

Depuis les années 1990, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne mettent en œuvre des politiques de formalisation à grande échelle des droits dits « coutumiers ». Également qualifiées de politiques « d'enregistrement », de « légalisation » ou encore de « sécurisation des droits fonciers par le titre », elles sont censées permettre aux acteurs ruraux d'accéder, grâce à des titres sûrs, au crédit et à l'investissement. Pourtant, pas plus que les tentatives faites durant l'époque coloniale, ces politiques n'ont abouti à des résultats probants : entre 2 et 10 % des terres rurales seraient aujourd'hui officiellement enregistrées, en incluant les mutations non actualisées. Ces politiques ont d'ailleurs régulièrement soulevé des réserves sur leur efficacité et sur les risques de déstabilisation politique et sociale qu'elles peuvent entraîner. Or les politiques contemporaines font preuve de beaucoup moins de prudence vis-à-vis de ce qui s'apparente aujourd'hui à un dogme de la formalisation des droits locaux. Avec un avenir tout aussi incertain ?

# Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une histoire tourmentée

par Jean-Pierre Chauveau<sup>1</sup>, février 2018

## Une offre coloniale de formalisation timorée par crainte des effets de déstabilisation sociale

Le projet d'appliquer les législations propriétaires aux populations « indigènes » fut longtemps écarté par les pouvoirs coloniaux. La priorité était donnée à la préservation de la stabilité sociale et politique, d'autant que les cultures paysannes d'exportation se développaient dans l'entre-deux-guerres sans que les autorités aient à se soucier du caractère approprié ou non des régimes fonciers coutumiers. Après la seconde guerre mondiale, les pressions internationales sur les puissances coloniales et l'opposition des partis nationalistes endiguèrent les velléités coloniales de légaliser les terres coutumières.

Cette réserve vis-à-vis de l'introduction de la propriété privée formelle dans les sociétés rurales se manifesta tout au long de la période coloniale au sein des administrations et dans les milieux de l'expertise et de la recherche par une tension entre le souci de préserver ces sociétés de graves bouleversements sociaux (selon les conceptions coloniales) et une approche « offensive » favorable à leur ouverture aux intérêts économiques coloniaux et au

marché. Au moment des Indépendances, la question de la formalisation des droits coutumiers était devenue un élément récurrent et débattu de la « culture du développement ».

## Des tentatives coloniales d'enregistrement systématique aux piètres résultats et aux effets non maîtrisés

Les expériences coloniales de délivrance systématique de titres de propriété furent peu nombreuses. Dans les colonies françaises, où les droits coutumiers étaient reconnus comme droits d'usage personnels et non cessibles, ces tentatives se limitaient à la promotion épisodique de titres indigènes simplifiés et facultatifs qui ciblaient les sujets les plus investis dans la mise en valeur du territoire et influents politiquement : commerçants, fonctionnaires subalternes, colons agricoles, chefs et notables. Ne faisant pas l'objet de mesures systématiques et contraignantes, ces titres indigènes furent délaissés par la masse des agriculteurs. Les décrets de 1955 et 1956, qui supprimaient la présomption de



<sup>1</sup> Socio-anthropologue, IRD / UMR GRED : [jean-pierre.chauveau@ird.fr](mailto:jean-pierre.chauveau@ird.fr)

domanialité, auraient pu faciliter la reconnaissance légale des transactions locales ; mais ils furent jetés aux oubliettes par les gouvernements indépendants.

Côté britannique, le principe de l'*indirect rule* laissa l'essentiel des terres des colonies d'Afrique de l'Ouest sous l'au-

torité politique, légale et judiciaire des chefs et des *native courts*.

Par contre, des programmes d'enregistrement généralisé furent lancés dans les colonies britanniques d'Afrique de l'Est et australe, où l'établissement de colons britanniques entraîna des déplacements de populations.

Ces plans demeurent des sources d'enseignements sur les ambiguïtés et les limites de l'approche, que l'on qualifierait aujourd'hui d'« orthodoxe », de la sécurisation des droits coutumiers par le titre formel. L'objectif de soustraire les agriculteurs indigènes de « l'empire de la coutume » pour accéder au crédit et moderniser leurs exploitations s'avéra en effet fortement sous-tendu par des préoccupations d'ordre politique et n'aboutit pas aux résultats attendus. Les principales expériences eurent lieu dans le royaume du Buganda dans l'actuel Ouganda et au Kenya (voir encadré ci-contre).

Au-delà de leur dimension politique intrinsèque au niveau des intentions et du ciblage des bénéficiaires, ces expériences d'enregistrement systématique et volontariste des droits font apparaître le caractère non anticipé, éphémère, voire délétère sur le long terme de leurs effets en termes de discrimination et d'exclusion au sein des populations.

### DES EXPÉRIENCES EN OUGANDA ET AU KENYA

L'attribution en toute propriété de *mailo lands* dès 1900 à l'aristocratie dirigeante du royaume du Buganda (avec l'enregistrement d'arrangements contractuels entre *landlords* et *tenants*) servait des objectifs politiques autant qu'économiques. L'obtention de titres de propriété n'eut aucune influence sur l'amélioration de l'agriculture et les terres titrées retournèrent dans une gestion traditionnelle orientée vers la reproduction de modèles de relations sociales clientélistes. Le système *mailo* a perduré jusqu'à aujourd'hui, où il est devenu un des pivots de l'identité du royaume du Buganda et un enjeu principalement politique.

Au Kenya, dans le sillage des *resettlements* de populations induits par la colonisation européenne et assimilée, des expériences d'attribution de titres de propriété furent lancées dans les années 1950, en lien avec des projets de protection des sols et de modernisation agricole, dans les régions de la Rift Valley et de la Central Province. Le cas du Plan Swynnerton de 1954 est particulièrement édifiant car il fut prolongé bien après l'indépendance du pays. Il visait selon son promoteur à créer une classe d'agriculteurs africains bien pourvue en terre et une classe de fermiers sans terre, « étape normale dans l'évolution d'un pays » et à détourner de la « dissidence politique » les fermiers bénéficiaires du programme dans la Central Province, après l'écrasement de la révolte Mau Mau dont les racines étaient autant sociales qu'anticoloniales.

Ce plan fut prolongé après l'indépendance par un Programme national d'enregistrement. Les bilans successifs tirés d'un demi-siècle d'existence font état de piètres résultats. L'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. Les paysans ne s'approprient pas les programmes de titrage ; les droits anciennement formalisés retournent dans la gestion coutumière. Le public rural répugne à enregistrer ses transactions et ses partitions auprès du gouvernement et les changements de titulaires ne sont pas enregistrés. En fin de compte, le nouveau système de titres ne fait pas disparaître la tenure coutumière ou ce qui est considéré comme tel, mais ajoute seulement un autre cadre légal à côté d'elle, avec ses propres marges de manœuvre. Pire, les titres fonciers ont eux-mêmes constitué un moyen de redistribution clientéliste des terres et ont contribué aux affrontements interethniques des années 1990. La poursuite du programme dans les années 2000 ne facilita pas plus qu'avant l'accès au crédit et les gains de productivité.

### Des Indépendances aux années 1980 : des politiques de formalisation ambivalentes

Jusqu'aux années 1980, les politiques foncières des États africains restèrent, avec des variantes, dans le sillage des politiques coloniales. Elles balançaient, pour des raisons davantage politiques que doctrinales, entre le maintien de fait des prérogatives coutumières pour ne pas risquer de s'aliéner les autorités locales, et 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. Ce positionnement ambivalent permettait de soutenir tacitement ou officiellement aussi bien les droits acquis par des migrants sur des fronts de colonisation agricole encou-

ragés par l'État, que des affectations de terres par l'État au profit des élites politiques ou de grands projets d'aménagements agricoles.

Hormis ces derniers cas et le programme national d'enregistrement au Kenya, les programmes d'enregistrement généralisé n'avaient guère de raison d'être. L'absence de titres ne gênait pas le marché informel alimenté par les élites. Le titre pouvait même faire obstacle aux stratégies de redistribution clientéliste au profit des élites du domaine privé de l'État (dans les ex-colonies françaises) ou par le privilège de l'État d'être « *the main landholder* » (dans les ex-colonies de peuplement britanniques). Les nouvelles législations foncières et les nombreux projets de développement rural des années 1960 à 1980 pouvaient s'accommoder des convictions pro-formalisation des bailleurs de fonds sans remettre en cause la gestion clientéliste des gouvernements.

Cependant, sur le terrain, s'institutionnalisait de fait les bases du pluralisme légal qui prédomine depuis. Dans les régions où se développait l'agriculture paysanne commerciale, le nombre des transactions foncières sécurisées selon des procédures coutumières, officiellement illégales, explosa littéralement. Leur légalisation, nécessitant l'enregistrement préalable des terres, demeurait hors de portée pour les acteurs concernés (sauf, une fois la transaction coutumière effectuée, pour les élites en quête de terre), sans que pour autant des solutions légales à ce paradoxe soient recherchées par les administrations. Il en résulta la prééminence de fait des pratiques foncières locales « modernes » (intégrant de plus en plus la reconnaissance sociale des transactions marchandes et l'individualisation des droits) et la prolifération d'arrangements entre les divers

groupes sociaux parties prenantes dans la régulation foncière en milieu rural : les agents administratifs, les différentes composantes de la paysannerie locale (autochtones, migrants, notables, gens du commun, pasteurs, agro-éleveurs, etc.), 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 experts des projets de développement rural (pas toujours conscients des implications foncières de leurs interventions).

### L'orthodoxie contemporaine de la formalisation généralisée à l'épreuve de l'histoire

Au lieu de chercher à comprendre les raisons de la prépondérance de fait du pluralisme des normes dans la gouvernance foncière ordinaire, l'aide au

développement et, particulièrement, la Banque mondiale ont insisté à partir des années 1980 et surtout 1990 sur l'urgence de formaliser la propriété foncière, avec de nouveaux arguments (désertification, détérioration de l'environnement, crises alimentaires, etc.).

L'idée que la sécurisation d'un droit coutumier passe nécessairement par la délivrance d'un titre formel se trouva banalisée, perçue comme allant de soi. La nouvelle orthodoxie ne manqua pas de réactiver, au sein même des institutions de développement, les controverses sur la tension structurelle entre l'objectif de favoriser l'accès des agents économiques les plus performants à des droits légalement reconnus et celui de protéger les droits existants, en particulier ceux des groupes les plus vulnérables. Il en résulta un infléchissement des recommandations en faveur d'une approche plus flexible de la sécurisation. Toutefois, l'évocation fréquente d'approches alterna-



tives d'enregistrement des droits ne doit pas cacher la prévalence croissante de la privatisation généralisée dans les politiques foncières contemporaines des États.

La mise en perspective historique des politiques de formalisation des deux dernières décennies appelle quelques observations. En premier lieu, la réserve dont les autorités coloniales puis postcoloniales avaient fait preuve jusqu'aux années 1980 vis-à-vis des risques d'aggravation des fractures sociales et ethniques que comporte la formalisation généralisée des droits coutumiers s'est, en pratique, évanouie. Au contraire, le titrage systématique est recommandé en phase de post-conflit et les recommandations « *pro business* » de la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds engagent les politiques dans la voie d'un interventionnisme autoritaire pour enregistrer les terres et les répartir entre paysannat, entrepreneurs et firmes internationales.

En deuxième lieu, les enseignements des tentatives passées d'enregistrement systématique et obligatoire demeurent ignorés, le cas kenyan étant remarquable à cet égard. L'assurance dogmatique dans les bienfaits

de la formalisation est détachée de toute perspective globale de politique agricole et économique. Or, les africains ruraux ne sont pas pauvres parce qu'ils ne possèdent pas de titres de propriété. 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 (Bromley).

Enfin, l'histoire longue des politiques de formalisation depuis la période coloniale permet de comprendre qu'elles véhiculent de graves contradictions

lorsqu'elles vont bien au-delà de l'objectif raisonnable de voir le plus possible de droits formalisés, à la demande de leurs détenteurs et à la mesure de leurs besoins et de leurs moyens.

C'est le cas lorsque les politiques de développement surestiment l'enjeu du foncier parmi les leviers du développement économique et accordent une place exorbitante à la formalisation des droits coutumiers, au lieu de la considérer comme un moyen parmi d'autres de sécurisation des droits, dont les effets socio-économiques ne sont pas neutres. ●

## POUR ALLER PLUS LOIN

>> 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, n° 1, Rome, International Land Coalition.

>> Bromley D.W., 2008, « Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady », *Land Use Policy*, 26 : 20-27.

>> Chauveau J.-P., 2017, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne : une perspective historique », in : CTFD, *La formalisation des droits sur la terre : bilan des expériences et des réflexions*, Regards sur le foncier n° 2, AFD, MAEDI, Paris, avril 2017 : 49-66.

*Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

### RÉDACTION

Jean-Pierre Chauveau – IRD / UMR GREED  
jean-pierre.chauveau@ird.fr

### COMITÉ DE RELECTURE

Philippe Lavigne Delville – IRD / UMR GREED et Pôle foncier de Montpellier  
philippe.lavignedelville@ird.fr

Jean-Philippe Colin – IRD / UMR GREED et Pôle foncier de Montpellier  
jean-philippe.colin@ird.fr

Aurore Mansion – Gret et secrétariat scientifique du CTFD  
mansion@gret.org

