

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 2 • Mars 2011

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Les outils de gestion de l'information foncière

> DES DÉFINITIONS ET DES ENJEUX

Il y a souvent confusion et amalgame entre cadastre et système d'information foncier. Le cadastre, tel que nous l'entendons en France, renvoie à l'**inventaire exhaustif** (sur l'ensemble du territoire), **descriptif** (description du bien et de ses délimitations), **évaluatif** (détermine sa valeur fiscale) et **permanent** (mis à jour) de la propriété foncière. Il implique des tâches administratives et techniques complexes. Dans d'autres pays comme en Allemagne, le cadastre a une finalité juridique qui vise à déterminer la délimitation de la propriété, alors que le cadastre français n'octroie qu'une présomption de propriété. Le cadastre est un système d'information foncière. On connaît les difficultés de mettre en place un cadastre en Afrique, et en particulier un cadastre de type français.

Dans les pays où il n'y a pas beaucoup de moyens et où les institutions ne peuvent pas porter des dispositifs aussi complexes qu'un cadastre, l'alternative aujourd'hui proposée est d'inventer des **systèmes d'information foncière simplifiés** à finalité fiscale, juridique et/ou d'aménagement de l'espace. Le repérage du bien n'exige pas une grande précision, alors que l'identification des ayants droits, elle, en demande et implique des enjeux forts de mise à jour (transactions et transferts de droits). Ce type d'outil a un intérêt dans la mesure où il est facile à mettre en œuvre. Le registre foncier est une forme de cadastre. Il a notamment été expérimenté au Bénin dans le cadre de l'expérimentation d'une fiscalité locale (Registre foncier urbain – RFU).

Les enjeux de réussite de ce type d'outil ne résident pas tant dans les éléments techniques à prévoir, que dans les **conditions sociales, institutionnelles et politiques** de leur mise en œuvre :

- Dans quelles mesures ces outils peuvent-ils constituer des supports et une aide à la mise en place d'une gestion concertée et négociée des droits sur la terre ?
- À quelle conditions permettent-ils ou non de gérer les contestations, intégrer et s'adapter aux différentes évolutions locales ?
- Comment garantir leur institutionnalisation (appropriation et pérennisation) ?

Ces interrogations invitent à spécifier les démarches, et à les interroger dans le cadre de contexte et/ou d'outils donnés.

> DES EXPÉRIENCES AU SÉNÉGAL

Le Sénégal s'est doté d'un dispositif institutionnel de gestion foncière prenant acte de la diversité des situations foncières dans le pays. La loi n° 64-46 relative au Domaine national (LDN), puis la loi de 1972 instituant les collectivités territoriales, et enfin les textes de 1996¹, prévoient la création d'un Domaine national regroupant toutes les terres qui ne sont ni immatriculées, ni classées dans le Domaine public. Au sein des zones de terroir du Domaine national, les membres des communautés rurales (CR) exploitant les terres bénéficient de droits d'usage, non cessibles, affectés par le Conseil rural sous condition de mise en valeur².

1. Loi n° 96-06 portant code des collectivités territoriales ; décret n° 961130 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national.

2. Article 8 : les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales, qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'État et conformément aux lois et règlements.

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

Si la réforme de 1996 a approfondi la décentralisation, créé les régions comme collectivités territoriales, et élargi les responsabilités des CR, en particulier sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles, l'aménagement du territoire et le développement économique et social, les CR aujourd'hui ne disposent pas des outils nécessaires pour gérer leur foncier. Certaines affectations n'ont pas été matérialisées sur le terrain. Des terres ont pu être affectées dans des zones inadéquates ou dédiées à d'autres usages (pastoraux, etc.). Les conflits entre agriculture et élevage comme entre différents types d'agriculture (familiale, agrobusiness, etc.) sont importants et les CR ont du mal à les gérer. Bien des terres affectées ne sont pas mises en valeur, sans que pour autant, des procédures de désaffectation soient mises en œuvre. Les CR peinent à régulariser les droits sur leur territoire, les populations locales pouvant percevoir cette régularisation comme une perte de droit (interdiction de louer ou de transfert temporaire de droit d'exploitation) par rapport au système coutumier.

Ces problématiques sont d'autant plus fortes dans la vallée du fleuve Sénégal du fait de son fort potentiel hydraulique et des investissements publics dont elle a fait l'objet depuis les années 1970 à travers la SAED pour développer l'agriculture irriguée. Elles posent la question des outils, mais surtout celle de l'adaptation de la LDN au nouveau contexte économique et social.

L'« opération pilote POAS³ »

Entre 1996 et 2000, des expérimentations ont été menées dans la vallée du fleuve Sénégal pour concevoir et tester des méthodes susceptibles d'assurer une réussite durable des processus de décentralisation et de développement local⁴.

L'objectif n'était pas d'enregistrer des droits ou des données locales sur le foncier, mais de fournir aux acteurs locaux les supports informatifs leur permettant d'imaginer des règles collectives originales, adaptées à leur (nouvelle) situation tout en puisant dans leur savoir culturel, pour ce qui concerne l'accès aux ressources naturelles sur le territoire local. Un autre objectif était de faire reconnaître et renforcer la capacité des collectivités locales à gérer et réguler leur foncier à partir d'outils techniques modernes.

La démarche retenue s'est appuyée sur de nombreux travaux préalables sur les systèmes d'information, qui remarquent que les supports informatifs les plus utiles aux acteurs sont ceux qu'ils ont conçus eux-mêmes.

Mais au-delà de cette notion d'appropriation de l'information valable quelle que soit la thématique, la question particulière du foncier au Sahel demande aussi l'émergence de règles originales puisant dans des modes de relations entre les hommes et la terre bien différents du seul concept occidental de propriété.

L'hypothèse centrale de cette démarche est ainsi que **l'émergence de règles nouvelles originales** nécessite de reconstruire un système d'information spatialisé **plus proche** du cadre de pensée des acteurs concernés, afin de permettre à leur originalité de s'exprimer, dans ce cadre différent, étranger, de l'aménagement du territoire.

Baptisée « Opération pilote POAS⁵ », l'opération expérimentale menée dans la vallée du fleuve Sénégal avait comme enjeu de tester en grandeur réelle (à l'échelle d'un projet de développement) les premiers supports pour la reproductibilité à grande échelle et à un coût raisonnable de ce type de démarche.

La méthode d'apprentissage croissant et autonome mise en place devait permettre au Conseil rural de s'approprier totalement la conception d'un SIG adapté à leurs besoins et de l'utiliser ensuite **seul** pour innover, aborder de nouvelles idées, de nouvelles étapes.

Ce sont les acteurs qui identifient et sélectionnent les informations utiles à verser dans la réflexion. De cette réflexion ont émergé des règles originales d'exploitation et de gestion des ressources sur la façon de faire un zonage : tous les usages sont autorisés sur toutes les zones, mais sur chaque zone

3. Plan d'occupation et d'affectation des sols.

4. Ces expérimentations associaient le Cirad, la SAED, l'université Gaston Berger et l'ISRA.

5. Plan local d'occupation et d'affectation des sols.



est défini un usage prioritaire⁶ : dans les zones à priorité agricole par exemple, les agriculteurs ont un droit d'accès, mais s'il y a conflit entre un agriculteur et un éleveur, c'est ce dernier qui paiera les coûts de sa résolution. Et inversement dans les zones à priorité pastorale. Le résultat majeur de cette expérience n'est pas tant l'outil que la **réflexion** que cela a permis.

Cependant, ces innovations mises en place par le Conseil rural connaissent deux limites. Tout d'abord ce sont des innovations « localistes⁷ » prises par des acteurs locaux pour des acteurs locaux, sans interactions suffisantes avec les autres intérêts à prendre en compte pour les innovations qui ne seront pertinentes qu'à un niveau plus large : régions avoisinantes, enjeux de gestion s'exprimant à d'autres échelles (gestion de l'eau du fleuve par exemple), enjeux nationaux... Autrement dit, les innovations produites par les acteurs locaux ont réglé les problèmes cruciaux qui se ressentaient localement et à court terme mais n'ont pas traité les questions de fond aux échelles spatiales et temporelles à long terme du développement : **vers où veut-on aller et quelles règles foncières (au sens large, comprenant la gestion collective de l'accès aux ressources naturelles) pour y aller ?**

Or, sur cette question le besoin d'innover **en puisant dans les principes culturels locaux de relation à la terre** paraissent toujours aussi indispensables, mais nécessitent alors une approche, pour le transfert de capacités d'innovation à partir de systèmes d'information géographique qui parviennent à être à la fois moins « localiste » et plus prospective (implications à long terme). C'est le sens de la seconde expérimentation qui est mise en œuvre, à la suite de cette expérience, au Sénégal depuis début 2008⁸.

Projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve (PACR-VS)

Le projet d'appui aux Communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR) est un programme pilote mis en œuvre avec l'appui financier de l'Agence française de développement (AFD) et sous la tutelle du ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales sénégalais. Il s'inscrit dans l'ensemble des actions menées pour construire un cadre institutionnel cohérent de développement économique de la Vallée. Il a démarré fin 2008 pour une durée de quatre ans.

Le programme intervient de manière privilégiée, autour de la question foncière, dans une zone de concentration regroupant 9 CR pilotes dans les départements de Saint-Louis, Dagana et Podor de la

région de Saint-Louis, et une zone de « diffusion » qui concerne les 39 autres CR de la Vallée. Mis en œuvre dans le cadre des dispositions de la Loi d'orientation agricole sylvo-pastorale, le PACR doit également être un moyen pour alimenter les travaux de la Commission nationale du droit de la terre.

La finalité du projet est de contribuer à la politique d'aménagement du territoire, de gestion du développement local et de renforcement de la décentralisation. Ses objectifs sont de favoriser l'investissement et le partenariat public/privé en zone rurale en renforçant et en articulant deux thématiques majeures contenues dans les compétences générales aujourd'hui dévolues aux communautés rurales.

Le projet est organisé en quatre composantes, dont trois composantes opérationnelles et une composante de gestion du programme. Une composante 1 axée sur « la gestion du foncier » et une composante 2 axée sur « le développement local » dont la maîtrise d'œuvre est assurée par une unité de gestion de projet conduite par un consortium de bureaux d'études français et sénégalais en charge par ailleurs de coordonner tous les appuis financiers.

La composante foncière intègre cinq grands volets que sont : (1) la finalisation des POAS sur l'ensemble des CR de la Vallée, (2) la mise en application des POAS dans les 9 CR de concentration du projet, (3) l'établissement d'un état des lieux et d'une stratégie sur le foncier, (4) la mise en place d'un SIF, et (5) l'appui au débat national en cours sur la réforme foncière. Les volets 3 et 4 bénéficient de l'appui d'une assistance technique extérieure spécialisée dans la mise en place d'outil de gestion de l'information foncière (registre, manuel de

Pour chaque parcelle, le registre foncier contient une **fiche parcellaire** dans laquelle est répertorié un ensemble d'informations, et à laquelle sont reliés **un support cartographique permettant la localisation, un dossier foncier** qui parfois existe déjà et qui est enrichi avec l'appui du projet, **un registre d'enregistrement et de suivi des demandes, et une fiche titulaire**.

Chaque parcelle fait l'objet d'une numérotation basée sur la division administrative du pays et en cohérence avec ce qui se met par ailleurs en place au niveau national (processus de modernisation des systèmes fonciers et politique de numéro unique d'identification parcellaire) et d'une localisation basée sur le relevé du centre de la parcelle (« centroïde »).

Avant d'être expérimenté durant une première période de six mois (janvier-juin 2011) dans les neuf CR d'intervention du projet, le contenu de ces registres fonciers a été débattu avec les acteurs du foncier Conseils ruraux.

6. Zapa, Zape, etc.

7. Bien que le niveau « local » représente ici 2 500 km².

8. Prospective participative multi-niveaux sur les enjeux fonciers.

procédure, etc.). L'enjeu ici est d'essayer de mettre en place des outils de gestion simples, efficaces et efficaces qui puissent être transmis aux CR et leur permettre de mieux connaître et gérer leur territoire. Le système d'information est ici conçu et appréhendé comme un ensemble de principes régissant la collecte, le traitement, l'utilisation et la conservation des données sur l'occupation du domaine national et permettant d'éclairer la prise de décision. Il doit permettre de documenter les trois piliers du foncier : le « qui ? » et le « comment ? » à partir de la réalisation d'enquêtes socio-foncières; le « où ? » sur la base d'une cartographie et d'une stratégie de numérotation des parcelles.

Des enquêtes socio-foncières sont réalisées pour permettre à la CR de disposer de **données actualisées sur son foncier** et de les croiser avec les données issues des délibérations⁹. Elles fournissent un état des lieux exhaustif de l'occupation existante, y compris celle qui n'a pour le moment pas fait l'objet de délibération du CR. Ces enquêtes sont parcellaires (achat d'images satellitaires sur lesquelles sont représentées les parcelles agricoles), fonctionnelles (usage, mode d'accès, etc.), et participatives (débat contradictoire et public). Les résultats des enquêtes sont ensuite restitués et validés en séance publique au niveau de chaque CR. Sur les 5 CR sur lesquelles le projet a travaillé, il existe aujourd'hui entre 1 500 et 2 000 fiches d'enquêtes validées par CR.

Les outils qui sont mis en place ont vocation à être entièrement informatisés mais sont testés dans un premier temps sous une forme manuelle, l'idée étant de généraliser par la suite la démarche sans appui financier extérieur. Un accent particulier est mis sur la **transmission de ces outils** avec l'élaboration d'un manuel de procédures qui intégrera une synthèse simple des dispositions légales, la description du rôle et des missions des acteurs de la gestion du foncier rural notamment, ceux qui peuvent intervenir dans le cadre des Commissions domaniales élargies, la description des procédures de gestion foncière (affectation/désaffectation), la description des outils de gestion foncière et de leur articulation avec le POAS. Ce manuel sera traduit et illustré pour être accessible aux personnes qui ne sont pas alphabétisées. Des formations sont par ailleurs prévues auprès des Commissions domaniales élargies pour les aider à utiliser ces nouveaux outils.

Le projet dispose encore d'une année pour consolider ce travail, tester une informatisation des données, et accompagner les CR dans la prise en main de ces nouveaux outils.



> LE SOCIAL TENURE DOMAIN MODEL (STDM)

Le *Social Tenure Domain Model* est présenté comme un modèle appelé à devenir un outil de gestion foncière. Il est développé et expérimenté par ONU-Habitat/GLTN, FIG et ITC pour **enregistrer et gérer facilement** en milieu rural comme en milieu urbain les différents droits fonciers existant localement.

Beaucoup de pays du Sud ne sont pas pourvus aujourd'hui des dispositifs nécessaires pour mettre en œuvre des politiques et stratégies foncières qui permettent un développement durable de leur territoire tout en favorisant la qualité de vie de tous les citoyens et la sécurité alimentaire. Dans certains pays, lorsque des dispositifs existent, ils restent limités dans la mesure où ils ne prennent pas en compte la diversité des droits et des occupations tels qu'ils s'exercent localement (bidonvilles, zones rurales pauvres), soit parce que le cadre légal ne le permet pas, soit parce que les acteurs ne bénéficient pas des connaissances, des ressources et des outils adéquats.

Le principal constat est que dans ces zones, la sécurité de la détention et de l'usage du foncier repose sur d'autres formes d'occupation que la propriété privée individuelle et donc qu'il existe un **continuum des droits fonciers qui inclut les droits documentés, légaux, formels ou non**, de l'individu ou du groupe, sédentaire ou mobile.

En partant de l'hypothèse que cette gamme de droits ne peut pas être décrite à partir de la seule parcelle, STDM a l'ambition de combler les manques et de modéliser le continuum en imaginant de nouvelles formes d'unités spatiales et un standard souple pour décrire les relations entre les personnes et la terre.

9. Ces enquêtes ne concernent que les périmètres irrigués dans les zones d'intervention. Les délibérations ne concernent que les parcelles affectées par le conseil rural au sens de la LDN.

Pour ce faire, STDM identifie les déficits des systèmes fonciers conventionnels et notamment le défaut de prise en compte des occupations coutumières et informelles. À partir de ces constats, un modèle facilement compréhensible et d'approche simple est construit. À terme, STDM doit offrir un outil permettant d'enregistrer et de reconnaître **différents types de droits et relations** qu'entre-tiennent les hommes entre eux au sujet de la terre, indépendamment de leur niveau de formalisation ou de reconnaissance légale.

STDM se veut un système de gestion de l'information foncière en faveur des populations pauvres tant en zones urbaines que rurales, système qui peut être lié au cadastre afin d'y intégrer toutes les informations foncières, l'enjeu étant de **rapprocher les différents systèmes et régimes fonciers**.

Sur le plan opérationnel, il s'agit de réfléchir et tester comment STDM peut être mis en œuvre pour représenter toutes les relations qui peuvent être observées entre les personnes et la terre qui les accueille. Il s'agit d'identifier et de caractériser les **parties ou unités sociales** (individus, groupes, collectifs formels

ou informels, etc.), les **gammes de droits en jeu y compris dans leur dimension temporelle** (propriété privée, usage, location, occupation coutumière, servitude, etc.), et l'**espace ou unité spatiale sur lequel ces droits s'exercent** (point de repère, parcelle, volume, terre, eau, délimitation naturelle ou non, physique ou non). De ce point de vue, STDM permet donc de prendre en charge tous les chevauchements de droits et revendications, de constituer un outil de sécurisation grâce à la connaissance des occupations « informelles ou illégales ».

Produites au départ de manière communautaire afin d'en faciliter l'appropriation, l'ensemble des informations peuvent ensuite être informatisées dans une base de données numérique et/ou cartographique afin d'être plus tard prises en compte et intégrées dans un système formel.

Un premier prototype de cet outil a été testé en Éthiopie en partenariat avec la Banque mondiale, et rendu public en août 2010. D'autres projets pilotes sont actuellement en cours au Kenya (avec Sida-Suède), en Ouganda (SDI/Cities alliance), dans les Iles des Caraïbes (AusAID), et au Rwanda (IFAD). À l'issue de ces expériences, un nouveau prototype plus robuste permettant de travailler dans des contextes de quartiers précaires et informels en milieu urbain sera mis au point (STDM 2).



> DES PISTES DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR

Les démarches présentées ont le mérite de prendre en compte dès le départ le **pluralisme des droits**. Elles permettent de matérialiser et de **rendre visible** la diversité des droits dans ses évolutions sur le long terme. Elles mettent à jour plusieurs enjeux et risques liés à l'invention et à la mise en œuvre d'outils de gestion de l'information foncière.

Quel type d'information représenter et prendre en compte dans un système d'information ? Il peut y avoir deux grands types d'approches : dans une première approche, on aborde les droits comme une relation entre des parties et des espaces. Ce type d'approche conduit d'une manière ou d'une autre à **hiérarchiser les droits** et peut amener les décideurs à en privilégier certains. Dans une seconde approche, on prend en compte des relations sociales entre des parties dont l'espace est l'enjeu. L'objectif ici est de poser l'exercice de droits dans la durée au regard des rapports qu'entretiennent entre eux les individus, rapports qui n'ont pas seulement trait au foncier, et donc d'aborder la sécurisation foncière comme la résultante de système de coopération et d'obligation réciproque.

Comment ces outils permettent de prendre acte et de gérer la complexité locale sans la réduire et en évitant le risque d'uniformisation et de standardisation ? On ne peut pas demander à ces outils de se substituer à la décision politique, qu'elle soit du ressort du niveau local ou central. Un outil aussi

innovant et exhaustif soit-il, ne peut pas garantir à lui seul la reconnaissance et/ou la régularisation de l'ensemble des droits enregistrés. Au contraire, il y a un risque qu'au vu de la complexité rendue compte par les outils, les décideurs choisissent de ne retenir qu'un type de situation ou de droit au détriment d'autres. D'où peut-être l'intérêt de coupler ces démarches locales avec des dialogues initiés au niveau national qui permettent de débattre sur des bases éclairées.

Comment ces outils peuvent être pris en charge de manière autonome par les acteurs locaux ?

L'enjeu n'est pas tant de renforcer la capacité des acteurs dans l'utilisation de ces nouveaux outils, que de les accompagner à **se construire une vision stratégique de la gestion de leur foncier**, et plus largement de leur territoire, à partir et en s'appuyant sur ces nouveaux outils. Finalement dans les outils de gestion de l'information, faut-il continuer à s'attacher à formaliser la complexité, avec le risque qu'elle soit captée et instrumentalisée par le processus politique ? Ou ne faut-il pas choisir de maintenir invisible cette complexité sur le foncier et n'utiliser l'outil que pour faire réfléchir les acteurs sur le foncier ? ●

Note coordonnée par **Aurore Mansion** (mansion@gret.org) pour le secrétariat du Comité technique, à partir des contributions de **Patrick d'Aquino** (patrick.d'aquino@cirad.fr), **Claire Galpin** (claire.galpin@wanadoo.fr) et **Christian Lemmen** (lemmen@itc.nl)

Pour en savoir plus

- D'AQUINO Patrick (al.), « Un SIG conçu par les acteurs : l'opération pilote POAS au Sénégal », *L'espace démographique*, 2002/1, Tome 31, Belin, p. 23-36. www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=EG_311_0023
- LEMMEN Christian, *The social tenure domain model. A pro-poor land tool*, FIG report, publication n° 52, Dane-mark, mars 2010. www.fig.net/pub/figpub/pub52/figpub52.pdf
- Serveur éducatif dédié à l'information géographique pour consulter définitions et concepts sur l'information géographique (applications et usages). <http://seig.ensg.ign.fr>
- Et d'autres ressources sur le portail « Foncier & développement » : www.foncier-developpement.org

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

