marché.

■ L'enregistrement des mutations

Une étude¹¹⁸ menée dans deux villages révèle les difficultés des communautés rurales à s'adapter au nouveau cadre juridique et a démontré la persistance des modes traditionnels de succession et de sécurisation des transactions. Conséquence : les mutations ne sont pas systématiquement déclarées. Ce défi majeur de l'articulation entre la réforme foncière et les pratiques coutumières en milieu rural semble avoir été sous-estimé. Cela est lié à la façon dont le gouvernement conçoit le développement : avant tout, comme un changement de mentalités qui peut être imposé de manière coercitive.

Cette appropriation insuffisante par les populations risque de mettre en péril l'enregistrement des mutations des droits fonciers et ce d'autant plus que le dispositif mis en place semble peu outillé pour assurer cette maintenance du système d'information foncière.

¹¹⁶ Les deux époux figurent de manière systématique sur le titre foncier et une attention spécifique a été portée à l'équité de l'héritage entre filles et garçons.

¹¹⁷ 80 % des plaintes reçues par l'Ombudsman de mai à juillet 2012 : conflits de délimitation des parcelles, conflits intrafamiliaux (ménages polygames), revendications contradictoires impliquant d'anciens réfugiés.

¹¹⁸ Anna Berglund – se référer à la bibliographie.

Pourtant, sans cet enregistrement des mutations, les registres fonciers seront très vite obsolètes et un grand nombre de détenteurs de droits – en dehors des zones les plus fertiles et des zones urbaines – retomberont dans l’informalité. D’où le risque de restaurer un système à deux vitesses et d’aggraver ainsi les inégalités sociales.

Ainsi, un consensus social sur les droits fonciers existants mais également sur les pratiques de gestion foncière ne semble pas atteint. Si cela se confirmait, les résultats assignés à ce processus par le gouvernement ayant trait à la prévention des conflits ainsi qu’à la sécurisation foncière resteraient hors de portée.

L’analyse des modalités de mise en œuvre de ce programme traduit (trahit ?) la véritable volonté politique des autorités rwandaises derrière les objectifs affichés. Bien plus que des lacunes, ne s’agit-il pas de priorités en cohérence avec la stratégie de développement du pays ?

Vers une insécurité foncière accrue ?

Des droits fonciers fortement restreints et un contrôle accru de l’État

À travers ce processus d’enregistrement, les occupants voient leurs droits fonciers reconnus : il s’agit de droits d’usufruit à long terme qui peuvent être vendus, transmis à leurs héritiers, hypothéqués, loués ou mis en garantie pour l’obtention d’un crédit.

Cependant, ces droits fonciers se révèlent précaires, étant fortement restreints par la loi foncière :

▷ Restrictions du droit de vendre et de transmettre en héritage :

D’une part, la loi introduit l’interdiction de morcellement d’une terre agricole d’une superficie inférieure ou égale à 1 ha. Comment peut se faire l’héritage ? Cela risque de susciter des conflits privés intrafamiliaux et d’amener les héritiers à vendre leur patrimoine foncier.

D’autre part, le prix à payer pour officialiser les transactions n’est pas abordable pour un grand nombre de détenteurs de droits fonciers car il faut alors faire réenregistrer leur parcelle.

▷ Restrictions des droits d’usage :

Que ce soit en milieu urbain ou rural, la loi mentionne l’obligation de se conformer au programme de gestion, d’utilisation et d’aménagement des terres dans le cadre du schéma d’aménagement du territoire national.

L’État dispose de droits étendus en matière de confiscation / réquisition¹¹⁹ des terres de ceux qui ne se conformeraient pas aux usages imposés. Il dispose également d’un droit d’expropriation pour cause d’utilité publique avec un spectre très large¹²⁰ : on peut dès lors craindre que des expropriations par l’État se fassent au profit d’investisseurs privés. C’est une épée de Damoclès qui pèse sur les ménages.

¹¹⁹ Ce droit devrait être formalisé de manière encore plus précise dans la nouvelle loi foncière en projet.

¹²⁰ La définition de l’utilité publique « n’exclut pas *expressis verbis* les activités par exemple menées à titre lucratif par des personnes privées » – Rapport de la rapporteuse spéciale sur le logement (bibliographie).

Une volonté politique forte : faire du Rwanda à l'horizon 2020 un pays à revenu intermédiaire

Tel est l'objectif de la vision 2020, qui traduit la stratégie de développement du gouvernement rwandais : il est essentiel pour comprendre l'esprit de la loi foncière de la resituer dans ce cadre.

■ Sociologie des élites rwandaises

Les élites au pouvoir ont dû affronter une situation foncière, depuis longtemps qualifiée de « bombe à retardement », menant le pays dans une impasse – autant de qualificatifs très pessimistes sur l'avenir du modèle rwandais, qui appelaient une politique volontariste.

La vision retenue est également induite par la sociologie de ces élites¹²¹ – pour la plupart rentrées d'exil d'Ouganda à partir de 1994, elles n'ont que très peu de liens avec le milieu rural. Elles perçoivent la petite agriculture familiale rwandaise comme archaïque, rétrograde.

Cette vision est portée par le Front patriotique rwandais, au pouvoir depuis la fin du génocide de 1994, qui mise sa légitimité et son maintien au pouvoir sur l'atteinte de ces objectifs de développement économique ambitieux. Ce régime politique peut être qualifié d'autoritarisme orienté vers le marché : sur le plan politique, les libertés démocratiques sont durement muselées et l'État rwandais exerce un contrôle social jusqu'au niveau des ménages.

■ Un secteur agricole – pilier de la croissance économique attendue

Les agricultures familiales et paysannes sur des parcelles de petite superficie étant considérées comme non viables, la volonté des pouvoirs publics – plus ou moins affichée – est de modifier le schéma de détention des droits fonciers et de remodeler le paysage agraire.

Ainsi, la politique foncière, en permettant la régularisation des tenures foncières, vise à créer un espace adéquat pour une agriculture moderne et viable misant sur le développement de l'agro-business. L'enregistrement des droits fonciers par les services de l'État constitue l'un des outils privilégiés pour contraindre à une mise en valeur agricole allant à l'encontre des stratégies paysannes de subsistance et de gestion des risques.

En effet, la politique agricole prône :

- ▷ la régionalisation et la spécialisation des cultures : des monocultures sont imposées par le gouvernement en fonction des régions ;
- ▷ la consolidation de l'usage des terres à travers le remembrement¹²² ;
- ▷ l'imposition du modèle d'agriculture contractuelle à l'échelle des coopératives mais également des ménages.

Cette politique a pour objectif de catalyser la transition agraire, en réduisant la population dépendant du secteur agricole de 90 % en 2000 à 50 % en 2020.

Elle a pour effet de favoriser la différenciation socioéconomique entre ceux qui parviennent à devenir compétitifs et ceux qui, n'ayant pas les capacités d'investir dans des systèmes de production à fort potentiel, sont entraînés dans une spirale d'endettement et, de ce fait, forcés à

¹²¹ An Ansoms – se référer à la bibliographie.

¹²² Les producteurs doivent planter les mêmes cultures approuvées par le gouvernement sur les parcelles adjacentes de manière à utiliser la terre de façon rationnelle.

vendre leur terre. Tout laisse à penser que ce processus va à long terme mener à une société agraire à deux vitesses.

■ Une forte pression des marchés fonciers, particulièrement en milieu urbain

Autre phénomène : la loi foncière, en assurant la sécurité de la propriété foncière, vise la libéralisation des marchés fonciers et le développement des investissements privés. La formalisation des droits fonciers s'accompagne d'une formalisation des marchés fonciers et des prix fonciers – comme constaté dans les zones urbaines et péri-urbaines, où les parcelles enregistrées voient leur valeur fortement augmentée. Les détenteurs de petites parcelles et les groupes les plus économiquement vulnérables vont être exposés de manière plus directe à la pression du marché.

De plus, ceux qui possèdent des parcelles destinées à un usage commercial ou résidentiel de haut niveau rencontrent des difficultés à construire des logements et/ou des bâtiments selon les normes requises par le gouvernement. Il se voit, pour certains, obligés de céder leurs propriétés sans avoir pour autant la possibilité de se reloger dans d'autres quartiers de la ville.

Une concentration des terres au détriment de la majorité de la population

Ainsi, le risque est grand d'une concentration des terres se traduisant par une décapitalisation des plus pauvres et ce du fait de plusieurs phénomènes convergents :

- ▷ ventes de détresse dues aux obligations imposées par l'État (interdiction de morcellement en deçà d'un hectare, surendettement lié à l'obligation de respecter les modes de mise en valeur des terres imposés par l'État en milieux rural et urbain) ;
- ▷ pression des marchés fonciers, notamment dans les zones urbaines et péri-urbaines ;
- ▷ expropriation et/ou réquisition par l'État des terres dont les détenteurs ne respectent pas les directives en matière d'usages ou qui n'atteignent pas ce qui est considéré comme un seuil durable de productivité de la terre.

Quel avenir est promis à ceux qui ainsi ne parviendront pas à se maintenir sur leur terre dans un pays où il y a très peu d'opportunités d'emploi en dehors du secteur agricole ? Ces frustrations et ces peurs sont très présentes dans la société rwandaise. Tandis que les autorités se félicitent de ce qu'elles considèrent comme un processus réussi, nombreux sont ceux qui ont pris conscience qu'ils risquaient de perdre non seulement leurs terres mais également leur place dans le Rwanda de demain.

Si ces critiques sont en majorité tues, on voit malgré tout émerger, en milieu rural, des comportements de résistance face aux directives étatiques en matière d'agriculture. Des organisations de la société civile rwandaise exercent une veille et tentent d'accompagner les citoyens rwandais afin qu'ils parviennent, malgré le contexte, à faire entendre leurs voix et à infléchir ainsi les politiques publiques pour un développement plus équitable et inclusif – un enjeu majeur dans un pays post-conflit !

Conclusion

À la lumière des développements précédents, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une formalisation des droits fonciers dans un pays comme le Rwanda.

La gestion du contentieux du génocide de 1994 avec ses incidences sur le plan foncier, la forte pression sur les terres dans un pays à dominante agricole ainsi que les enjeux liés à l'intensification de l'agriculture familiale sont autant de facteurs qui rendent cruciale la sécurisation foncière des ménages rwandais et appellent l'émergence d'une nouvelle gouvernance foncière. L'individualisation du rapport à la terre et le développement des transactions foncières plaident en faveur d'une formalisation des droits et obligations fonciers.

Néanmoins, l'analyse de la politique menée au Rwanda démontre combien formalisation des droits fonciers ne rime pas nécessairement avec sécurisation des droits fonciers – du moins pour certaines catégories de la population.

Dans le cas qui nous intéresse, la formalisation des droits fonciers constitue un outil privilégié pour remodeler la structure socio-foncière du pays de manière à permettre une stratégie de développement économique, et notamment agricole, misant sur l'agro-business. Le développement – ainsi accéléré et facilité – des marchés fonciers ainsi que l'imposition de contraintes fortes sur les usages des terres risquent d'aboutir – conformément aux objectifs implicites de la politique du parti au pouvoir – à une concentration foncière aux mains des plus compétitifs avec ses conséquences en termes d'exode rural et d'exclusion sociale.

Ainsi, l'un des principaux écueils réside dans le fait que les autorités sont source, et ce malgré les objectifs affichés de la loi foncière, d'insécurité foncière pour un grand nombre de ménages rwandais.

Ce sont ces objectifs, plus ou moins explicités, qui ont dicté les modalités de mise en œuvre – un processus obligatoire, mené à marche forcée au détriment de la recherche d'un consensus social sur les droits et normes fonciers, priorisant la délimitation et l'adjudication des parcelles au détriment de la délivrance des documents fonciers et de la maintenance du système d'information foncière. Consensus social et durabilité sont pourtant des éléments indispensables dans une optique de sécurisation foncière des millions de détenteurs de droits fonciers que compte le pays.

Autre vision politique, autre processus de formalisation des droits et obligations fonciers. Dans un contexte présentant des caractéristiques socio-foncières très similaires à celles du Rwanda et héritant d'une histoire, certes différente, mais tout autant marquée par des conflits politiques ayant une dimension interethnique, le Burundi a fait d'autres choix en matière de politique foncière. Il sera intéressant de mener une analyse croisée des effets et impacts des programmes de formalisation des droits dans ces deux pays, qualifiés de « faux jumeaux ».

Bibliographie indicative

Ansoms A., *Striving for Growth, Bypassing the Poor?*, IOB Discussion Paper, 2007-02.

Ansoms A., *Reengineering rural society: the visions and ambitions of the Rwandan Elite*.

Ansoms A., *A green revolution for Rwanda? The political economy of poverty and agrarian change*, IOB Discussion Paper, 2008-06.

Berglund A., *A Local Perspective of The Vision 2020 Umurenge Program and the Land Tenure Regularization Program*, octobre 2012.

Cochet H., *Crise et révolutions agricoles au Burundi*, INAPG, Edition Karthala, 2011, 437 p.

Milz M., *La révolution verte au Rwanda : un programme d'intensification autoritaire au service de l'agrobusiness*, GRAIN, décembre 2010.

Pèlerin É. ; Mansion A. et Lavigne Delville Ph., *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale*, Coll. Études et Travaux, série en ligne n° 30, coédition CCFD – Terre Solidaire / GRET, www.ccfd-terresolidaire.org, 127 p., 2011.

UNHR, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, Raquel Rolnik : Mission au Rwanda (juillet 2012), janv. 2013.

LES PETITS « CARNETS ROUGES » : ATOUTS ET LIMITES DU DISPOSITIF DE FORMALISATION DES DROITS FONCIERS DES TERRES AGRICOLES AU VIÊT NAM¹²³

Par Marie Mellac¹²⁴

Résumé

Une étude récente de la Banque mondiale évalue à plus de 10 millions le nombre de certificats de droits d'usage (Land use rights certificates dits aussi « carnets rouges ») de terres agricoles alloués à des foyers ou à des individus au Viêt Nam avant 2008, représentant près de 80 % de l'ensemble des parcelles agricoles mises en culture. Une telle réussite, pour un programme entamé officiellement 15 ans plus tôt à partir d'une situation de foncier « collectivisé », n'est pas chose commune. Elle doit cependant être examinée avec attention, ainsi que les conflits fonciers qui agitent le pays nous le rappellent fréquemment. Cette contribution se propose de dresser un état des lieux de la formalisation des droits au Viêt Nam en mettant en évidence son caractère original et en s'interrogeant sur ce qui en constitue les principaux atouts et limites.

Introduction

Une étude récente de la Banque mondiale (WB, 2012) évalue à plus de 10 millions le nombre de certificats de droits d'usage (Land use rights certificates appelés « carnets rouges ») de terres agricoles alloués à des foyers ou à des individus au Viêt Nam avant 2008, représentant près de 80 % de l'ensemble des parcelles agricoles mises en culture. Une telle réussite, pour un programme entamé officiellement 15 ans plus tôt à partir d'une situation de foncier « collectivisé », n'est pas chose commune. Cette réussite doit cependant être examinée avec attention ainsi que les conflits fonciers qui agitent le pays nous le rappellent fréquemment. Cette contribution vient en écho à celle qui a été faite pour la session 1 avec l'objectif de mettre en évidence le contexte social et politique global d'apparition et de justification du nouveau régime foncier vietnamien. Elle se focalise quant à elle sur le dispositif de formalisation lui-même afin de mettre en évidence son caractère relativement original (partie 1) et de présenter ses principaux atouts et limites en les considérant cette fois-ci avant tout relativement à leur mise en œuvre locale dans les espaces ruraux (partie 2).

Distribution et carnets rouges, un dispositif formel original

Le début des années 1980 constitue, pour le Viêt Nam, un tournant économique et politique majeur. La guerre se termine et la relance de la collectivisation est un échec aussi bien au Nord avec les excès de la « grande agriculture socialiste » qu'au Sud récemment conquis qui remet en cause la légitimité du gouvernement communiste et ne se plie pas à sa politique. Suivant en

¹²³ Cet article a fait l'objet de mises à jour par son auteure en février 2017.

¹²⁴ Maître de conférences en Géographie, UMR 5319 Passages (CNRS/Université Bordeaux Montaigne) marie.mellac@cnrs.fr

cela la Chine, le pays propose un nouveau modèle de développement à mi-chemin entre le socialisme et le marché et met en place de nouvelles institutions foncières capables de répondre à ce projet. Le Viêt Nam s'engage cependant plus avant que la Chine sur le chemin de la libéralisation foncière et crée progressivement un dispositif foncier qui limite les possibilités d'accumulation foncière des terres agricoles mais qui garantit cependant, devant l'État, des droits d'usage fonciers de plus en plus étendus rapprochant le régime foncier, dans son fonctionnement, d'un régime de propriété privée individuelle.

Le dispositif foncier qui est mis en place à partir des années 1980 repose sur deux principes *a priori* contradictoires dont la cohabitation rend possible la voie médiane du « socialisme de marché » :

- ▷ la propriété publique de l'ensemble des terres nationales : les terres demeurent jusqu'à aujourd'hui la propriété du peuple entier sous la responsabilité de l'État (ce principe se retrouve dans la Constitution et dans la loi foncière de 2003) ;
- ▷ l'allocation du droit d'usage des terres agricoles et forestières aux foyers et aux individus et l'extension progressive des droits dérivés associés de sorte que les pratiques foncières rendues possibles sont de nature à donner le sentiment aux foyers de disposer pleinement de leurs terres.

L'État se donne donc à la fois le moyen de contrôler la terre et de poser des limites à ce contrôle en réduisant progressivement l'étendue de la propriété publique. Cette contradiction est en grande partie levée lorsque l'on considère les moyens dont s'est doté l'État, à travers le dispositif de formalisation foncière, pour maintenir son contrôle. Ce dispositif lui donne en effet une grande place et se situe bien loin des approches alternatives, et/ou gradualistes qui partent des droits locaux pour les reconnaître et éventuellement les faire évoluer. Il s'articule autour de trois autres principes qui s'appliquent en principe à tous, dans toutes les régions et sur toutes les terres : un principe de répartition égalitaire des droits d'usage des terres entre tous les usagers ; un principe d'enregistrement des droits d'usage des terres dans des certificats ; principe d'encadrement (limitation) des droits d'usage.

Une répartition « égalitaire » des droits d'usage

Les modalités de répartition des droits d'usage des terres agricoles ont été définies à plusieurs reprises. En 1981, la répartition est laissée au bon soin des coopératives, dans le cadre de contrats de production et doit tenir compte du nombre d'actifs au sein des ménages. En 1988, avec la première loi foncière, le principe de répartition est revu pour tenir compte du nombre de bouches à nourrir et donne lieu à une distribution de grande ampleur qui touche une grande partie des terres agricoles. Lors de cette distribution, le principe de l'accès égalitaire de l'ensemble des ménages villageois à l'ensemble des catégories de terres agricoles est affirmé, chaque foyer devant recevoir une parcelle de chacune des catégories de terre disponibles (pépinières, rizières, terres humides/sèches, plates/en pente, cultures pérennes/annuelles, etc.). Les deux lois foncières suivantes, promulguées en 1993 et 2003, ne remettent pas en cause les dispositions prévues en 1988. La première désigne cependant les districts comme responsables de l'allocation et relance la distribution des terres forestières qui avait été négligée les années précédentes. Elle stipule aussi que la terre doit être allouée de façon stable à ceux qui la mettent déjà en valeur et que les allocations antérieures ne peuvent pas être totalement remises en cause. La loi provoque donc seulement un réajustement de la répartition des terres de façon à tenir compte des derniers mouvements démographiques et à préparer la distribution des certificats

fonciers qui est prévue par la Constitution de 1992 (en allouant des terres aux jeunes ménages ou aux nouveaux arrivants par exemple).

Les différents textes qui règlementent l'accès au foncier agricole et forestier distribué par l'État, conditionnent cet accès aux seuls usagers effectifs des terres résidant dans les localités (les coopératives jusqu'en 1993, les communes par la suite) au moment de l'allocation (cf. *infra*). Le principe d'égalité est donc compris dans le cadre des localités et exclut de fait les non-résidents, notamment les urbains et a fortiori les étrangers, ainsi que les foyers non agricoles.

Les terres agricoles et forestières étant allouées pour des durées déterminées (cf. *infra*), cela implique en théorie la possibilité qu'il y ait une redistribution des terres à l'issue de cette durée et signifie que tout transfert du droit d'usage d'une parcelle ne porte théoriquement que sur la durée restante d'allocation. La loi stipule cependant une allocation stable et celle-ci est globalement comprise comme permettant de sécuriser le droit d'usage au-delà de la durée légale. Mais l'ambiguïté n'est levée une première fois qu'en 1998¹²⁵ avant d'être inscrite dans la loi de 2003. Celle-ci ne modifie, quant à elle, aucune modalité de répartition et ne provoque aucune redistribution. Les réajustements qui ont eu lieu à la suite de la loi de 1993 pour les terres agricoles sont donc définitivement prévus pour être les derniers.

Alors qu'une justice commutative est recherchée pour les terres agricoles, la logique de répartition des terres forestières est plutôt distributive. L'accès aux terres forestières est en effet considéré comme permettant de compenser celui aux terres agricoles et si chaque foyer villageois peut recevoir des terres de cette catégorie, les superficies doivent être fixées de façon à répondre aux besoins de chacun. Cela favorise notamment les groupes ethniques pratiquant l'essartage qui n'ont pas ou peu eu accès aux rizières et autres terres agricoles. Pour ces terres aussi, la loi préconise un accès de chaque foyer aux différentes qualités de forêts communales.

Des droits d'usage très encadrés

Au-delà des règles de distribution des terres entre les foyers agricoles, l'État vietnamien met aussi en place un nombre important de limites et de restrictions légales à l'usage des terres agricoles et forestières. Sans entrer dans le détail de toutes les créations et modifications qui ont pu avoir lieu depuis 1981, les dispositions retenues en 1993 et en 2003 par les deux principales lois foncières et leurs décrets d'application portent sur les éléments suivants :

- ▷ **Les durées d'allocation aux individus et foyers.** En 1993, les terres sont allouées pour 20 ans pour les cultures annuelles, 50 ans pour les cultures pérennes, 50 ans pour les forêts. Ces durées ne sont pas modifiées en 2003 mais la limitation en durée du droit d'usage des terres forestières disparaît par décret en 2007.
- ▷ **La dimension maximale des parcelles allouées aux individus et foyers.** Elle est, en 1993, de 2 hectares au Nord et 3 hectares au Sud pour les cultures annuelles, 10 hectares dans les plaines et 30 hectares dans les montagnes et collines (au Nord et au Sud) pour les cultures pérennes, 30 hectares pour les forêts. En 2003, les dimensions augmentent pour atteindre 3 hectares pour les cultures annuelles, aquaculture et saliculture, avec un plafond de 5 hectares maximum pour le total des trois catégories, 10 hectares dans les plaines et 30 hectares dans les montagnes pour les cultures pérennes et pour les forêts. En 2003, la loi

¹²⁵ Il s'agit de la loi portant amendement de la loi foncière de 1993. Elle stipule qu'à l'expiration de la durée légale, l'État doit réallouer la terre aux usagers qui en expriment le vœu à condition que ceux-ci aient utilisé la terre selon la réglementation en vigueur et l'aient mise en valeur. La loi de 2003 confirme cette règle.

prévoit par ailleurs la possibilité de développer un nouveau type d'exploitations, les exploitations de grande dimension appelées « fermes » (*tran trai*). Celles-ci peuvent excéder la dimension des superficies allouées (par achat notamment) dans la limite de 5 hectares pour les cultures annuelles, 10 hectares pour les cultures pérennes dans les plaines, entre 10 et 30 hectares dans les zones de montagne. Les terres doivent alors être intégralement cultivées et doivent l'être en faire-valoir direct ou être mises en location à un usager direct, ce qui limite l'accumulation.

- ▷ **L'usage qui peut être fait des parcelles.** Les terres sont classées en catégories (riz, cultures annuelles, cultures pérennes, forêt de production, forêt de protection, forêt à usage spécial, habitat) qui déterminent l'usage qui doit être fait des parcelles. L'usage est obligatoire, les terres agricoles, par exemple, devant être cultivées en continu sans interruption supérieure à un an. Il est déterminé selon le principe d'une planification à la fois descendante et ascendante¹²⁶ et les terres ne peuvent pas être déclassées entre deux plans avant 2003. À partir de 2003, la modification du statut des terres devient possible en cours de plan, soit par les provinces si l'usage est considéré comme sensible (lorsqu'elle concerne les rizières, les forêts protégées, le passage de la catégorie agricole à non agricole et lorsqu'elle affecte des entreprises), soit par les districts pour les autres cas (changements au sein d'une même catégorie pour les individus et foyers).
- ▷ **Les usagers qui peuvent accéder aux parcelles agricoles et forestières.** Ils sont définis selon les catégories d'usage. Pour simplifier les parcelles ne sont allouées à titre gratuit qu'aux institutions publiques et aux foyers et individus des localités rurales qui font un usage réel de la terre au moment de l'allocation. Elles sont accessibles aux entreprises publiques à titre onéreux depuis les années 1980 et par location, pour 70 ans, aux entreprises privées depuis 2003. Elles ne sont toujours pas accessibles aux étrangers sauf dans le cadre de joint-venture, notamment avec des entreprises publiques. En 2003, la création des « fermes » rend possible la constitution d'exploitations par des non-résidents et des non-producteurs, ceux-ci pouvant acheter des terres agricoles dans les limites fixées pour les fermes (cf. ci-dessus) et les donner en location à un exploitant direct. Les terres et leur production sont alors taxées, ce qui se produit aussi quand un foyer étend par achat son exploitation au-delà de la limite allouée gratuitement.

À noter, en 2003 aussi, la création très intéressante de la catégorie « communauté de population » définie dans la loi comme étant des « *communautés de Vietnamiens habitant dans les mêmes hameaux, les mêmes villages, dans les agglomérations ayant les mêmes us et coutumes, ou appartenant à une même famille, auxquelles l'État attribue ou loue des terrains, ou reconnaît le droit d'usage des sols* ». Les terres agricoles (et forestières) peuvent dès lors être attribuées collectivement à titre gratuit et cela sans limitation de durée et de superficie.

- ▷ **Les droits dérivés au droit d'usage.** Dans la législation de 1993, les droits dérivés associés au droit d'usage des terres agricoles sont les droits d'échanger, de céder, de louer, de laisser en succession et d'hypothéquer (pour les terres agricoles, non pour les forêts). En 2003, cinq nouveaux droits dérivés sont créés : sous-louer le droit d'usage, le donner, l'affecter à un

¹²⁶ L'État fixe des objectifs au niveau national et les règles à suivre en terme d'utilisation du sol par les provinces en fonction de leur localisation (delta, collines, montagne, nord/centre/sud, etc.) pour atteindre ces objectifs. Les provinces produisent alors leur propre planification qui doit être approuvée (carte d'utilisation du sol comprise) au niveau national.

cautionnement, l'apporter au capital d'une entreprise, être indemnisé en cas de réattribution des terrains à l'État. Ces droits ne sont pas associés à l'usage des terres forestières. Celles-ci ne peuvent donc pas faire l'objet de transfert mais sont allouées sans limitation de durée depuis 2007.

Un enregistrement ambitieux

Les droits d'usage alloués sont théoriquement enregistrés dans trois documents :

- ▷ Des **certificats de droits d'usage fonciers**, les fameux « carnets rouges », sont fournis aux foyers (en théorie au nom des deux époux) et consignent toutes les parcelles dont un des membres a reçu le droit d'usage. La catégorie des « individus » qui apparaît dans les lois foncières est composée, pour les terres agricoles et forestières, des « *foyers composés d'un seul membre* » comme cela fut expliqué au cours des entretiens ! Le certificat mentionne la date et la durée d'allocation, ainsi que la localisation de chaque parcelle, soit par un dessin manuel qui replace la parcelle au sein des parcelles voisines, soit (ou aussi) par un numéro de cadastre, soit encore parfois par une extraction du cadastre numérique.
- ▷ Un **registre foncier** tenu et mis à jour par le service du cadastre de chacun des districts. La loi de 1993 indique que ce sont les districts ruraux qui mettent en œuvre l'allocation des droits sur les terres agricoles aux foyers et particuliers, et ce sont eux aussi qui fournissent les certificats d'usage fonciers aux foyers. En revanche, les certificats sont émis au niveau national par le Département général de l'administration foncière. Il s'agit donc de certificats dont toutes les modifications sont théoriquement enregistrées par l'administration foncière centrale.
- ▷ Un **cadastre foncier** produit par le même service et auquel fait référence le registre lorsqu'il existe. Les techniques ont évolué avec le temps pour intégrer le numérique permettant théoriquement plus de précision et plus de possibilité de mise à jour.

Le processus de formalisation développé par le Viêt Nam depuis les années 1980 est original à plusieurs titres :

- ▷ par la façon dont il s'est développé à partir d'une situation de départ de propriété publique pleine et entière de l'ensemble des terres qui a été progressivement limitée par l'allocation de droits d'usage et l'extension de ses droits – alors qu'en régime de propriété privée, celle-ci est plutôt progressivement limitée par des dispositions supérieures ;
- ▷ par la façon dont le statut des terres agricoles est encadré en termes de surface, durées, usages et usagers autorisés, ce qui permet à l'État de contrôler à la fois son territoire, sa population et la production agricole et forestière tout en donnant des droits aux foyers leur permettant une certaine liberté et sécurité foncière.

Les carnets rouges à l'épreuve du local

Ce processus constitue cependant, du point de vue des populations, un enfermement de leurs pratiques agricoles et sociales selon le schéma fixé suivant : un foyer / un certificat de droit d'usage / un usage déterminé / une parcelle de dimension fixée et toutes les ressources qu'elle porte / une durée limitée. Il crée un lien unilatéral entre le foyer usager de la parcelle et la parcelle, attribué et garanti par le haut, l'État, sans reconnaissance de toute autre forme d'organisation sociale ou d'accès aux ressources et sans tenir compte de la diversité des

situations locales (qualité des terres variables, pratique de l'essartage, agriculture vivrière ou d'exportation, etc.). L'allocation des terres et les certificats fonciers ne vont donc pas de soi partout où ils ont été mis en œuvre et la réussite globale du processus, tout au moins dans les premiers temps (note pour la session 1), ne résiste pas toujours à l'épreuve du local et de la pratique. Les deux parties suivantes listent certains des éléments de réussite et des « limites » du dispositif plus particulièrement en termes de pratiques locales.

Une allocation « efficace »

▷ Une distribution relativement rapide des terres agricoles et forestières : malgré les précautions avec lesquelles il faut considérer toute donnée relative à l'allocation, on peut estimer aujourd'hui que 80 % des parcelles agricoles (10 millions de parcelles environ) ont fait l'objet de la délivrance d'un certificat de droit d'usage pour 65 % des parcelles forestières environ (WB, 2012). La même source indique par ailleurs que la plupart des cadastres ont été mis à jour et ont été informatisés. Les retards à combler sont maintenant plutôt du côté de l'urbain¹²⁷.

▷ Une allocation et des certificats qui ont répondu aux attentes de la majorité des agriculteurs, notamment les riziculteurs *kinh* des deltas et des plaines et les agriculteurs pionniers dans les zones de colonisation agricole, ce qui représente plus de 90 % de la population du pays. Pour preuve, le processus d'allocation a largement consisté à légaliser et organiser un processus (de retour à une tenure individuelle) qui se produisait de lui-même au sein des coopératives, et la production des certificats d'usage des terres agricoles n'a rencontré ni opposition, ni difficulté majeure (cf. note session 1).

▷ La grande majorité des parcelles agricoles allouées est effectivement mise en culture par les foyers en ayant reçu le droit d'usage. Les foyers font par ailleurs usage de leurs certificats pour contracter de (petits) emprunts bancaires et les terres agricoles entrent dans un marché foncier qui est de plus en plus actif (WB, 2012).

▷ Malgré cela, les inégalités foncières restent faibles et le processus d'accumulation est très limité. Comme le note et le regrette la Banque mondiale (WB, 2012), la majorité des foyers disposent d'exploitations de très petites dimensions : sur les 10,4 millions de foyers agricoles, 70 % ont moins de 0,5 hectares et seulement 3 % plus de 3 hectares. C'est particulièrement vrai dans le delta du fleuve Rouge où 94 % des foyers ont moins d'un demi hectare en 2009 (alors que la superficie moyenne est de 0,7 ha dans le delta du Mékong). Sans entrer ici dans une discussion sur l'intérêt et les contraintes d'une telle répartition, il faut rappeler les succès du Viêt Nam en matière agricole, et rappeler l'intensivité extraordinaire du travail agricole dans le pays et notamment dans le delta du fleuve Rouge¹²⁸.

Les années qui suivent le *Doi Moi*, le gouvernement fonde le développement du Viêt Nam essentiellement sur la petite agriculture familiale et alloue le droit d'usage des terres aux foyers. Le nouveau régime foncier rencontre un succès indéniable notamment parce qu'il était attendu par les foyers dans le contexte de la fin de la guerre et de remise en cause du modèle socialiste

¹²⁷ Selon le *Vietnam News* en ligne du 26/08/2013 par exemple, "*Ha Noi's Department of Natural Resources and Environment showed that around 90 per cent of the city's residential projects had not been issued red books, despite having completed all required procedures*".

¹²⁸ Le Viêt Nam dispose de 4 millions de terres agricoles (sur 7) destinées à la riziculture. Mais, du fait des deux ou trois récoltes annuelles, la superficie plantée en 2007 atteignait 7,2 millions d'hectares produisant 35,8 millions de tonnes de paddy en deux ou trois saisons. Le rendement national est de 4,9 tonnes par hectare pour chaque saison (Dao The Anh et Fanchette, 2008).

(ayant provoqué une pénurie alimentaire importante). Il permet le dégagement de surplus rizicoles dans le delta du Mékong, l'autosuffisance des ménages du Nord et la diversification de leurs pratiques, la mise en culture et la colonisation rapide des hauts plateaux. Ce succès doit aussi être compris comme résultant de la capacité de l'État à faire preuve de pragmatisme et à composer dans une certaine mesure avec la diversité des situations locales en « laissant faire » des allocations de terres agricoles s'éloignant du cadre légal pour répondre aux aspirations et besoins locaux, et cela aussi bien dans les montagnes (Mellac, 2010)¹²⁹ que dans les deltas, notamment celui du fleuve Rouge (Bergeret, 1995). À noter, pour les terres forestières, que leur allocation était peu encadrée et moins encouragée que celle des terres agricoles jusqu'aux années 2000 et qu'elle a été dès lors laissée à une plus grande liberté encore pour répondre aux particularités locales (en termes de couverture forestière et des usages faits).

Ce « laisser-faire » est cependant relatif, le gouvernement ayant parfois poussé jusqu'à l'aveuglement sa volonté d'allouer les terres et de distribuer des certificats, dans des régions et pour des terres où cette allocation n'était pas désirée, et avec une préparation et des moyens qui ne sont pas toujours à la hauteur. Il pose aussi question dans la mesure où il met en évidence les limites d'un modèle proposé pour tous et pour toutes les terres.

Mais imparfaite et excluant les populations et leurs pratiques

▷ Les efforts importants réalisés en matière de délivrance des certificats et de mise à jour (les programmes d'accompagnement financés par l'aide bilatérale ou internationale ont été très nombreux dans ce domaine), ont donné des résultats jugés satisfaisants par la plupart des observateurs. Les données cachent cependant un grand nombre de transactions et de mouvements qui ont lieu en dehors du cadre légal :

- soit pour éviter les coûts d'enregistrement (ne serait-ce que pour porter la modification devant les autorités du district),
- soit parce que l'enregistrement est relativement compliqué et long (il nécessite notamment de produire des documents et le certificat une fois demandé au district doit remonter au niveau du ministère),
- soit parce que les institutions locales jouent un rôle de sécurisation suffisant (pour utiliser la terre et/ou pour la transmettre) et qu'elles s'adaptent mal aux cadres de l'allocation. Il s'en suit un nombre important de terres encore non allouées (surtout des terres forestières essartées dont la distribution est trop délicate socialement), des « allocations de papier » ou des « allocations réinventées ou détournées », pour mieux inscrire ces dernières dans les pratiques locales (par exemple une vente enregistrée par la simple modification du carnet rouge devant témoins).

▷ Le processus d'enregistrement des terres forestières reste par ailleurs plus confus que celui des terres agricoles. Mon expérience (un peu ancienne) montre que les parcelles allouées peuvent être cartographiées par le service forestier et non relevées par le service du cadastre. Le foncier forestier n'étant pas taxé la plupart du temps, cette cartographie peut être jugée suffisante

¹²⁹ Les Tày, riziculteurs des montagnes du nord, ont procédé à un « retour aux terres ancestrales » consistant, pour les foyers, à recevoir le droit d'usage des rizières dont ils auraient hérité si la collectivisation n'avait pas eu lieu, ce qui a été rendu possible notamment par l'absence de remembrement pendant la période collectiviste, les coopératives ayant peu altéré le foncier rizicole. Les inégalités découlant de ce « retour » sont modérées, en lien avec un système initial peu inégalitaire, rendant ce processus plus facilement acceptable pour toutes les parties (Mellac, 2000).

et être associée à la délivrance d'un certificat de délégation du droit d'usage différent du carnet rouge (il a pu exister des « carnets verts » temporaires) délivré par les services forestiers et non par le service du cadastre... La loi ne distingue cependant pas à ma connaissance de procédure spécifique pour les forêts et cette confusion est probablement liée à la façon dont sont gérées les terres forestières, celles-ci constituant une catégorie disputée par les services agricoles et forestiers et encore aujourd'hui mal définie. Il faut aussi noter que leur allocation pour une longue durée aux foyers n'entre en résonance nulle part avec les pratiques coutumières (cf. *infra*).

▷ La recherche d'égalité entre les foyers en matière d'accès aux différentes qualités et catégories de terres est à l'origine d'un morcellement parfois extrême des parcelles et d'un éclatement, particulièrement fort en forêt, des exploitations. Des opérations de remembrement sont aujourd'hui à l'œuvre, notamment dans le delta du fleuve Rouge pour atténuer cet effet. Il reste cependant très présent et les approches surplombantes et simplistes du foncier restent dominantes, oubliant de considérer la « rationalité » non seulement sociale mais aussi économique et technique des foyers. Cela augmente la quantité des réajustements et arrangements entre foyers non enregistrés.

▷ L'allocation des terres et la distribution des certificats fonciers posent des problèmes aigus aux minorités ethniques des montagnes du nord et des hauts plateaux centraux. Dans les montagnes du nord, l'allocation a été parfois l'occasion, pour les riziculteurs de bas-fonds, de récupérer les rizières attribuées aux essarteurs sédentarisés (de force) dans le cadre des coopératives. Ceux-ci se tournent alors vers les forêts et reviennent en force à l'essartage dans un contexte où les terres forestières allouées sont toujours insuffisantes à ce type de pratique et où celui-ci est par ailleurs interdit ! Faute d'accompagnement vers de nouvelles formes d'agriculture forestière (agroforesterie) ou pour la mise en place de nouvelles rizières, ces groupes maintiennent leurs pratiques dans un cadre « illégal » ou, lorsque l'espace disponible fait défaut, se tournent vers des pratiques plus illégales encore et/ou prédatrices pour le milieu. Dans les hauts plateaux où la colonisation par des foyers venus des régions peuplées du nord a été largement encouragée, les terres essartées et les forêts productives ont été attribuées aux colons, au détriment des groupes autochtones, ceux-ci étant sédentarisés le long des routes et recevant des parcelles insuffisantes à leurs pratiques. Ces groupes sont socialement très fragilisés par la présence des colons qui les dépassent numériquement, les dominent politiquement et occupent la grande majorité des terres, ce qui complique le maintien de leurs pratiques agricoles même de façon « illégale ». Ce sont, à mon sens, les groupes les plus fragilisés par le processus de formalisation. Il faut noter, dans tous ces cas, que la croissance agricole du Viêt Nam a néanmoins créé des opportunités économiques dont ont pu parfois se saisir les foyers fragilisés, atténuant par là les effets négatifs du nouveau modèle foncier.

▷ La création des « communautés de population » en 2003, en réaction justement aux difficultés rencontrées par les foyers pratiquant l'essartage et les localités connaissant une tenure foncière « collective », aurait pu faire croire à une amélioration de la situation de ces foyers. Cette disposition est cependant très difficile à mettre en œuvre et a été suivie de très peu d'effets. Au milieu des années 2000, on peut encore estimer que plus de 2,5 millions d'hectares de terres forestières sont encore gérés *de facto* par des communautés, en dehors de ce cadre (WB, 2012).

▷ Parmi les critiques récurrentes faites au système foncier actuel, on retrouve celle qui consiste à regretter l'absence d'accumulation possible en matière agricole et forestière, et de façon liée, l'absence d'investissements que cela génère dans ces secteurs. La Banque mondiale

(WB, 2012) note par exemple que *"Nation-wide, the share of agricultural investments in total investment has been steadily decreasing, from 13.2 % in 2000 to 6.9 % in 2009, despite the considerable need to replant aged tree crops, invest in soil fertility, and upgrade farm related infrastructure to achieve a more competitive and environmentally sustainable agriculture"*. En matière forestière, les efforts faits pour attirer les investissements dans des plantations ont aussi été peu suivis d'effets, les forêts étant plus difficilement mobilisables que dans les pays voisins et leur exploitation moins rentable (moindre qualité des boisements et coût de la main-d'œuvre notamment). À ces critiques, il est possible de rétorquer qu'à défaut de compétitivité, le régime foncier en place permet d'employer et nourrir une population importante. Il faut néanmoins noter que si le marché foncier est relativement protégé, ce n'est pas le cas du marché des produits agricoles. Il se produit actuellement une intégration verticale qui consiste pour les entreprises étrangères à contractualiser la production des foyers détenteurs des parcelles. Celle-ci peut conduire dans certains cas à cultiver des terres forestières qui ne l'étaient pas et à mettre en place des cultures permettant des revenus rapides mais non durables (culture du maïs sur pente pour l'alimentation animale industrielle par exemple) investis pour sortir les enfants de l'agriculture. Il y a donc un décalage entre les options prises en matière foncière et en matière de marché des produits agricoles.

▷ Impossible de clore cette (interminable) liste, sans mentionner les nombreuses tensions que provoque la mobilisation des terres agricoles pour le développement (note session 1), processus rendu en quelque sorte possible et particulièrement profitable pour les cadres et investisseurs, par le maintien des terres agricoles et forestières dans une catégorie spécifique de terres. Cette situation concourt à créer un sentiment d'insécurité foncière et à décrédibiliser l'État, ce qui peut être à terme de nature à remettre en cause certains des acquis de cette distribution.

■ Comment alors formaliser ?

L'expérience vietnamienne tend à montrer que :

▷ Il est possible d'enclencher un processus d'individualisation de la tenure foncière tout en maintenant une petite agriculture familiale grâce à des dispositions destinées à encadrer l'accès aux terres. Si elles sont une entrave à la libre disposition des terres, les limites en durée et superficie sont efficaces pour réduire les processus d'accumulation et les inégalités, et elles n'entravent pas la possibilité d'une modernisation agricole.

▷ Le processus d'individualisation de la tenure est accepté à un moment où le projet politique qui le porte est cohérent et est considéré comme légitime par une grande partie de la population. Les incohérences politiques qui consistent ensuite par exemple à sécuriser le foncier agricole par certaines mesures et à le rendre vulnérable par d'autres (ou à ne pas protéger le marché agricole) sont sources de tensions et d'incompréhensions. Plus globalement, la décision de faire du Viêt Nam un pays ouvert et industriel à l'horizon 2020, fragilise la base populaire du gouvernement (et du Parti) qui repose historiquement sur les populations rurales et leur accès au foncier. L'apparition d'inégalités importantes au sein de la population annule en quelque sorte aussi les efforts de justice commutative entrepris par le foncier.

▷ Le processus est accepté aussi lorsqu'il rencontre des conditions favorables localement, notamment des pratiques coutumières qui entrent « en résonance » avec le dispositif proposé et des conditions qui rendent possible une intensification agricole. Les marges de manœuvre et la souplesse laissées à la mise en œuvre locale de la politique foncière sont elles aussi déterminantes. Le Viêt Nam a fait le choix de proposer un seul dispositif (à peine atténué par la

catégorie des « communautés de population ») mais de concéder (dans certains cas dont on peut discuter...) des délais d'application et des écarts au modèle, avec la volonté finale de se diriger malgré tout vers un dispositif unifié.

Bibliographie

Bergeret P., 1995, La politique foncière au Vietnam. *Études Vietnamiennes*, Nouvelle série n° 45(115), numéro spécial « Les nouveaux paysans du delta du Fleuve Rouge », pp. 33-47.

Dao The Anh, Fanchette S., 2008, La crise alimentaire mondiale : une opportunité pour relancer la filière rizicole au Vietnam ? *Hérodote*, n° 131, Paris : La Découverte, 4^e trimestre 2008, pp. 175-194.

Mellac M., 2000, *Des forêts sans partage. Dynamique de l'espace et utilisation des ressources dans un district de montagne au Nord Viêt Nam*. Thèse de doctorat en géographie, Université Michel de Montaigne Bordeaux III, 608 p.

Mellac M., Fortunel, F. et Tran Dac Dan, 2010, *La réforme foncière au Viet Nam : Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*. Paris : AFD/MAE. 195 p. [<http://www.foncier-developpement.fr/>].

World Bank, 2011, *Compulsory Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam: The Conceptual Approach, Land Valuation and Grievance Redress Mechanism*. Hanoi: World bank, 250 p.

World Bank, 2012, *Revisiting The Land Law to Enable Sustainable Development in Vietnam. Summary of priority policy recommendations*. Hanoi: World Bank studies, 26 p.

LE FONCIER, LEVIER DU DEVELOPPEMENT ? DE L'USAGE EVOLUTIF D'UN MEME DISPOSITIF DE FORMALISATION POUR DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT DIFFERENTS. REFLEXIONS A PARTIR DE L'EXEMPLE DU VIET NAM POST-SOCIALISTE¹³⁰

Par Marie Mellac¹³¹

Au moment de l'écriture de cet article, fin 2013, une nouvelle loi foncière était promulguée au Viêt Nam (elle est entrée en vigueur en 2014). Rejetée une première fois par l'Assemblée nationale et très discutée, cette loi n'a pas transformé en profondeur la réglementation et n'a pas répondu à l'ensemble des attentes exprimées par la société civile et par les ONG et organisations de développement internationales dans un contexte de vives tensions foncières. Elle modifie cependant les équilibres entre les différents acteurs du foncier et, sans remettre en cause l'enjeu d'industrialisation du pays à l'horizon 2020, introduit certains garde-fous à la levée massive de foncier pour le développement. Elle est aujourd'hui dans une phase de mise en application qui est activement suivie par la société civile et les ONG.

Résumé

Une originalité forte du Viêt Nam en matière foncière réside dans le choix affiché de faire du foncier un des leviers principaux du développement compris aujourd'hui comme le passage d'une économie agricole à une économie essentiellement industrielle. Ce choix se traduit, depuis la loi foncière de 2003, par la mise en place d'institutions chargées de faciliter les expropriations, la transformation puis la location des terres pour la mise en valeur de projets industriels, commerciaux, immobiliers, de loisir, etc. Il est néanmoins rendu possible, plus fondamentalement, par la politique de distribution massive de certificats fonciers individuels dans laquelle s'est engagé le Viêt Nam depuis le Doi Moi. Cette politique de distribution et la formalisation qui l'accompagne n'avaient cependant pas pour objectif de départ le développement industriel. Il se produit, depuis la fin des années 1980, un glissement global des discours de justification des politiques foncières (et des modalités de formalisation) d'une logique d'accès égalitaire au foncier des ruraux agricoles et de sécurisation de cet accès, à une logique de libéralisation du marché foncier pour créer des richesses et des emplois en attirant les investissements étrangers. Ces deux discours coexistent aujourd'hui et traduisent des tensions au sein de l'appareil d'État et de la société en lien avec le choix d'une économie dite « de marché à orientation socialiste ». Ils se matérialisent par des conflits nombreux et parfois violents qui sont une des difficultés majeures du pouvoir aujourd'hui. Cette contribution propose de décrire et analyser ce glissement des discours au cours du temps, de réfléchir à ses implicites ainsi qu'à ce qui l'a rendu possible. Cet exemple permet de montrer de façon concrète qu'un même dispositif de formalisation peut servir des projets de société et de développement fondamentalement différents, et peut être source d'apaisement avant de provoquer de vives tensions.

¹³⁰ Cet article a fait l'objet de mises à jour par son auteure en février 2017.

¹³¹ Maître de conférences en Géographie, UMR 5319 Passages (CNRS/Université Bordeaux Montaigne) marie.mellac@cnrs.fr

Introduction

L'objectif de cette note est de montrer de façon concrète, à partir de l'exemple du Viêt Nam engagé dans la voie du « socialisme de marché », qu'un « même » dispositif de formalisation peut servir des projets de société et de développement différents, et peut successivement être source d'apaisement avant de provoquer de vives tensions. Afin d'être efficace, la présentation est organisée en deux temps, correspondant à ce que l'on peut considérer comme deux périodes relativement distinctes au niveau foncier après l'ouverture du pays, même s'il est évident que ces deux périodes sont imbriquées et ne peuvent pas être aussi aisément différenciées. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que les dispositifs de formalisation sont neutres, détachés des projets politiques et de développement, mais au contraire de montrer que derrière une apparente identité, ils peuvent être subtilement orientés pour servir un projet ou un autre.

Le foncier dans le « socialisme de marché »

La première période correspond approximativement à la phase qui suit l'ouverture économique ou *Doi Moi* (1986) jusqu'à la loi foncière de 2003, soit une quinzaine d'années employées à mettre en marche une économie marchande et à ouvrir plus largement le pays sur l'extérieur. Au niveau foncier c'est une période de mise en place/création des institutions foncières (administrations, législation, procédures...) à partir d'un « état zéro » de celles-ci, les structures collectivistes ayant pratiquement dissous la question foncière. Ces institutions, décrites plus en détail dans une note destinée à la session 3, situent très logiquement le Viêt Nam dans une position intermédiaire entre le socialisme et le marché.

Un foncier sous contrôle

Dans la plupart des anciens pays socialistes, le retour à l'économie de marché s'est accompagné d'un vaste mouvement de privatisation dont la priorité a concerné la réforme du droit de propriété, l'économie de marché impliquant une vaste introduction de la propriété privée dans le système juridique (Terré, 2012). Au Viêt Nam, comme chez ses voisins lao et chinois qui ont eux aussi proposé un modèle alternatif de développement, le « socialisme de marché », le principe « socialiste » de la propriété publique de l'ensemble du foncier n'a pas été remis en cause et la propriété privée de la terre n'a donc pas été introduite telle quelle. Ainsi que le note Ho (2001) à propos de la Chine, ces pays bénéficient de l'exemple d'autres ex-pays socialistes qui ont expérimenté avant eux une privatisation brutale sans provoquer le développement qui en était attendu. Cela les conforte dans le choix d'une privatisation progressive et sous contrôle. La loi foncière vietnamienne de 2003 indique encore par exemple que « *Les terres appartiennent au peuple entier. L'État représente le peuple propriétaire des terres* ». L'État a en revanche très rapidement procédé à une vaste allocation du droit d'usage des terres agricoles et forestières sur une base individuelle et familiale. Il a introduit par là un mode de tenure individuel sous son contrôle et a permis que se mette ainsi progressivement en place un fonctionnement de marché.

En 1989, une première loi foncière reconnaît les foyers et les individus comme usagers des terres agricoles et prévoit une première allocation des terres agricoles (au prorata du nombre d'actifs des foyers) sous la houlette des coopératives chargées de proposer des contrats annuels de production. En 1992, la nouvelle Constitution réduit considérablement l'étendue de la propriété publique des terres en créant l'obligation, pour l'État, de délivrance de certificats d'usage des terres aux foyers (et aux groupements) et celle de protection de la tenure

individuelle, notamment par la garantie du droit de transfert du droit d'usage. Un an plus tard, une nouvelle loi foncière garantit une sécurité foncière relativement durable aux ménages en étendant les durées d'allocation des droits d'usage des terres agricoles et forestières et en inscrivant cinq droits associés au droit d'usage, les droits d'échanger, de céder, de louer, de laisser en succession et d'hypothéquer. En supprimant leur principale prérogative, cette loi met fin, de fait, aux coopératives et permet que des transactions foncières puissent avoir lieu. Les droits d'usage sont en revanche encadrés de façon à rendre impossible l'accumulation et à permettre un accès relativement égalitaire au foncier agricole et forestier de tous leurs usagers effectifs. Cela se fait notamment par l'établissement de catégories foncières qui isolent les terres agricoles et forestières des autres types de terre et par un encadrement des droits d'usage qui passe par l'établissement de superficies maximales et de durées d'allocation variables établies selon les usages autorisés (20 ans pour les cultures annuelles, 50 ans pour les cultures pérennes, 50 ans pour les forêts).

Le dispositif foncier mis en place pour procéder à l'allocation des droits d'usage est en effet bien loin des approches alternatives, et/ou gradualistes qui partent des droits locaux pour les reconnaître et éventuellement les faire évoluer. Ce dispositif s'articule autour de trois « principes » qui s'appliquent globalement à tous, dans toutes les régions et sur toutes les terres :

- ▷ un principe de répartition égalitaire des droits d'usage des terres agricoles et forestières entre tous les usagers réels des terres au niveau des villages et des communes. Les foyers ruraux doivent recevoir en principe une quantité de terres agricoles proportionnelle au nombre de bouches à nourrir et sont exonérés de taxe sur ces terres (et non sur celles qu'ils achètent éventuellement) ;
- ▷ un principe d'enregistrement des droits d'usage des terres dans des certificats émis au niveau national et délivrés aux foyers, ainsi que dans des registres et cadastres tenus au niveau des districts ;
- ▷ un principe d'encadrement des droits d'usage : les terres sont classées en catégories d'usage qui ne peuvent pas être modifiées, la dimension maximale des parcelles et la durée d'allocation est fixée par la loi pour chaque catégorie. En ce qui concerne les terres d'habitat, le droit d'usage est là aussi attribué pour des durées limitées (la durée est qualifiée de longue mais n'est pas spécifiée dans la loi) alors que les immeubles appartiennent en pleine propriété et sans spécification de durée à ceux qui les ont bâtis, achetés ou reçus.

Le dispositif mis en place enferme donc les pratiques agricoles et sociales selon le schéma fixé suivant : un foyer / un certificat de droit d'usage / un usage déterminé / une parcelle de dimension fixée et toutes les ressources qu'elle porte / une durée limitée. Il crée un lien unilatéral, entre le foyer usager de la parcelle et la parcelle, qui est attribué et garanti par le haut, l'État, sans reconnaissance de toute autre forme d'organisation sociale ou d'accès aux ressources et sans tenir compte de la diversité des situations locales (qualité des terres variables, pratique de l'essartage, agriculture vivrière ou d'exportation, etc.).

Une « irrésistible » allocation

En dépit des contraintes de ce dispositif, l'allocation et la production de certificats fonciers ont rencontré, dans les premiers temps, un succès populaire important et ont provoqué/accompagné une formidable croissance économique.

Évaluer le succès d'estime d'une allocation est bien entendu délicat, en particulier dans un contexte politique comme celui du Viêt Nam. Les observateurs sont cependant unanimes lorsqu'ils rapportent la facilité avec laquelle l'allocation a pu avoir lieu dans le delta du fleuve Rouge, et cela d'autant plus qu'une marge de liberté importante a été laissée aux communes (Bergeret, 1995 ; Kerkvliet, 1995 ; Gironde, 2001). Plus encore plusieurs exemples montrent que l'allocation était attendue et qu'elle a consisté, dans plusieurs localités du Viêt Nam septentrional, à légaliser et organiser un processus qui se produisait de lui-même au sein des coopératives (Kerkvliet, 1995 ; Mellac *et al.*, 2010). L'allocation de droits d'usage individuel permet en effet à l'État de répondre aux attentes qui sont celles de nombreux foyers ruraux au tournant des années 1970-1980. Ceux-ci se détournent des coopératives sous l'effet conjugué des excès de la grande agriculture socialiste qui a provoqué une chute très inquiétante de la production, de la fin de la guerre et de son économie, ainsi que de l'ouverture à l'esprit libéral du Sud (Papin, 1999). Les modalités de l'allocation entrent par ailleurs en résonance avec le foncier « coutumier » des *Kinh* et de certains autres groupes de riziculteurs qui reposait (pour les rizières) sur une tenure individuelle elle aussi. Les foyers ont dès lors accompagné et provoqué un processus qui pouvait répondre à leur désir de sortir des coopératives et, pour partie tout au moins, à des pratiques expérimentées. Au Sud où les coopératives ont peu fonctionné, le chemin à parcourir était moins grand et la tenure foncière individuelle caractéristique de la population *Kinh*, maintenue et renforcée jusqu'en 1975, a facilité le projet de titrisation. Mais il n'y a pas de redistribution massive des terres comme au Nord. En 1997, le taux d'allocation des parcelles agricoles (rapporté au nombre de parcelles cultivées) est déjà de plus de 65 %. Il passe à 80 % en 2010 (World Bank, 2012).

L'allocation a par ailleurs rendu possible, en répondant aux attentes des riziculteurs, le décollage économique rapide du Viêt Nam, produit dans un premier temps par le secteur agricole. Le Viêt Nam redevient exportateur de paddy dès 1989 et la production de riz connaît une croissance de plus de 5 % par an au début des années 1990 (Pandey *et al.*, 2006). Au-delà du riz, le retour à la tenure individuelle a joué un rôle majeur dans la diversification des pratiques agricoles dans le delta du fleuve Rouge (par une gestion plus fine de l'eau notamment) et Kerkvliet note que dès 1995 les riziculteurs du delta du fleuve Rouge disposent de la plus grande diversité et quantité de vivres jamais vue selon eux. Les titres fonciers ont aussi largement accompagné le processus de colonisation des hauts plateaux centraux et le développement d'une petite agriculture familiale de rente dans cette zone. Ce qui explique le boom de la caféiculture dans les années 1990 puis celui d'autres cultures de rente dont le caoutchouc, les années suivantes... De façon générale, le pays a connu une augmentation rapide du niveau de vie des foyers au sortir immédiat des coopératives (une augmentation de plus de 4 % du GDP annuel par tête dans les années 1990) et une division par deux de la pauvreté relative entre 1993 et 2002 qui a particulièrement profité aux deux grands deltas et aux provinces côtières (Pandey *et al.*, 2006).

Jusqu'au tournant du XXI^e siècle, les difficultés que pose la formalisation sont finalement relativement marginales. Ils concernent essentiellement les groupes de montagne qui ne contrôlaient pas le foncier sur des bases individuelles, et plus largement l'ensemble des terres essartées, la tenure étant généralement collective et le contrôle lié à l'usage dans ce type de système de production, qu'il soit dominant ou secondaire. Dans beaucoup de cas, l'allocation est alors souvent simplement repoussée ou si elle a lieu, demeure une allocation de papier qui ne modifie pas les modes d'accès mis en place « spontanément » lors de la dissolution des coopératives selon des modalités aussi variables que le sont les groupes, leurs pratiques agricoles et leurs expériences des coopératives. Dans les plaines, les transactions échappent

parfois à l'enregistrement et le suivi est aléatoire, mais les foyers font usage de leurs certificats pour emprunter et les conservent avec soin, contrairement à ce qui se passe au départ avec les terres forestières.

La formalisation foncière qui est proposée au moment de l'ouverture économique est sans nul doute imparfaite. Mais elle répond, au moment où elle est mise en œuvre, aux attentes d'une partie importante de la population (les *Kinh* représentent à eux seuls 86 % de la population du pays en 1999) et permet à l'État, en maintenant la propriété publique des terres et en encadrant l'allocation, de continuer à s'inscrire dans un certain « idéal socialiste » et de justifier par là même le maintien d'un régime de parti unique. La place que revendique l'État dans le nouveau régime foncier n'est pas cependant de pure rhétorique. Encadrer l'allocation individuelle des terres tout en la proposant comme nouvelle et unique modalité d'accès aux ressources, lui donne les moyens du contrôle de son territoire, de sa population et d'une partie de la production. L'allocation individuelle semble donc une réponse adaptée aux attentes de la plupart des acteurs vietnamiens au moment du *Doi Moi*. L'État vietnamien, dont le pragmatisme est souvent vanté, met en quelque sorte en place, dans les années 1990, le premier étage d'une réforme qui peut satisfaire les aspirations libérales des Vietnamiens du sud et des élites urbaines tout en étant acceptable pour les cadres du Parti et les foyers ruraux du nord au sortir de trente années de collectivisation et de guerre.

« *Turning land into capital* »¹³²

Préparée par une multitude de décrets et arrêtés promulgués les années précédentes, la loi foncière de 2003 rend visible le choix que fait progressivement le pays de s'engager plus avant dans une économie de marché. Signe de ce changement, la loi s'écrit pour la première fois sous le regard des organisations internationales et des coopérations étrangères qui sont invitées à commenter et proposer des modifications au texte. Cette loi et ses décrets d'application mettent en place un système foncier dual opposant clairement terres agricoles et non agricoles et rendant possible la mobilisation du foncier agricole pour le développement industriel et commercial.

Un système foncier dual

La loi de 2003 maintient l'idée selon laquelle « *les sols appartiennent au peuple entier* » et réaffirme les droits dont l'État dispose sur les terres (*détermination de l'objectif d'utilisation ; réglementation de la superficie maximale et de la durée de l'utilisation ; décision d'attribution*). Elle crée aussi de nouveaux droits (*décision de réattribution à l'État ; changement d'affectation ; réglementation du prix*) qui facilitent la mobilisation et la mise en marché des terres agricoles afin de rendre possible des investissements. La loi simplifie le classement foncier en ne conservant, outre la catégorie des terres à usage non encore déterminé, que deux catégories, les terres agricoles (dont les terres forestières) et les terres non agricoles, instituant ainsi une dichotomie fondamentale entre ces deux catégories.

Chaque type est doté d'un statut particulier dont la spécificité est accentuée par les nouvelles dispositions destinées à faciliter les investissements industriels et commerciaux sur les terres non agricoles. De nouveaux usagers de ces terres sont reconnus et les droits des entreprises privées et des étrangers sont étendus, à travers notamment la location longue durée de terres.

¹³² Le nom donné à cette deuxième partie et deuxième période est emprunté à Lestrelin *et al.*, 2011, pour décrire le foncier du Laos à partir des années 2000.

Les étrangers peuvent par exemple louer des terres non agricoles en leur nom pour 50 ans auprès des collectivités – pour des bureaux, locaux de production, production industrielle, commerce et mines. Le statut des terres agricoles est, quant à lui, peu modifié. Ces terres ne sont toujours pas accessibles aux étrangers et les superficies susceptibles d’être allouées restent règlementées et relativement faibles¹³³ ce qui n’est pas le cas pour les terres non agricoles. Les durées d’allocation sont allongées (annulées pour les forêts) mais restent inférieures à celles qui existent pour certaines sous-catégories de terres non agricoles¹³⁴.

Une autre disposition importante de cette loi concerne les modalités de planification et d’inventaire. La planification reste très verticale et centralisée puisque les plans locaux doivent respecter les orientations nationales et être approuvés au niveau supérieur. Les provinces sont cependant invitées à mettre en place des plans ambitieux de développement, notamment par l’industrialisation, et la marge de manœuvre qui leur est laissée a été étendue. La modification du statut des terres devient par ailleurs possible en cours de plan, soit par les provinces si elle est considérée comme sensible (lorsqu’elle concerne les rizières, les forêts protégées, le passage de la catégorie agricole à non agricole et lorsqu’elle affecte des entreprises), soit par les districts pour tous les autres cas.

En 2004, un décret étend également les cas qui permettent à l’État de reprendre un terrain. Aux raisons de sécurité, d’intérêt public ou de développement économique sont ajoutées la construction de parcs industriels, la constitution de zones de haute technologie ou de zones économiques, y compris pour des projets financés par des organismes de développement ou à capital 100 % étranger mais ne pouvant s’établir dans des zones existantes. Ce décret fait aussi mention d’une nouvelle personnalité pouvant être mandatée par l’État pour gérer les transferts de terres : il s’agit des « *Land fund development organizations* », organisations non commerciales qui ont la tâche de gérer les fonds provenant des terres récupérées par l’État et les collectivités et de procéder aux compensations et à la préparation du terrain, ce qui crée donc un intermédiaire entre les collectivités et les usagers expropriés. Pour finir, une autre disposition importante de la loi de 2003 et ses décrets d’application concerne la fixation des prix des terres dont les modalités sont à nouveau différentes pour les deux catégories agricoles et non agricoles des terres. Pour cette dernière, le prix est en effet fixé en tenant compte du prix des terres sur le marché grâce à une comparaison des prix ayant été pratiqués lors de l’échange de terres similaires, alors que pour les terres agricoles, le prix est fixé en fonction des revenus découlant de l’usage ou de la mise en crédit de la terre.

L’ensemble de ce dispositif rend possible la mobilisation à faible coût du foncier agricole par les collectivités locales, notamment provinciales, pour mettre en place des zones spécialisées multiples (industrielles, commerciales, etc.), tout en finançant leurs propres projets de développement grâce à la plus-value tirée des terres louées ou vendues au prix non agricole. Ce choix est cohérent avec la volonté du Viêt Nam de s’ouvrir toujours plus et de s’industrialiser. Il crée cependant un contexte de tensions vives avec lequel le gouvernement doit composer.

¹³³ 3 hectares pour les cultures annuelles, aquaculture et saliculture, avec un plafond de 5 hectares pour le total des 3 catégories ; 10 hectares dans les plaines et 30 hectares dans les montagnes pour les cultures pérennes.

¹³⁴ Cinq nouveaux droits dérivés sont reconnus sur ces terres (à l’exception des terres forestières) : sous-louer le droit d’usage, le donner, l’affecter à un cautionnement, l’apporter au capital d’une entreprise, être indemnisé en cas de réattribution des terrains à l’État.

Un contexte très tendu

L'orientation d'ensemble de la loi foncière de 2003 se comprend en effet dans un contexte nouveau. Après le redémarrage de l'économie agricole, le pays fait le pari de devenir un pays industriel à l'horizon 2020, ce qui nécessite de modifier totalement la structure de sa population, composée à 80 % par des agriculteurs en 1995 (Tong Cuc Thong Ke, 2007) pour passer, selon les plans, à 23 % dans l'agriculture, 47 % dans l'industrie et 30 % dans les services en 2020 (Hoang Minh, 2008). À partir des années 2000, le pays concentre ses efforts sur la réalisation de cet objectif et investit peu dans l'agriculture. En conséquence, la part de l'agriculture dans les investissements poursuit sa chute et les dépenses de l'État dans ce secteur sont divisées par deux par rapport aux années 1990 en chutant à moins de 5 % (4,8 %) de l'ensemble des dépenses en 2007 (ibid.)

La question de la balance entre les deux options (marché et socialisme) porte aujourd'hui encore sur les espaces et les terres agricoles qui continuent à être enfermées dans une catégorie semi-marchande. Cette catégorie protège en partie les foyers ruraux dans la mesure où elle rend quasi impossible la concentration au-delà de dix hectares. Elle rend en revanche les terres agricoles vulnérables aux pressions du marché par le jeu des changements de catégories et par les expropriations dont ils s'accompagnent. Le pays se couvre depuis lors de zones industrielles et commerciales, de golfs, de condominiums ainsi que de nouvelles infrastructures urbaines et administratives souvent surdimensionnées et localisées, toujours, dans les zones les plus denses et les plus productives du pays car à proximité des agglomérations. La facilité avec laquelle le foncier agricole est levé et la façon dont les expropriations sont menées provoquent des réactions de plus en plus visibles et violentes des usagers expropriés (manifestations notamment) qui posent un problème majeur aux dirigeants. En deux ans seulement, entre 2004 et 2006, le ministère responsable du foncier, le MoNRE¹³⁵, a enregistré une croissance de 58,5 % de conflits fonciers (Vilsalmon, 2012)¹³⁶. Ces conflits n'opposent pas seulement les paysans manifestants aux forces de police. Il s'agit aussi de tensions qui traversent l'ensemble des structures de pouvoir et qui se manifestent entre les gouvernants et une opinion publique qui commence à se faire entendre, notamment par les blogs, entre clans politiques au sein de Parti, entre les différents ministères dont les intérêts ne sont pas toujours les mêmes, entre le pouvoir central et les provinces. Le foncier est ainsi au centre de scandales multiples dont certains sont à l'origine de la destitution de cadres provinciaux et nationaux, pour certains au plus haut sommet du pouvoir. Ces tensions se manifestent de façon d'autant plus nette aujourd'hui que le pays, comme la Chine, connaît des signes d'essoufflement de sa croissance (la croissance du PIB dépasse à peine les 5 % en 2012) et a été effrayé par le mécontentement populaire qu'a soulevé l'augmentation du prix du riz au moment de la crise alimentaire mondiale en 2007-2008. Le secteur agricole se porte pourtant plutôt bien avec une augmentation des rendements en riz et des exportations importantes, 7 millions de tonnes de paddy en 2011 (Mellac, 2012) plaçant le pays à la deuxième place mondiale en ce domaine. Cela replace l'agriculture et les espaces agricoles au cœur des discussions quant au modèle de développement à suivre. Il faut noter ici aussi que la croissance globale de l'économie et du secteur agricole cache des disparités

¹³⁵ Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement.

¹³⁶ Un rapport de la Banque mondiale (WB, 2011) indique qu'en 2005, 50 % des plaintes reçues par le gouvernement portaient sur les compensations foncières lors de l'acquisition de terres par l'État (expropriations). En 2010, certaines provinces indiquaient un taux pouvant atteindre près de 90 % et une étude montrait que 80 % des personnes expropriées étaient non satisfaites par les conditions de compensation (ibid.).

de plus en plus importantes entre les régions et entre les foyers agricoles et non agricoles (mais aussi entre foyers agricoles malgré la persistance de faibles inégalités foncières) ce qui met en lumière le statut particulier des terres agricoles.

Les tensions qui se manifestent autour du foncier agricole bloquent aujourd'hui l'évolution de la législation foncière. La révision de la loi foncière et la nouvelle Constitution (qui doit faire évoluer le régime de propriété), toutes deux prévues pour 2013, n'en finissent en effet pas d'être discutées. Un processus dit « participatif » pour leur production et leur promulgation a été décidé de façon à calmer les mécontentements et à rendre les décisions plus crédibles. Mais celui-ci complique aussi la tâche du gouvernement qui se débat actuellement avec les 6 millions de réponses qu'ont suscitées les amendements de la loi foncière, réponses dont la majorité dénoncent les « accaparements » fonciers exponentiels réalisés depuis 2003-2004 par les cadres provinciaux afin de financer le développement.

La question se pose aujourd'hui de savoir ce que le gouvernement va proposer dans sa nouvelle loi :

- ▷ Va-t-il répondre aux tensions en supprimant les catégories de terre ainsi que le demandent la plupart des coopérations étrangères et des organisations internationales, notamment la Banque mondiale (World Bank 2012) ainsi qu'une partie des cadres du MoNRE, avec l'argument que les catégories créent des distorsions de marché et font le jeu des cadres et des investisseurs corrompus ? Cela fera des terres agricoles des biens marchands et rapprochera le régime foncier – dans son fonctionnement – d'un régime de propriété privée individuelle.
- ▷ Va-t-il au contraire conserver la spécificité des terres agricoles en les protégeant et en limitant les possibilités d'accumulation ? Cela permettrait à l'État de conserver un certain contrôle sur la production et de mieux maîtriser la transition vers une économie industrielle et de marché. C'est le vœu de certains cadres du ministère de l'Agriculture et de certaines ONG et organisations, notamment la FAO, plutôt préoccupées du sort des populations fragiles. Cela nécessite cependant une meilleure mise en cohérence de sa politique pour ne pas protéger d'un côté et exproprier de l'autre.

Une forme peut en cacher une autre

Dans l'exemple qui vient d'être développé, la formalisation foncière n'a pas fondamentalement évolué entre 1993 et 2003 si ce n'est par l'accélération de la procédure de distribution des certificats (pour les terres forestières surtout) et son informatisation. Ce qui change en revanche est l'ouverture des possibilités d'accès à la terre sous la forme de contrats à un plus grand nombre d'usagers et à un plus grand nombre de types de terre. Ce qui change aussi est la facilité de conversion du foncier d'une catégorie à une autre, notamment des terres agricoles vers les terres non agricoles, dispositif qui permet de financer le développement des provinces et est à l'origine de nombreuses tensions au sein du monde rural. Ainsi, c'est le glissement d'un modèle de développement vers un autre qui rend plus difficilement acceptable aujourd'hui le dispositif formel mis en place, celui-ci ayant perdu à la fois en adéquation avec les options globales et en cohérence interne. Comment comprendre en effet qu'un même dispositif limite la concentration lorsqu'il s'agit de terres agricoles et la rend possible lorsqu'elles ont changé de statut ? Le choix que doit faire aujourd'hui le pouvoir en matière foncière est délicat et pose la question du rôle que l'État souhaite donner à la population et aux espaces agricoles dans son projet de développement, ainsi que celle du rôle qu'il souhaite lui-même se donner dans ce projet.

Bibliographie

- Bergeret P., 1995, La politique foncière au Vietnam. *Études Vietnamiennes*, Nouvelle série n° 45(115), numéro spécial « Les nouveaux paysans du delta du Fleuve Rouge », pp. 33-47.
- Bergeret P., 2002, *Paysans, État et marchés au Vietnam. Dix ans de coopération agricole dans le bassin du Fleuve Rouge*. Paris : GRET/Karthala, 291 p.
- Gironde C., 2001, *Réhabilitation et transformations de l'économie familiale au Nord Vietnam*. Genève, Thèse de doctorat, Institut Universitaire d'Études du Développement.
- Ho P., 2001, Who Owns China's Land? Policies, Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity. *The China Quarterly*, N° 166 (Jun., 2001), pp. 394-421.
- Hoang Minh, 2008, Quelle stratégie pour l'agriculture nationale ? *Courrier du Vietnam*, n° du 20 juillet 2008.
- Kerkvliet B.J.T., 1995, Rural society and state relations. In Kerkvliet, BJT., Porter, DJ. (Ed.), *Vietnam's rural transformation*. Institute of Southeast Asian Studies, Boulder, pp. 65-96.
- Lestrelin G., Castella, J.-C., Bourgoin, J., 2011, Territorialising sustainable development: The politics of landuse planning in the Lao PDR. 13th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, 10-14 January 2011, Hyderabad, India. [<http://iasc2011.fes.org.in/> – consulté en septembre 2013].
- Mellac M., Fortunel, F. et Tran Dac Dan, 2010, *La réforme foncière au Viet Nam : Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*. Paris : AFD/MAE. 195 p. [<http://www.foncier-developpement.fr/>].
- Mellac M., 2012, Vietnam. In Bost, F. et al., (dir.), *Images économiques du monde 2013. Crises et basculements des équilibres mondiaux*, Paris : Armand Colin, pp. 404-406.
- Pandey S. et al., 2006, *Upland Rice, Households Food Security and Commercialisation of Upland Agriculture in Vietnam*. Manila: IRRI.
- Papin P., 1999, *Viêt-Nam, parcours d'une nation*. La Documentation française, Paris, 179 p.
- Tong Cuc Thong Ke, 2007, *Niên giam thông kê 2006*. Hanoi: Nha Xuat Ban Thông Ke, 800 p.
- Terré F., 2012 (9^e édition), *Introduction générale au droit*. Paris : Dalloz, coll. Précis Dalloz Droit Privé.
- Vilsalmon Q., 2012, *Les fonds foncier et le devenir des terres agricoles, le foncier agricole levier du développement ?* Mémoire de master 2, université Bordeaux 3 – Comité technique Foncier et développement, 125 p., p. 87 – 90.
- World Bank, 2011, *Compulsory Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam: The Conceptual Approach, Land Valuation and Grievance Redress Mechanism*. Hanoi: World Bank, 250 p.
- World Bank, 2012, *Revisiting The Land Law to Enable Sustainable Development in Vietnam. Summary of priority policy recommendations*. Hanoi: World Bank studies, 26 p.

FORMALISATION DES DROITS FONCIERS ET POLITIQUE NATIONALE DE SECURISATION FONCIERE AU BURKINA FASO¹³⁷

Par Saïdou Sanou¹³⁸

Résumé

L'adoption de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) en 2007 marque plusieurs avancées dans la gestion foncière rurale dont le recentrage du rôle de l'État et la reconnaissance des droits fonciers issus des coutumes. La formalisation des droits fonciers coutumiers est organisée par la délivrance d'une Attestation de possession foncière rurale (APFR) après une constatation contradictoire.

L'Afrique coloniale a déjà expérimenté une telle procédure par la délivrance de « livrets administratifs » (décret du 26 mai 1955). Ce fut globalement un échec du fait du faible engouement des paysans pour l'obtention de documents administratifs. Pourquoi alors les paysans burkinabé exprimeraient-ils un engouement pour les APFR ?

Plusieurs projets de sécurisation foncière ont contribué à la formulation de la PNSFMR ; des actions sont en cours pour appuyer le processus de formalisation des droits. Concomitamment, on observe une mutation de la gestion foncière coutumière dans les zones de terroir à travers : le passage d'une gestion lignagère à celle familiale et individuelle du foncier, un accès plus restrictif/intéressé au foncier et l'exploitation des ressources naturelles, une plus grande variété des droits d'appropriation foncière.

La formalisation des droits fonciers devrait s'appuyer sur la diversité des contextes socio-fonciers locaux mais aussi lier la légalité à la légitimité sociale des droits acquis.

Introduction

Les tentatives de formalisation des droits fonciers coutumiers au Burkina Faso datent de la colonisation. Les paysans ont exprimé peu d'engouement pour l'obtention de documents administratifs.

Les nouveaux textes sur le foncier rural innovent par le recentrage du rôle de l'État et la reconnaissance des droits fonciers issus des coutumes. La formalisation des droits coutumiers est organisée par la délivrance d'une *Attestation de possession foncière rurale* (APFR) après une procédure de constatation contradictoire.

Le Plan foncier rural du Ganzourgou (PFR/Ganzourgou) et l'Opération pilote de sécurisation foncière de Padéma (OPSF/Padéma) sont deux projets qui ont influencé le contenu des nouveaux textes. Aux termes du décret 2010-401, les procès-verbaux de constatation de possession foncière (PVC PF) élaborés dans le cadre du PFR/Ganzourgou ont valeur d'APFR. Sur requête de la commune rurale de Padéma, un processus est en cours pour la validation administrative et juridique de la documentation foncière produite dans le cadre de l'OPSF/Padéma.

¹³⁷ Cet article n'a pas fait l'objet de mises à jour depuis sa date d'écriture, en décembre 2013.

¹³⁸ Sociologue, Cabinet d'études ODEC, odec_bobo@yahoo.fr

Par ailleurs, le Projet de sécurisation foncière financé par le Millenium Challenge Account – Burkina Faso (PSF/MCA-BF) a engagé, depuis novembre 2012, la procédure de délivrance d'APFR dans 17 communes pilotes. L'ambition est de délivrer au moins 240 APFR par commune pilote au 31 juillet 2014.

L'analyse critique des dynamiques engagées prendra en compte la diversité des situations socio-foncières locales tout en liant légalité et légitimité sociale des droits acquis.

1. Diversité des situations foncières rurales

Le tableau récapitulatif ci-après résume cette diversité en zone de terroir (Bary *et al.*, 2005). Les *zones de terroir* sont considérées comme des « *terres rurales non aménagées* ». Les pratiques foncières coutumières ou inspirées des coutumes y sont dominantes et l'application des textes de l'État peu effective.

L'OPSF/Padéma s'est déroulée dans une zone de terroir, mais une zone à forte attraction migratoire.

Par contre, *les zones aménagées* sont des espaces objets d'aménagements hydro-agricoles, pastoraux, forestiers, etc., pour accroître la productivité et leur valeur économique. En raison des coûts importants mobilisés, l'État est le principal intervenant dans l'aménagement des terres rurales.

Le PFR/Ganzourgou est intervenu en partie dans une zone aménagée où des *colons agricoles ont été installés par l'État*.

Les 17 premières communes pilotes du PSF/MCA-BF représentent mieux les 7 zones socio-foncières du Burkina.

Enjeux et thématiques du foncier rural en zone de terroir

Zone socio-foncière	Enjeux	Thématiques majeures
Sahel	Compétition autour des bas-fonds et des ressources pastorales, exploitation rationnelle et durable des ressources naturelles.	Droits collectifs des éleveurs : zones de pâture, pistes à bétail, points d'eau... ; protection des espaces agricoles / droits des agriculteurs ; délimitation, protection et gestion des bas-fonds, mares... ; foncier minier.
Ancien bassin cotonnier	Cohabitation entre autochtones et allochtones, entre agriculteurs et éleveurs. Clarification/maîtrise des transactions foncière ; meilleur suivi et gestion des conflits fonciers.	Clarification des droits fonciers des autochtones et allochtones, agriculteurs et éleveurs notamment. Validation administrative des possessions foncières agricoles ; prévention et règlement des conflits fonciers.
Plateau central	Sécurisation des producteurs agricoles et amélioration des systèmes de production ; limitation de la pression foncière sur les bas-fonds et berges de cours d'eau ; régulation des conflits agriculteurs-éleveurs.	Sécurisation des droits des agriculteurs ; délimitation et sécurisation des parcours animaux ; élaboration de règles de gestion des bas-fonds, berges de cours d'eau...
Zone Est	Forte pression animale au Nord ; relative disponibilité foncière au Sud, objet de convoitise ; concentre l'essentiel des aires de protection faunique.	Délimitation et sécurisation des espaces agricoles, pastoraux et cynégétiques ; clarification des droits des usagers ; suivi de l'exploitation/gestion des concessions forestières et fauniques ; suivi de la transhumance transfrontalière.

Zone Sud	Clarification des droits fonciers des autochtones et allochtones ; gestion durable des grandes exploitations agricoles et des concessions forestières et fauniques.	Sécurisation des droits des agriculteurs (petits et grands), pasteurs et concessionnaires ; suivi de l'exploitation/gestion des grandes exploitations agricoles et des concessions.
Front pionnier	Zone d'accueil de migrants (agriculteurs + éleveurs) ; forte pression sur les ressources naturelles ; conflits entre usagers.	Clarification des transactions foncières et droits des migrants ; accès et sécurisation des ressources pastorales ; suivi et gestion de la transhumance.
Sud-Ouest	Zone de transhumance et d'accueil de migrants (colons installés sur les vallées, rapatriés de Côte-d'Ivoire) ; disponibilité foncière, sur les bas-fonds notamment ; préservation forêt et réserve de faune.	Sécurisation des droits des agriculteurs (patrimoines lignagers) et des pasteurs, sécurisation foncière des migrants et rapatriés de Côte-d'Ivoire ; préservation et gestion des forêts et réserves de faune.

2. Objectifs poursuivis par les projets de sécurisation foncière et résultats acquis

2.1 Objectifs et démarche

Les opérations pilotes lancées par l'État ont adopté une démarche prudente/graduelle de connaissance préalable des situations foncières locales (diagnostic socio-foncier, enquêtes foncières), d'élaboration concertée d'options de sécurisation et négociation des accords. D'où l'utilisation de supports tels le « PV de constatation de possession foncière », le « PV de possession foncière » et le rejet de la « location » comme option de sécurisation foncière (Padéma). L'APFR *collective* entre également dans ce cadre.

Si le PFR/Ganzourgou visait l'enregistrement et la validation administrative des droits fonciers et accords locaux, l'OPSF/Padéma s'est inscrite dans une perspective de légitimation sociale des accords par l'autorité coutumière.

Le PSF/MCA-BF met l'accent sur *la réduction des obstacles à la croissance économique, l'augmentation de la productivité et l'investissement rural*. La formalisation consiste en la délivrance de titres de jouissance, de propriété et autres droits d'usage fonciers définis par les nouveaux textes. L'APFR se présente ainsi comme la première étape vers la généralisation de la titrisation en milieu rural.

Depuis 2012, le Groupe de recherche et action sur le foncier (Graf) met en œuvre le Projet de sécurisation foncière des femmes des villages de Niéssian et Panassian, commune de Cassou (zone Sud). L'objectif est de sécuriser les exploitations agricoles individuelles et collectives, notamment celles des femmes, à travers la délivrance d'APFR.

Le ministère chargé de l'agriculture a commandité une étude sur le processus d'immatriculation foncière au Burkina (ATEF, 2006). L'étude conclut que « les demandes de titres émanent de résidents des centres urbains et non des paysans des localités où les terrains sont implantés. Ceci montre que la demande de terrains ruraux auprès de l'autorité qu'est l'État n'est pas encore une préoccupation pour les exploitants ruraux ».

La situation a-t-elle évolué depuis lors ?

2.2 Résultats obtenus

■ PFR/Ganzourgou

Les PVC PF ont été remis par la Direction provinciale des impôts avec l'accompagnement du PSF/MCA-BF.

Remise des PVC PF		
Commune	PV remis	Possesseurs présents
Boudry	5 682	1 257
Mogtedo	7 995	2 256
Zam	8	7
Total	13 685	3 520

Les possesseurs fonciers disposent généralement de plusieurs parcelles. La superficie totale des parcelles levées (90 000 ha) représente 46 % de la superficie des villages. Les réserves et espaces d'utilisation commune n'ont pas fait l'objet d'enregistrement.

Le nombre de parcelles communautaires (APFR collectives) est assez modique : seulement 162 parcelles soit 7 059,04 hectares.

Au total, 33 femmes ont reçu des PV, mais une seule en son nom propre. Sept autres en sont bénéficiaires comme représentantes de leurs maris décédés. La superficie moyenne attribuée aux femmes est de 2,14 hectares.¹³⁹

■ PSF/MCA-BF

La situation en juillet 2013 est la suivante :

- nombre d'APFR délivrés : 3 ;
- APFR signés : 35 ;
- APFR préparés par le Service foncier rural (SFR) : 367 ;
- nombre d'hectares objets de PV : 3 597,65 ;
- nombre de PV de constatation : 950 ;
- nombre moyen d'hectares objets de PV : 3,787 (Boudry : 0,14 ha, Léo : 21,2 ha) ;
- nombre de demandes enregistrées par le SFR : 5 507.

Le type d'APFR (individuel ou collectif) n'est pas explicité.

Les principales contraintes/insuffisances relevées sont :

- faible niveau d'information/sensibilisation, d'où méconnaissance des avantages de la nouvelle offre de sécurisation foncière ;
- faible taux de réalisation des constatations de possession foncière ;
- non-délibération de certains conseils sur les coûts des APFR ou absence de visa de la Commission technique régionale pour des communes ayant délibéré ;

¹³⁹ 44,2 % des exploitations agricoles au Burkina Faso ont une superficie inférieure à 3 hectares (enquête du ministère chargé de l'agriculture, 2003).

- omission de certains coûts lors des délibérations ;
- instabilité du personnel SFR (départs, décès) ;
- demande d'APFR généralement faible/moyenne pour la majorité des communes.

■ OPSF/Padéma

L'atelier de septembre 2013 a fait le point suivant :

- 87 PV de possession signés ;
- 215 prêts de terre signés ;
- 6 PV de donation signés ;
- 3 635 levés de champs effectués.

Ainsi, 3 943 parcelles ont été objets d'enquêtes socio-foncieres, de levés au GPS et parfois de négociation entre cédants et preneurs. Toutes doivent cependant faire l'objet d'un audit par le service chargé du cadastre ; suivront l'établissement des PVCPCF et APFR conformément aux textes en vigueur.

Démarche et outils de formalisation des droits fonciers

Dans le cadre de l'OPSF/Padéma, trois principes directeurs ont guidé l'intervention : participation effective de toutes les catégories d'acteurs, refus de toute solution préétablie/imposée de l'extérieur, mise en œuvre des solutions consensuelles retenues.

Les étapes méthodologiques mises en œuvre sont : 1) l'appropriation du contexte et du contenu de l'intervention (atelier interne, départemental et régional, séminaires d'information dans chaque village d'intervention) ; 2) établissement d'un état des lieux de la situation foncière locale ; 3) restitution du diagnostic et identification concertée des axes de travail dans chaque village.

La formalisation des accords fonciers fut l'un des principaux axes d'intervention du fait de la multiplication des remises en cause des anciens accords fonciers, la faiblesse des cadres locaux de gestion et de régulation foncière et l'émergence de nouvelles formes de transaction foncière (prêt de courte durée, location, vente...). La formalisation vise à faciliter la gestion des conflits et contestations éventuelles¹⁴⁰, tranquilliser et stabiliser les usagers du foncier et des ressources naturelles, favoriser la gestion durable et paisible des ressources, légitimer les droits et accords fonciers conclus.

La démarche de formalisation a comporté : l'analyse concertée de la problématique, l'identification des solutions/options possibles, la formulation d'actions concrètes à entreprendre, la définition des échelles et acteurs impliqués, la définition des modalités de mise en œuvre.

Les actions ont porté sur la définition des options de sécurisation foncière, l'identification des types d'accords, l'élaboration des outils/formulaires de formalisation desdits accords, le recensement des exploitations agricoles, possessions foncières, investissements sociocollectifs et ressources communes, la validation des résultats du recensement,

¹⁴⁰ À l'instar des « petits papiers » qui avaient déjà cours dans le milieu.

l'organisation des levés au GPS des possessions foncières, la négociation et la signature des accords fonciers, la délivrance des documents d'accords et l'archivage des documents.

Les concertations au niveau du village et de la commune ont abouti au consensus suivant : reconnaissance aux détenteurs de droits fonciers primaires et ayants droit coutumiers d'un droit de jouissance permanent, reconnaissance aux migrants installés selon les normes coutumières locales sur les espaces de « brousse » d'un droit de jouissance permanente au même titre que les premiers, reconnaissance d'un accord de prêt de terre (5 ans minimum) à tous ceux installés sur des jachères ou en dehors des normes coutumières.

Les trois outils/formulaires élaborés sont le procès-verbal de possession foncière (droit de jouissance permanente), le procès-verbal de prêt de terre (droit temporaire) et le procès-verbal de donation foncière (cession des droits coutumiers au profit des ressources communes et réalisations collectives).

■ **Expérience du GRAF¹⁴¹**

Situation en septembre 2013 sur les deux villages d'intervention :

- ▷ nombre de possesseurs identifiés : 70 ;
- ▷ demandes enregistrées : 81 ;
- ▷ PV de constatation signés : 76 ;
- ▷ PV en attente (litige) : 05 ;
- ▷ femmes bénéficiaires identifiées : 164¹⁴² ;
- ▷ femmes bénéficiaires de déclaration de cession confirmées : 59.

L'acte de cession d'APFR délivré aux femmes permet de prétendre à un titre de jouissance et, éventuellement, un titre de propriété.

3. Les facteurs explicatifs des tendances actuelles

Les résultats ci-dessus attestent d'un intérêt croissant pour une formalisation des droits fonciers au Burkina Faso. Plusieurs facteurs y concourent. Ils sont d'abord liés aux caractéristiques des zones concernées par ces expériences :

- ▷ zones aménagées par l'État et relevant donc de son domaine ;
- ▷ zones de forte migration où l'instabilité foncière conduit à des concessions réciproques sur la base de calculs « gagnant-gagnant » (Sanou et Tallet, 2009) ;
- ▷ zones où s'installent les « investisseurs » privés issus du milieu urbain (communes de Léo, Loumbila et Bama) ;

¹⁴¹ Cf. *Repères foncier* n°4.

¹⁴² Suite à des campagnes de sensibilisation en vue d'une cession de possession foncière à leur profit.

- ▷ dans d'autres communes, on procède à la régularisation de plantations créées auparavant et certaines demandes d'APFR collectives permettent de reconstituer le patrimoine familial (Banfora, Di).¹⁴³

Un autre facteur décisif est la mutation qui s'opère dans la gestion foncière coutumière (cf. encadré).

Principes de gestion foncière coutumière et leur évolution (Sanou, 2004)

Un adage dit que la terre n'appartient à personne parce qu'elle n'est pas le produit du travail de l'homme. De même, la terre ne peut être appropriée parce qu'elle ne s'exprime qu'à travers la production agricole : l'homme n'est qu'un usufruitier. Mieux, la terre appartient à ceux qui sont morts, les quelques-uns en vie et les innombrables à naître (Machyo, 1963).

Les structures foncières coutumières du Burkina Faso sont assez similaires et s'inspirent des conceptions ci-dessus (Boutillier, 1964).

Quatre principes guident cette gestion coutumière : contrôle social et politique par le lignage primo-occupant, accès ouvert à tous ceux dans le besoin, droits d'usufruit (et non de propriété) de la terre et des ressources naturelles qu'elle porte, transfert de gestion d'aîné à aîné.

Au regard de ces principes, les évolutions actuelles indiquent le passage d'une gestion lignagère à celle familiale et individuelle du foncier, un accès plus restrictif/intéressé au foncier, une plus grande variété des droits d'appropriation, le mode d'héritage filial (père-fils) supplantant celui adelphique (aîné-aîné) (Sanou, 1986).

Le passage de l'usufruit lignager à celui familial/individuel et l'accès plus restrictif/intéressé consacrent la segmentation du patrimoine lignager et favorisent l'émergence de « marchés fonciers ». Bien que confirmant une capacité d'adaptation des modes coutumiers de gestion foncière, il y a le risque de codifier des pratiques qui ne reposent sur aucun consensus social. Pourtant, la paix sociale (sécurisation foncière) suppose que la légalité recherchée par la délivrance de titres repose sur une légitimité sociale des droits acquis.

Pour conclure, on observe un manque de recul pour dégager les effets et impacts des processus en cours.¹⁴⁴

Au Ganzourgou cependant, une soixantaine d'attributaires étaient absents à la remise officielle des APFR. Plusieurs étaient déjà repartis en migration.

L'expérience du PSF/MCA-BF montre peu d'engouement dans certaines communes comme Djibo, où les émigrés peuls sont parfois indexés.¹⁴⁵ Mieux, seulement trois APFR ont été remises sur plus de 5 000 demandes enregistrées ; d'où une faible performance de l'administration

¹⁴³ À Banfora, la plantation d'anacardiens a été parfois analysée comme stratégie d'occupation de l'espace face à l'immigration croissante (zone de front pionnier).

¹⁴⁴ Évaluation rétrospective du Plan foncier rural du Ganzourgou, avril 2009. Le sentiment de sécurisation foncière est plus élevé dans les villages de migrants.

¹⁴⁵ Une hypothèse serait que le besoin d'APFR ne s'exprime pas là où le contrôle social est effectif.

municipale. Il faut craindre que cela perdure vu certains départs d'agents, les insuffisances de fonctionnement et le niveau plus faible des agents SFR des 30 nouvelles communes.

L'individualisation des tenures foncières est antérieure au processus engagé. Elle exprime la dislocation des familles élargies comme unités de production et de consommation. Le patrimoine foncier est partagé entre les ayants droit du vivant de l'aîné ou juste après son décès.

La dislocation du patrimoine lignager s'opère aussi par des donations diverses : domaine public, hôtes de longue date, entrepreneurs agricoles, etc. Pour nombre d'ayants droit coutumiers aujourd'hui, autant « sauver les meubles » et sécuriser **nos enfants**. Progressivement en effet, **les générations futures** sont laissées pour compte !

Bibliographie indicative

ATEF, 2006, Études sur les demandes et la délivrance des titres en milieu rural, MAHRH.

Bary H. *et al.*, 2005, Diagnostic de la situation de sécurisation foncière en milieu rural, MAHRH.

Boutillier J. L. 1964, « Les structures foncières en Haute-Volta », in *Études Voltaïques*, Nouvelle série N°5.

Machyo C. B. 1963, *Land ownership and economic progress*, Lumumba Memorial Publications, London.

Sanou S., 1986, Land tenure structures in the agricultural district of Houndé: a study in rural social change and development; Ph. D. Dissertation, MSU; USA.

Sanou S., 2004, Pratiques locales de gestion du foncier au Burkina Faso : les principes coutumiers et leur évolution. Support d'échanges sur le foncier rural, échanges organisés par le ministère chargé de l'Agriculture.

Sanou S. et Tallet B., 2009, Une démarche de sécurisation foncière au Burkina Faso : la formalisation des accords fonciers comme réponse à l'incertitude ? Actes du colloque « Savanes africaines en développement : innover pour durer » ; Garoua, Cameroun.