

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 10 * novembre 2012



Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers

1) Formaliser pour sécuriser ? De fausses évidences...

« Les droits fonciers coutumiers sont informels, donc source d'insécurité foncière. Ils sont des freins à l'investissement. Il faut donc les formaliser par des opérations d'enregistrement, et les faire évoluer vers la propriété privée, de façon à assurer sécurité foncière et développement économique ». Ce raisonnement, dont la logique semble implacable, sous-tend de nombreuses politiques foncières, en Afrique et ailleurs. Pourtant, il s'appuie sur de nombreuses fausses évidences. En pratique, les politiques de privatisation et/ou d'enregistrement des droits fonciers ruraux, dans les pays en développement ou intermédiaires, rencontrent, de façon récurrente, les mêmes problèmes (Colin et al., 2009) qu'on ne peut ignorer aujourd'hui. Ces constats amènent à s'interroger sur les conditions de pertinence et de viabilité de telles politiques, et à mieux préciser le rôle de la formalisation des droits et de l'écrit dans la sécurisation foncière¹.

FORMALISER LES DROITS FONCIERS COUTUMIERS : UN VIEUX PROJET, DES ÉCHECS RÉPÉTÉS

Face au caractère « informel » des droits fonciers locaux en Afrique, le pouvoir colonial a très tôt tenté de « formaliser » les droits coutumiers, avec ou non une optique de priva-

1. Une seconde note montre que les opérations de formalisation des droits coutumiers sont loin d'être neutres et transforment profondément la nature des droits fonciers et leurs modes de régulation. Cf. « Les limites des politiques de formalisation des droits coutumiers. 2) L'illusion de la 'photographie' neutre des droits », Note de politique de Negos-GRN n° 11, 2012.

tisation. Tant en milieu urbain que rural, de nombreuses opérations de cadastrage et d'enregistrement des droits fonciers ont eu lieu, depuis le début du XX^e siècle, avec **des échecs récurrents**. Dès les années 1950, des anthropologues comme Lucy Mair en expliquaient déjà les causes :

- > les régimes fonciers africains évoluent en fonction des évolutions économiques et sociales. **L'absence de propriété privée, le fait que l'accès à la terre des individus soit défini par les appartenances sociales n'empêchent nullement l'intérêt individuel, la recherche du profit, les transactions marchandes, l'individualisation de certains droits ;**
- > même lorsque des politiques d'enregistrement sont mises en place, **les normes et les dispositifs étatiques d'administration foncière**, avec leur logique de défense et de sécurisation des intérêts privés, **ne se substituent pas au registre des arrangements mis en œuvre au sein des sociétés locales et aux représentants des droits traditionnels, mais s'y ajoutent simplement ;**
- > **l'impact des politiques de privatisation ou d'enregistrement ne peut être défini à l'avance**. Selon « le système existant de relations et de valeurs, les règles nouvelles peuvent être manipulées par les personnes dans le sens de leur propre avantage. Certains chercheront à tirer des avantages économiques de la nouvelle situation, dans un sens différent de celui que le législateur souhaite encourager » ;
- > le système de droits de propriété privés, promu à l'époque coloniale par les Européens, et aujourd'hui par les États et les institutions internationales, n'a pas pour seul enjeu l'amélioration de la productivité de l'agriculture. **Il s'agit aussi d'un enjeu politique, visant à prendre le contrôle des terres et/ou servir les alliés du régime.**

Près de cinquante ans après, et alors que la pression sur la terre s'est accrue et que les transactions marchandes se sont multipliées, **la grande majorité des droits sur les terres demeurent « informels »**. L'analyse des politiques récentes de formalisation systématique des droits, en Côte d'Ivoire, au Bénin, à Madagascar, etc. aboutit à un constat quasiment identique. **Malgré des interventions étatiques régulières et l'extension des rapports marchands, la majeure partie des terres continue à relever d'une régulation de type coutumier, néo-coutumier ou « coutumier moderne »**.



La réflexion sur les politiques foncières doit en prendre acte, s'interroger sur les raisons qui expliquent la permanence de régulations (néo)coutumières et sur les postulats de ces démarches de formalisation.

LA FAIBLE « APPROPRIATION » PAR LES SOCIÉTÉS PAYSANNES DU DISPOSITIF LÉGAL ET ADMINISTRATIF ÉTATIQUE

Deux éléments essentiels expliquent la faible adhésion des sociétés paysannes au dispositif légal et administratif étatique. D'un côté, leur attachement au **principe coutumier selon lequel on ne refuse pas la terre à quelqu'un pour se nourrir, ce qui permet à tous l'accès à un minimum de subsistance**. L'État n'est pas en mesure de se substituer à ces réseaux pour assurer aux populations (et en particulier aux plus vulnérables) l'accès à l'indépendance économique et la sécurité face aux risques de la vie (subsistance, maladie, etc.).

D'un autre côté, **l'histoire de l'intervention étatique a suscité (et suscite encore souvent) méfiance et crainte**. Marqués par une faible efficacité, des comportements arbitraires, un fort clientélisme, voire de la corruption, les services offerts par l'administration ne suscitent qu'une confiance limitée. En particulier, les interventions foncières étatiques ont trop souvent été synonymes de spoliations ou de manipulations politiques. **« Tant que les performances des instances juridiques, administratives et judiciaires étatiques n'auront pas apporté l'assurance d'une plus grande efficacité des dispositifs et des formalismes officiels, le plus grand nombre des acteurs continuera à recourir à des formes plus ou moins métissées et coutumières d'encadrement des sociétés »** (Hesseling et Le Roy, 1990).

FORMALISER ET SÉCURISER, CE N'EST PAS LA MÊME CHOSE

Pour produire de façon paisible et efficace et pour transmettre à leurs héritiers, les producteurs ruraux ont **besoin d'un accès sécurisé aux terres ou aux ressources (ligneuses, pastorales, etc.) qu'ils exploitent**. Mais cela ne signifie pas nécessairement des droits formalisés dans le cadre légal, enregistrés, faisant l'objet d'un document juridique :

- > dans les logiques locales, **c'est l'interconnaissance et la légitimité du mode d'accès aux terres et aux ressources qui garantit la sécurité foncière**. Pour accéder à la terre, les « étrangers » s'inscrivent dans des relations de clientèle, de « tutorat », avec un autochtone et ne sont pas en insécurité foncière, tant qu'ils respectent les normes locales. On surestime souvent le degré d'insécurité foncière dans les régimes coutumiers en généralisant les cas avérés de conflits et en ne distinguant pas les causes diverses d'insécurité (Fitzpatrick, 2005);
- > **disposer d'un document juridique ne garantit la possibilité pratique d'exploiter et de transmettre que si ce droit est reconnu localement, si les dispositifs d'administration foncière sont fiables et actualisés** et si, en cas de problème, le détenteur du droit peut faire appel à des **dispositifs d'arbitrage** ou de justice accessibles et efficaces;

- > formaliser certains droits va les renforcer au détriment d'autres, et **la formalisation des droits fonciers peut induire de l'insécurité foncière**, du fait de manipulations lors des opérations d'enregistrement, ou parce qu'elle précarise les migrants, les femmes, etc.²

La sécurité foncière n'est pas acquise une fois pour toute. C'est avant tout « la confiance dans le fait que les droits fonciers que l'on détient, quelle que soit leur nature, ne seront pas contestés sans raison et que, s'ils le sont, les institutions de régulation foncière les confirmeront », que celles-ci soient de nature coutumières ou étatiques (Lavigne Delville, 2006). C'est donc une question relationnelle et institutionnelle plus que juridique ou technique. La sécurisation par la loi ne dispense pas de la sécurisation « sociale » des droits; si celle-ci n'est pas avérée, elle est inutile, voire dangereuse.

L'ENREGISTREMENT SYSTÉMATIQUE DES DROITS N'A PAS, PAR LUI-MÊME, D'EFFET DIRECT SUR LA PRODUCTIVITÉ

La théorie standard des droits de propriété suppose que la formalisation des droits favorise une exploitation intensive, en sécurisant les producteurs, en leur permettant d'avoir accès à du crédit, et en facilitant l'accès à la terre aux producteurs les plus efficaces. **Ce cercle vertueux ne se rencontre que dans des conditions très particulières**.

En effet :

- > **le gain de sécurité foncière est variable et souvent faible**;
- > faute de système bancaire en milieu rural, **le fait d'avoir un titre ne donne guère accès au crédit aux producteurs familiaux**;
- > **bien plus que dans le statut de la terre, les principaux blocages à la productivité résident en général dans les rapports de prix, dans l'accès au crédit, dans la maîtrise des filières, etc.**

Dès lors que ces blocages dominent, **la sécurisation par le titre et la promotion du marché foncier peuvent avoir de lourdes conséquences sociales et politiques (ventes de détresse facilitées, exclusion d'ayants droit, paysans sans terre, etc.) pour un bénéfice économique limité**.

LES FAILLITES RÉPÉTÉES DES SYSTÈMES CADASTRAUX : LE PROBLÈME DE L'ACTUALISATION ET DE LA VIABILITÉ

Formaliser les droits de propriété et délivrer des documents juridiques (certificats fonciers, titres, etc.) suppose que ces documents soient actualisés au fur et à mesure des transferts de droits, du fait du marché (ventes) ou du jeu des héritages. Or, **dans la plupart des cas, les cadastres et les systèmes d'information foncière ne sont pas mis à jour** :

- > **les acteurs ruraux ne voient pas toujours l'intérêt** de faire enregistrer les transactions foncières (se contentant de « petits papiers ») et encore moins les héritages;

2. *Idem*.



- > **lorsque l'administration foncière n'est pas perçue comme suffisamment fiable et transparente**, les acteurs locaux n'ont pas confiance et évitent d'y recourir ;
- > **aller faire enregistrer une mutation est coûteux** en temps (distance de la ville, aller et retour nécessaires), et en argent (taxe à payer, éventuels bakchich, coût des transports et du séjour en ville, etc.).

L'État n'a pas les moyens de doter les administrations foncières des ressources nécessaires pour assurer leur rôle dans la durée, à un niveau suffisamment déconcentré pour être réellement accessible aux populations rurales. Dès lors, les mutations ne sont pas enregistrées, les cadastres deviennent obsolètes. **Au lieu de clarifier la situation foncière, ils contribuent à la confusion, du fait du décalage entre les droits formels (dans les registres obsolètes) et les droits réels.**

Historiquement, les cadastres ont d'ailleurs été faits pour rationaliser l'impôt foncier et le rendre équitable. On peut se demander si l'impôt n'est en fait pas une condition de viabilité de systèmes cadastraux.

L'APPROCHE GRADUALISTE DE FORMALISATION DES DROITS FONCIERS LOCAUX NE RÉSOUT QU'EN FAIBLE PARTIE CES PROBLÈMES

Les approches « dogmatiques », prônant la formalisation systématique des droits fonciers avec cadastrage des parcelles et émission de titres individuels de propriété, sont aujourd'hui largement contestées. Depuis une vingtaine d'années, on assiste au développement **d'approches pragmatiques et gradualistes, qui ne diabolisent pas les droits coutumiers, remettent en avant les institutions locales**, prônent le renforcement des institutions de médiation et recommandent des modalités simples et peu coûteuses d'identification et d'enregistrement des droits fonciers locaux, individuels ou collectifs. Selon les cas, l'accent est mis sur une démarche « participative » de formalisation des droits fonciers locaux, ou sur un renforcement de la gouvernance locale des terres et des ressources, avec une formalisation à la demande des droits de propriété des individus et des familles. **Ces approches reposent sur une meilleure prise en compte de la diversité des droits et des institutions foncières locales.** Parallèlement, des acquis techniques importants ont été réalisés, sur les méthodologies d'identification et de cartographie des droits fonciers, et sur leur coût.

Au sein de ces variantes, **celles qui reposent sur la formalisation écrite des droits fonciers et leur gestion par une administration foncière partagent avec les approches dogmatiques la même conception évolutionniste, visant à extraire les droits fonciers des rapports sociaux qui les fondent et des régulations coutumières qui les régissent, pour les faire basculer via le papier dans un mode étatique de gestion.** De fait, ces approches sont gradualistes dans les dispositions prévues (partir des droits existants), mais pas dans leur mise en œuvre : l'enregistrement interdit ou alourdit irrémédiablement les arbitrages et les arrangements courants au sein des groupes familiaux ou entre « propriétaires coutumiers » et migrants (*Jean-Pierre Jacob*).

On reste donc dans le même paradigme de formalisation et de gestion étatique des droits formalisés, et ces approches se confrontent aux mêmes difficultés, et en particulier celui du *problème de la fiabilité de l'identification du contenu des droits identifiés* : **dès lors que les droits fonciers locaux ne relèvent pas d'une propriété de fait (tous les droits concentrés sur un même individu, pas de régulation supra-familiale des droits), la formalisation de la « propriété » aboutit nécessairement à une transformation des droits existants, avec des risques d'exclusion³.** De plus, dans la pratique, le caractère « participatif » de la démarche, et en particulier la demande ou l'adhésion au processus, est souvent proclamée mais non effective.

SÉCURISER D'ABORD, FORMALISER (ÉVENTUELLEMENT) ENSUITE ?

L'ensemble de ces constats amènent à **questionner le postulat que la formalisation des droits fonciers coutumiers est à la fois nécessaire et positif pour les populations rurales.** La formalisation ne peut pas être vue comme un but en soi. **L'enjeu est avant tout la sécurisation de l'accès à la terre et aux ressources naturelles, ce qui est d'abord une question socio-politique et institutionnelle** : quels dispositifs sont chargés d'affecter ou de valider les droits fonciers et les transferts ? Quels recours et arbitrages en cas de conflits ?

Dans un contexte de pluralisme juridique, la façon dont certains acteurs instrumentalisent à leur profit le jeu entre les différentes normes locales, les normes étatiques et les pratiques effectives de l'administration peut être source d'insécurité foncière, voire de conflit socio-politique. Trouver des façons d'articuler ou de combiner ces normes, de ne valider légalement que des droits socialement reconnus localement, est un enjeu majeur. Selon les contextes, de telles innovations institutionnelles peuvent porter sur les normes de gestion des terres et des ressources, sur les instances de gestion foncière et l'administration foncière elle-même, sur les droits légalement reconnus eux-mêmes, sur les procédures de transactions ou de règlement des conflits, etc.

Raisonné en termes de sécurisation n'implique en aucune façon que la formalisation ou le recours à l'écrit soit inutile ou à proscrire. Mais cela implique i) de centrer la réflexion sur les dispositifs concrets de régulation foncière et sur leurs conditions d'effectivité et de durabilité dans des contextes toujours spécifiques, ii) de se fonder sur une bonne connaissance empirique de ces dispositifs, et non sur des stéréotypes, et iii) de **prendre l'écrit, non comme une recette magique mais pour ce qu'il est : une façon de formaliser des accords ou des droits faisant l'objet d'un consensus social, de les rendre plus stables, en appui à des dispositifs de régulation foncière.** ★

**Jean-Pierre Chauveau et
Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)**
jean-pierre.chauveau@ird.fr
philippe.lavignedelville@ird.fr
Relecteur : Amel Benkahla (Gret)

3. *Idem*.



Implications pour les politiques

★ L'argument selon lequel la formalisation des droits fonciers locaux accroît la sécurité foncière et stimule la productivité ne se vérifie pas ou très partiellement dans la réalité. Les nombreuses tentatives de formalisation, anciennes ou récentes, aboutissent aux mêmes conclusions : les droits « informels » n'étaient pas si insécurisés qu'on le pensait ; les impacts économiques sont limités, voire négatifs ; la privatisation aboutit à favoriser les acteurs aisés et/ou politiquement puissants ; faute d'actualisation, les registres fonciers deviennent vite obsolètes et les droits fonciers « s'informalisent » rapidement.

★ En réaction, des approches pragmatiques et graduelles ont été mises en œuvre depuis une vingtaine d'années. Beaucoup partagent cependant dans leur mise en œuvre le même paradigme de la formalisation systématique, qui vise à substituer, à court ou moyen terme, une régulation étatique à une régulation coutumière. Elles se confrontent, à des degrés variables, aux mêmes problèmes.

★ La sécurité foncière est avant tout une question socio-politique et institutionnelle. Il s'agit de façonner des modes de régulation socio-foncière qui prennent acte du pluralisme juridique et permettent de coupler validation sociale et validation étatique des droits. Dans cette optique, la formalisation et le recours à l'écrit a toute sa place, mais comme un outil au service de la régulation foncière, et avant tout centré sur les accords et les transactions entre les différents acteurs, et non comme une fin en soi, qui aurait son efficacité par elle-même, indépendamment des contextes socio-politiques et des institutions.

Pour en savoir plus

- ★ CHAUVEAU J.-P., 2003, « Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits », in LAVIGNE DELVILLE P., OUEDRAOGO H., TOULMIN C., et al., ed., *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux. Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs*, Ouagadougou/Paris/Londres, Graf/Gret/IIED, p. 35-48.
- ★ COLIN J.-P., 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 COLIN J.-P., LE MEUR P.-Y. et LÉONARD E., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p. 5-67.
- ★ FITZPATRICK D., 2005, « Best Practice » options or the legal recognition of customary tenure, *Development and Change* 36(3) : 449-475.
- ★ LAVIGNE DELVILLE P., 2006, « Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives*, n° 2006/2, p. 18-25.
- ★ PLATTEAU J.-P., 1998, « Droits fonciers, enregistrement des terres et accès au crédit », in LAVIGNE DELVILLE P., ed., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, Coopération française, p. 293-201.

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gred), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :



Porteur du projet :



Mis en œuvre par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Avec l'appui du Comité scientifique :

