

Comité technique



Un comité réunissant décideurs, experts et chercheurs  
au service des politiques foncières à l'international

# La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud

## Dépasser les controverses

### Conférence du 15 décembre 2014

FINANCÉ ET  
PILOTÉ PAR :



ANIMÉ PAR :



[www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)

# Pourquoi s'interroger sur les politiques de formalisation des droits fonciers ?

- Les politiques foncières : **un des ressorts clefs** des politiques publiques à construire pour répondre **aux défis sans précédents** auxquels font face les pays en développement
  - Démographie, urbanisation, sécurité alimentaire, aggravation des crises climatiques, pression et compétition pour l'accès au foncier, crises politiques, etc.
- La formalisation des droits sur la terre : **une des options aujourd'hui privilégiée pour tenter de résoudre une équation foncière** complexe et potentiellement explosive :
  - Donner une forme écrite et juridique à des droits fonciers qui n'en bénéficient pas et que l'on qualifie d'informels et « d'extra-légaux »
  - Formaliser pour accroître l'investissement, sécuriser les pauvres, assurer la paix sociale, etc.
- Une stratégie **souvent présentée comme une évidence**, un passage obligé, parfois une panacée, alors que **les bilans sont mitigés**
  - Une option qui n'est pas nouvelle : des démarches standards de type « substitutives » ou « offensives », aux démarches alternatives dites « adaptatives » ou « défensives »
  - **Une option qui demeure controversée**, dans ses attendus comme dans ses effets

# Une réflexion collective et critique...

## ... à destination des acteurs de la coopération

- Une réflexion collective et critique sur les **conditions (politiques, économiques, institutionnelles, stratégies de mise en œuvre, etc.) de pertinence et de réussite des politiques de formalisation des droits** dans des contextes de pluralité de normes
- **Des repères pour mieux comprendre** les enjeux de la formalisation des droits, en **dépasser les controverses et penser des actions adaptées** à chaque contexte
- Enjeu politique et social, les politiques foncières **relèvent des Etats et des sociétés**
- Des travaux qui s'adressent donc en priorité aux acteurs de la coopération



# Le processus de production

1. Une **note de problématique** pour cadrer et poser les termes du débat  
rédigée par Alain Durand Lasserre avec l'appui des membres du Comité
2. Un **appel à contributions** ayant permis de réunir **plus d'une 30 aine de contributions**
  - des *études de cas* (Afrique du Sud, Burkina Faso, Cameroun, Chine, Côte d'Ivoire, Ghana, Haïti, Kenya, Madagascar, Mali, Mexique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Vietnam),
  - des *prises en perspective* plus transversales à partir de regards particuliers (disciplinaire, sectoriel, professionnels, etc.)





### 3. Des **journées d'études** organisées les 16 et 17 décembre 2013 sur le Campus du Jardin tropical

plus d'une 50 aine de participants (chercheurs, experts, professionnels, etc.) venues d'Europe, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine pour mettre en débat et confronter leur expérience

### 4. Une **restitution** le 20 décembre 2013 au MAEDI

ouverte aux agents français de la coopération concernés par la question et à leurs partenaires européens





Synthèse des conclusions des journées d'études  
Organisées par le Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française  
avec le soutien financier de l'Agence française de développement et ministère des Affaires  
étrangères

Alain Durand-Lasserve,  
avec l'appui des membres du Comité technique « Foncier et développement »

Ce document fait la synthèse des principales conclusions des journées d'études, organisées les 16 et 17 décembre par le Comité technique « Foncier et développement » (Agence française de développement et ministère des Affaires étrangères)<sup>1</sup> sur le thème « Formalisation des droits fonciers et des obligations », et des débats de la table ronde du 20 décembre 2013.

Plus d'une trentaine de contributions ont été préparées<sup>2</sup> sur la base d'une note de problématique générale intitulée « La formalisation des droits fonciers – Objectifs, résultats, limites et alternatives. Regards croisés sur l'Afrique subsaharienne ». Elles ont été débattues dans le cadre de cinq sessions thématiques : 1. Faut-il formaliser et pourquoi ? 2. Que formaliser ? 3. Comment formaliser ? 4. Quelles leçons tirer de l'expérience ? 5. Comment débattre de l'opportunité ou non de formaliser ?

La grande majorité des contributions a porté sur les pays d'Afrique subsaharienne. La synthèse présentée ici porte principalement sur le contenu et les objectifs des politiques de formalisation des droits fonciers dans cette région, tout en prenant en compte les problématiques de la formalisation analysées dans d'autres contributions sur l'Asie (Chine et Vietnam), l'Amérique Latine & Caraïbes (Haïti et Mexique) et l'Océanie.

La réflexion sur la formalisation est engagée par le Comité technique « Foncier et développement » dans un contexte global marqué (i) par une pression croissante sur les ressources naturelles dont la terre en milieu rural et urbain, (ii) par la libéralisation accélérée des marchés fonciers et la marchandisation, en milieu urbain, de l'ensemble des titres fonciers formels et informels d'accès au foncier et (iii) par la mise en œuvre de politiques visant à formaliser et à sécuriser les droits fonciers, en particulier par l'accès à la propriété privée individuelle de la terre. Ces trois phénomènes sont interdépendants.

C'est dans ce cadre général que s'inscrivent les actions engagées / appuyées par de nombreuses Institutions internationales et Agences de coopération et d'aide au développement. Cet appui concerne souvent des pays où des zones où les situations d'informalité foncière sont très majoritaires (Afrique subsaharienne en particulier) et où le cadre de l'administration et de la gouvernance foncière sont souvent inadéquats et inopérants.

Depuis de nombreuses années, la France et les acteurs français ont accompagné la mise en œuvre de politiques foncières inclusives par des réflexions et des expérimentations : appuis à la mise en place de

<sup>1</sup> Le Comité Technique « Foncier et développement » de la Coopération française est un groupe de réflexion et d'échanges qui associe depuis plus de 15 ans des spécialistes de disciplines et de compétences variées sous l'égide de l'Agence française de développement et du ministère des Affaires Étrangères françaises.  
<sup>2</sup> Liste des contributeurs présentée jointe en annexe.



## 5. Un compte rendu synthétique des travaux de ces journées

Rédigé par Alain Durand-Lasserve  
avec l'appui des membres du  
Comité

## 6. Une présentation des grands résultats à la Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier organisée en avril 2014 à Washington

Synthèse du chantier  
Contributions spécifiques  
(Bénin, Vietnam, Madagascar)



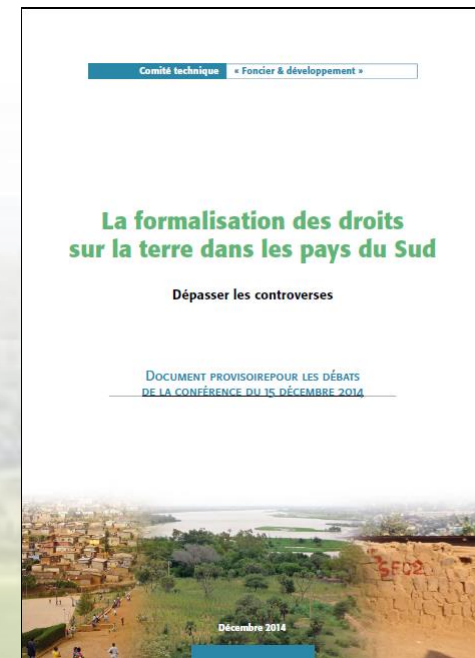
### Integrating Land Governance into the Post-2015 Agenda Harnessing Synergies for Implementation and Monitoring Impact

Annual World Bank Conference on Land and Poverty Washington DC, March 24–27, 2014



## 7. Un **rapport final** court et pédagogique à paraître début 2015

Reprenant les principales conclusions et messages clefs



## 8. Des suites et perspectives

....

*Des fiches pédagogiques, des travaux spécifiques* afin de mieux spécifier les réponses à apporter en fonction des milieux, des directives opérationnelles pour la France



# Principales conclusions et messages clefs

- Les politiques de formalisation des droits fonciers **peuvent avoir de nombreuses vertus**
  - dépasser les problèmes du **dualisme juridique** en **reconnaissant légalement** les droits fonciers locaux
  - encourager **le développement économique inclusif**
  - favoriser l'investissement, **lutter contre les abus de pouvoir**
  - etc.
- Mais il n'y a **pas de lien mécanique** entre
  - Formalisation et sécurité des droits
  - Formalisation des droits et investissement
  - Formalisation des droits et paix sociale



- La formalisation des droits **ne peut être considérée comme une panacée ayant par elle-même des vertus**
  - Elle peut inclure comme exclure; elle peut contribuer à réduire les conflits ou les attiser
  - Une question de **contexte** politique, économique, social
  - Une question de **volonté politique** et de **choix stratégiques**
- Formaliser des droits jusqu'ici « informels » **change le rapport entre Etat et citoyens, entre Etats et pouvoirs locaux : un enjeu de société**
  - Un enjeu essentiel dans des contextes **de pluralité des normes**
  - L'Etat est souvent une **source importante d'insécurité foncière**
- La **réussite** d'une politique de formalisation inclusive
  - **suppose une volonté politique**
  - **dépend d'autres politiques** ou d'autres actions relevant d'autres secteurs
  - se confronte à des **intérêts**, à des routines bureaucratiques

- Il existe de **multiples stratégies pour formaliser les droits**, dont les **conditions de validité** varient et qui n'ont pas la même **pertinence** selon les contextes
  - On peut formaliser de la propriété privée, des droits d'usage, des droits collectifs, des accords, des transactions, etc.
- Les **démarches de type standard** (systématiques, massives, orientées sur la seule propriété privée) posent deux **problèmes majeurs**
  - Elles ne peuvent **qu'exclure ou déstructurer** les systèmes de production agricoles et pastoraux existants **lorsqu'ils ne relèvent pas déjà d'une propriété privée de fait** (dualisme, inaccessibilité, etc.)
  - L'administration foncière n'a souvent **pas les capacités de les mettre en œuvre de manière transparente**, efficace et durable, **et moins encore d'assurer une actualisation de l'information foncière**

- Les démarches dites « **alternatives** » recouvrent une très large gamme de possibles
  - Elles ont permis de mettre au point des outils originaux, **d'élargir le champ des possibles**
  - Celles qui relèvent d'une **logique cadastrale** n'échappent qu'en partie aux **biais « propriétaire » et systématique**. L'incorporation de **droits fonciers délégués** est souvent problématique
  - Celles qui mettent l'accent sur la **gouvernance** sont complexes à mettre en œuvre, supposent des innovations institutionnelles fortes qui ne sont pas toujours au RDV
  - Elles obligent à **accepter la dimension socio-politique** du foncier et sont **complexes** à mettre en œuvre



- D'autres options ou approches complémentaires doivent être sérieusement considérées pour sécuriser durablement le foncier
    - La **formalisation des transferts de droits** mérite une attention accrue : plus proche des pratiques foncières locales, plus proche de l'histoire des pays industrialisés, cette option encore peu travaillée au Sud vise à formaliser les changements et les mutations, les *flux* plus que les *stocks*
    - La **fiscalité foncière** comme moyen de pérenniser les réformes, favoriser leur autonomie, mais aussi de consolider les droits
- *La pertinence des politiques et de leurs modalités de mise en œuvre dépend des contextes et des choix de société.*
- *Réussir une politique de formalisation suppose un ensemble de paramètres qui ne sont pas donnés a priori et qu'il faut réunir.*

- **Il n'y a pas de « recette » miracle ou de modèle reproductible partout**
  - Décider de politiques de formalisation suppose **des réflexions et débats préalables** sur les projets de société qu'elles serviront (et donc qui elles cibleront), sur **l'opportunité** ou non de formaliser, sur ses **modalités** de mise en œuvre et les **alternatives** possibles
  - Du fait des enjeux de société qu'elles portent, **les débats doivent être élargis à tous les acteurs concernés**
  - **L'enjeu de la construction d'un consensus entre tous ces acteurs** doit être pris au sérieux. La réussite des politiques en dépend. Cela devrait être un **préalable** à des opérations de terrain à grande échelle
  - Une fois la politique définie, sa mise en œuvre suppose **une stratégie opérationnelle** prenant acte que **l'enjeu principal est la construction d'une administration foncière fiable et durable, et parfois d'une gouvernance foncière locale**. L'enregistrement des droits est **un moyen, pas une fin en soi**

# Quelques pistes pour construire une offre de formalisation qui soit effective, inclusive et durable

## → Réduire les incohérences légales et de procédures

Avant toute réforme ambitieuse, des gains significatifs peuvent souvent être obtenus en supprimant les mesures qui dans les textes favorisent les abus de pouvoir (principe de domanialité, simplification des procédures, etc.)

## → Promouvoir des dispositifs de proximité souples et peu coûteux

S'appuyer sur les niveaux intermédiaires de gouvernance (village, quartier, etc.), imaginer des dispositifs souples et ouverts pour prendre en compte les spécificités locales, utiliser les nouvelles technologies à bon escient, s'appuyer sur les compétences et ressources humaines existant localement



→ **Là ou elle existe, prendre acte de la pluralité des normes et façonner des institutions de régulation foncière**

La pluralité des normes est une réalité durable. Leur régulation par des institutions hybrides et accessibles est au cœur de la sécurisation des droits

→ **Proposer une offre diversifiée, mais articulée** allant de la reconnaissance locale non formalisée à la délivrance de titres

Offrir une gamme élargie qui répondent aux besoins des différentes catégories d'usagers de la terre

→ **Adopter un principe de progressivité dans l'extension de la formalisation**

La formalisation systématique doit être réservée à des zones prioritaires.

Des phases de test adossées à des systèmes de suivi-évaluation indépendants sont nécessaires avant d'opérer des changements d'échelle

# Des débats de politique sont nécessaires, mais ne vont parfois pas de soi

## → Contribuer à ouvrir la réflexion

Les débats sont souvent bloqués par des problèmes de terminologie, l'existence de forts intérêts catégoriels, la prégnance de conceptions normatives, etc. qui les limitent au raisonnement standard. Un important travail pédagogique est nécessaire pour faire tomber les idées reçues, les malentendus

## → Alimenter le débat par des analyses sérieuses et les leçons de l'expérience

Expliciter le problème à résoudre avant de penser aux solutions

Des analyses solides documentant la réalité de l'insécurité foncière, le fonctionnement de l'administration, l'offre de formalisation existante et ses limites, etc.

→ **Inclure les différentes parties prenantes**

En particulier les différentes groupes de population.

Une démarche réfléchie de concertations et de délibérations

Des appuis aux acteurs parties prenantes, en particulier aux différents groupes de populations, pour un débat informé

→ **Prendre le temps** de mettre en place les conditions d'un dialogue élargi qui n'exclut personne, qui ne soit pas instrumentalisé, et qui permettent à tous les acteurs d'avoir une compréhension partagée des défis et des solutions appropriées pour les relever



# Quelles implications pour l'aide internationale?

- Quels dispositifs pour accompagner le temps long des politiques et la nécessité d'apprentissages sur le long court ?
- Comment promouvoir l'émergence de débats publics pluri-acteurs informés ?
- Lorsque la question n'est pas mûre pour un débat ouvert, comment aider à la maturation des réflexions ?
- Comment mieux prendre en compte les enjeux de construction de dispositifs fiables et durables de gouvernance et d'administration foncières ?

An aerial photograph of a rural landscape. A dirt road winds through a vast green field. In the background, a small village with red-roofed houses is visible, surrounded by trees and hills. The text "Merci de votre attention" is overlaid in the center.

**Merci de votre attention**