

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 11 ✪ novembre 2012



Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers

2) L'illusion de la « photographie » neutre des droits

La formalisation des droits fonciers coutumiers ne se borne pas à « constater » de la manière la plus neutre possible les droits individuels ou collectifs existants et à les « traduire » fidèlement en des catégories légales auxquelles l'autorité de l'État va conférer une portée juridique. Chaque étape du processus de formalisation pose des problèmes importants aux forts enjeux socio-politiques. La fiabilité, la légitimité et la durabilité de toute la démarche de formalisation tiennent pour une bonne part à la façon dont ces problèmes sont pris en charge par les politiques foncières et les dispositifs officiels.

FORMALISER LES DROITS, C'EST LES TRANSFORMER

Présentées comme des alternatives aux politiques de délivrance systématique de titres de propriété privée, les politiques « gradualistes » de reconnaissance des droits fonciers locaux prétendent procéder à une « photographie » des droits tels qu'ils font consensus localement (validation intrinsèque), en laissant une place aux institutions locales dans la gestion foncière et en leur donnant une reconnaissance juridique au moyen de formes simplifiées d'attestation de droits (validation extrinsèque)¹.

Cette idée de « photographie » est largement illusoire. Passer de droits fonciers vécus au quotidien à des certificats fonciers met en jeu une série d'opérations, dont aucune n'est neutre et chacune comporte des enjeux qui sont souvent sous-estimés.

La légalisation transforme la nature des droits locaux et leur régulation

Dès lors qu'ils sont l'objet d'un document légalisé, les droits fonciers basculent dans un régime de droit écrit, dont les catégories juridiques sont celles de la législation foncière. Le plus souvent, ces catégories sont celles de la propriété privée individuelle, parfois collective. **Or délivrer des titres de propriété privée sur des droits coutumiers qui ne relèvent pas d'une propriété de fait, mais associent sur une même parcelle une pluralité de droits d'agir, d'ayants droit et d'autorités de contrôle, revient à transformer ces droits et à exclure de la légalité tous les droits secondaires (voir infra).**

De plus, une fois enregistrés, les droits vont être gérés de façon administrative par un dispositif étatique ou communal. **Ils sont censés être totalement libérés des rapports sociaux et des institutions socio-foncières coutumières qui les géraient avant leur formalisation.** Celle-ci revient en fait à **extraire les droits constatés du dispositif et des procédures locaux de reconnaissance sociale pour lui substituer une procédure administrative (Chauveau, 2003), transformant profondément la régulation foncière locale.**

Dans les faits, **cette transformation de la nature des droits coutumiers par la formalisation ne sera sans doute pas aussi radicale :**

- > certaines démarches de formalisation sont conçues dans une logique de consolidation des droits, des accords et des autorités coutumières modernes existantes (conventions d'usage locales, conventions pastorales, formalisation des « petits papiers » portant sur des transferts de possession et des contrats agraires) ;
- > le plus souvent, l'État n'a guère (ou ne se donne pas) les moyens de mettre en place et financer une administration foncière solide ;
- > les droits coutumiers et les institutions locales de régulation foncière se révèlent fréquemment bien plus « résistants » que prévus, et la formalisation ne « prend pas »². **Le risque est alors d'avoir simplement accru la**

1. Voir « Les limites des politiques de formalisation des droits coutumiers. 1) Formaliser pour sécuriser ? De fausses évidences... », Note de politique de Negos-GRN n° 10, 2012.

2. Cf. « Les limites des politiques de formalisation des droits coutumiers », op. cit.



confusion et la politisation du foncier, en ayant ajouté des normes, des instances, à un environnement institutionnel déjà complexe et contradictoire.

Les opérations d'identification et de transcription des droits posent des problèmes sous-estimés

Dans la conception qui prévaut le plus souvent dans les programmes de formalisation, on considère que les droits fonciers locaux relèvent d'une propriété de fait, individuelle ou collective. Dans cette conception, l'enjeu principal est dès lors dans le levé des limites ; l'identification du ou des détenteurs de droits, et des droits dont ils disposent, relèverait d'une procédure d'enquête, simple et neutre, et les problèmes majeurs à surmonter seraient la lourdeur ou le coût des procédures.

Or, c'est loin d'être le cas (*Colin et al., 2010*). Alors même que l'objectif affirmé est de formaliser tous les droits tels qu'ils existent, on assiste en pratique à une sélection des droits enregistrés, à une simplification plus ou moins marquée de leur contenu, et finalement à une représentation déformée des réalités socio-foncieres :

- ★ **Les droits coutumiers relèvent de maîtrises foncières variées, et non d'une propriété de fait** (une parcelle, un droit, un titulaire). **Or, les opérations ne s'intéressent en pratique qu'aux droits de possession sur des espaces délimités.** Ceci tend :
 - > à **exclure les détenteurs de droits sur les ressources naturelles**, en particulier ceux sur les pâturages et les parcours, et ceux liés à la cueillette et l'exploitation des ligneux ;
 - > à **fragiliser les droits des détenteurs de « droits délégués »** (prêts à court ou long terme, dons coutumiers couplés à des conditions sociales, locations, métayages, etc.) ou même de ceux qui ont acheté des terres, et dont les droits peuvent être remis en cause du fait d'une conception « autochtoniste » du foncier ;
 - > à **transformer des droits d'appropriation complexes**, impliquant différents membres du groupe familial, **en une « propriété » individuelle ou collective**, transformant ainsi le statut des ayants droit familiaux et le pouvoir du représentant des collectifs d'ayants droit.
- ★ **Ces altérations des droits existants se produisent aux différentes étapes de l'identification et de la transcription des droits :**
 - > **les terminologies utilisées dans le programme, dans les fiches d'enquêtes, dans les registres, forment autant de filtres par rapport aux réalités socio-foncieres.** Les déclarations recueillies lors des enquêtes socio-foncieres sont en pratique soumises à de nombreuses distorsions (*d'Aquino 1998*) ;
 - > **les procédures « participatives » censées garantir la fiabilité des informations enregistrées dans les cartes et dans les registres ont de nombreuses limites. « La seule information validable par les populations est le recueil de leurs déclarations : l'information transcrite (...) est une œuvre externe à la perception des populations, qu'elles ne peuvent raisonnablement pas connaître ou infirmer »** (*d'Aquino, 1998 : 484*) faute d'en maîtriser le

sens. Lors des enquêtes, la restitution aux enquêtés des informations qu'ils ont données ne valide pas les informations interprétées et transcrites dans les fiches. Après les enquêtes, la phase de publicité, censée permettre à chacun de vérifier et de corriger les éventuelles erreurs, porte sur des informations transcrites et comporte de nombreux biais (durée insuffisante, recours non prévus, difficultés de lecture des plans et de prise de parole, absence d'ayants droit, etc.).

Ces biais sont amplifiés par la faible sensibilisation à ces questions par les responsables des politiques, des opérations et des équipes de terrain, davantage préoccupés par les contraintes de temps et de coût que par la fiabilité des informations. Ces contraintes poussent à **éviter les zones conflictuelles et les zones où les droits ne sont pas stabilisés** (fronts pionniers, marges du territoire) qui deviennent des zones de « non-droit » au moment de la validation légale du document. Au final, il peut y avoir des **écarts considérables entre les informations recueillies, les informations transcrites, les informations validées** localement et les **informations qui seront ou sont validées juridiquement**. Ces écarts seront sources d'exclusions, mais aussi de conflits futurs.

LES DÉMARCHES DE FORMALISATION DES DROITS NE SONT PAS NEUTRES VIS-À-VIS DES ENJEUX FONCIERS ET POLITIQUES, TANT NATIONAUX QUE LOCAUX

Loin d'être des démarches techniques et neutres, les opérations de formalisation s'inscrivent en outre dans des enjeux politiques, tant nationaux que locaux, et sont susceptibles d'être instrumentalisées par des groupes d'intérêt. Elles offrent **des opportunités de peser sur les droits et obligations juridiquement reconnus, alimentant des confrontations et des négociations entre acteurs locaux inégaux** et suscitant des incertitudes et des difficultés qui sont d'autant plus fortes que les objectifs politiques sont peu précis, les méthodologies floues, et les décalages entre catégories juridiques et catégories locales importants.

Les agendas politiques, explicites ou non, des gouvernements, des institutions internationales et des opérateurs

Au-delà du discours général sur la sécurité des droits fonciers pour le développement économique, les **agendas politiques et économiques des politiques de formalisation ne sont pas toujours explicites**, tant du côté des gouvernements que des institutions internationales qui les appuient. Ce n'est pas la même chose de rechercher en priorité : la sécurité des droits des exploitants familiaux (et, parmi ceux-ci, des droits issus du principe d'autochtonie ou des droits issus de transferts entre autochtones et migrants) ; la sécurité des droits acquis par les entrepreneurs agricoles ; la sécurité des transactions engagées par des firmes alliées à des acteurs nationaux importants ; l'identification d'espaces libres de droits pour permettre à l'État de promouvoir des projets de mise en valeur ; etc.



L'objectif réel des programmes de formalisation censés être orientés sur la sécurisation des acteurs ruraux peut être l'extension du marché foncier tant rural qu'urbain au service des élites nationales, ce qui a évidemment des conséquences sur la façon dont ces programmes sont conçus et mis en œuvre.

L'administration chargée des programmes de formalisation n'est pas une pure instance d'exécution, ni un vecteur neutre de la politique foncière. Elle assure cette mise en application en fonction de ses logiques et de ses marges de manœuvre propres. Au-delà des enjeux institutionnels, **ses agents eux-mêmes sont partie prenante des jeux fonciers et peuvent orienter la démarche dans le sens de leurs intérêts** (recherche de financement, inflexibilité partisan des pratiques d'identification des droits), d'autant que l'information sur les enjeux de la démarche est rarement explicite.

Rapports de force locaux et manipulation des procédures

Les programmes de formalisation représentent une opportunité de redéfinition/manipulation des droits pour certains acteurs locaux, qui orientent la façon dont se déroulent les enquêtes (blocages, sélection des zones à lever, biais dans les informations, etc.).

- > La « demande » de formalisation pour plus de sécurité foncière de la part des populations n'est pas toujours avérée. **Elle varie selon les contextes et les acteurs, en fonction des formes concrètes d'insécurité ressenties, et peut porter sur la formalisation des transactions, une amélioration de la gouvernance locale du foncier, la suppression de dispositions légales porteuse d'effets pervers, etc.** (Lavigne Delville, 2006).
- > Les « comités de gestion foncière » mis en place **représentent le plus souvent les élites socio-foncières locales**. La réunion de porteurs d'intérêts divergents ne garantit pas une parole publique libre, génératrice d'accords aux attendus explicites. Cela vaut pour les rapports entre les agents de l'État et les communautés locales comme pour les rapports au sein des communautés, traversées par de fortes inégalités (Colin et al., 2010).
- > **Des pressions sont fréquemment exercées pour que certains acteurs soient absents ou ne réclament pas de droits**. À l'insu des opérateurs ou avec leur tacite acceptation, des migrants voient leurs droits remis en cause, même lorsqu'ils ont été acquis de longue date; des veuves, des fils du village absents, se font spolier.
- > Du fait de flous sur sa démarche et de ces effets d'anticipation, **les opérations de formalisation font fréquemment naître ou réactivent involontairement des tensions (au sein des familles; entre natifs et migrants; entre agriculteurs, agro-éleveurs et pasteurs; entre ruraux et entrepreneurs absentéistes; etc.)**.
- > **La mise en œuvre des démarches de formalisation alimente le pluralisme institutionnel et les stratégies opportunistes des acteurs**, en ajoutant de nouveaux dispositifs fonciers (les comités) à ceux qui préexistaient (les autorités locales), sans pour autant les faire disparaître. Loin de supprimer la politisation de l'accès à la terre, elles peuvent l'aggraver.

DES EFFETS INCERTAINS, DES LIMITES CERTAINES

Du fait des altérations suscitées par ces différents biais, **le résultat final des opérations de formalisation, qu'elles soient graduelles ou systématiques, est largement incertain**. Les altérations sont d'autant plus fortes que la politique repose sur la conception étroite de la propriété et, plus encore, sur la conception « absolue » inspirée du Titre foncier, fondée sur la purge des droits antérieurs, et non sur une conception relative, qui intègre l'histoire des droits et les restrictions liées aux droits des tiers sur une même parcelle, comme dans le Code civil. **Les problèmes liés à la transcription sont alors totalement ignorés ou volontairement occultés. Ils sont exacerbés en pratique et se cumulent avec les problèmes liés à l'inadéquation du cadre juridique vis-à-vis de la reconnaissance sociale locale des droits**, accroissant l'incertitude sur le résultat final de la formalisation.

Au-delà des dérives dans l'enregistrement des droits, les opérations de formalisation rencontrent deux problèmes majeurs :

- > elles sont très **difficiles à mettre en œuvre, et peuvent aggraver les conflits, quand et là où elles seraient les plus utiles**, c'est-à-dire dans les situations de fortes tensions foncières ou de politisation de problèmes fonciers;
- > quels que soient les progrès en matière de coût et de durée des opérations, elle **débouchent en réalité sur des agencements organisationnels et institutionnels complexes et hétérogènes qui donnent un avantage certain, pour accéder au document final, aux catégories sociales socialement, économiquement et politiquement favorisées, et non aux paysans ordinaires**, pourtant présentés comme les principaux bénéficiaires par les partisans les plus convaincus de ces politiques. ★

Jean-Pierre Chauveau et
Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)
jean-pierre.chauveau@ird.fr
philippe.lavignedelville@ird.fr

Relecteur : Christian Castellanet (Gret)

Implications pour les politiques

Mettre en débat l'opportunité,
raisonner les modalités

★ La formalisation et le recours à l'écrit peuvent être des outils privilégiés pour coupler validation sociale et validation légale/étatique des droits. Mais cet outil ne peut pas être neutre vis-à-vis des réalités foncières qu'il prétend « photographier ». Formaliser les droits coutumiers, c'est aussi les transformer.

★ L'opportunité même de politiques de formalisation, et les modalités à privilégier, doivent faire l'objet d'un débat ouvert, ce qui suppose de .../...



clarifier les sources d'insécurité, les problèmes concrets et les objectifs visés, les gagnants et les perdants potentiels.

★ Dans bien des cas, encourager simplement les institutions foncières existantes à formaliser les accords (règles sur les ressources naturelles, transactions foncières, etc.) est une option à privilégier.

★ Dès lors que l'objectif réel est la sécurisation des acteurs ruraux, et que le choix de la formalisation et des catégories juridiques est fait, la conception de la démarche, la définition des catégories utilisées dans les fiches et les registres et la formation des agents chargés des opérations doivent faire l'objet d'un soin particulier : c'est lors des opérations d'information socio-foncière que se jouent en grande partie la fiabilité, la légitimité et la durabilité de la démarche de formalisation des droits coutumiers.

★ Les biais des opérations, et les recompositions des droits qu'ils induisent, sont particulièrement forts lorsque les catégories juridiques retenues par le législateur ne permettent pas de rendre compte des formes locales d'appropriation (droit de propriété conçu restrictivement). Ils sont atténués, mais pas supprimés dans les autres cas.

★ Vu la réalité des rapports fonciers dans les sociétés rurales africaines, on ne peut prétendre formaliser les droits coutumiers sans intégrer une large gamme de catégories de droits et d'obligations correspondant aux principales formes d'accès à la terre et aux ressources naturelles rencontrées en milieu rural. C'est notamment le cas des droits issus de transferts entre ressortissants de communautés dites autochtones et de migrants.

★ Une certaine simplification des droits fonciers est cependant inévitable lors de la transcription. Mais ce doit être une simplification raisonnée, qui nécessite l'implication de compétences socio-foncières afin d'en assurer la rigueur et la cohérence.

★ Les différentes étapes de la procédure doivent être particulièrement rigoureuses. Chaque traitement et transcription d'une information devraient être identifiés, formalisés et conservés afin d'éviter une déperdition ou une dénaturation de l'information initiale.

★ Du fait de la complexité de telles opérations, un accompagnement par la recherche de terrain en sciences sociales, dans une logique d'apprentissage, devrait être systématiquement prévu.

Pour en savoir plus

- ★ BASSETT., 1995, « L'introduction de la propriété de la terre : la cartographie et la Banque mondiale en Côte d'Ivoire », in BLANC-PAMARD C. et CAMBRÉZY L. dir., *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Paris, Orstom, p. 395-420.
- ★ 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.
- ★ D'AQUINO P., 1998, « Le traitement et la gestion de l'information foncière », in LAVIGNE DELVILLE P. dir., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala/Ministère de la Coopération, p. 479-488.
- ★ LAVIGNE DELVILLE P., 2006, « Sécurité, insécurités, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives* 2006/2, FAO, p. 18-25.

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 Gret), 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 :



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.

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

