



Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite

Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Cotonou, 20-24 octobre 2008

Coordonné par Philippe Lavigne Delville,
Aurore Mansion et Roch Mongbo

Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite

Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Cotonou, 20-24 octobre 2008

Coordonné par Philippe Lavigne Delville,
Aurore Mansion et Roch Mongbo

Cet atelier a été organisé par le Gret et le Cebedes,
et financé par l'Agence française de développement,
avec des appuis du CTA, du Global Land Tool Network, de UN-Habitat,
de la GTZ et du Millenium Challenge Corporation

Sommaire

Avant-propos.....	5
CHAPITRE 1. Sécurisation foncière et gestion communale : problématique et questions pour l'atelier	7
I. Introduction : partager et débattre autour d'expériences innovantes .	7
II. La gestion foncière en Afrique francophone et à Madagascar, à la fin du XX ^e siècle	8
III. Sortir du dualisme juridique et promouvoir un développement économique inclusif : deux enjeux majeurs	11
IV. Bénin, Madagascar et Niger : trois expériences en cours	20
V. Conclusion.....	22
CHAPITRE 2. La gestion foncière communale.	25
Objectifs, processus de la réforme et grandes options des dispositifs en place	
I. Problématique.....	25
II. Retour sur les trois cas	25
III. Principaux points de débat.....	27
CHAPITRE 3. Les dispositifs institutionnels et les mécanismes de la gestion foncière communale	31
I. Problématique.....	31
II. Retour sur les trois cas	31
III. Principaux points de débat.....	34
CHAPITRE 4. Les procédures d'identification et de validation juridique des droits et des mutations	39
I. Problématique.....	39
II. Retour sur les trois cas	40
III. Principaux points de débat.....	42
CHAPITRE 5. Regards croisés sur une expérience : les PFR au Bénin (visites de terrain)	47
I. Articulation entre expérimentation de terrain et réforme..... institutionnelle	47
II. Maîtrise et appropriation de la démarche par les acteurs locaux.....	48
III. Le dispositif de gestion des ventes et des location..... à l'échelle villageoise	48
	.../...

CHAPITRE 6. Sécurisation foncière à l'échelle communale, aménagement du territoire et politique foncière nationale pour le développement : articulations, synergies et enseignements	51
I. Problématique	51
II. Retour sur les trois cas	52
III. Principaux points de débat	55
CHAPITRE 7. Questions ouvertes	59
I. Processus, acteurs et outils de la gestion foncière communale	59
II. Les articulations rural/périurbain/urbain	61
III. Les conditions de viabilité d'une gestion foncière communale	63
IV. Le suivi-évaluation des processus et des impacts	68
CHAPITRE 8. Les modalités de pilotage de la réforme : cadre institutionnel, coordination des appuis, stratégie d'extension	71
I. Problématique	71
II. Retour sur les trois cas	72
III. Principaux points de débat	73
CHAPITRE 9. La gestion foncière communale : état actuel de la question, défis et perspectives	77
I. Introduction	77
II. Sécurisation foncière, aménagement du territoire et politique de développement	78
III. Questions sur le cadre conceptuel des réformes de gestion foncière	81
IV. Modalités de mise en œuvre des réformes	83
V. Pilotage de la réforme	86
VI. Perspectives	87
Annexes	89
Liste des sigles et acronymes	90
Présentation de l'atelier	91
Programme de l'atelier	93
Liste des participants	95

Avant-propos

Depuis les années 90, le foncier émerge comme un enjeu clé de développement. Pour répondre aux défis de sécurisation des droits des populations sur la terre et les ressources naturelles, de récentes expériences mettent l'accent sur un double principe de reconnaissance juridique des droits locaux, et de gestion du foncier au niveau communal. Si de tels principes offrent des perspectives réelles par rapport aux enjeux de la question foncière, ils posent pourtant des questions importantes, tant sur certaines hypothèses qui les fondent que dans leurs modalités de mise en œuvre. Les équipes y travaillant avancent en fonction des enjeux nationaux, mais ont besoin de se confronter aux expériences voisines.

En réponse à ce besoin et dans le but de contribuer à de telles confrontations d'expériences, le Comité Technique « Foncier et développement » de la Coopération Française a pris l'initiative d'organiser un atelier d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, et en a confié la conception, l'organisation et l'animation au Gret et au Cebedes. Cet atelier qui s'est déroulé du 20 au 24 octobre 2008 à Cotonou (Bénin), a été organisé par Philippe Lavigne Delville, Aurore Mansion et Samuel Lorphelin (Gret), Roch Mongbo, Félicienne Agboka, et Peggy Tohinlo (Cebedes), et animé par Philippe Lavigne Delville, Roch Mongbo, et Hubert Ouedraogo.

L'atelier a rassemblé plus de soixante dix responsables politiques, élus communaux, représentants d'organisations paysannes, ONG, opérateurs et bailleurs de fonds impliqués dans la gestion foncière communale en Afrique de l'Ouest (Bénin, Niger, Mali, Sénégal, Burkina Faso, Côte d'Ivoire) et à Madagascar¹. Les débats se sont plus particulièrement focalisés sur trois pays (Bénin, Niger et Madagascar) qui ont engagé des réformes ambitieuses, s'appuyant sur la délivrance par les maires (ou par des Commissions foncières de base, au Niger) de certificats fonciers attestant des droits faisant consensus localement.

Le présent ouvrage met à la disposition de l'ensemble des acteurs des politiques foncières, mais aussi des chercheurs intéressés par le sujet, un document de référence sur les démarches de reconnaissance des droits locaux, les options politiques et méthodologiques prises, les dispositifs institutionnels expérimentés et/ou requis, les questions en suspens et les défis à relever. Il a été réalisé par Aurore Mansion, avec l'appui de Philippe Lavigne Delville et Roch Mongbo.

L'ouvrage propose une synthèse des débats en salle et des résultats des visites de terrain organisées dans le cadre de l'atelier. Il reprend la structure générale de l'atelier :

>> **une introduction générale** (« Sécurisation foncière et gestion communale : problématique et questions pour l'atelier ») brossant la toile de fond des débats de politique foncière et des expériences en cours dans les trois pays témoins (Bénin, Niger et Madagascar);

1. Se référer à la liste des participants en annexe 2.

- >> **des temps de présentations et de débats autour de cinq entrées**, avec pour chacune d'elles, une note de cadrage (« Problématique »), une synthèse des communications sur les trois pays (« Retour sur les trois cas »), et un compte rendu des échanges et débats (« Principaux points de débats »);
- >> **les comptes rendus des visites de terrain** (« Regards croisés sur une expérience : les PFR au Bénin »);
- >> **les questionnements et comptes rendus des travaux en groupe** sur des points clés des processus (« Questions ouvertes »);
- >> **une conclusion** tirant les principaux enseignements de l'atelier.

Le CD joint à l'ouvrage compile un ensemble de ressources sur la gestion foncière communale et en particulier les références dans les trois pays, les supports préparés pour l'atelier, et les matériaux présentés lors de l'atelier (communications écrites, power point de présentation).

Nous remercions ici les bailleurs de fonds et les autorités béninoises qui ont apporté leur soutien financier et technique pour l'organisation de l'atelier et la publication des actes :

- >> l'Agence française de développement et le ministère des Affaires étrangères et européennes qui dans le cadre du Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » ont soutenu une partie importante des travaux autant sur un plan technique que financier;
- >> le CTA pour la prise en charge de participants;
- >> le Global Land Tool Network et UN-Habitat pour leur contribution à l'édition et à la publication des actes;
- >> la GTZ pour son appui financier à l'ensemble du processus;
- >> le Millennium Challenge Corporation pour la prise en charge d'une personne ressource;
- >> le ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme foncière et de la Lutte contre l'érosion côtière (MUHRFLEC) du Bénin pour l'organisation de la soirée de clôture de l'évènement.

Nous remercions également Jérôme Pennec (MAEE/Code Rural du Niger) et André Teyssier (Cirad/MAEE/PNF) pour leur contribution à la relecture finale du document.

Nous remercions enfin l'ensemble des participants pour la richesse des débats et leur contribution aux actes. ●

Sécurisation foncière et gestion communale : problématique et questions pour l'atelier

Philippe Lavigne Delville (avec la collaboration de Roch Mongbo et Hubert Ouedraogo)

I. Introduction : partager et débattre autour d'expériences innovantes

L'objectif de notre atelier était de susciter un débat approfondi autour de trois expériences d'innovations dans les politiques foncières, expériences actuellement en cours dans trois pays : le Bénin, le Niger et Madagascar. Ces trois pays connaissent des configurations socio-économiques, institutionnelles et politiques variées, et ont des histoires économiques et foncières différentes. Pourtant, ils se sont engagés depuis les années 90 dans des réformes foncières ambitieuses, relevant d'un même cadre conceptuel :

- >> la reconnaissance juridique des droits locaux ;
- >> la mise en place de nouveaux dispositifs de gestion foncière donnant aux communes un rôle essentiel dans cette gestion ;
- >> avec une démarche progressive, couplant expérimentations de terrain et évolution du cadre juridique et institutionnel national.

Ces réformes ne refondent pas totalement les politiques antérieures. Elles consistent en des innovations juridiques et institutionnelles, visant à compléter le régime de l'immatriculation par des dispositions nouvelles, portant sur les situations où l'immatriculation n'avait pas de prise, et permettant donc de faire entrer dans le droit positif des droits fonciers non pris en compte auparavant. Cependant, vu la prégnance du modèle de l'immatriculation, définir des statuts juridiques nouveaux n'est pas anodin. Il s'agit là de choix politiques forts, qui font écho au débat sur les politiques foncières en cours dans l'ensemble de l'Afrique depuis le milieu des années 80. Qu'elles soient orientées vers les questions d'investissement et de productivité, ou sur les questions de réduction des conflits et de gouvernance, les différentes analyses sur la question foncière convergent en effet pour mettre en cause le statut ambigu des droits locaux dans les législations nationales et le fait que les acteurs locaux ne puissent, en pratique, avoir accès au droit, à une reconnaissance légale de leurs droits sur la terre et les ressources naturelles. La question du statut juridique des terres n'épuise pas la question des politiques foncières, car elle ne dit pas quels types d'occupation et d'usages favoriser et pour quelles finalités. Mais c'en est une dimension essentielle, voire un préalable.

À des degrés divers, en fonction des circonstances dans lesquelles s'engagent les débats, les réflexions sur le foncier dans les pays d'Afrique francophone et à Madagascar posent depuis longtemps cette question, sans toujours faire le pas et remettre en cause des législations pour partie obsolètes. Le Bénin, Madagascar et le Niger ont fait ce choix ambitieux depuis quelques années, et sont en train de se confronter aux questions pratiques de mise en œuvre, avec des avancées, des questions, des dilemmes. De telles réformes demandent en effet de nombreuses innovations, tant légales que techniques et institutionnelles. Leur mise en œuvre est nécessairement tâtonnante, par essais-erreurs. Ces quelques années de recul offrent ainsi une matière très riche pour débattre des enjeux, des modalités et des conditions d'une gestion foncière communale, questions qui sont d'actualité dans de nombreux pays. Ces trois expériences ne sont pas des modèles à répliquer en l'état, mais

des cas concrets à partir desquels poser des questions de fond et s'interroger sur les réponses les plus pertinentes dans des contextes socio-économique, institutionnel et politique chaque fois différents.

C'est pourquoi il nous a semblé utile de proposer cette occasion de rencontre et d'échanges de pratiques. L'atelier international qui nous réunit a ainsi pour objectifs de permettre :

- >> aux acteurs impliqués dans les réformes de ces trois pays (à différents titres, et avec différentes positions institutionnelles) de se rencontrer et de confronter leurs démarches, leurs acquis, leurs savoir-faire, leurs questions;
- >> et aux acteurs impliqués dans la réflexion dans les pays voisins de mieux connaître ces expériences, de les questionner au regard de leur propre situation, et d'en tirer les enseignements.

Avant de laisser place aux débats, il était utile de mettre en perspective ces trois expériences par rapport aux débats contemporains sur le foncier en Afrique francophone, et par rapport aux problèmes auxquels elles veulent apporter des réponses. C'était l'objet de cette introduction.

II. La gestion foncière en Afrique francophone et à Madagascar, à la fin du XX^e siècle

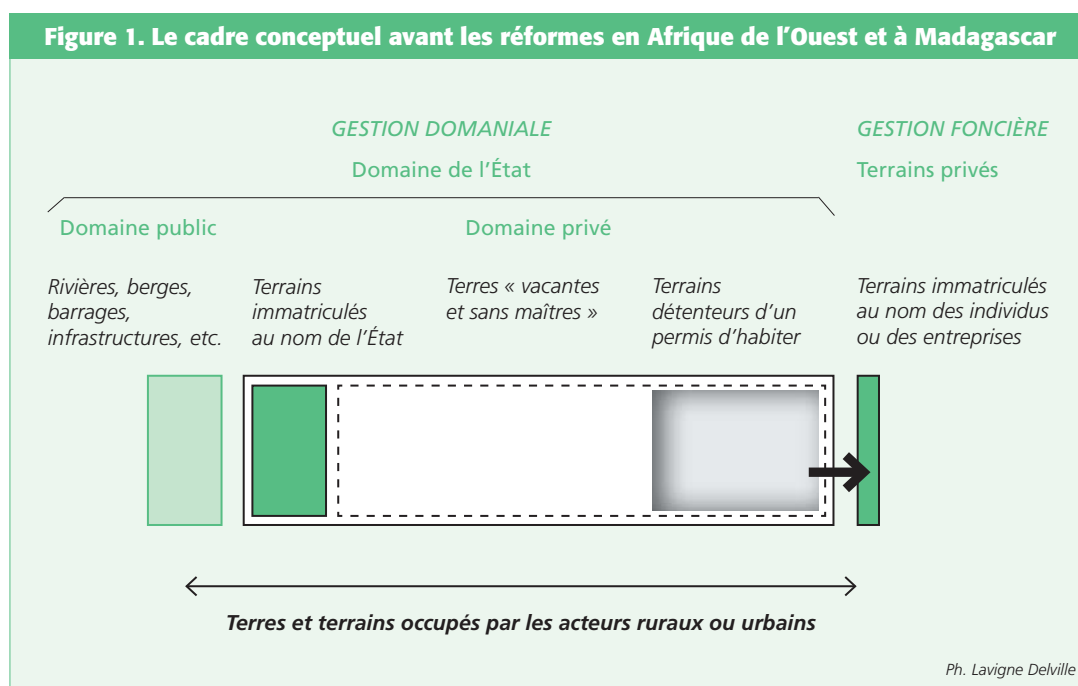
À quels problèmes les réformes en cours veulent-elles répondre ? Comment caractériser la situation foncière en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, disons « à la fin du XX^e siècle », c'est-à-dire au moment où la question foncière ré-émerge, où les débats s'intensifient dans les pays, avant les réformes en cours ?

● Immatriculation et domanialité : un dualisme juridique institutionnalisé

Les politiques foncières des États indépendants n'ont, sauf exception, que très partiellement rompu avec le cadre juridique colonial. Celui-ci se structure autour de (*figure 1*) :

- >> **une distinction entre le foncier au sens strict** (les terres privées) **et le domanial** (ce qui relève du Domaine de l'État);
- >> **l'immatriculation comme seule forme de propriété privée**. Il s'agit d'une procédure qualifiée par Comby (1995) de « création de la propriété par le haut » : ce qui fonde la légalité des droits n'est pas le consensus local sur les droits, ni le fait (comme en Europe) d'avoir acquis légalement une parcelle possédée légalement, c'est une procédure administrative qui crée le droit, dans des rapports ambigus avec les droits existants, en immatriculant la parcelle au nom de l'État avant de la rétrocéder au propriétaire, dans une démarche lourde et coûteuse;
- >> **une très forte extension du domaine privé de l'État**. À côté du Domaine public (qui regroupe les espaces et les terres relevant de biens inaliénables, comme les cours d'eau, les rivages, les infrastructures essentielles), ce Domaine privé comprend les terres immatriculées au nom de l'État, mais aussi l'ensemble des terres non immatriculées, sur lesquelles pèse une « présomption de domanialité ». À travers ce terme, les politiques foncières coloniales supposaient que, même appropriées, occupées et exploitées, les terres non immatriculées étaient « vacantes et sans maîtres », et les intégraient dans le domaine privé de l'État, dans l'attente d'une procédure d'immatriculation qui leur donnerait le statut de terres privées. Dès lors, les espaces appropriés, occupés, exploités, par les sociétés locales, les agriculteurs, les pasteurs, les habitants urbains, demeurent dans un statut juridique précaire, leurs détenteurs ne peuvent avoir accès à des documents juridiques attestant de leurs droits, sauf éventuellement sous forme de permis d'occuper précaires.

Immatriculation, présomption de domanialité et ampleur du domaine privé de l'État sont les caractéristiques d'un droit colonial, conçu pour accorder des droits inattaquables aux colons : la procédure est inspirée du système Torrens, mis au point par les Anglais en Australie ; en France, comme dans la plupart des pays industrialisés, la propriété privée n'est pas garantie par l'État, les parcelles agricoles ne sont pas bornées. Près de cinquante ans après les Indépendances, le cadre conceptuel de la gestion foncière et domaniale demeure donc un cadre fondamentalement colonial, qui organise en pratique l'impossibilité pour les acteurs locaux d'avoir accès au droit, pour mieux garantir des droits inattaquables, hier aux colons, aujourd'hui à la minorité d'acteurs



capables d'utiliser des procédures lourdes, complexes, et dont le coût dépasse largement la valeur des terres en milieu rural. Le basculement progressif des terres coutumières, du Domaine privé de l'État vers l'immatriculation (*flèche noire du schéma*) est largement resté de l'ordre du mythe. Le dualisme entre droits écrits et droits locaux est ainsi institutionnalisé. On peut se demander comment il est possible de qualifier de « moderne » un tel droit écrit, dont l'origine est clairement coloniale, et qui répond si mal aux enjeux des sociétés africaines contemporaines.

● Les conséquences en milieu rural et urbain : extra-légalité, insécurité, conflits

Plus de quatre-vingts ans après, et malgré l'accroissement des demandes depuis vingt ans, l'immatriculation ne concerne toujours qu'une très faible part du territoire (quelques pourcents en Afrique de l'Ouest essentiellement en milieu urbain, et de manière un peu plus conséquente à Madagascar du fait de l'importance des plantations européennes coloniales). Pour des raisons très clairement identifiées dès les années 30 par des administrateurs coloniaux de Madagascar, sa généralisation est impossible pour des questions de coût, de lourdeur, mais aussi de conception de la propriété (les droits locaux étant plus variés que la seule propriété privée individuelle), et l'essentiel du territoire demeure sous un statut ambigu. Le caractère rigoureux de la procédure, censée garantir une fiabilité parfaite, aboutit aussi à des dossiers incomplets, à des procédures inachevées, à des vices de forme, les multiples étapes multipliant aussi les occasions de corruption. Les conséquences de cette situation sont bien connues.

En milieu rural, l'essentiel des espaces relève de ce qu'on peut appeler une « régulation néo-coutumière² sous présomption de domanialité », avec :

- >> des systèmes fonciers variés et dynamiques, correspondant aux modes d'exploitation du milieu, aux valeurs sociales, et aux évolutions économiques ;
- >> une forte pluralité juridique et institutionnelle, plus ou moins bien régulée en fonction des relations entre les acteurs divers qui interviennent, de droit ou de fait, dans la régulation foncière, et qui favorise conflits, opportunisme et relance incessante des conflits ;
- >> un fréquent recours à l'écrit dans les transactions foncières, sous forme de « petits papiers »

2. Le terme signifie : 1) que les droits sur les terres sont dynamiques et peuvent n'avoir plus grand chose à voir avec ce qu'ils étaient il y a trente ou quarante ans ; 2) que les autorités locales, coutumières ou néo-coutumières (autorités émergentes mais se donnant un vernis « coutumier ») continuent à jouer un rôle essentiel, dans un cadre marqué par l'intervention publique et qui n'est donc pas exclusivement « coutumier ».

- (des contrats sous seing privé), parfois « affirmés » par une autorité publique (chef de village, maire, sous-préfet) ;
- >> des conflits portant sur les arbitrages entre normes, fréquemment sur les « ventes » du fait d'ambiguïtés sur le contenu de la transaction ou de cessions contestées par les ayants droit familiaux, parfois sur la remise en cause d'arrangements passés avec des migrants de longue date ;
 - >> une « extra-légalité »³ généralisée se traduisant parfois en réelle insécurité foncière⁴, une absence de réponse publique au besoin de régulation des ventes.

En milieu urbain, on rencontre une croissance urbaine assurée essentiellement par des mécanismes locaux « néo-coutumiers » (*Durand-Lasserve, 2004*), des lotissements organisés par l'État qui ne concernent qu'une faible partie de l'extension urbaine, une gestion domaniale publique sur des parcelles aux statuts juridiques variés, articulée à une gestion des Titres fonciers, avec :

- >> une plus forte intervention publique, et plus de titres fonciers qu'en milieu urbain (en fonction de la taille de la ville) ;
- >> des schémas d'urbanisme régulièrement débordés par la croissance urbaine, une production de l'habitat largement due à des filières « néo-coutumières » extra-légales ;
- >> une forte « extra-légalité », mais aussi des permis d'habiter précaires délivrés par les communes ;
- >> en pratique, une faible régulation des transactions, de nombreux conflits sur les ventes et les successions ;
- >> des problèmes sérieux d'effectivité et de transparence des systèmes de gestion foncière et domaniale ;
- >> parfois une fiscalité foncière, là où existent des Registres fonciers urbains, comme au Bénin.



Bénin



Bénin

Dans les deux cas, on a donc :

- >> une gestion « domaniale » plus que « foncière » sur la grande majorité du territoire ;
- >> une dispersion des responsabilités et de nombreux conflits d'attribution dans la gestion foncière, tant entre autorités coutumières/néo-coutumières et État qu'entre services de l'État ou entre communes et État ;
- >> des dysfonctionnements importants des dispositifs en place, et des carences institutionnelles face à certains problèmes non pris en charge ;
- >> une « extra-légalité » généralisée, qui se traduit plus ou moins en insécurité foncière réelle et en conflits, en particulier sur les transactions marchandes ;
- >> une forte demande sociale pour plus de transparence et de fiabilité.

3. Le terme indique que les droits relèvent d'un ensemble de normes, mais pas de celles du droit écrit de l'État.

4. Cf. Lavigne Delville, 2006, pour un cadre conceptuel sur les questions d'insécurité foncière.

III. Sortir du dualisme juridique et promouvoir un développement économique inclusif : deux enjeux majeurs

● Le renouveau de la question foncière

Malgré cet état de fait, pendant longtemps, le foncier n'a pas été considéré comme un problème pour le développement en Afrique (en tous cas hors des pays où la colonisation a créé une agriculture duale, reléguant les paysans dans les marges) : les rapports de prix internationaux, les technologies disponibles, les commerçants et la structure des filières ont, selon les périodes, été considérés comme les blocages majeurs au développement. Mais pas le foncier. Le renouveau de la question foncière, au milieu des années 90, résulte de la conjugaison de différents facteurs :

- >> les plans d'ajustement structurel et les politiques de libéralisation économiques, qui mettent en cause l'intervention de l'État dans l'économie, et appellent à une « privatisation » de la terre (en tous cas mettent en cause la présomption de domanialité sur l'essentiel du territoire) ;
- >> la recrudescence des conflits fonciers, liés en partie à la croissance démographique, mais qui découlent aussi de l'affaiblissement de la capacité de l'État à les gérer (Raynaud, 1997) ;
- >> les transitions démocratiques, qui suscitent des revendications pour une pleine citoyenneté des acteurs ruraux.

Deux grandes positions co-existent alors : celle qui met en avant le foncier comme frein à l'investissement, et prône une privatisation⁵ des terres et une libéralisation du marché foncier, et celle qui met en avant l'autonomie de gestion foncière locale comme moyen de réduire la pluralité des normes, et sur la reconnaissance des droits locaux comme outil d'intégration sociale et économique des populations, dans les quartiers urbains périphériques comme dans les zones rurales (Comité technique « Foncier et Développement », 2008 : 32).

Les multiples analyses et débats sur les politiques foncières convergent vers un certain consensus international. Il s'agit à la fois de promouvoir un développement économique inclusif et d'offrir l'accès à une pleine citoyenneté à l'immense partie de la population jusqu'ici en pratique exclue de l'accès au droit (Comité technique « Foncier et Développement », 2008). En ce qui concerne l'Afrique, les bases peuvent s'énoncer ainsi (Lavigne Delville, 2002) :

- >> sortir de la dichotomie entre « droit positif »⁶ et systèmes fonciers locaux et partir d'une reconnaissance des droits existants, quelle que soit par ailleurs la volonté de l'État de transformer ces droits ;
- >> permettre aux populations de sortir de la précarité juridique dans laquelle elles étaient maintenues depuis la colonisation ;
- >> proposer une gamme de formes de sécurisation, permettant aux différents types d'acteurs de se sécuriser en fonction de leurs besoins, sans faire de l'immatriculation la seule forme de droit reconnu par la loi.

Cela demande de nombreuses innovations, tant juridiques qu'institutionnelles ou techniques. Outre la simplification de la procédure d'immatriculation, différentes approches sont proposées, qui mettent l'accent sur l'une ou l'autre dimension, sur les droits concrets ou sur les modes de régulation et d'arbitrage (Le Roy, 1998).

Ces principes dessinent l'espace des débats contemporains de politique foncière, laissant en son sein une large marge de choix et d'options, en fonction des contextes et des enjeux économiques et environnementaux, des histoires sociales et politiques, et des choix politiques. Ces choix et options concernent les statuts juridiques disponibles, les dispositifs de gestion foncière,

5. Au double sens de sortie du domaine privé de l'État et de généralisation d'une propriété privée individuelle. Sortir de la présomption de domanialité et donner une reconnaissance juridique aux droits fonciers locaux relève d'une « privatisation » au sens de sortie du domaine privé de l'État, mais peut recouvrir des statuts juridiques plus larges pour ces terres « privées » (au sens de « détenues par des individus ou des groupes »).

6. Le terme « droit positif » concerne le droit écrit de l'État. Le terme droit « moderne », couramment utilisé en Afrique de l'Ouest, est fortement connoté, et très discuté, dès lors que ses fondements remontent aux débuts de la colonisation, et que son adaptation au contexte actuel des sociétés africaines du début du XXI^e siècle est discutée.

la composition et le mandat des instances locales, le degré d'autonomie accordé aux régulations locales, la place des autorités coutumières et des collectivités locales, etc.

L'enjeu essentiel des choix politiques semble bien dans la place donnée aux systèmes fonciers locaux et en particulier aux modes locaux de régulation foncière :

- >> **dans le degré d'autonomie laissé aux sociétés** : entre une reconnaissance des modes locaux de régulation, donnant validité administrative (dans des conditions à déterminer) aux transactions, arbitrages, etc. réalisés selon les règles locales, et un enregistrement des droits d'appropriation visant à les faire basculer dans le régime étatique, transformant dans le même temps la logique propre des systèmes fonciers locaux ;
- >> **sur le degré de subsidiarité dans la gestion foncière** : entre une législation uniforme ou une codification prévoyant *a priori* tous les cas de figure, et une subsidiarité où l'État définit et organise la façon dont les règles et arbitrages sont réalisés à un niveau « local » (villages, communes, sous-préfectures, etc.), la réalisation proprement dite de ces arbitrages étant laissée à des instances locales et/ou administratives, de façon à prendre en compte la diversité des situations.

Détaillons un peu les deux grandes dimensions de ces débats.

● Dualisme juridique, légalité, extra-légalité et reconnaissance des droits locaux

Sortir du dualisme juridique d'origine coloniale

Le premier axe de réflexion part du constat que les législations actuelles entretiennent un dualisme juridique⁷, qui maintient les acteurs locaux dans une situation « d'extra-légalité » et constitue une des sources majeures de conflits et d'insécurité foncière.

Sortir du dualisme juridique, permettre à l'ensemble des citoyens de voir leurs droits reconnus et protégés, et mettre en place des mécanismes fiables et accessibles de gestion foncière sont ainsi un enjeu majeur, qui fait de plus en plus consensus. L'argument classique selon lequel l'État doit aisément pouvoir mobiliser la terre pour des projets d'intérêt général ne saurait justifier ce dualisme et cette « extra-légalité », au coût économique et social élevé pour les populations, d'autant plus que ce principe a largement été dévoyé au profit d'intérêts privés.

Il y a donc un consensus croissant sur le constat qu'on ne pourra traiter la question foncière en faisant fi des réalités et que c'est d'abord au Droit de s'adapter pour être capable de prendre en compte les droits fonciers locaux, tels qu'ils font consensus à l'échelle locale. La stabilisation des droits fonciers est avant tout un processus historique de consolidation de certains droits, que le Droit vient entériner⁸.

Reconnaître les droits locaux : oui mais lesquels et comment ?

Mais ce consensus sur le principe d'une reconnaissance des droits locaux ne dit pas de quelle façon la mettre en œuvre :

- >> s'agit-il de reconnaître et de formaliser les patrimoines fonciers des individus et des familles tels que constatés à un moment donné ou bien de reconnaître les modes locaux de régulation et les instances de gestion foncière ?
- >> dans la première alternative, formalise-t-on une propriété privée ou une gamme de droits fonciers évolutifs ?

7. D'un point de vue descriptif, la diversité des droits sur la terre et les ressources naturelles rencontrés sur le terrain, ainsi que la diversité des normes qui les sous-tendent, justifient de parler de *pluralité de normes* (Lund, 2001). Par contre, le droit foncier tel qu'il existe avant les réformes est construit sur l'opposition entre la propriété privée issue de l'immatriculation, et des droits locaux niés ou reconnus du bout des lèvres, et n'ayant pas accès à la vie juridique, sauf éventuellement sous des formes précaires, limitées, au sein du Domaine privé de l'État. On a donc bien un *dualisme* légal, directement issu des législations coloniales.

8. Lorsque les droits ne sont pas stabilisés, lorsqu'un consensus social est impossible, d'autres régulations du foncier sont à mettre en œuvre ou en tout cas un processus de médiation et d'arbitrage préalable est indispensable.

- >> si l'on raisonne en termes de propriété privée, le statut juridique est-il celui du seul Titre foncier ou bien une propriété privée non garantie par l'État, qui se transmet par contrats de vente comme dans tous les pays où le cadastre n'est pas juridique ?
- >> si l'on raisonne en termes d'une gamme de droits évolutifs, jusqu'où et comment prendre en compte la diversité des droits ? traite-t-on de la même façon les droits sur les terres et les droits sur les ressources naturelles ? et quelles dispositions permettront de constater et valider les évolutions ?

Un point clé de ces débats renvoie au rapport entre le cadre juridique proposé par l'État et les droits tels qu'ils existent. Dans la majorité des espaces, en particulier en zones rurales, les droits fonciers locaux ne relèvent pas d'une propriété privée de fait, avec l'ensemble des droits concentrés sur la même personne (le « propriétaire »), qui délègue éventuellement des droits d'usage : ces droits sur la terre et les ressources naturelles sont un ensemble plus complexe de prérogatives individuelles et de régulations collectives, au niveau des familles élargies ou des segments de lignage pour la gestion de patrimoines familiaux, ou au niveau du territoire pour les ressources naturelles et les règles d'exploitation du milieu. Pour décrire et qualifier ces droits complexes, la recherche foncière a proposé des analyses en termes de « faisceaux de droits » ou de « maîtrises foncières »⁹. La figure 2 explicite la différence entre une conception des droits fonciers locaux en termes de propriété et en termes de faisceaux de droits ou de maîtrises foncières¹⁰, dans les savanes soudaniennes.

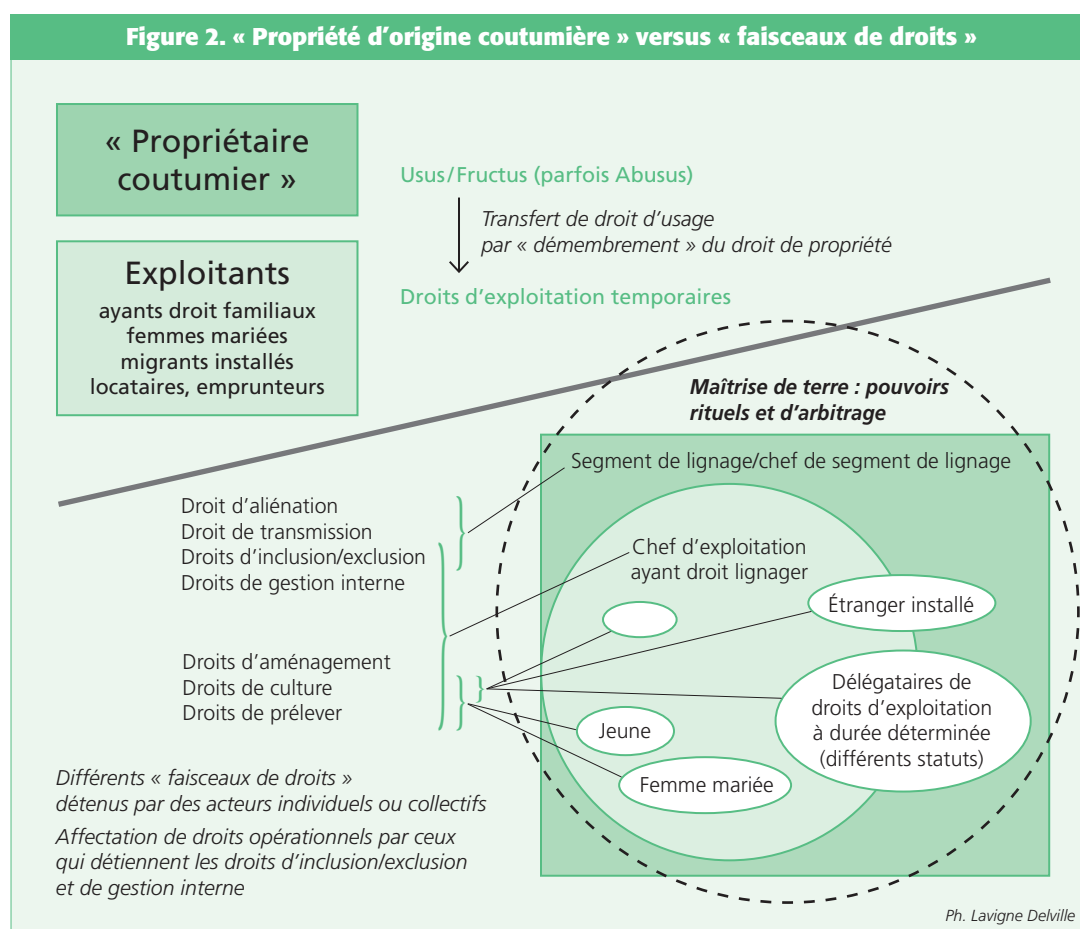
Ceci a des conséquences très fortes pour les démarches d'enregistrement : partout où les droits fonciers ne sont pas individualisés, où différents usagers ont des droits (culture, cueillette, pâturage, etc.) sur une même parcelle, partout où la terre est un patrimoine commun, à l'échelle d'une « communauté » locale ou d'un groupe familial, avoir la propriété individuelle comme seul cadre juridique ne peut qu'exclure de nombreux ayants droit, avec des conséquences sociales potentiellement graves. Dès lors que la coordination de ces différents usages renvoie à une gestion du territoire sous l'égide d'autorités foncières locales, formaliser une propriété ne risque-t-il pas de désorganiser cette gestion du territoire ?

En fonction des modes dominants d'exploitation du milieu dans une région ou un territoire villageois, en fonction de la force des mécanismes locaux de gestion foncière et selon les options politiques en vigueur quant aux rapports entre État, individus et communautés d'appartenance, les choix peuvent être multiples et aller de l'institutionnalisation des instances locales de gestion foncière jusqu'à l'enregistrement des droits individuels (*Fitzpatrick, 2005*). Face à la diversité des situations, la réflexion s'oriente de plus en plus vers la notion de « continuum de droits », de gamme de droits sur la terre, appelant ainsi à l'élaboration d'une gamme (plus ou moins large selon les cas) de solutions juridiques articulées les unes aux autres.

Pour autant, au-delà des principes, les démarches pratiques sont encore peu stabilisées, en particulier concernant l'identification de droits fonciers complexes. Les recherches en « ethnographie des droits » (d'ailleurs en partie stimulées récemment par les questions posées par les expériences d'enregistrement des droits fonciers locaux) ont encore du terrain à prospecter et leurs premiers résultats ne sont pas encore totalement opérationnalisés. Il y a là un champ de réflexions et d'expérimentations, sachant que tout enregistrement de droits complexes est nécessairement une simplification de réalités tout aussi complexes et dynamiques, susceptibles de manipulations par les acteurs (*Floquet et Mongbo, 1998; d'Aquino, 1998; Mongbo, 2000*). C'est le cas, c'est bien connu, dans les vastes opérations de cadastrage (*Shipton, 1988*). C'est aussi le cas, si les précautions ne sont pas prises, pour les démarches d'identification des droits locaux (*Chauveau, 2003*).

9. Sans rentrer dans le détail de ces deux approches, ni dans une analyse comparée, notons que toutes deux tentent de dépasser les termes flous comme « tenure », pour décrire précisément les « droits » sur la terre et les ressources et les régulations. L'approche par les « faisceaux de droits » cherche à décrire précisément les droits fonciers en termes d'« actions socialement autorisées », d'actes qu'une personne ou un groupe a ou non le droit de poser. L'approche par les maîtrises foncières met l'accent sur le fait que la terre et les ressources naturelles sont le plus souvent contrôlées par des groupes sociaux, de natures diverses. Elle s'intéresse à l'échelle de contrôle de la terre et des ressources naturelles (individu, groupes, groupes en alliances, etc.), et au type de contrôle, de « maîtrise » sur la terre ou la ressource, au degré d'exclusivité détenu par le détenteur des droits.

10. Nous ne rentrons pas ici dans les débats entre ces deux approches.



● Sécurité foncière, accès au crédit et productivité

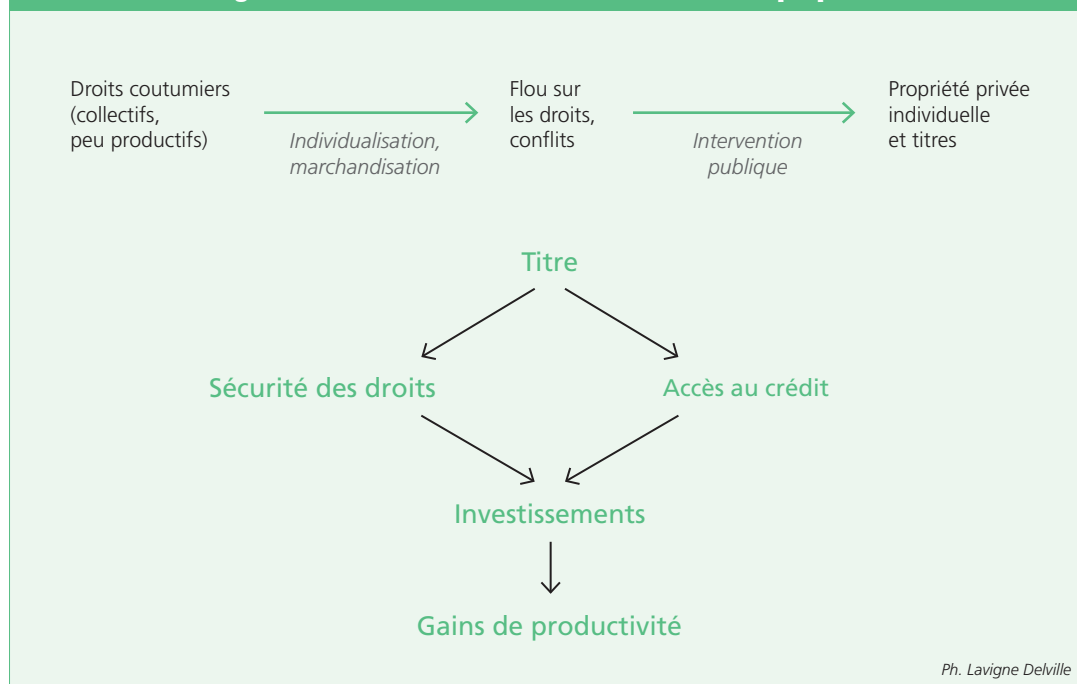
Le second axe de réflexion se centre sur les questions de développement économique : comment favoriser le développement économique et l'investissement ?

Le raisonnement standard : un schéma séduisant mais...

Personne de sérieux ne soutient plus aujourd'hui que les droits locaux sont par essence des freins à la productivité et doivent être remplacés « par le haut » par un système de propriété privée (ce que Bruce et Migot-Adholla appellent le « paradigme de substitution »). Tout le monde raisonne dans « un paradigme d'adaptation », qui reconnaît le caractère dynamique des droits locaux. Le raisonnement standard (appelé par J.-Ph. Platteau « théorie évolutionniste des droits de propriété, dans sa variante de l'innovation institutionnelle induite ») repose sur la théorie standard des droits de propriété (figure 3).

Dans ce schéma, les droits locaux informels, qui assurent une sécurité foncière suffisante lorsque les enjeux sont faibles, posent problèmes lorsque la pression démographique et l'insertion dans les marchés s'accroissent. On observe des processus partiels d'individualisation et de développement des transactions marchandes. Cela aboutit à un flou sur les droits et à des conflits. Il y a alors une demande pour une intervention publique visant à formaliser les droits et à délivrer des titres de propriété individuels¹¹ (partie haute du schéma). Le fait de disposer de titres est alors censé sécuriser les acteurs, leur donner accès au crédit en utilisant le titre comme garantie, le tout induisant donc des investissements, des gains de productivité et un accroissement de la richesse nationale (partie basse du schéma).

11. Dans le langage des économistes, « titre » signifie un document juridique attestant les droits, et pas le « Titre foncier » issu de l'immatriculation. Cette distinction est importante. Dans tout le texte, « titre » signifie document juridique, le Titre foncier étant appelé Titre.

Figure 3. La théorie évolutionniste des droits de propriété

Ce schéma est séduisant, et un tel cercle vertueux sécurisation/investissement est sans nul doute à favoriser. Le problème, comme de très nombreux travaux l'ont montré, est que, dans la pratique, chaque étape du raisonnement est discutable et qu'en particulier :

- >> il repose sur une conception discutable de la sécurité foncière ;
- >> il ne marche en pratique que dans des contextes précis.

Qu'est-ce que la sécurité foncière ?

Trop souvent, les débats sur la sécurité foncière sont obscurcis par des définitions floues de ce terme. Tout le monde est d'accord pour dire que les habitants des villes, les agriculteurs, les entrepreneurs, ont besoin d'une sécurité foncière suffisante pour investir, produire, et être sûrs de bénéficier du fruit de leurs efforts. Mais quand Bruce et Mighot-Adholla (1994), par exemple, définissent la sécurité foncière comme « le droit, ressenti par le possesseur d'une parcelle de terre, de gérer et utiliser sa parcelle, de disposer de son produit, d'engager des transactions, y compris des transferts temporaires ou permanents, sans entrave ou interférence de personne physique ou morale », ils définissent la propriété privée, pas la sécurité foncière ! Des droits d'exploitations obtenus en faire-valoir indirect peuvent parfaitement être sécurisés si l'on a un contrat (écrit ou oral) clair et que l'on a certitude que ce contrat sera respecté ; on peut être sécurisé dans ses droits, même avec des restrictions quant au droit de vendre. Par ailleurs, « la sécurité foncière n'est pas un concept fixe et objectif, dépendant uniquement de la légalité du titre foncier. La sécurité foncière est autant une question de perception qu'une catégorie juridique » (Hesseling, 1991 : 203).

Le type de droits sur la terre et les ressources naturelles qui est nécessaire à un acteur dépend du type d'investissement ou du mode d'exploitation du milieu : un pasteur, un agriculteur en cultures pluviales annuelles, un planteur d'essences pérennes, un agriculteur qui investit dans des équipements d'irrigation fixes (canaux, planage) n'ont pas besoin des mêmes droits ni de la même perspective de temps. La durée nécessaire est celle qui permet de rentabiliser l'investissement. Des droits précaires (par rapport au mode d'exploitation) sont désincitatifs. Mais surtout, la *nature* des droits (plus ou moins individualisés, plus ou moins exclusifs, plus ou moins longs) n'est qu'une partie de la question. **La sécurité des droits est avant tout le fait que les droits dont on dispose légitimement (quels qu'ils soient) ne seront pas contestés sans raison et que, en cas de contestation infondée, les droits légitimes seront confirmés.** En milieu urbain, la sécurité foncière est la garantie de ne pas être expulsé sans raison et sans dédommagement.

La sécurité foncière est avant tout une question d'institutions : les règles qui s'appliquent sont-elles claires ? Les instances de gestion foncière et les mécanismes de règlement des conflits sont-ils fiables ?

Des documents juridiques peuvent être un puissant outil de sécurisation foncière, s'ils sont légitimes et donnent une validation juridique à des droits ayant fait l'objet d'une validation sociale préalable¹², et si les institutions de gestion foncière sont fiables. Ces documents peuvent reconnaître des droits individuels, familiaux ou communs (sur une mare, sur un pâturage commun) et ne se réduisent pas à la propriété individuelle. Ni la propriété privée, ni un statut formel ne sont d'ailleurs une condition indispensable pour l'investissement : les populations urbaines ont investi des milliards de francs CFA dans l'urbanisation sans avoir de titre de propriété ; avec un foncier « coutumier », les paysans cotonniers ont triplé leurs rendements en quarante ans, utilisent culture attelée (et parfois tracteurs), engrais et pesticides et seraient compétitifs à l'échelle internationale sans les subventions américaines aux producteurs américains suréquipés ; les paysans de l'Office du Niger ont des rendements de 10 tonnes/hectare/an (en deux cultures) qui sont dans les records mondiaux, sans avoir de document juridique sur leurs parcelles. Il n'existe pas de lien mécanique entre statut juridique formel et sécurité foncière effective, pas plus qu'entre droits fonciers coutumiers et insécurité foncière, ou entre statut juridique informel et absence d'investissements.

C'est de façon empirique qu'il faut analyser les problèmes d'insécurité qui se posent concrètement aux acteurs, et leurs causes. On s'aperçoit alors que, plus que le caractère oral ou « coutumier » des droits, les premières sources des problèmes sont :

- >> la pluralité des normes et les dysfonctionnements des dispositifs publics de gestion foncière ;
- >> et le fait que l'État n'offre pas de dispositif pratique pour gérer les transactions foncières sur des parcelles de statut « informel ».

« 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 : 11*). Or la délivrance de documents juridiques ne suffit pas à traiter cette question.

Les déterminants de l'investissement

Commençons par quelques évidences, toujours utiles à rappeler :

- >> **Il n'y a pas de lien mécanique entre propriété privée et investissement** : il y a investissement sans propriété (*cf. ci-dessus*). Inversement, la propriété n'induit pas l'investissement : les paysans du Sud Bénin, qui voient de nombreuses terres achetées et « gelées » dans l'attente de l'urbanisation le savent bien, de même que les petits paysans à côté d'haciendas sous exploitées. Dans certains cas, la propriété peut même être un obstacle à la mise en valeur, au sens où elle bloque l'accès à certaines parcelles (d'où l'importance des expropriations pour utilité publique, ou des mesures — fiscales ou autres — décourageant la propriété non valorisée).
- >> **L'investissement ne se fait pas qu'avec du crédit formel**. Une bonne part des investissements « opulaires » (ceux des habitants des quartiers populaires, ceux des paysans et des éleveurs) sont faits en travail (travail familial ou de main-d'œuvre externe¹³), ou avec du crédit familial. De fait, tant en milieu rural qu'urbain, la polarisation sur les investissements « visibles » de quelques entrepreneurs cache trop souvent la forêt des petits investissements « populaires ». Lorsque des études ont tenté de quantifier l'investissement réalisé par les habitants des quartiers populaires¹⁴, les montants étaient pharaoniques : multipliés par des centaines de milliers de ménages, la valeur — faible dans l'absolu — d'une petite maison fait vite des sommes gigantesques.
- >> **Enfin, le foncier et le crédit ne sont pas les seuls freins à l'investissement**. Dans bien des cas, les rapports de prix entre produits agricoles et intrants, les dysfonctionnements des filières, les risques climatiques, etc. sont de loin les principaux freins à l'investissement. De bonnes

12. Même incontestables devant les tribunaux, des Titres fonciers obtenus de façon non légitime peuvent être inutilisables si la culture est détruite chaque nuit...

13. Les contrats *abusan*, qui ont été à la base du boom du café/cacao en Côte d'Ivoire.

14. C'est un des mérites des études de De Soto (2005), bien que son ouvrage soit très discutable par ailleurs.

performances économiques découlent d'une combinaison optimale des facteurs de production, dépendant à la fois de l'accès à la terre, de débouchés, des rapports de prix et de l'accès aux autres facteurs de production (main-d'œuvre et capital) (Lavigne Delville, 1998c). Comme le montrent clairement les économistes de la Banque Mondiale (Binswanger et al., 1993), le raisonnement standard, et plus largement bon nombre des analyses existantes sur les impacts de la titrisation et les marchés fonciers, souffrent de cette vision mécaniste entre titre et investissement. Les conclusions changent radicalement dès lors que l'on prend en compte les interactions avec les autres dimensions : « si les problèmes d'incitations et de risque ne sont pas résolus de façon satisfaisante sur un des marchés, ils ont des répercussions qui débordent sur les autres marchés. De même, les enjeux de pouvoir, les collusions d'intérêt et les distorsions dans les marchés du travail, du crédit et des produits agricoles se traduisent par un manque de compétition et des anomalies dans les marchés de ventes et de location de terres » (*id*, traduit par nous). Autrement dit, « si l'accès au crédit ou à la force de travail est malaisé, ou si les débouchés ne sont pas assurés, un bon fonctionnement du marché foncier aura peu d'effets positifs, et risque même d'avoir des effets pervers » (*id*).

Dès lors, on ne peut pas attendre d'impact mécanique de l'enregistrement des terres sur l'investissement. Des actions sur l'environnement économique (prix, filières, etc.) peuvent être prioritaires sur des actions sur le foncier. C'est bien une analyse rigoureuse des contraintes, sans présager du poids relatif des facteurs, qui peut amener à conclure à la pertinence d'une opération d'enregistrement. En milieu urbain, on note les mêmes interrogations sur les liens entre enregistrement et investissement et l'on est surpris du peu d'études d'évaluations dont ces opérations ont fait l'objet (Durand-Lasserve et Selod, 2007). À l'inverse, nombreuses sont les études qui questionnent les impacts réels des opérations d'enregistrement, aussi bien en milieu rural (Platteau, 1996) qu'urbain (Durand-Lasserve et Selod, 2007). À l'issue d'une recherche économique de la Banque Mondiale sur l'impact du statut juridique de la terre, Bruce et Migot-Adholla (1994) concluaient même « peut-on identifier des circonstances dans lesquelles l'enregistrement et la délivrance de titres, à la demande ou systématique, restent appropriés et rentables ? » (*notre traduction*).

Les conditions de pertinence d'un système d'information foncière

La troisième question sur la validité du raisonnement standard renvoie aux conditions de pertinence et de validité de systèmes d'information foncière. La délivrance systématique de titres ou certificats fonciers suppose un système d'information foncière, capable d'en assurer la gestion de façon durable, fiable et transparente. De nombreuses expériences de type cadastral à travers le monde ont été des échecs, faute d'actualisation : les mutations (héritages, ventes, dons, etc.) ne sont pas enregistrées, et au bout de quelques années, un nouveau décalage se crée entre la réalité foncière et les documents, rendant ces derniers caduques et suscitant des conflits. La viabilité du système d'information foncière en est une condition de pertinence. Celle-ci n'est obtenue que dans certaines conditions :

- >> lorsque la valeur des terres est suffisante pour que les acteurs locaux soient prêts à faire la démarche de faire enregistrer les mutations;
- >> lorsque les dispositifs d'administration foncière leur sont accessibles, pratiquement (pas deux jours de voyage...) et économiquement (taxation, coût du séjour en ville, etc.);
- >> lorsqu'ils sont conçus pour être fiables et transparents, et fonctionner avec des coûts récurrents faibles.

Là où ces conditions ne sont pas réunies, la recherche d'alternatives doit être privilégiée. Au niveau urbain, UN-Habitat (Augustinus, 2003) et la Fédération internationale des géomètres (FIG, 2005) se sont fortement investis dans la recherche d'alternatives. La question est encore plus cruciale en milieu rural.

● Pour un schéma conceptuel élargi

Ces différentes analyses convergent vers un cadre conceptuel élargi :

- >> le raisonnement standard sur l'effet de l'enregistrement des terres est sérieusement questionné. Favoriser l'investissement est un objectif d'un développement économique inclusif,

mais encore faut-il savoir quel type d'investissement et pourquoi, et quels sont les réels leviers (dont le foncier n'est pas l'unique, et souvent pas le principal);

- >> les problèmes d'insécurité découlent autant des dysfonctionnements institutionnels que des évolutions des droits locaux; la sortie du dualisme juridique et le travail sur des dispositifs opératoires, capables d'adaptation, et fiables de gestion foncière doivent être un axe central de réflexion;
- >> selon les contextes, et en fonction des modes d'exploitation du milieu, la nature des droits locaux ne sont pas les mêmes, les problèmes d'insécurité non plus. Un cadre juridique et institutionnel unique aura du mal à répondre aux problèmes. Tant pour des raisons de pertinence que d'efficacité, il est utile de raisonner de façon large, en offrant une gamme de solutions juridiques articulées et évolutives, aptes à répondre aux différents besoins;
- >> l'impact de la sécurisation foncière est multiple, elle permet la réduction des conflits (mais ne supprime pas la compétition pour la terre et les ressources naturelles), lève certains freins à l'investissement (mais pas tous), contribue à créer une citoyenneté. Elle ne peut s'évaluer au seul prisme de l'investissement;
- >> si la formalisation juridique des droits existants contribue à la sécurisation foncière, cela ne réclame pas un modèle unique de propriété privée, encore moins une généralisation d'un instrument juridique du type Titre foncier, legs colonial qui du reste ne saurait intégrer tous les types de droits qu'il convient de sécuriser;
- >> la sécurisation découle autant de la qualité des institutions (instances de gouvernance et d'administration foncière, systèmes d'information foncière) que de la formalisation elle-même.

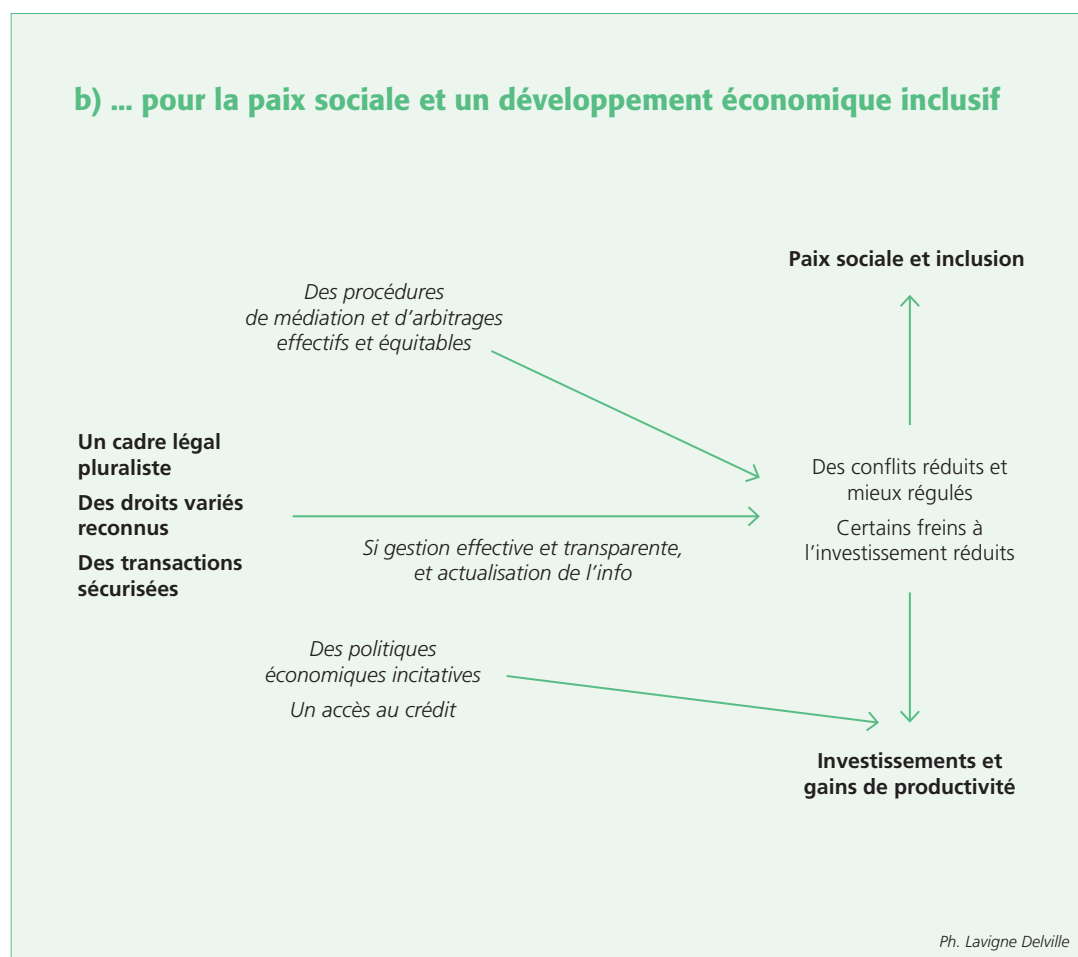
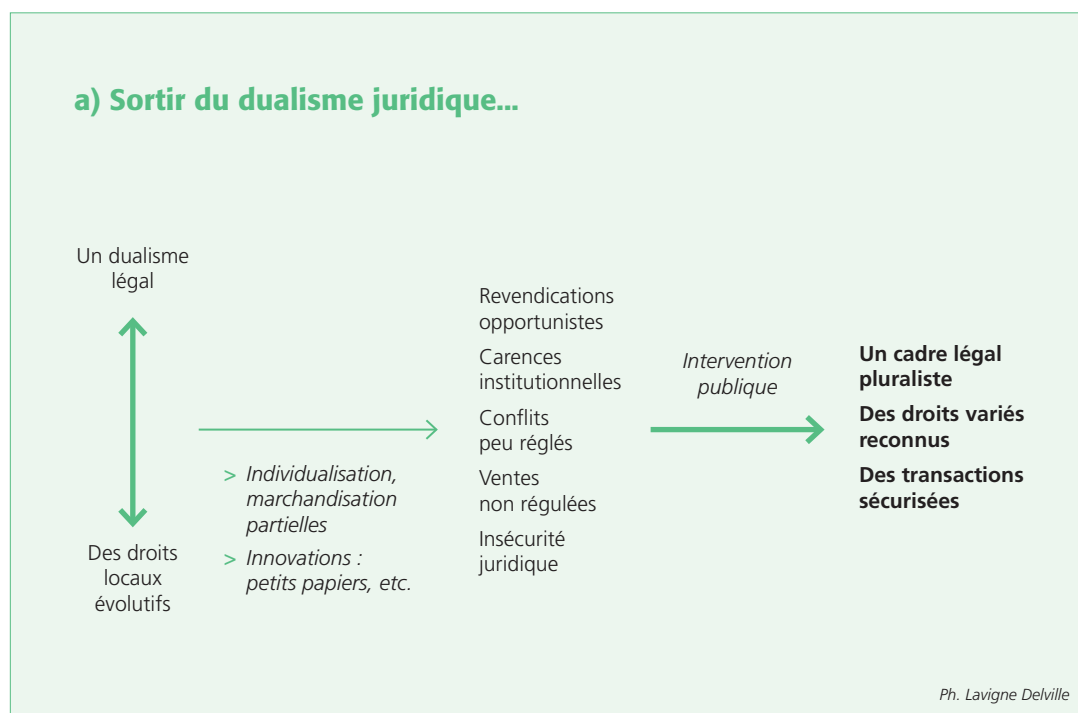
On peut schématiser cela dans le schéma suivant (*figure 4*) : les dysfonctionnements observés (conflits, revendications opportunistes, conflits peu réglés) découlent principalement du dualisme légal, qui fait que la compétition foncière et les processus partiels d'évolution des droits vers l'individualisation et la marchandisation ne sont pas régulés, et des carences du dispositif légal et institutionnel public. Face à cela, les acteurs développent des innovations, comme le recours croissant aux « petits papiers », aux contrats sous-seing privé pour les transactions foncières. Ils cherchent à coupler sécurisation par le consensus local sur leurs droits et sécurisation par le recours à l'État. Mais ne trouvent pas une offre publique adéquate. Il y a bien « demande d'innovation institutionnelle », mais celle-ci est plus large que la seule propriété privée. Elle porte sur une gamme de solutions juridiques, sur des mécanismes de conciliation et d'arbitrage légitimes et effectifs, sur des procédures clarifiées de formalisation des transactions foncières, bref sur des dispositifs publics permettant de réconcilier légalité et légitimité.

Dès lors que l'État répond à ces aspirations, en proposant un cadre légal pluraliste apte à prendre en charge la diversité des situations et des dispositifs opératoires, il peut y avoir place pour des effets positifs, en termes de paix sociale et de productivité. Mais ces impacts ne sont pas mécaniques, ils demandent un certain nombre de conditions :

- >> *une gestion foncière transparente et effective;*
- >> *des mécanismes de médiation et d'arbitrages efficaces;*
- >> *et (pour des impacts économiques) une politique économique et agricole cohérente, des rapports de prix favorables, du crédit accessible en pratique.*

On voit bien qu'il est illusoire de postuler un impact direct de la formalisation des droits sur la productivité. L'enjeu est bien dans la construction de dispositifs permettant d'apporter des réponses concrètes aux acteurs, et d'organiser la co-existence paisible des différents modes d'exploitation du milieu. De ce fait, la gestion foncière n'est pas uniquement une question « d'administration » (c'est-à-dire de procédures d'enregistrement des droits et des mutations). C'est en amont de cela une question de *gouvernance*, qui pose la question de la prise en compte par les politiques publiques de la diversité économique et sociale dans une logique d'inclusion, et qui nécessite des choix politiques forts, quant aux types de droits reconnus, au degré d'ouverture du cadre légal et institutionnel, à la conception des instances chargées du foncier pour assurer légalité et légitimité. Les procédures d'administration foncière sont une façon de traduire dans les pratiques ces choix de gouvernance. Face à la diversité des situations, un cadre institutionnel lui-même pluriel et évolutif est souvent nécessaire.

Figure 4 (a et b). Pluralisme juridique, enregistrement des droits, conflits et productivité. Un cadre conceptuel élargi



IV. Bénin, Madagascar et Niger : trois expériences en cours

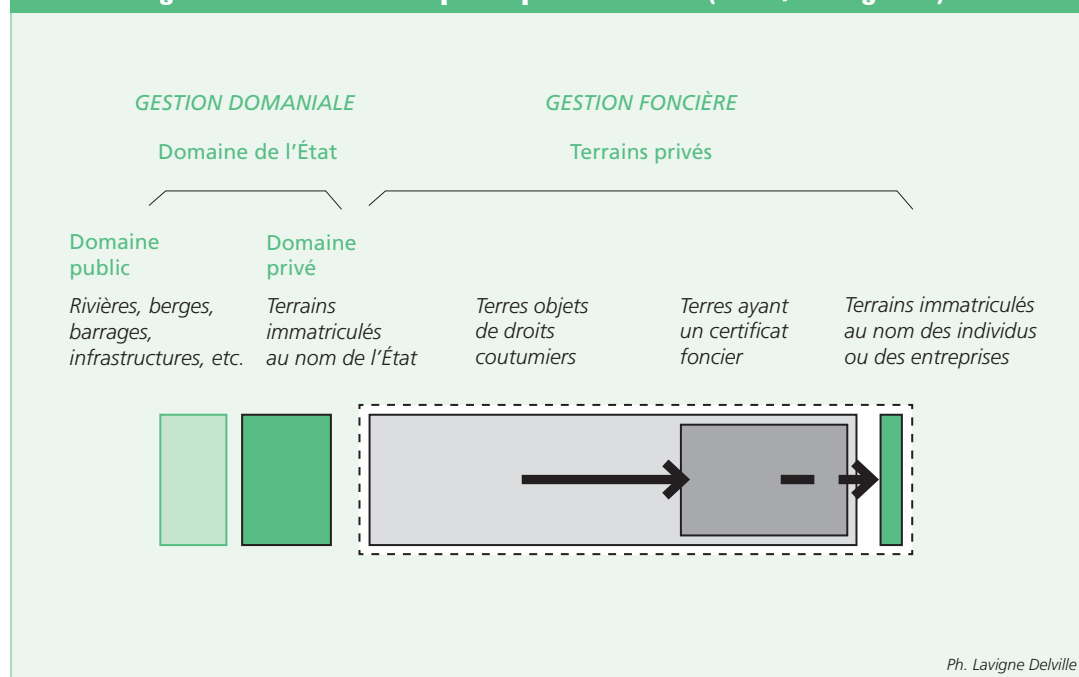
● Des fondements communs, des spécificités fortes

Avec des histoires différentes, le Bénin, le Niger et Madagascar s'inscrivent dans cette perspective : ils ont rompu avec la présomption de domanialité sur les terres non immatriculées, ouvrant ainsi la voie à la reconnaissance légale des droits locaux/coutumiers. Au Niger, le Code Rural donne même valeur identique aux attestations de propriété coutumière et au Titre foncier. Dans ce pays, la réflexion est partie fin des années 80 des questions de foncier rural, et de gestion de la coexistence des usages¹⁵. Du fait de la géographie du pays et de l'importance de l'élevage, gestion territoriale et gestion foncière sont étroitement liées. La Loi d'orientation du Code Rural date de 1993, et le dispositif se complète progressivement, avec la décentralisation et la mise en place des communes en 2004, et au fur et à mesure de la généralisation des instances de gestion foncière à l'échelle du territoire.

Dans les deux autres pays, la politique se centre sur les patrimoines fonciers des individus et des familles, laissant de côté la question des ressources naturelles et celle de la gouvernance du territoire. Au Bénin, la démarche des Plans fonciers ruraux a été expérimentée dans plusieurs sites pilotes depuis 1993 et s'est confrontée à la question de la complexité des droits locaux. La Loi portant régime foncier rural, de 2007, crée le « certificat foncier » attestant de droits « établis ou acquis selon la coutume ou les normes et pratiques locales » jusqu'à preuve contraire apportée devant le juge.

À Madagascar, la réflexion est partie de débats organisés par la société civile qui se sont appuyés sur différentes expériences de terrain, mais est passée plus rapidement à une Lettre de Politique foncière. La loi foncière de 2006 crée également les « Certificats fonciers » attestant d'une « propriété privée non titrée ».

Figure 5. Le schéma conceptuel après la réforme (Bénin, Madagascar)¹⁶



Ph. Lavigne Delville

15. Au Niger, les terres vacantes étaient considérées par le pouvoir colonial comme des terres de chefferie, dont la gestion dépendait directement et uniquement du chef. En 1962, une loi a supprimé ces terres de chefferie (du moins d'un point de vue juridique), au profit d'une présomption de domanialité pour les terres « vacantes », et une présomption de propriété à celui qui cultive pour les terres cultivées.

16. À l'heure actuelle, la mise en œuvre a débuté il y a peu et le nombre de certificats fonciers est encore limité (45 000 à Madagascar, 0 au Bénin où les textes d'application de la loi portant régime foncier rural sont en cours de validation).

Ces trois expériences combinent ainsi création de nouveaux statuts juridiques, durablement complémentaires à l'immatriculation, pour les terres « privées » (les certificats fonciers, les attestations de détention coutumière, etc.), et accordent aux communes un rôle central dans leur délivrance et leur administration.

Le schéma ci-dessus (*figure 5*), pour le Bénin et Madagascar, illustre la révolution par rapport à la situation antérieure (*figure 1*).

Les terrains non immatriculés (en zone rurale pour le Bénin, dans l'ensemble du territoire pour Madagascar) basculent dans les terres privées, réduisant ainsi le Domaine privé (de l'État et des collectivités locales) aux seuls terrains immatriculés en leur nom. Au fur et à mesure, ces terrains bénéficient de certificats fonciers. Contrairement à l'immatriculation, ce passage ne sera pas que théorique, car le statut juridique et les modalités de délivrance et de gestion sont conçues pour être accessibles et opératoires. Les terrains objets de certificats fonciers peuvent, de façon optionnelle et à la demande du détenteur, passer à l'immatriculation.

● Un rôle central aux collectivités locales

Au Niger, la démarche du Code Rural a débuté dans les années 90, et a intégré la décentralisation administrative de 2004, faisant de l'échelon communal un des échelons clés de la gestion foncière et territoriale. À Madagascar et au Bénin, les réformes foncières ont été préparées en même temps que la décentralisation et c'est aux collectivités locales qu'est confiée la responsabilité de créer un dispositif pour gérer les certificats fonciers, au sein de Guichets fonciers spécifiques à Madagascar, au sein des Services communaux des Affaires domaniales, foncières et environnementales au Bénin.

L'importance donnée aux collectivités locales dans ces trois expériences n'est pas un hasard. Il est vrai que, au quotidien, la gestion des terres est assurée à l'échelle des villages et que, de ce point de vue, les communes représentent un lieu de « centralisation » de la gestion foncière. De plus, le territoire communal ne correspond pas forcément aux espaces pertinents du point de vue des ressources naturelles ou des pouvoirs locaux ; la commune est une instance politique au risque d'une politisation accrue du foncier. Pour autant, les collectivités locales, démembrement de l'État dotées de la capacité juridique, réunissant des élus et dotées de services techniques, sont de ce fait l'échelon pouvant coupler proximité et service public, et construire cette conciliation du légal et du légitime qui est un enjeu clé des réformes foncières.

À travers ce nouveau service public, répondant clairement aux attentes de la population, la mise en place d'une gestion foncière communale est aussi une opportunité de construction d'une citoyenneté au niveau local et de consolidation des communes, sans oublier qu'à terme, il rend possible une future fiscalité foncière locale, accroissant les ressources financières des communes et leur possibilité d'investir dans l'aménagement de leur territoire.

● Des expériences d'origine « rurale » : quelle pertinence pour le milieu urbain ?

Dans les trois pays, la réflexion sur les stratégies de sécurisation foncière est partie du monde rural. C'est là que l'immatriculation est largement ou quasiment absente, là que la question de la diversité des droits locaux est la plus criante. Il n'en demeure pas moins qu'une part importante des espaces urbains connaissent la même situation d'informalité ou de semi-formalité, ou ne bénéficient que de droits précaires et révocables sur le Domaine privé, comme les permis d'habiter au Bénin. Il s'y pose les mêmes problèmes d'insécurité et de conflits sur les transactions foncières, de confrontation de normes, de procédures publiques complexes ou inaccessibles. L'acte de constatation du passage des terres agricoles au statut de terre habitée s'accompagne d'une réduction de l'éventail des droits exercés qui dès lors restent limités à celui de la propriété privée.

Par ailleurs, les processus de lotissement conduits par les services publics offrent à l'administration foncière locale l'opportunité de constituer un domaine public, chaque parcelle lotie étant frappée d'un coefficient dit de réduction pouvant atteindre 30 ou 40 % de sa superficie pour les besoins des voiries et des infrastructures socio-communautaires. Ces pratiques de réduction sont soupçonnées d'être le prétexte à des fraudes et actes de corruption de tout genre, qu'ils soient réels ou supposés. Les conflits qui en découlent et les revendications de transparence sont

semblables aux situations vécues en milieu rural. À ce titre, les expériences de simplification des procédures et d'inclusion des acteurs conduites en matière de gestion du foncier rural et discutées dans les trois pays qui nous intéressent ici devraient inspirer les acteurs de la gestion du foncier urbain. À Madagascar, la réforme foncière vaut d'ailleurs aussi bien en milieu urbain que rural.

V. Conclusion

Les chapitres suivants permettent de rentrer en détail dans ces trois expériences, leur histoire, leurs choix, leur état d'avancement au moment de l'atelier. À partir de cette mise en perspective, quelques questions émergent, structurantes pour la réflexion.

● Sur l'origine des réformes

- >> **Quels sont les grands choix des réformes, et à quels enjeux répondent-ils dans chacun des trois pays ?** Si elles s'inscrivent dans le champ contemporain du débat sur le foncier, ces trois réformes s'ancrent dans un pays, dans une histoire sociale et politique, dans des enjeux spécifiques.
- >> **Comment ces réformes ont-elles émergé ?** Le constat des blocages n'est pas nouveau. Quels sont les facteurs qui ont permis à ces réformes d'émerger, de prendre corps, de recevoir un soutien politique ?

● Sur leur contenu et modalités

- >> **Comment est organisée la gestion foncière à l'échelle communale ?** Quels sont les dispositifs institutionnels mis en place ou mobilisés pour cela ? Comment s'articulent-ils avec les instances de la décentralisation et les services communaux ? Comment s'articulent-ils avec les autres instances de gestion foncière et domaniale ? Quelles sont les responsabilités de ces organes ? Comment se fait concrètement la gestion foncière ?
- >> **Quels droits peuvent bénéficier d'une reconnaissance juridique, et par quelles procédures ?** On a vu qu'un enregistrement des droits opère nécessairement une sélection, plus ou moins pertinente et raisonnée, dans des ensembles plus complexes. Quels droits sont reconnus légitimes et pouvant bénéficier de la validation juridique ? Quelles sont les procédures d'identification et de validation des droits ? En quoi permettent-elles d'éviter les risques d'instrumentalisation ou d'erreur, de coupler réellement validation sociale des droits et validation juridique ?
- >> **Ces dispositifs valent-ils pour le milieu urbain ?** Ces trois expériences sont issues de réflexions et d'expérimentations menées en milieu rural. Ceci n'est pas un hasard. C'est dans le milieu rural que le dualisme juridique est le plus fort, l'intervention publique la moins prégnante, le rôle des instances coutumières ou néo-coutumières le plus incontournable. C'est en milieu rural que la question de la complexité des droits et de l'articulation des différents usages se pose le plus. Pour autant, la question du dualisme juridique et de la sécurisation foncière ne se pose pas qu'en milieu rural, et à Madagascar, la loi foncière vaut pour l'ensemble du pays, sans distinction entre rural et urbain. Ceci soulève un point de débat important : autant les spécificités du monde rural justifient des mesures spécifiques, autant la séparation entre rural et urbain pose des problèmes pratiques, en particulier sur le périurbain : quelles sont les limites de ces deux espaces ? Comment est gérée la frontière ? La pertinence de l'approche de sécurisation foncière pour le milieu urbain, d'une part, la façon de construire un cadre suffisamment englobant pour prendre en compte les caractéristiques des deux milieux d'autre part, seront des questions de débat.
- >> **Quelles articulations avec les autres régimes juridiques ?** Les nouveaux statuts juridiques élargissent la gamme des statuts possibles, mais ne remplacent pas les statuts existants. Quelles articulations et passerelles, en particulier par rapport à l'immatriculation ?

● Sur les processus de pilotage et de mise en œuvre

- >> **Comment ces processus sont-ils pilotés ?** Quelles instances en sont chargées ? Avec quel statut et quelles ressources humaines ? Quel est leur rattachement institutionnel ?

- >> **Quels besoins en ressources humaines et financières ?** De telles réformes demandent de nombreuses compétences, la création de fonctions et de postes nouveaux. Quels nouveaux métiers ? Comment développer les compétences nécessaires ? Quels sont les moyens financiers requis ? Quelle contribution du budget national ?
- >> **Quel rythme de mise en œuvre et d'extension de la réforme ?** De telles réformes ne se font pas en un jour. Il y a le temps de l'expérimentation ou de la négociation des objectifs, il y a le temps de l'apprentissage, puis celui de l'extension à grande échelle (Korten, 1980). Comment a été géré le dilemme entre une volonté d'aller vite et la nécessité de construire sur des bases solides ? Entre les pressions pour avancer et les résistances ?
- >> **Quels résultats actuels ? Quels risques éventuels ?** Où en est-on aujourd'hui ? Quels sont les acquis, les interrogations, les inquiétudes ? Quels sont les risques : risques sociaux liés aux impacts sociaux locaux de la réforme, risques de blocage par certains acteurs, risques liés au rythme de mise en œuvre ou au portage politique ?

À l'issue des cinq jours d'atelier, toutes ces questions n'ont pas été résolues, mais elles ont été collectivement débattues, permettant ainsi une vision plus claire de ces expériences, de leurs enjeux, de leurs avancées, et des questions qu'elles suscitent. ●

Bibliographie

D'Aquino P., 1998, « Le traitement et la gestion de l'information foncière », in : Lavigne Delville Ph. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, Coopération Française.

Augustinus C., 2003, *Handbook on Best Practices: Security of Tenure and Access to Land. Implementation of the Habitat Agenda*, Nairobi, UN-Habitat.

Binswanger H.P., Deininger K. et Feder G., 1993, « Power, distortions and reform in agricultural land markets », in : Berman and Srinivasan (eds), *Handbook of Development Economics*, vol. III, Amsterdam, Elsevier Science, p. 2 659-2 772.

Bruce J.W. et Migot-Adholla S.E. (eds), 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt publishing company, 282 p.

Chauveau J.-P., 2003, « Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits », in : Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Toulmin C., Le Meur P.-Y. (coord.), 2003, *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux. Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs*, Graf/Gret/IIED, p. 5-48.

Comité technique « Foncier et Développement », 2008, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre Blanc des acteurs français de la Coopération*, Synthèse, AFD/Ministère des Affaires étrangères et européennes, 37 p.

Comby J., 1995, « Comment fabriquer la propriété ? », *Études Foncières*, 66, 28-35.

Comby J., Gerber C., 2007, « Sécuriser la propriété foncière sans cadastre », Papier présenté au Symposium de la Banque Mondiale *Urban Land Use and Land Markets*, Washington DC, mai 2007.

De Soto H., 2005, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Flammarion.

Durand-Lasserve A., 2004, *La nouvelle coutume urbaine*, Note de synthèse soumise au Programme de recherche urbaine pour le développement (Prud), Paris, Isted et Gemdev, 12 p.

Durand-Lasserve A. et Selod H., 2007, *The formalisation of urban land tenure in developing countries*, Communication au World Bank's Urban Research Symposium, Washington, mai 2007, 47 p.

FIG - Commission 7, 2004, *Proceedings of the Expert Group Meeting on secure land tenure: « new legal frameworks and tools »*, UN-Gigiri à Nairobi, Kenya, 10-12 novembre 2004, FIG/UN-Habitat/Casle.

Fitzpatrick D., 2005, « 'Best Practice' Options for the Legal recognition of Customary Tenure », *Development and Change* 36(3) : 449-475.

Floquet A. et Mongbo R. L., 1998, *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agricole et urbanisation au Bas Bénin*, Weikersheim, Margraf.

Hesseling G., 1991, « Les citadins et le droit à la ville: des stratégies diversifiées », in : Le Bris et al., *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Karthala, p. 203-213.

Hesselin G. et Le Roy E., 1990, « Le droit et ses pratiques », *Politique Africaine* n° 40, p. 2-11. ►

Lavigne Delville Ph., 1988, « Sécurité foncière et intensification », in : Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération, Karthala, p. 264-292.

Lavigne Delville Ph., 2002, *Vers une articulation des modes de régulation foncière ? Avancées récentes et enjeux (Afrique de l'Ouest francophone)*, Contribution au séminaire régional sur les enjeux fonciers, Banque Mondiale, Kampala, 29 avril-2 mai 2002, 31 p.

Lavigne Delville Ph., 2006, « Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives 2006/2*, FAO, p. 18-25.

Lavigne Delville Ph. (dir.), 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération, Karthala, 744 p.

Le Roy E., 1998. « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 », in : Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Paris, Karthala, p. 383-389.

Lund C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in : Winter G. (ed.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala.

Mongbo R. L., 2000, « Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud Bénin : diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs », in : Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. (eds), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, interventions publiques et dynamiques locales*, Paris, Saint-Louis, Karthala, URED, p. 185-204.

Toulmin C., Traore S. (eds), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Interventions publiques et dynamique locales*, Paris / Saint-Louis, Karthala / Ured, p. 185-204.

Platteau J.-Ph., 1996, « The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa : a critical assesment », *Development and Change*, vol. 27, n° 1 : 29-86.

Platteau J.-Ph., 1998 b, « Droits fonciers, enregistrement des terres et accès au crédit », in : Lavigne Delville Ph. dir., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, Coopération Française, 293-201.

Raynaud C., 1997, « Transformation des rapports sociaux et dynamique d'usage des ressources : (1) naissance de la question foncière », in : Raynaud C. (dir.), 1997, *Sahels, diversité et dynamiques*.

Shipton P., 1988, « The Kenyan Land tenure Reform : Misunderstandings in the Public Creation of Private Property », in : Downs R. E. & Reyna S. P. (eds), *Land and Society in Contemporary Africa*, Hanover & London, University Press of New Hampshire.

La gestion foncière communale : objectifs, processus de la réforme et grandes options des dispositifs en place

I. Problématique

L'objectif de cette session était de permettre aux participants d'avoir, sur chaque pays, **une vue d'ensemble sur la réforme ayant introduit le principe d'une gestion foncière communale et d'en apprécier d'une manière globale, les tenants et les aboutissants**. Il s'agissait de donner à chaque participant une vision globale des processus en cours dans les trois pays, en vue d'un premier débat sur les processus et leurs options, et de permettre de rentrer dans le détail des stratégies opérationnelles, dans les sessions suivantes.

Pour chaque pays, les communicants devaient :

- >> **présenter les raisons qui ont amené au processus de réforme**, les principales étapes qui ont conduit à sa concrétisation et les acteurs qui ont joué des rôles majeurs dans le processus;
- >> **préciser les objectifs de la réforme, ses grandes options, les lignes de force du dispositif de gestion foncière proposé**;
- >> **préciser le statut juridique des droits ainsi sécurisés**;
- >> préciser **si elle concerne le rural ou l'urbain ou les deux**; si elle concerne les terres ou aussi les ressources naturelles renouvelables;
- >> présenter **les grandes lignes du dispositif de gestion foncière** (les instances impliquées et leurs prérogatives respectives, les modes de fonctionnement);
- >> préciser **ses articulations avec les autres dispositifs de gestion foncière** (l'immatriculation, le foncier urbain pour une gestion rurale, etc.);
- >> **présenter l'état actuel d'avancement du processus et ses perspectives**.

II. Retour sur les trois cas

Cette synthèse est basée sur les communications¹⁷ présentées durant l'atelier par :

- > **Abdoul Karim Mamalo** (secrétaire permanent du Code Rural), pour le Niger;
- > **Sylvestre Fandohan** (coordinateur national du ProCGRN) et **Bernardin Kakpo** (directeur départemental de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme Mono-Couffo), pour le Bénin;
- > **Rija Ranaivoarison** (coordinateur du Programme national foncier), pour Madagascar.

17. Les communications sont disponibles sur le CD et sur les sites Internet partenaires de l'évènement. Portail « Foncier et développement » : www.foncier-developpement.org. Site du GLTN : www.gltm.net. Site du Hub rural de Dakar : www.hubrural.org.

Le **Niger** est un pays sahélien, avec une grande importance de l'élevage et de l'agriculture. Le processus du Code Rural trouve son origine dans les sécheresses des années 80. Le Gouvernement cherchait à réduire les conflits croissants dans le monde rural, et à sécuriser les activités agricoles et pastorales. Les réflexions ont débuté dans les années 80 et se sont concrétisées par la Loi portant principes d'orientations du Code Rural en 1993. Le Code Rural rassemble un ensemble (encore en cours) de textes régissant l'exploitation et la gestion des terres et des ressources naturelles renouvelables au Niger. Il est piloté par un Secrétariat permanent, sous l'égide d'un Comité national du Code Rural, comité interministériel qui regroupe les neuf ministères concernés par les questions foncières, et qui supervise l'extension progressive du dispositif dans le pays et l'élaboration des textes.

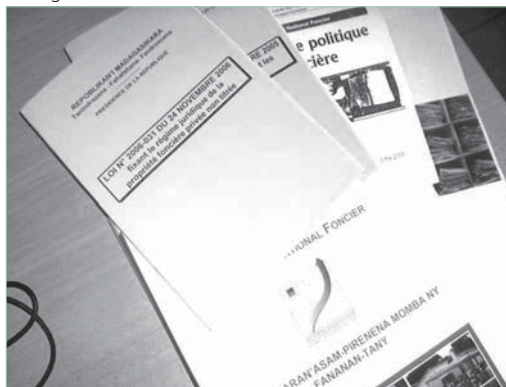
Le Code Rural a pour but de permettre une exploitation paisible et durable des terres et des ressources naturelles. Les droits locaux, sur les terres et les ressources naturelles, sont reconnus au même niveau que le Titre foncier, et peuvent bénéficier, à la demande, d'actes juridiques. À chaque niveau administratif, une Commission foncière regroupe les principaux acteurs concernés (administration, autorités coutumières, représentants des groupes d'acteurs), autour des problèmes qui relèvent de son niveau territorial. Au niveau régional, les COFO définissent un schéma d'aménagement foncier. Au niveau local, les COFO (communales et villageoises) appuient la chefferie dans la conciliation des conflits fonciers qui relèvent de leur compétence, délivrent et formalisent des actes juridiques (contrat de gage coutumier, de location, de prêt + attestation de détention coutumière, de vente, de donation). Le niveau communal a été ajouté à ce dispositif suite à la décentralisation de 2004.

Au **Bénin**, la réflexion sur la sécurisation foncière trouve son origine dans les conflits et les problèmes d'insécurité foncière en milieu rural, et dans les expériences de terrain (les Plans fonciers ruraux) menées par un projet, le PGRN/PGTRN (Programme de gestion des ressources naturelles / Programme de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles), sous tutelle du ministère de l'Agriculture. En 1999, le Gouvernement mandate un Comité des experts nationaux pour préparer un avant-projet de loi portant régime foncier rural, votée en 2007 après de nombreux débats publics et un travail de préparation de la mise en œuvre.

Selon la loi, les terres « objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les normes et pratiques locales » font partie des terres privées et non plus du Domaine privé de l'État. Ces droits sont protégés par la loi. À leur demande, les villages peuvent bénéficier d'opérations de Plan foncier rural, aboutissant à la délivrance de Certificats fonciers sur les parcelles identifiées et où les droits font consensus. Ce nouveau statut juridique vaut « présomption de droit acquis » jusqu'à décision contraire du tribunal, et transmissible, cessible et utilisable en garantie jusqu'à décision contraire du tribunal. La parcelle bénéficiant d'un certificat peut à la demande faire l'objet d'une immatriculation.

La gestion foncière relève de la commune, à travers un double niveau communal et villageois. Le dispositif PFR est sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, qui peut déléguer sa maîtrise d'ouvrage à une institution publique. Depuis la création d'un ministère en charge de la réforme foncière, la réflexion en cours sur la politique foncière au Bénin vise à mieux articuler gestion foncière rurale et urbaine, dans un cadre unique et cohérent.

Madagascar



Madagascar



À **Madagascar**, les Titres fonciers sont plus nombreux, du fait d'une politique coloniale de peuplement, et le service des Domaines est déconcentré. La crise de la domanialité est tout aussi forte, l'insécurité foncière aussi. La compétence foncière communale trouve son origine dans des projets de gestion de terroir et a été rendue possible grâce à une volonté politique nationale de décentraliser la gestion foncière. Elle a été définie dans une déclaration de politique foncière, sur la base de quelques expériences de terrain.

La politique foncière veut répondre à la demande massive en sécurisation foncière, à des coûts et dans des délais acceptables, par la formalisation des droits non écrits et par une sauvegarde et une régularisation des droits écrits. Votée en 2006, la loi sur la « propriété foncière non titrée » crée le certificat foncier comme document qui formalise le nouveau statut juridique de la « propriété non titrée », cessible, transmissible, utilisable en garantie pour du crédit. Elle vise à offrir une solution opératoire aux populations, en milieu rural et urbain, avec ce nouveau statut, et la mise en place de « guichets fonciers » à l'échelle des communes pour administrer ces droits. Parallèlement, une sauvegarde de la documentation foncière des Domaines est lancée.

- > Les trois processus s'étendent sur la durée, et résultent de longs processus de maturation. Ils sont encore incomplètement mis en œuvre.
- > Dans les trois cas, l'origine de la réflexion est le monde rural, du fait des spécificités des droits locaux (et de la question de l'élevage pour le Niger), elle s'étend à l'urbain pour Madagascar, où la loi sur la propriété privée non titrée ne fait pas de différence entre milieu urbain et rural. La question de l'articulation avec le foncier urbain, ou de la politique foncière globale, est traitée différemment d'un cas à l'autre.
- > Les trois cas articulent des mécanismes de reconnaissance/sécurisation systématiques des droits locaux, (mais à la demande des villages) au Bénin, à la demande des individus pour le Niger et Madagascar. Ils cherchent à sortir du dualisme juridique hérité de la colonisation en offrant la possibilité pour les acteurs ruraux d'obtenir une reconnaissance de leurs droits, sous d'autres formes que le seul Titre foncier. Ils créent ou systématisent donc des statuts juridiques nouveaux et complémentaires à l'immatriculation.
- > Dans les trois cas, la commune joue un rôle central dans la gestion foncière, en articulation avec le niveau villageois au Bénin, et avec les différentes échelles administratives au Niger.

III. Principaux points de débat

● Les droits locaux/coutumiers : comment concilier et réconcilier légitimité et légalité ?

La question foncière dans les pays du Sud se caractérise par un dualisme juridique avec d'un côté un régime « coutumier », essentiellement oral, régi par des normes locales, et de l'autre un régime de droit écrit, basé sur la propriété privée individuelle. Dans certains pays comme aux Comores, cette catégorisation se complexifie sous l'effet des enjeux religieux, et distingue ainsi le droit coutumier, le droit moderne et le droit coranique.

Le régime de l'immatriculation n'a pas offert de réponses opératoires aux demandes de sécurisation foncière. Il est souvent en crise profonde comme à Madagascar. Parce que basés sur l'oralité, les systèmes fonciers locaux ou coutumiers sont parfois présentés comme étant sources d'insécurité foncière et de conflits. Suivant cette acceptation, les transactions et droits des populations ne seraient ainsi pas garantis et peuvent être aisément remis en cause en l'absence de preuves écrites. Les régimes coutumiers n'ont néanmoins pas que des insuffisances. Ils développent souplesse et capacité d'adaptation, et s'ajustent ainsi aux mutations et évolutions à l'œuvre localement. Mais surtout, ils représentent l'immense majorité des terres et sont légitimes aux yeux des populations locales. C'est à ce titre qu'ils sont aujourd'hui pris en compte, dans des démarches visant à « réconcilier le légal et le légitime » en offrant des dispositifs publics de formalisation et

de sécurisation des droits locaux. Comme le montre bien le schéma de Madagascar, cette nouvelle « offre institutionnelle » est la seule façon de sortir du blocage de l'immatriculation, où très peu de gens bénéficient de droits garantis par l'État.

Les trois cas reposent sur une claire reconnaissance de la légitimité des droits locaux, qu'on les nomme « coutumiers » comme au Niger et au Bénin, ou « propriété privée non titrée » comme à Madagascar, et sur la mise en place de nouveaux statuts juridiques, garantis par les autorités locales et ayant toutes les caractéristiques du droit légal de propriété.

Au Niger par exemple, le Code Rural ne fait ni de distinction ni de hiérarchie entre droit dit moderne et droit dit coutumier. Du fait du rôle important joué par la chefferie au Niger (où elle a une position reconnue par la constitution) et parce que la question foncière est d'abord une question coutumière, toutes les institutions du Code Rural intègrent les acteurs et autorités issus de la coutume. Les Commissions regroupent des acteurs variés, ce qui assure que ses actes soient à la fois légaux et légitimes.

● Cadre politique et cadre législatif

À Madagascar, la politique foncière a été définie dans une Lettre de Politique foncière, adoptée par le Gouvernement en 2005, avant la préparation des lois correspondantes. Au Niger, les textes ont été votés sans documents de ce type, sans politique explicite. Au Bénin en matière de foncier rural, le ministère de l'Agriculture s'est doté d'une déclaration de politique de développement agricole et rurale, récemment complétée par un schéma directeur qui fixe les grandes options et choix stratégiques en matière de développement agricole et rurale, et intègre la sécurisation foncière rurale et les PFR. Par ailleurs, la réflexion en cours sur la politique foncière au Bénin aboutira à un Livre blanc, en cours d'élaboration, qui prendra en compte les enjeux fonciers en milieu urbain et proposera des grandes options et choix stratégiques du foncier au Bénin. Un des débats majeurs concerne la place accordée à l'immatriculation, que certains défendent comme la référence unique en termes de droits de propriété, alors que d'autres, en milieu rural comme en milieu urbain, prônent des approches alternatives, plus ouvertes sur la réalité des pratiques.

Au Niger, le Code Rural est l'arsenal juridique de la politique foncière rurale, qui comprenait, en 2007, 21 textes de loi, ordonnances, décrets et arrêtés. Ce dispositif ne propose pas simplement des modalités juridiques de sécurisation des droits sur la terre et de leur usage, mais également des outils de gestion et de protection des ressources naturelles (eau, forêt, etc.). Mais il n'existe pas de cadre politique en tant que tel : c'est l'ordonnance de 1993, fixant les principes d'orientation du Code Rural, qui le définit. Pour autant, pour certains intervenants, le cadre législatif mis en place est le meilleur moyen de formaliser la vision politique d'un gouvernement.

● L'ancrage institutionnel et le pilotage politique des réformes

Le foncier est une question multidimensionnelle et transversale, qui renvoie à de nombreux secteurs (développement agricole, aménagement du territoire, etc.). C'est un objet qui concerne de nombreuses Directions techniques de différents ministères. Les réformes à l'œuvre mobilisent et impliquent de nombreux acteurs. À qui revient le leadership du pilotage politique des réformes ? Quelles sont les structures et dispositifs de coordination mis en place pour organiser et mener à bien les réflexions et les actions ? Quelle place est faite dans ces dispositifs à l'implication et la concertation avec la société civile ?

Dans les trois cas, l'initiative est venue du ministère de l'Agriculture, ce qui est logique puisque c'est en milieu rural que le débat sur la pertinence du Titre foncier est le plus vif. À Madagascar, la coordination du processus était au début au Secrétariat général du ministère de l'Agriculture (au même rang que la Direction des Domaines et des Services fonciers) avant d'être rattachée au ministère de la Réforme foncière des domaines et de l'aménagement du territoire, récemment créé. Au Niger, c'est le Secrétariat permanent du Code Rural, institution publique autonome, qui anime les réflexions et travaux du Comité national du Code Rural où siègent les différents ministères en lien avec la gestion des ressources naturelles et le foncier (le ministre de l'Agriculture [président] ; le ministre de l'Élevage [vice-président] ; le ministre de l'Environnement ; le ministre de l'Hydraulique ; le ministre de la Justice ; le ministre de la Défense ; le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ; le ministre de l'Aménagement du territoire ; le ministre chargé des Domaines).

Au Bénin, le processus a commencé à l'initiative du ministère de l'Agriculture, mais intègre à part entière la décentralisation. La loi donne aux communes la maîtrise d'ouvrage des PFR réalisés sur leur territoire, et au ministère de l'Agriculture la tutelle de l'instrument du Plan foncier rural. Un ministère en charge de la réforme foncière a été créé. Les débats en cours préciseront le cadre institutionnel de la gestion foncière au Bénin et les modalités de coordination entre acteurs.

● Le financement des dispositifs mis en place

Le financement des dispositifs de gestion foncière est une condition de viabilité. L'exemple des Registres Fonciers Urbains (RFU) au Bénin, dispositif de fiscalité foncière urbaine, montre qu'une fiscalité foncière légère peut être opératoire : les recettes des RFU sont deux fois supérieures aux coûts de fonctionnement de l'outil. Comment les plus-values sont-elles aujourd'hui réinvesties ? Le taux de recouvrement ne permet-il pas d'envisager un autofinancement de l'outil permettant ainsi de le pérenniser et de s'affranchir des financements extérieurs ?

Le RFU est un outil nouveau, actuellement en cours d'expérimentation et de consolidation. Le processus de décentralisation, et la mise en place des communes qu'il consacre, sont par ailleurs eux aussi assez récents (2002-2003) et demandent à être renforcés, un des axes d'un tel renforcement des communes étant leur autonomie tant sur un plan technique que financier en matière de gestion foncière. C'est pourquoi la priorité est aujourd'hui mise sur le renforcement des capacités des communes à prendre en charge la gestion de cet outil au niveau des communes dans lesquelles il est mis en œuvre, en même temps que l'on envisagerait toute pérennisation et généralisation à l'échelle du territoire national et dans le cadre d'une politique foncière globale. ●

Les dispositifs institutionnels et les mécanismes de la gestion foncière communale

I. Problématique

Cette session avait pour objectif de permettre une première discussion approfondie des mécanismes de la gestion foncière communale, et des dispositifs institutionnels qui en sont responsables.

- >> **Une gestion foncière durable repose sur des instances chargées de la gestion foncière.** *Quelles sont ces instances ? Quelles sont leurs prérogatives, leur composition ? Quel est leur insertion institutionnelle et quels sont leurs rapports avec les conseils communaux, les pouvoirs locaux, les organisations paysannes, les services techniques, les services domaniaux ?*
- >> **Pour exercer leurs responsabilités, ces instances ont besoin d'outils, de registres, de procédures, définissant les actes qu'elles peuvent et doivent réaliser, et les façons de les réaliser.** *Quelles sont les tâches de ces instances de gestion foncière communale (validation de droits et délivrance de certificats, enregistrement des mutations, actualisation de l'information foncière, etc.) ? Quels sont les outils dont ils disposent pour la gestion foncière (registres, supports cartographiques, informatisés ou non, etc.) ?*
- >> **La gestion foncière représente pour les communes une nouvelle tâche, impliquant du personnel, des compétences, des moyens financiers. Elle doit être viable financièrement et donc disposer de ressources adéquates.** *Les communes trouvent-elles aisément le personnel dont elles ont besoin ? Comment est-il formé ? Quel est le mode de financement de ces instances ? Quels sont les grands enjeux en termes de pérennité ?*

Les enjeux liés à ces questions ont été approfondis dans les groupes de travail¹⁸.

II. Retour sur les trois cas

Cette synthèse est basée sur les communications¹⁹ présentées durant l'atelier par :

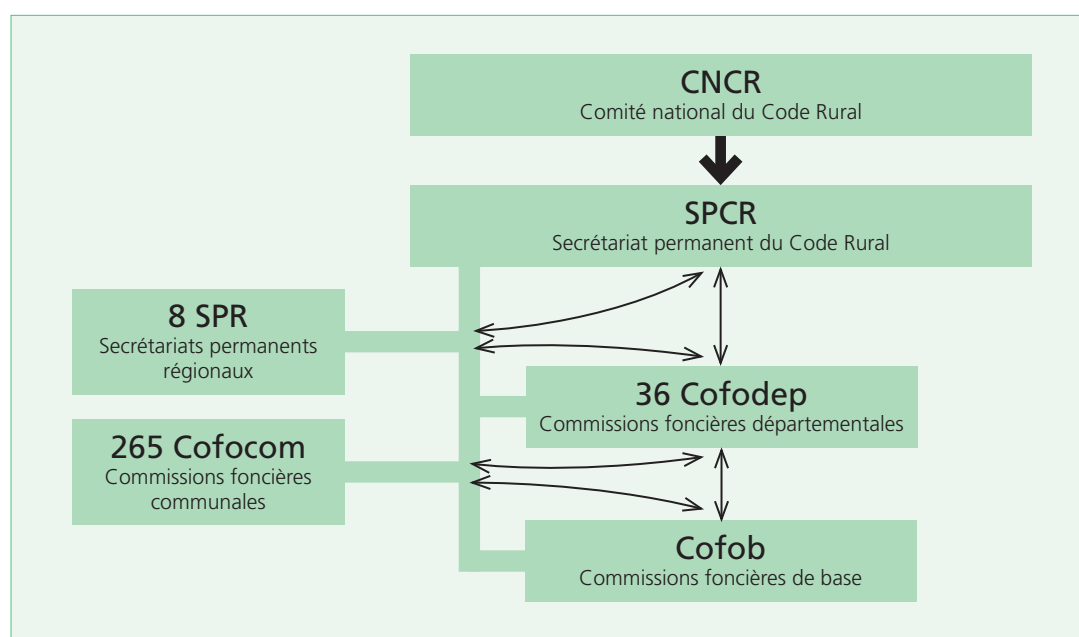
- > **Maman Sani Amadou** (géographe aménagiste au Secrétariat permanent du Code Rural), pour le Niger ;
- > **Martin Hounkpodote** (coordonnateur CO/PFR-MCA), pour le Bénin ;
- > **Zo Ravelomanantsoa** (responsable de la composante gestion foncière décentralisée du Programme national Foncier), pour Madagascar.

18. Se référer au chapitre 7 : « Questions ouvertes ».

19. Les communications sont disponibles sur le CD et sur les sites Internet partenaires de l'évènement. Portail « Foncier et développement » : www.foncier-developpement.org. Site du GLTN : www.glt.net. Site du Hub rural de Dakar : www.hubrural.org.

Au **Niger**, le dispositif institutionnel de la gestion foncière s'inscrit dans l'organisation administrative. À chaque échelle (du village au département), une Commission foncière est créée, qui regroupe les principaux acteurs concernés, cadres de l'administration, autorités coutumières, représentants des utilisateurs des terres et des ressources naturelles. Cette Commission a pour rôle de mettre en œuvre une gouvernance des terres et des ressources naturelles : elle assure la diffusion des textes du Code Rural, gère le schéma d'aménagement foncier (niveau régional) et le « dossier rural » traite les dossiers correspondant à ses prérogatives spatiales, encadre les Commissions de niveau inférieur. Du fait de sa composition, les décisions des Commissions sont censées produire des arbitrages consensuels, résultant de consensus entre les différentes sources de légitimité. Les Commissions communales ne sont qu'un des niveaux, qui prend de l'importance du fait de la décentralisation. Elles sont présidées par le maire et ont pour prérogatives spécifiques la délivrance des titres fonciers en zone rurale, en collaboration avec la COFO départementale, la sécurisation des ressources partagées et le contrôle de leur mise en valeur, la gestion du dossier rural et la mise en place et l'encadrement des commissions foncières de base.

Les outils des Commissions foncières sont le schéma d'aménagement foncier (SAF) qui décrit le territoire, les ressources, et les choix concernant l'exploitation du milieu, et le dossier rural où sont archivés toutes les décisions, tous les actes juridiques réalisés par les COFO. Les Commissions se réunissent sur demande, et les membres concernés descendent sur le terrain en cas de besoin. En particulier, elles délivrent les « attestations de détention coutumière » et participent à la résolution des conflits. Les frais de déplacement sont pris en charge par les demandeurs (ou par la personne déboutée en cas d'arbitrage de conflit). Il n'y a donc pas de personnel permanent et un fonctionnement en pratique assez souple.



À **Madagascar**, les communes sont le lieu principal de la gestion foncière locale, qui concerne essentiellement les droits fonciers des individus et des familles (la question des ressources naturelles n'est pas traitée et relève d'autres dispositifs). Le travail d'élaboration du PLOF (Plan local d'occupation foncière ; cartographie du territoire communal, localisant le territoire de la commune, le statut juridique des différents espaces en son sein, et les différentes parcelles objets de droits formels) est réalisé à l'échelle de la commune, la Commission de reconnaissance locale, qui va sur le terrain reconnaître les terrains, est constituée à l'échelle communale, les « guichets fonciers » (l'instance administrant les certificats fonciers) font partie des services techniques communaux (des guichets intercommunaux sont possibles, là où cela se justifie). Le dispositif communal a une responsabilité en termes d'arbitrage de conflits, quand les Commissions de reconnaissance locale ne parviennent à régler les oppositions lors des descentes sur terrain. Les Titres fonciers sont gérés au niveau des services déconcentrés des Domaines, qui devraient partager la même information cartographique.

Deux instances sont donc opératoires pour les certificats fonciers : la Commission de reconnaissance locale, constituée d'un représentant de la commune, du chef de Fokontany (hameau) et de deux notables, qui fait la constatation des droits sur le terrain et émet le PV permettant la délivrance du certificat foncier ; l'équipe du Guichet foncier, instance technique qui tient à jour l'information foncière (PLOF, parcellaire, registre des détenteurs de certificats fonciers), instruit les demandes de certificat foncier et enregistre les mutations. Les certificats sont signés par le maire.

Au **Bénin**, le dispositif est explicite dans la loi 2007-003 portant régime foncier rural, mais n'est pas encore opérationnel sur le terrain. Comme à Madagascar, le dispositif de gestion foncière locale est organisé à l'échelle communale : le Service communal des affaires domaniales et environnementales se voit doté d'une section « foncier », qui tient à jour la documentation foncière (graphique et littérale) et enregistre les mutations. Le maire signe les certificats fonciers. Il s'appuie sur une Commission communale de gestion foncière (COGEF), officiellement composée d'élus et de représentants des groupes d'intérêt (agriculteurs, éleveurs, femmes). La COGEF est aussi censée examiner les demandes de concession rurale sur les terres relevant du Domaine privé de la commune ou de l'État.

Les opérations PFR (les opérations d'enquêtes socio-foncières et de levés de parcelles aboutissant à la production de la documentation foncière et à la délivrance des certificats) se font à la demande des villages et sont réalisées par des opérateurs spécialisés. Le dispositif communal reçoit la documentation foncière ainsi constituée et validée et émet les premiers certificats, puis commence alors son rôle technique « d'administration des droits » (enregistrement des mutations, délivrance de nouveaux certificats après vente, héritage, morcellement, etc.). La commune n'a pas de rôle dans l'identification des droits.

Le dispositif de gestion foncière est très décentralisé : les opérations PFR (et donc la documentation foncière) se font à l'échelle du village ; le suivi des opérations PFR, d'abord, puis l'enregistrement des transactions (mutations, contrats de faire-valoir indirect) se fait au niveau des Sections villageoises de gestion foncière (SVGF), démembrement de la Commission communale, composée de représentants des différents groupes d'acteurs. La SVGF fait ensuite remonter au service communal les dossiers demandant des modifications des certificats fonciers. Une Section d'arrondissement existe aussi.

Par ailleurs, la loi donne aux communautés locales le droit de définir les règles de gestion des ressources naturelles sur leur territoire, dans le respect des lois, règles auxquelles la commune donne force de « loi locale » en promulguant un arrêté communal.

- > Madagascar et le Bénin ont mis en place des dispositifs assez proches, fondés sur 1) la délivrance de certificats fonciers au niveau communal ; 2) la mise en place d'une instance d'administration des certificats fonciers (tenue à jour de la documentation, enregistrement des mutations et émission de nouveaux certificats) en tant que service communal ; 3) la mise en place d'une instance hybride couplant élus et représentants des utilisateurs (Madagascar), équipes spécialisées et représentants des utilisateurs (Bénin) pour la validation des droits.
- > Dans les deux cas, ce dispositif est un dispositif prévu pour être durable, complémentaire à l'immatriculation. La quasi-totalité de l'espace est censé, à terme, intégrer ce système, au coût bien moindre que le Titre. Le passage du certificat foncier au Titre foncier est possible, à la demande.
- > Plus décentralisé, le dispositif béninois comprend en outre un niveau villageois qui est le premier niveau d'enregistrement des mutations, ce qui correspond aussi à la diversité des droits concernés (cf. session 4), et un rôle sur la gestion des ressources naturelles. Il intègre aussi un mécanisme de « concessions rurales » sur le Domaine privé.
- > Ces deux dispositifs sont centrés sur la formalisation des droits fonciers locaux des individus et des familles, et sur l'administration des certificats fonciers. Ce qui n'épuise pas la notion de « gestion foncière ».
- > En contraste, le Niger organise un ensemble de Commissions foncières aux différentes échelles territoriales. Celles-ci ont pour vocation la gouvernance foncière, c'est-à-dire l'organisation de l'exploitation des terres et des ressources à l'échelle du territoire. Cette organisation multi-niveaux correspond à une prise en compte effective des ressources naturelles dans un contexte où l'élevage mobile joue un rôle essentiel dans l'économie locale. Il n'y a pas de dispositif systématique d'identification des parcelles, les COFO délivrent à la demande un certain nombre d'actes.

III. Principaux points de débat

● Quelle échelle pour une gestion foncière décentralisée légitime et répondant aux enjeux de sécurisation des populations ?

À Madagascar comme au Bénin, le dispositif de gestion du foncier est pleinement intégré dans le dispositif communal. Au Niger, le dispositif de gestion du foncier fait partie d'un système plus large à plusieurs niveaux dont celui de la commune. L'accent est mis sur l'exploitation des ressources naturelles dans une logique d'aménagement du territoire et de coordination des différents usages en milieu rural (agricoles, pastoraux, etc.).

La commune a l'avantage d'être un espace couplant légitimité (à travers les élections) et statut public (de collectivité territoriale). Le Conseil communal ou le maire peuvent donc se voir confier par l'État des prérogatives régaliennes (attestations de droits fonciers). Pour autant, la légitimité des communes à gérer le foncier fait débat :

- >> au quotidien, le foncier est géré à l'échelle des villages ; du point de vue local, la commune représente ainsi un lieu de « centralisation ». Au Niger comme au Bénin, le niveau villageois est reconnu comme un premier niveau de gestion foncière, la commune étant mobilisée pour les actes juridiques ;
- >> les découpages administratifs ne correspondent pas forcément aux territoires locaux/coutumiers. Parce que l'administrateur n'a pas toujours tenu compte des trames territoriales existantes, on trouve aujourd'hui des cas où des territoires villageois sont à cheval sur plusieurs communes, ce qui n'est pas sans poser problèmes pour mettre en place une gestion foncière à l'échelle communale ;
- >> du point de vue des ressources naturelles et en particulier de l'eau ou des pâturages, les espaces pertinents dépassent souvent les frontières communales ;
- >> la commune est une instance politique, avec des risques de politisation du traitement du foncier.

Les choix faits entérinent le fait que, puisque les villages n'ont pas de personnalité juridique, la commune est le niveau le plus bas où des actes juridiques peuvent être pris. C'est aussi une échelle de (relative) proximité, où les populations peuvent aller pour leurs problèmes fonciers, demander un certificat, faire enregistrer une mutation, etc. Diverses mesures permettent de mieux gérer l'articulation entre espace communal et espace pertinent :

- >> la prise en compte du niveau villageois comme premier niveau de gestion foncière (Bénin, Niger) ;
- >> une répartition des prérogatives entre les COFO en fonction du territoire pertinent, dans une logique de subsidiarité (Niger) ;
- >> des accords intercommunaux pour des pâturages relevant de plusieurs communes ;
- >> etc.

Par ailleurs, les services communaux de gestion foncière ont avant tout un rôle technique, et les Commissions ou Comités regroupent toujours des acteurs variés, élus, services techniques, représentants des populations, pour minimiser les risques de politisation.

● Certificat Foncier versus Titre foncier

Les Certificats fonciers sont un nouveau statut juridique, pour les terres privées. Ils attestent d'une « propriété privée non titrée » à Madagascar, de « droits établis ou acquis selon la coutume ou plus généralement les normes et les pratiques locales » au Bénin. L'innovation que représente le certificat vise à sortir du dualisme juridique d'origine coloniale, selon lequel seul le Titre foncier est un droit de propriété reconnu, ce qui bascule toutes les terres non immatriculées dans l'informalité.

Certains participants questionnent la pertinence de créer des dispositifs à deux statuts et soulignent la confusion qui peut en découler pour les populations. Le certificat foncier est-il une fin en soi, une réponse pertinente aux enjeux et attentes de sécurisation foncière des populations ?



Ou est-il un simple moyen/une étape pour accéder au titre foncier ? S'il confère les mêmes droits et prérogatives qu'un titre foncier, pourquoi dès lors créer un dispositif à deux vitesses ?

À Madagascar comme au Bénin, les nouvelles lois foncières abolissent la présomption de domanialité sur les terres non immatriculées : ce sont des terrains privés, ils peuvent bénéficier d'une reconnaissance juridique. À Madagascar, la création du certificat répond très clairement au constat de la crise de la domanialité²⁰ et se veut une réponse durable : il a toutes les caractéristiques d'un droit de propriété ; il a un coût et une durée d'établissement bien moindre. Il est établi par la commune, reconnu par les juridictions nationales mais non garanti par l'État contrairement au Titre foncier (les cadastres juridiques, où l'État garantit la propriété, sont l'exception à l'échelle mondiale ; la procédure de l'immatriculation ne relève pas du Code Civil, mais bien de procédures spécifiquement coloniales). Il peut donc être contesté devant les tribunaux, ce qui devrait être rare vu les procédures d'établissement. C'est au moment de l'élaboration de la lettre de politique foncière que cela a été tranché et que le certificat foncier a été défini comme une finalité en soi. Le certificat foncier a pratiquement la même valeur juridique que le titre foncier, sauf que les procédures d'obtention sont moins lourdes et coûteuses pour les populations. Dès lors, l'intérêt pour un paysan de transférer un certificat foncier en titre foncier est limité.

Au Bénin, le choix est le même : le certificat est transmissible, cessible, utilisable en garantie pour le crédit ; il vaut « présomption de droits jusqu'à établissement du contraire devant un tribunal », et il ne peut donc être remis en question qu'avec des arguments solides, montrant que la procédure n'a pas été respectée.

Au Niger, l'ordonnance 93-015 portant principes d'orientation du Code Rural stipule que « les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit ». Dès lors, il n'y a pas de hiérarchie entre un Titre foncier et une Attestation de détention coutumière.

Dès lors que les procédures d'établissement sont rigoureuses et donnent une validation juridique à des droits faisant consensus à l'échelle locale, les risques de contestation sont faibles. Le fait que les Certificats puissent être contestés devant le tribunal, loin d'être une faiblesse, peut être vue comme un atout : on sait que les procédures d'immatriculation sont rarement respectées jusqu'au bout, qu'il y a de nombreuses erreurs ou abus de pouvoir : le fait de délivrer un titre inattaquable organise l'impunité sur ces erreurs ou malversations, et donc la spoliation des victimes.

Il ne s'agit donc pas d'un système à « deux vitesses », offrant une solution de second rang aux populations (par rapport à un Titre foncier qui resterait la finalité), mais bien d'un système complémentaire voire alternatif, visant à répondre à la crise de la Domanialité et de l'immatriculation. Ceci est difficilement acceptable pour certains, pour qui le Titre foncier doit rester la référence absolue, et voudraient voir dans le certificat une simple étape transitoire vers l'immatriculation et le Titre foncier. D'autres au contraire, y compris des élus locaux, considèrent que le Titre foncier, héritage colonial, est une disposition archaïque, qu'il n'est pas opératoire et ne répond pas aux besoins de sécurisation foncière des populations et qu'il faut « le laisser mourir » à travers l'alternative offerte par le dispositif des certificats fonciers.

20. Cf. communication, section précédente.

● Est-il nécessaire de délimiter et borner les parcelles bénéficiant d'un certificat foncier ?

Au Bénin, les levés de parcelle pour les Opérations PFR se sont d'abord faits à la planchette, avant que des GPS soient utilisés. La précision n'était au départ pas jugée indispensable, vu que les limites sont identifiées sur le terrain et que l'enjeu essentiel porte sur les droits (qui ? quels droits ?) plus que sur les limites. La loi prévoit que les limites des parcelles doivent être matérialisées, par des bornes végétales ou tout autre moyen. Dans le cadre de la réflexion actuelle sur la politique foncière, les géomètres poussent à une plus grande précision des levés, pour qu'ils correspondent aux exigences de l'immatriculation, et à mettre des bornes en ciment aux limites des parcelles. Il est prévu dans le cadre du projet MCA-Bénin la mise en place de stations GPS permanentes, permettant une grande précision des levés GPS.

Ces acteurs s'interrogent sur le niveau de précision des levés topographiques et du travail cartographique fait à Madagascar, en même temps qu'ils s'étonnent de l'absence de matérialisation des limites des parcelles faisant l'objet d'un certificat foncier. La loi malgache d'octobre 2005 ne prévoit en effet pas de matérialisation systématique des parcelles : le repérage de terrain et le dessin de la parcelle sur le PLOF suffisent (dans les zones de rizières, les limites des parcelles sont facilement visibles sur les photographies aériennes utilisées pour le PLOF). La procédure de reconnaissance n'implique pas de levé de parcelle, et ne mobilise ni topographe, ni géomètre. Ceci a l'avantage de réduire considérablement les coûts, sans poser de problème pratique. Les populations sont cependant évidemment libres de mettre en place des repères sur le terrain si elles le souhaitent. Cette matérialisation n'est néanmoins dans la plupart des cas pas nécessaire, les limites étant visibles sur le terrain, connues localement et faisant objet d'un consensus dans le cadre de la certification.

Par ailleurs, si un détenteur de certificat juge nécessaire de passer au Titre foncier, par exemple parce qu'il fait des investissements lourds sur sa parcelle, il bénéficie d'une procédure simplifiée, mais fait faire, à ses frais, la procédure de bornage.

● La gestion foncière, un service public d'intérêt général ? Des enjeux pour la pérennisation des dispositifs de gestion foncière communale

Un dispositif de gestion foncière n'a de sens que s'il est institutionnalisé et pérenne. La question de la pérennisation des dispositifs de gestion foncière est un enjeu fort, qui appelle la mise en place de mécanismes financiers et institutionnels adéquats. Dans les trois pays, la question demeure incomplètement résolue²¹.

Au Niger, le dispositif de gestion foncière est totalement intégré au dispositif administratif. Les coûts sont seulement des coûts de fonctionnement (déplacements des COFO sur le terrain, etc.) qui sont pris en charge pour partie par les usagers (les plaignants lors d'une demande d'arbitrage, etc.), pour partie par le budget communal. Certaines COFO ont bénéficié de financements externes, en particulier pour l'équipement, parfois le fonctionnement.

21. Un groupe de travail s'est consacré à cette question. Cf. chapitre 7, section III.

Madagascar



Bénin



Au Bénin et à Madagascar, la question de la couverture des coûts reste encore en suspens, faute de références sur les coûts réels de fonctionnement. L'intégration de ces dispositifs aux communes fait que le personnel est pris en charge par les communes. La délivrance des certificats est payante, mais il ne faut pas que son prix soit dissuasif, au risque que les populations ne viennent pas demander ou retirer un certificat : l'exemple de Madagascar montre la grande sensibilité des populations au coût, et il semble stratégique que ce coût soit le plus bas possible, au moins au départ. Une fiscalité foncière légère serait sans doute le moyen le plus efficace de contribuer aux finances des communes et de leur permettre de financer la gestion foncière communale. Mais, même si elle est dans la perspective de nombreux acteurs, elle ne peut être mise en place trop vite, au risque là encore de faire fuir les populations au lieu de les faire adhérer au système.

Dans les trois pays, ces dispositifs remplissent indéniablement une mission d'intérêt général. La sécurisation foncière a des effets positifs multiples, pour de nombreux acteurs : réduction des conflits, désengorgement des tribunaux, etc. L'information foncière sert de nombreux acteurs dont les acheteurs, les aménagistes, les projets de développement, etc. En ce sens, c'est un bien public, et il serait dès lors contradictoire de demander aux seuls citoyens et détenteurs de certificats de la financer. Dans cette perspective, il semble donc légitime de penser des mécanismes financiers impliquant l'État, au moins à titre temporaire et dégressif.

En tout état de cause, si l'aide internationale peut aider à l'installation et à l'équipement des instances, à la réalisation des PLOF ou des opérations foncières, il serait dangereux pour la pérennité du système de le faire dépendre, pour son fonctionnement, de projets et de financements externes aléatoires. Il faut raisonner le fonctionnement des dispositifs de gestion foncière sur la base de ressources internes, et éviter les coûts récurrents induits par les logiques « projets ». ●

Les procédures d'identification et de validation juridique des droits et des mutations

I. Problématique

La gestion foncière communale concerne, pour une grande partie, des parcelles ou des espaces ayant bénéficié de la validation juridique des droits fonciers qui s'y exercent, et qui disposent ainsi d'un certificat foncier (elle peut aussi concerner des ressources naturelles renouvelables qui ne font pas l'objet de certificats, ou des actes sur des terres non enregistrées).

Les procédures d'identification et de validation juridique des droits est donc une étape essentielle, qui fait advenir une parcelle à l'existence juridique et la soumet désormais aux procédures de la gestion foncière communale. Celle-ci doit en particulier enregistrer tous les actes entraînant un changement de titulaire des droits, toutes les mutations (par vente, héritage, etc.), qu'elles entraînent ou non un morcellement.

Cette session devait permettre aux participants d'engager une discussion approfondie sur les procédures d'identification des droits fonciers, les mécanismes de validation des droits, d'enregistrement des mutations et de traitement des conflits.

- >> En milieu rural, les droits fonciers sont **souvent un ensemble de prérogatives individuelles et de régulations collectives**, à l'échelle des groupes familiaux ou des communautés villageoises. Par ailleurs, il n'y a pas de distinction de nature entre **droits sur la terre et droits sur les ressources naturelles**, perçus comme des types différents de maîtrises foncières. Inversement, juristes et géomètres tendent à raisonner en termes de **propriété individuelle**.

Quels sont les types de droits concernés par la sécurisation foncière communale ? Les ressources naturelles renouvelables sont-elles incluses ou exclues des certificats fonciers ? Quel est le contenu juridique accordé à ces droits dans la politique foncière ?

- >> Les démarches de sécurisation foncière visent à **réconcilier légalité et légitimité en accordant une validation juridique à des droits faisant consensus à l'échelle locale**. Pour autant, ces droits sont **complexes, parfois objets de revendications contradictoires**. L'événement que constitue l'enquête peut être une opportunité pour certains de se faire accorder des prérogatives qu'ils n'ont pas, **d'exclure** certains ayants droit, familiaux ou détenteurs de droits délégués.

Quel est le processus d'identification et de validation sociale de ces droits ? La procédure s'enclenche-t-elle à la demande ou est-elle plutôt enclenchée de manière systématique ? Quel est le trajet de la demande et quels sont les lieux ou facteurs de ralentissement/accélération ou de goulot d'étranglement ? Quelle est la démarche officielle d'identification des droits, quels sont les acteurs concernés ? Comment est-on censé procéder à la vérification de la légitimité de ces droits ?

Au-delà des prescriptions formelles, quels sont les problèmes rencontrés ? Quelles modifications ou adaptations ces processus d'identification et de validation sociale des droits subissent-ils lors de leur mise en œuvre sur le terrain ? Les méthodologies actuelles répondent-elles à tous les enjeux et tous les cas de figure ?

- >> L'enquête contradictoire débouche ensuite sur **une validation juridique** et la délivrance d'un certificat foncier.

Quelle est l'instance apte à valider les droits identifiés et faisant consensus? Quel est le processus de validation juridique de ces droits? Quelle est la forme du certificat foncier s'il en existe, le coût d'établissement pour les usagers?

- >> Une fois les parcelles enregistrées, elles basculent dans le dispositif communal de gestion foncière. **Tous les actes impliquant un morcellement ou un transfert de titulaires doivent être enregistrés, et aboutir à l'émission d'un nouveau certificat foncier**, et à l'actualisation du système d'information foncière. D'autres actes, tels que la cession de droits d'usages, peuvent aussi justifier un enregistrement.

Quelles sont les procédures en cas de mutations (ventes, héritages, dons, avec ou sans morcellement de la parcelle)? Sont-elles effectivement suivies? Quelles sont les procédures de modification des certificats en cas de conflit et de résolution de conflit? Les contrats agraires (location, métayage, etc.) sont-ils censés être enregistrés? selon quelles procédures?

II. Retour sur les trois cas

Cette synthèse est basée sur les communications²² présentées durant l'atelier par :

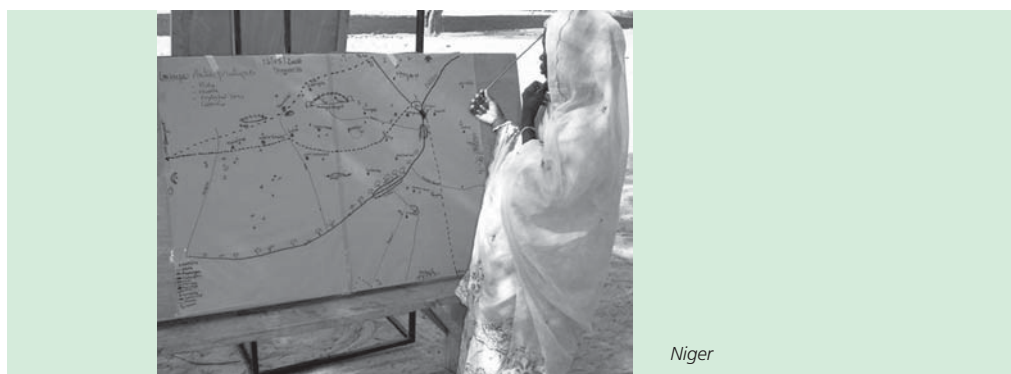
- > **Malam Balla Hamissou** (secrétaire permanent COFODEP Bouza), pour le Niger;
- > **Marius Gandonou** (directeur exécutif d'IAMD Bénin) et **André Zogo** (responsable de projets au MCA Bénin), pour le Bénin;
- > **Landry Ramarojohn** (juriste au Programme national foncier), pour Madagascar.

Au **Niger**, le Schéma d'aménagement foncier, au niveau régional, identifie les espaces et ressources naturelles (aires de pâturage, couloirs de passage, forêts, points d'eau, etc.). Il précise aussi les droits qui s'exercent sur ces espaces et ressources. Il est enfin une vision à long terme de la gestion des espaces et ressources de la région.

En dehors de ces espaces, les individus et les groupes peuvent demander la reconnaissance de leurs droits sur les terres et les ressources naturelles. Les droits concernés peuvent porter sur la propriété (par héritage, don, achat, attribution de terre par un chef), ou sur les « droits d'usage prioritaires » des pasteurs sur leur terroir d'attache. Le propriétaire « supporte l'ensemble des servitudes imposées par le respect des droits des tiers, et résultant notamment du nécessaire accès à l'eau et aux pâturages » (art.17 de l'ordonnance 93-015). Les droits sont constatés, à la demande, par la Commission foncière communale. Après un mois de publicité, faite localement, sur la demande, la COFO se déplace sur les lieux, entend obligatoirement l'autorité coutumière du lieu, et procède à la délimitation du bien par enquête contradictoire, mesures géométriques et établissement d'un croquis. Une attestation d'enregistrement est délivrée au titulaire, et le bien est inscrit au Dossier rural. La COFOCOM gère aussi la conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au Dossier rural) des ressources pastorales, qui relève du Domaine public. L'établissement de Titres fonciers et la matérialisation d'espaces communs (couloirs de pâturage, etc.) impliquent la matérialisation des limites, mais pas forcément de bornage.

Les mutations font l'objet d'un acte de transaction par les chefs de village, avec l'appui des Commissions foncières de village. Pour les parcelles inscrites au dossier rural, l'attestation d'origine est annulée et archivée au Dossier rural, tandis qu'une nouvelle attestation est délivrée. Les contrats temporaires (location, etc.) font l'objet d'un acte par la COFOB (village), transmis à la COFOCOM pour inscription au Dossier rural.

22. Les communications sont disponibles sur le CD et sur les sites Internet partenaires de l'évènement. Portail « Foncier et développement » : www.foncier-developpement.org. Site du GLTN : www.gltn.net. Site du Hub rural de Dakar : www.hubrural.org.



À **Madagascar**, les droits susceptibles d'être enregistrés sont les droits de propriété des individus et des familles. Le PLOF identifie les espaces relevant du Domaine, les parcelles immatriculées, et les espaces relevant des terres privées (où des certificats fonciers peuvent être émis). Les certificats sont émis à la demande du propriétaire, après enregistrement de la demande, et phase de publicité. Le demandeur dépose sa demande au Guichet foncier, constitue le dossier et paie les frais. Après publicité, la Commission de reconnaissance locale descend sur le terrain, identifie les limites de la parcelle sur le PLOF, vérifie l'accord des limitrophes, et réalise un PV, qui permet ensuite l'établissement du certificat foncier. La parcelle est enregistrée au Guichet foncier, sur la carte du PLOF et dans le registre. Les mutations sont enregistrées au guichet foncier communal. La durée de la procédure est d'environ 1,5 mois. Le coût d'un certificat dépend du type de parcelle et de sa surface, et est en moyenne de l'ordre de 20 à 40 euros par parcelle (principalement du fait des taxes d'établissement du certificat). Les ressources naturelles renouvelables (pâturages, forêts classées ou non, aires à statut spécifique) ne sont pas prises en compte et relèvent du Service des domaines. Le PLOF a vocation à localiser ces différents espaces dans le territoire communal.

Au **Bénin**, la démarche repose sur un travail systématique d'identification des droits à l'échelle du village, lors d'opérations PFR. Celles-ci sont réalisées par des prestataires agréés. Après information et demande du village, la première étape est un diagnostic local permettant de vérifier la faisabilité d'un PFR, d'identifier les grands enjeux fonciers du village, et de délimiter sur les orthophotos les espaces relevant d'autres statuts juridiques (Domaine public ou privé, Titres fonciers). Après information large au village et alentours, les enquêtes, contradictoires et réalisées en présence de la SVGF et des voisins et limitrophes, sont faites parcelle par parcelle, sur l'ensemble du terroir. Elles couplent enquête socio-foncière visant à identifier la nature des droits existants et leur origine, et levé des limites. Pour chaque parcelle, un PV est signé par le détenteur de la parcelle, les témoins et la SVGF. En cas de conflit, une médiation est tentée, sinon un PV de conflit est enregistré et transmis aux instances de conciliation. Par rapport aux débuts des PFR, les grilles d'enquêtes socio-foncières ont été améliorées, pour mieux rendre compte de la diversité des droits (patrimoines familiaux, droits des tiers sur la parcelle, restrictions aux droits du « gestionnaire », etc.). Les limites des parcelles doivent être matérialisées sur le terrain d'une façon ou d'une autre. Dans le cadre des réflexions sur la politique foncière au Bénin, certains acteurs veulent accroître la précision des levés pour qu'ils soient les mêmes que celles de l'immatriculation et imposer le bornage en ciment des parcelles levées.

Une fois les levés réalisés, les opérateurs préparent la documentation foncière provisoire (plan parcellaire et registre des ayants droit). Une restitution au village est organisée, suivie par une phase de publicité pour recueillir les erreurs et désaccords. La documentation foncière finale est transmise à la commune, avec copie au SVGF, et les certificats sont préparés, puis signés par le maire. Ils sont délivrés contre une taxe, non encore définie.

Avec ou sans PFR, toutes les transactions doivent être enregistrées au niveau du SVGF, sous peine de nullité. Lorsqu'elles concernent une parcelle avec certificat (ventes, mise en gage, bail de long terme), le dossier est transmis à la commune pour inscription sur le certificat ou émission d'un nouveau certificat.

Les villages ont le droit de définir les règles sur les ressources naturelles, que les communes rendent opposables aux tiers par arrêté.

- > Dans les trois cas, la procédure vise à conjuguer consensus local sur les droits (matérialisé par l'enquête contradictoire) et validation juridique du consensus constaté.
- > Au Niger et à Madagascar, la reconnaissance des parcelles se fait à la demande (les guichets fonciers malgaches cherchent à grouper les demandes pour réduire les coûts). Au Bénin, il s'agit de levés systématiques au niveau du village demandeur, afin de réduire les coûts unitaires et d'éviter que seuls les familles les plus aisées fassent la demande.
- > Au Niger, la même démarche permet aussi de sécuriser les espaces communs et pastoraux, alors que seuls les droits fonciers (au sens strict) sont pris en compte au Bénin même si rien dans la loi n'interdit une acception plus large. À Madagascar, il est possible d'établir des Certificats fonciers collectifs pour des pâturages, mais le cas est rare et un accompagnement conceptuel est nécessaire pour faciliter la mise en pratique. Le Bénin a par ailleurs travaillé la façon de prendre en compte la diversité des droits.
- > Les procédures de constatation des droits mobilisent des acteurs différents selon les pays. À Madagascar, la procédure est décentralisée, et implique la descente sur la parcelle d'une instance couplant élus, représentants des exploitants ou notables, demandeurs de certificats et voisins limitrophes. Au Bénin, ce sont des équipes spécialisées qui font les enquêtes socio-foncieres, en présence des notables et limitrophes; les services communaux n'ont pas besoin de se rendre sur le terrain. Au Niger, les actes de sécurisation sont délivrés par la commission foncière de village (présidée par le Chef) – sauf pour la concession rurale, le titre foncier et la sécurisation des espaces partagés. C'est donc en grande partie le village qui gère son foncier. La procédure inclut une phase de publicité, avant reconnaissance de terrain lorsqu'elle se fait à la demande (Niger, Madagascar), sur la base de la documentation provisoire pour le Bénin.
- > La composition des instances varie, avec une place différente des services techniques, et des pouvoirs locaux selon les cas.
- > À Madagascar, il n'y a pas de levés de parcelles, seulement un report manuel des limites sur le PLOF. Au Niger, un levé sommaire est fait, avec bornage seulement pour les Titres et les espaces communs. Le Bénin est le seul cas à mobiliser GPS et équipes de topographes.

III. Principaux points de débat

● Matérialisation des limites ou consensus social sur les droits? Qu'est-ce qui fonde la sécurité foncière permise par ces démarches?

Dans une logique topographique ou juridique classique, c'est la « matérialisation » du bien concerné, la délimitation de ses limites, qui est l'enjeu essentiel de la procédure de reconnaissance. La question du contenu des droits détenus par la personne ou le groupe sur l'espace en question ne se pose pas (c'est une propriété privée), la publicité et l'enquête contradictoire *in situ* permettant seulement de vérifier ces droits. En fait, les études de cas de conflit montrent que, très souvent, c'est l'existence même des droits qui pose problème, plus que les limites de la parcelle. Lorsque ces limites sont visibles sur le terrain (diguettes en terre de rizière, arbres, marquage divers), le risque de conflit sur les limites est réduit. Dans tous les cas, ce qui fonde d'abord la sécurité foncière, c'est le consensus local sur l'existence des droits recensés, et sur leur étendue (et donc les limites topographiques).

Les trois démarches de sécurisation foncière veulent donner un statut juridique aux droits constatés localement, et rompre avec ce divorce entre légalité et légitimité. Elles sanctionnent donc juridiquement ce consensus social. D'où les enquêtes contradictoires, les étapes de publicité, les PV. Les grandes différences avec l'immatriculation sont 1) qu'il est impossible de demander « par le haut » des droits qui n'existeraient pas à l'échelle locale ; 2) les procédures sont décentralisées, elles mobilisent des instances locales de gestion foncière et les notables locaux, l'information et la publicité se fait localement, et pas à des échelles inaccessibles aux acteurs locaux (journal officiel, bureau de la mairie ou de la préfecture, etc.), qui ne permettent pas une réelle information des acteurs concernés et favorisent les manipulations. Une troisième différence est que, puisque la procédure garantit un consensus social local, le levé de parcelle joue un rôle moindre, un bornage n'est pas toujours indispensable.



● Comment stabiliser les consensus et éviter les remises en cause perpétuelles ?

La démarche vise donc à coupler consensus local sur les droits et validation juridique du consensus. De même, l'établissement des transactions foncières sur le terrain avec les instances locales et les voisins, et la formalisation écrite des transactions foncières, contribue à réduire les risques de conflits et de remise en cause ultérieure.

Mais l'existence d'un « papier », d'un certificat ou d'un Titre, l'existence d'un contrat écrit sur une transaction foncière, ne valent que s'ils sont utilisés par les instances d'arbitrage en cas de conflit. Le fait que les instances de gestion foncière (elles-mêmes couplant élus, services techniques et/ou autorités coutumières) soient partie prenante de la démarche rend plus difficile les stratégies opportunistes qui consistent à jouer de la contradiction entre instances. Une autre condition d'efficacité tient à l'organisation des dispositifs de règlement des conflits : par exemple, veiller à ce que les documents émis soient bien pris en compte par les tribunaux ; rendre obligatoire la médiation de premier niveau avant passage au tribunal, etc.

Pourtant, certains participants soulignent les difficultés nées de la précarité de certains arrangements formalisés dans le cadre des démarches présentées. Au Niger par exemple, malgré la mise en place d'un cadre législatif obligeant les populations à passer par les autorités coutumières pour régler les conflits liés à la gestion des ressources foncières et naturelles (loi de 1993, renforcée par la loi de 2008), on enregistre de plus en plus de cas où les protagonistes mobilisent directement les autorités judiciaires, alors même que ces dernières ne sont souvent pas issues des localités et n'ont donc pas les informations nécessaires pour arbitrer. La mise en cohérence du dispositif de gestion des conflits est une condition d'efficacité.

● La diversité des droits : quels mécanismes et quels outils pour pallier aux risques d'exclusion lors des démarches d'identification ?

Le consensus local ne peut exister que pour les droits, tels qu'ils existent concrètement. Or le cadre juridique repose souvent sur une seule conception en termes de propriété privée et l'application de ce cadre sur des réalités complexes peut poser problème. Il serait illusoire de penser que les démarches d'enregistrement et de certification soient complètement neutres : elles sont fondées sur des grilles, sur une conception explicite ou implicite des droits fonciers, qui permettent de prendre en compte certaines réalités et pas d'autres. Elles ont le plus souvent un effet de sélection. Enfin, le fait même d'enregistrer des droits suscite des enjeux, et des stratégies pour se faire reconnaître, et cela d'autant plus que la démarche ne sait pas traiter des cas de figure complexes et que la sécurisation de l'un induit l'exclusion de l'autre.

Là où le système foncier local repose sur une propriété privée de fait, l'identification des droits est relativement aisée. Mais il y a souvent des servitudes, des droits de tiers (pâturage, passage, cueillette, etc.) qu'il faut savoir prendre en compte, si l'on ne veut pas que la sécurisation des uns aboutisse à l'insécurité et la spoliation des autres, et à susciter de nouveaux conflits ou exclusions.

Cette question est encore plus cruciale partout où les droits sur la terre et les ressources naturelles sont plus complexes, avec différents ayants droit, familiaux ou non, où les réalités foncières sont marquées par l'existence d'une diversité de droits (droits collectifs/droits individuels, droits d'usage/droits de propriété, etc.), de règles en matière de gestion des ressources naturelles, et de statuts sociaux (lignages fondateurs, étrangers, cadets, femmes, etc.). Partout où on n'a pas une propriété individuelle, mais des patrimoines familiaux ou lignagers, gérés par un « héritier », ou « gestionnaire », qui disposent de certaines prérogatives, mais n'est pas « propriétaire ». Réduire des droits fonciers emboîtés en propriété privée ne peut qu'exclure une partie des ayants droit, transformer des « gestionnaires de patrimoine familial » en « propriétaires individuels » précarisant les autres membres de la famille, voire exclure ou précariser des migrants installés de longue date.

Tout processus de formalisation tend à rendre certains droits plus exclusifs et à donner l'opportunité d'en remettre en cause d'autres. Si on n'est pas attentif et vigilant face aux risques d'instrumentalisation, d'exclusion et d'accaparement, cela peut avoir des conséquences graves sur les équilibres sociaux, économiques, et politiques locaux. La formalisation des droits est nécessairement sélective, encore faut-il que cette sélection soit raisonnée, et que les précautions soient prises pour éviter les effets pervers.

Les participants identifient quelques axes d'actions et de réflexions :

- >> prendre en compte la nécessaire flexibilité en termes d'évolutions de moyen terme face aux tendances démographiques, sociales et environnementales ;
- >> prévoir une gamme de solutions juridiques, correspondant aux différents types de droits (propriété individuelle, patrimoine familial, espaces communs, etc.) et les conditions de passage de l'un à l'autre ;
- >> intégrer explicitement la question des servitudes liées au passage et aux autres modes d'exploitation du milieu dans la définition juridique des droits (le Niger est apparemment le seul à l'avoir fait) et dans le contenu des certificats fonciers et autres actes juridiques ;
- >> coupler reconnaissance des droits des « propriétaires »/détenteurs des terres et formalisation des contrats de moyen-long terme entre eux et les exploitants qui détiennent des droits d'exploitation durables, selon des contrats correspondant aux arrangements locaux ;
- >> favoriser le débat local autour des droits à formaliser et la façon de répondre à des enjeux spécifiques sur lesquels il est nécessaire de trouver une réponse consensuelle commune avant les reconnaissances des droits ;
- >> intégrer à la démarche des processus de médiation et de gestion des conflits qui peuvent être révélés, réveillés ou engendrés par les démarches de certification ;
- >> dans les pays où les droits locaux sont complexes, faire précéder les procédures d'identification des droits de recherches socio-foncières conséquentes et effectives, et dont les résultats restitueront la complexité des dispositions locales et permettront de statuer sur les différents droits à prendre en compte (droits collectifs, droits d'usage, etc.) lors du processus d'identification ;
- >> prévoir des dispositifs de suivi-évaluation externes permettant de documenter les dynamiques socio-foncières locales, et les effets sociaux induits des démarches, de façon à pouvoir définir/réajuster les procédures.

● La gestion foncière ne se réduit pas à l'administration des droits sur la terre

Les démarches malgache et béninoise mettent l'accent sur l'identification et la formalisation des droits des individus et des familles sur les terres, et sur l'administration de ces droits. Ceci est essentiel pour sortir du dualisme juridique, mais n'épuise pas la question de la gestion des terres et des ressources naturelles :

- >> elles ne traitent pas des ressources naturelles, contrairement au Niger. Néanmoins, au Bénin, la loi prévoit que les villages puissent définir des règles de gestion des ressources naturelles, validées par arrêté communal ;

- >> il y a besoin de dispositifs de médiation et de gestion des conflits, lors des opérations foncières. Au Burkina Faso, cet aspect était géré par d'autres équipes que celles qui mettaient en œuvre les procédures d'enregistrement. Ceci a permis de prendre en charge localement les conflits générés ou révélés par celles-ci et d'éviter ainsi la mobilisation des autorités judiciaires. Par ailleurs, il est aussi nécessaire de veiller à une plus grande cohérence et efficacité des dispositifs de règlement des conflits (par médiation, arbitrage et justice);
- >> une intervention sur les droits ne doit pas faire l'économie d'actions sur l'organisation de l'espace et de ses usages dans un objectif de développement économique et social. La gouvernance du territoire (à l'échelle communale ou supra-communale) suppose une vision du territoire, un débat sur la façon d'organiser la co-existence des usages en son sein, et sur la vision de l'avenir de ce territoire. Des outils d'aménagement (schéma directeur et de planification) doivent dans cette perspective être mis en place et articulés à une démarche sur les droits. Cette préoccupation est d'autant plus importante en milieu urbain;
- >> à Madagascar, seul pays à avoir expérimenté une démarche de gestion des droits en milieu urbain, les procédures d'identification et de gestion des droits sont identiques à celles utilisées en milieu rural. Elles sont mises en œuvre en parallèle et de manière articulée à l'élaboration d'un plan d'urbanisme détaillé au niveau des quartiers ciblés. L'urbain étant très titré, il y a néanmoins peu de possibilité et de place pour ces expérimentations. ●

Regards croisés sur une expérience : les PFR au Bénin (visites de terrain)

Les visites de terrain ont permis aux participants de voir sur le terrain la démarche PFR et de rencontrer des responsables communaux et des responsables de Sections villageoises de gestion foncière. Elles ont eu lieu dans les communes d'Allada, de Klouékanmé et de Kpomassé. Elles ont été organisées :

- >> dans des villages où la mise en place des PFR a été faite dans le cadre du projet PGRN/PGTRN financé par l'AFD et la GTZ, pour certains il y a maintenant plus de dix ans (village de Dèdomè), dans un contexte où il n'y avait pas de validation juridique possible (sites pilotes);
- >> dans des mairies de communes où des PFR ont été mis en place dans le cadre du PGRN/PGTRN et qui ont une expérience de la gestion foncière locale;
- >> et dans des villages où la mise en œuvre est en cours de démarrage, dans le cadre du projet « accès au foncier » financé par le MCA-Bénin, qui prévoit la réalisation de 300 PFR sur le territoire béninois à horizon 2010-2011 (villages de Lokoli et d'Azinzonkanmey).

Répartis en différents groupes, les participants à l'atelier ont rencontré des élus communaux, le personnel communal, des opérateurs PFR, des membres de comité villageois de gestion foncière et des villageois, qu'ils ont pu questionner sur les enjeux de sécurité foncière, le processus PFR (les motivations des différents acteurs de la commune à faire appel aux PFR; leurs connaissances du déroulement de la démarche et des procédures; leur rôle et leur positionnement dans le processus; leurs appréciations de son impact sur la résolution des conflits et la sécurisation foncière des populations; les problèmes rencontrés; etc.), et les mécanismes de gestion foncière proposés.

La restitution des visites de terrain a montré une grande diversité de situations et d'appréciations vis-à-vis des PFR. Cette diversité découle de la forte différence entre les villages et renvoie à la différence entre les sites qui ont des PFR depuis plusieurs années et ceux où le processus débute seulement (sachant de plus que la stratégie opérationnelle n'est pas tout à fait la même : pour le PGRN/PGTRN, les PFR sont un des axes d'intervention dans une logique de gestion des terroirs; pour le MCA-Bénin, les PFR sont la finalité). Mais elle renvoie aussi à des spécificités socio-foncières locales (pression sur les ressources naturelles, histoire du peuplement, etc.).

I. Articulation entre expérimentation de terrain et réforme institutionnelle

Dans de nombreuses communes d'intervention, on observe un engouement pour les PFR (44 villages sur les 64 de la commune de Kpomassé ont formulé une demande de PFR). Se doter d'outils pour gérer les conflits et éviter des procédures judiciaires longues et coûteuses pour les populations est une constante dans les motivations des différents acteurs pour la mise en place de PFR sur leur territoire. Nombre d'entre eux soulignent également l'opportunité représentée par l'obtention d'un certificat foncier pour accéder plus facilement au crédit, mais aussi pour se protéger en cas de remise en cause de leur droit sur la terre. D'où la déception et la grande frustration des populations des sites pilotes, lorsque plus de dix ans après la mise en place du PFR, aucun papier ne leur a été encore délivré malgré les promesses formulées à l'époque. Sans

compter qu'il leur faudra encore attendre une mise à jour des informations avant de pouvoir enfin obtenir leur certificat foncier. Ces situations intermédiaires renvoient à des déphasages entre expérimentations de terrain et réformes institutionnelles, qui peuvent générer une perte de confiance des populations. Cela interroge l'articulation entre projet expérimental et politique, et la possibilité de solutions juridiques intermédiaires (attestation, etc.).

Pour autant, l'utilité des PFR n'est pas remise en cause. Ils offrent en effet l'occasion d'un travail de mise à plat systématique des droits et de médiation sociale, permettant de prévenir les manipulations *a posteriori* et de mieux gérer les conflits. Même sans certificat, les gens soulignent l'utilité des PFR pour éviter les spoliations (un homme voulant s'approprier la parcelle de son neveu orphelin, etc.). La délivrance des certificats sur les sites pilotes, qui devraient être prioritaires dans les opérations actuelles, viendra compenser ce délai.

II. Maîtrise et appropriation de la démarche par les acteurs locaux

Le contraste entre les villages ayant bénéficié de PFR pilotes et les villages dits « nouveaux PFR », et notamment dans ceux où le processus est en cours de démarrage, est frappant à cet égard. Alors que la maîtrise de l'outil est claire pour les premiers, tant au niveau villageois que communal, les participants ont relevé de nombreux problèmes pour les seconds, dans la maîtrise et l'appropriation de la démarche par les acteurs, qu'ils soient élus communaux, membres du comité villageois de gestion foncière ou simple villageois.

Les populations semblent peu au fait des procédures et avouent ne pas savoir la manière dont les activités vont se dérouler sur le terrain. Les comités villageois de gestion foncière ne connaissent pas précisément leur mandat et sont dans une posture d'attente d'appuis techniques et financiers extérieurs. Quel que soit le type d'acteurs, les participants notent que s'ils ont entendu parler de la loi sur le foncier rural, ils n'en connaissent néanmoins pas le contenu. Enfin, c'est la compréhension même des objectifs de la démarche qui fait dans certain cas défaut. Alors même que l'approche PFR se veut non exclusive sur le concept de propriété et encourage une réflexion sur les différents types de droit à prendre en compte sur une terre donnée, certains acteurs se plaisent à croire que le processus se contentera de faire des levés des limites des parcelles et n'enregistrera que les propriétaires, les locataires et les populations ayant un droit d'usage sur celles-ci, n'ayant pas leur mot à dire et étant exclus du processus d'enregistrement. Parce qu'ils y ont intérêt, certains acteurs vont ainsi véhiculer et appuyer une vision très étroite de la propriété.

Cette réalité, et les risques d'exclusion qu'elle comporte, confortent l'idée selon laquelle il est primordial d'engager une réflexion approfondie avec les acteurs sur le concept de propriété et sur les différents droits à prendre en compte, en amont du démarrage du processus. Pour pallier aux différents manques soulignés, des actions de sensibilisation et d'information des populations villageoises sur la démarche, ses objectifs, ses modes d'intervention et sur le cadre législatif en vigueur sont programmées. Des actions de formation des comités villageois sont également prévues pour qu'ils puissent assumer le rôle qui leur est imparti dans le processus.

La maîtrise et l'appropriation de la démarche ne se décrètent pourtant pas, mais se construisent dans la pratique et dans le temps. Ces dispositifs d'accompagnement sont essentiels pour la réussite du processus. Néanmoins la distorsion qui existe entre le besoin en temps pour mener à bien ces actions et les rythmes de financement et de décaissement, rend souvent difficile et hypothétique la mise en place de ces dispositifs d'accompagnement. La réalité de la priorité donnée à la maîtrise du processus par les acteurs locaux se lit aussi dans les choix de méthode, de calendrier.

Le dispositif de gestion des ventes et des locations à l'échelle villageoise

De nombreux participants s'étonnent de l'absence sur le terrain de dispositif pour gérer les mutations au niveau villageois, et soulignent les risques d'obsolescence des outils et informations mis en place dans le cadre des PFR. La loi prévoit que les comités villageois de gestion foncière

enregistrent et gèrent les locations et ventes. Mais à l'heure actuelle, sur le terrain, ces dernières leurs échappent totalement et sont prises en charge par le chef de village, le chef d'arrondissement et la commune moyennant commission. Actuellement, les communes ont mis en place une procédure d'affirmation des ventes pour cela (reprenant ainsi au niveau communal la pratique des préfets, eux-mêmes reproduisant le décret de 1906 sur les conventions coutumières), et ont parfois imprimé des formulaires. Mais « l'affirmation » ne fait qu'attester que les deux personnes sont venues et ont déclaré la transaction. Les maires n'ont aucun moyen de savoir si la vente est légitime, si le vendeur est bien propriétaire de la parcelle et a le droit de la vendre. De ce fait, les procédures d'enregistrement au niveau de la commune ne résolvent pas les conflits sur les ventes. Passer par l'échelon villageois, et par les Sections villageoises devant vérifier que le vendeur a bien le droit de vendre, qu'il y a accord des ayants droit, et que les limites de la parcelle vendue ont été identifiées sur le terrain avec les ayants droit, les limitrophes et les témoins, est indispensable, comme il est prévu dans la loi portant régime foncier rural.

Mais cette réorganisation se heurte à l'organisation actuelle de l'affirmation des ventes, et aux intérêts des acteurs qui en bénéficient. Les réunions de conciliation organisées par les opérateurs n'ont pour le moment pas réussi à résoudre le conflit d'intérêt entre le niveau communal et le niveau villageois (sauf dans des communes avec anciens PFR, comme Klouékanmé, où le maire est un partisan actif des PFR). Tant que ce dispositif de gestion des ventes au niveau local ne sera pas opérationnel, les transactions ne seront pas forcément enregistrées et les risques de conflits ne seront pas supprimés. Les instances concernées (ministère de l'Agriculture, ministère de la décentralisation et ministère en charge de la réforme foncière) devront y être attentifs et marquer une ferme volonté politique en la matière. ●

Sécurisation foncière à l'échelle communale, aménagement du territoire et politique foncière nationale pour le développement : articulations, synergies et enseignements

I. Problématique

Une politique foncière est à la fois un but en soi (par rapport à une sécurisation juridique des droits fonciers) **et un moyen pour d'autres politiques** : politiques économiques et sociales globales, et politiques sectorielles de développement (politique agricole, d'urbanisme, politique de décentralisation, politique d'aménagement du territoire, politique fiscale, etc.).

Les dispositifs de gestion foncière communale présentés et discutés lors des séances précédentes ne sont pas des isolats, fonctionnant pour eux-mêmes. Ils sont en interactions, plus ou moins explicites, avec les autres volets des politiques foncières et avec les autres politiques sectorielles.

La présente session devait permettre une discussion approfondie **des articulations entre gestion foncière communale et les autres politiques qui y sont liées**.

- >> La gestion foncière communale n'est qu'une partie d'une politique foncière globale, qui intègre et articule différents statuts juridiques (domaine public et privé, parcelles immatriculées, etc.), relevant chacun de règles, et parfois des dispositifs de gestion, spécifiques. **Dans tous les pays, les instruments actuels de sécurisation foncière au niveau communal viennent compléter des dispositifs préexistants de gestion foncière, conçus pour d'autres statuts juridiques.**

Quelles sont les articulations entre la gestion foncière communale et les autres dispositifs de gestion foncière (immatriculation, permis d'habiter, gestion domaniale, etc.) ? Existe-t-il des modes de coordination entre les différentes instances concernées ? Disposent-elles d'outils communs (cartographiques par exemple) ? Les certificats fonciers sont-ils vus comme un statut juridique durable ou une simple étape vers l'immatriculation ?

- >> Les **politiques d'aménagement du territoire** visent à définir les orientations pour l'évolution des usages des sols, la croissance urbaine, etc. Elles définissent des règles d'usage, elles prévoient des investissements publics qui peuvent nécessiter un statut public des espaces concernés.

Quelles sont les articulations entre politique d'aménagement du territoire et politique de gestion foncière communale ? Comment les dispositions du schéma communal d'aménagement s'appliquent-elles sur les parcelles bénéficiant d'un certificat foncier ? Quelles sont les modalités d'expropriation d'utilité publique pour les parcelles bénéficiant d'un certificat foncier ? S'il existe une séparation entre foncier rural et urbain, comment est gérée la question de la frontière entre ces deux espaces et celle du périurbain ?

- >> L'existence d'un système d'information foncière facilite la mise en place d'**une fiscalité foncière locale, qui peut être un puissant outil de financement du développement communal**.

Existe-t-il une fiscalité foncière locale, ou des projets de mise en place d'une fiscalité foncière ? Quelle place, actuelle ou prévue, de la fiscalité foncière dans le financement des communes ? Quels modes de définition de l'assiette fiscale ?

- >> Il est généralement admis que **les dispositifs de sécurisation foncière au niveau local ne peuvent conduire à des améliorations de productivité et des revenus des ménages que dans un environnement général favorable**, en termes de prix et de maîtrise des filières, et d'accès au crédit.

Les politiques agricoles sont-elles en faveur de l'agriculture familiale ? La sécurisation foncière est-elle toujours le premier blocage à l'intensification ? Existe-t-il une offre de crédit en milieu rural ? Le certificat foncier est-il reconnu comme pouvant servir de garantie pour les banques ou les institutions de microfinance ? Quels sont les réels effets attendus en termes de productivité ? Quels autres facteurs sont essentiels pour un tel impact ?

La question des articulations rural/périurbain/urbain a été approfondie dans les groupes de travail²³.

II. Retour sur les cas

Cette synthèse est basée sur les communications²⁴ présentées durant l'atelier par :

- > **Amadou Kadri** (maire de la commune rurale de Diagourou), pour le Niger ;
- > **K. Séverin** (délégué à l'Aménagement du territoire), pour le Bénin ;
- > **Hery Zo Ramiandrisoa** (directeur adjoint du projet Foncier au MCA Madagascar), pour Madagascar.

Au **Bénin**, depuis la nouvelle loi de 2007, la gestion foncière communale s'exerce à la fois sur les terres domaniales et sur les terrains non titrés. En milieu urbain, les communes sont censées délivrer les permis d'occuper sur les terrains immatriculés au nom de l'État. L'attribution des terrains reste du ressort du service des Domaines qui centralise l'enregistrement des attributaires. En milieu rural, les communes délivrent les Certificats fonciers, et disposent de plans parcellaires et de registres d'ayants droit répertoriant les informations recueillies sur les attributaires lors du processus d'enquête du Plan foncier rural.

Pour le Permis d'occuper comme pour le certificat foncier, la loi prévoit suivant certaines conditions la possibilité d'une transformation en titres de propriété. Une commission nationale d'appui à l'obtention de titre foncier a ainsi été mise en place en 2009 pour accélérer la transformation des permis d'occuper. Pour le certificat foncier, le maire est le garant de la reconnaissance et de la protection des droits enregistrés au PFR, et est à ce titre un passage obligé dans la procédure d'immatriculation. Les possibilités offertes par le cadre juridique ne résolvent pas les problèmes pratiques de procédures d'immatriculation encore longues, coûteuses et inaccessibles pour la majeure partie des populations. En milieu rural, le certificat foncier offre aujourd'hui une sécurité à la fois juridique et sociale, garantie par les autorités locales. Il peut être mis en gage, en garantie d'un prêt consenti par la caisse locale de crédit agricole mutuel ou par toute autre institution financière, notamment pour financer des investissements agricoles.

Le Bénin s'est doté en 2002 d'une déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT) précisant les fondements, objectifs et principes de l'action publique. Dans ce cadre, les communes sont responsables sur leur territoire de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie devant permettre une gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement, ainsi qu'une maîtrise spatiale du développement économique et social. En théorie, l'élaboration et la mise en œuvre de cette stratégie à partir d'outils propres à l'aménagement du territoire (plan de développement économique et social, plan d'occupation des sols, etc.) devraient

23. Se référer au chapitre 7 : « Questions ouvertes ».

24. Les communications sont disponibles sur le CD et sur les sites Internet partenaires de l'évènement. Portail « Foncier et développement » : www.foncier-developpement.org. Site du GLTN : www.gltn.net. Site du Hub rural de Dakar : www.hubrural.org.



Madagascar



Madagascar

précéder l'élaboration des PFR sur les territoires. En pratique faute de capacités, la majorité des communes ne disposent ni d'une stratégie d'aménagement du territoire, ni d'outils à jour pour la mener à bien.

L'autonomie financière des communes leur permet d'avoir un budget propre. Les revenus issus du foncier sont de plusieurs natures : ils peuvent provenir des taxes sur le foncier bâti et non bâti, des patentes et licences, et des produits du patrimoine foncier des communes (location de biens meubles et immeubles). Dans les faits, les communes n'ont bien souvent pas connaissance des potentialités fiscales offertes par le foncier et ne disposent pas des moyens techniques et organisationnels pour les lever. Si la fiscalité foncière locale est inexistante en milieu rural, elle est en cours de construction en milieu urbain dans le cadre de l'expérimentation de Registre foncier urbain (RFU). Le RFU est un système d'information foncière comprenant une carte parcellaire adressée de la ville et une base de données sur le cadre bâti et le niveau d'équipement. Dans certaines localités où il a été expérimenté (Cotonou, Parakou, etc.), il a permis de tripler les recettes fiscales.

À **Madagascar**, depuis la loi de 2006, la gestion foncière communale intervient de manière complémentaire au système classique d'immatriculation pré-existant. Les collectivités locales de base (les communes) sont désormais responsables de la gestion de la propriété foncière non titrée en milieu rural comme en milieu urbain, celle de la propriété privée titrée restant du ressort de l'administration territoriale, du service des domaines et de la Conservation foncière. Ces deux systèmes de gestion foncière devraient travailler à partir du même outil : le Plan local d'occupation foncières (PLOF) établi au niveau de chaque commune est intégré simultanément dans le système d'information de la gestion foncière des services fonciers et dans celui de la commune. Des mises à jour systématiques et des échanges périodiques d'informations entre les communes et les services fonciers leur permettent de travailler sur une base commune et de savoir précisément les terrains qui sont de leur ressort.

Le certificat et le titre ont quasiment la même valeur juridique. À ce titre, l'attributaire d'un certificat foncier peut exercer tous les actes juridiques portant sur le droit et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur liés à la propriété titrée. Cette disposition permet notamment la constitution d'hypothèque et l'accès au crédit. Des institutions de microfinance (IMF) intervenant en milieu rural ont d'ores et déjà accordé des crédits à des clients ayant présenté le certificat foncier comme garantie. Certaines IMF vont même jusqu'à inclure les frais d'obtention du certificat foncier dans le coût du crédit. Mais la garantie du certificat foncier ne constitue pas le principal critère pour accéder aux prêts des IMF, et les projets de demande se doivent d'abord d'être viables.

La loi prévoit également que le certificat foncier puisse être transformé en titre foncier immatriculé auprès des Services déconcentrés de l'État, selon une procédure qui reste à définir. Les bénéfices de cette transformation en termes de sécurisation restent cependant limités, le certificat foncier offrant en plus d'une reconnaissance locale une reconnaissance juridique quasi similaire au titre foncier. C'est une opération qui reste par ailleurs coûteuse (bornage obligatoire) et donc hors de portée en l'état pour la majorité des populations.

Madagascar s'est doté en 2006 d'une Politique nationale d'aménagement du territoire visant la mise en œuvre d'un développement équilibré du territoire. Le principal outil de coordination, planification et programmation de cette politique est le Schéma national d'aménagement du

territoire (SNAT) décliné localement au niveau des régions en Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT). Ces nouveaux outils doivent intégrer les divers instruments d'aménagement existant aux niveaux régional (Plans régionaux de développement) et communal (Plan communal de développement, Plan simplifié d'urbanisme). Il est parfois envisagé que le PLOF, outil privilégié de gestion du foncier à l'échelle communale, serve de base pour l'élaboration des schémas d'aménagement. Sur le plan institutionnel, les départements de l'aménagement du territoire et celui de la gestion foncière ont été regroupés en 2008 en un seul ministère pour assurer une meilleure synergie et articulation entre les deux activités.

En matière de fiscalité locale, les recettes de l'impôt foncier (sur les terrains et propriétés bâties) constituent théoriquement la principale source de recettes pour les communes. Le PLOF doit faciliter la levée des impôts, la couche fiscale devant à terme compléter la couche information sur les droits. Une réflexion est actuellement engagée pour fixer des impôts fonciers qui permettent aux communes de gérer leur territoire et de pérenniser leur service foncier, sans pour autant dissuader les usagers de demander un certificat foncier.

Au **Niger**, les collectivités territoriales disposent d'un domaine public et privé qu'elles gèrent suivant les mêmes conditions que l'État sur son domaine propre. Elles sont également susceptibles d'intervenir dans la gestion du domaine de l'État (public et privé) sur des terrains situés sur leur territoire administratif et dont la gestion et l'utilisation leur ont été transférés par l'État. Les Commissions foncières (COFO), instances spécifiques et distinctes des services des collectivités, ont compétences sur les terres rurales relevant du Domaine coutumier. Au niveau communal, les COFO reconnaissent et établissent les droits et leur exercice individuel ou collectif avec la possibilité de les transformer en droits écrits, notamment sous la forme de concessions rurales avec une obligation de mise en valeur et une possibilité de transformation en droit définitif (titre de propriété) à l'échéance prévue dans l'acte.

Un dossier rural comprenant un document graphique et des fiches individuelles est créé dans chaque commune. Il est géré par le secrétariat permanent du Code Rural qui est tenu d'y enregistrer l'ensemble des droits individuels ou collectifs constatés et validés sur le terrain et faisant l'objet d'une attestation, ainsi que toutes les mutations. Les données de chaque dossier rural sont conservées sous l'autorité du préfet, mais ne sont pas centralisées au niveau du département. Le dossier rural est distinct du livre foncier qui reste l'outil de base pour la gestion domaniale et de la propriété privée.

Pour permettre d'affecter les espaces ruraux entre les différentes activités (agriculture, élevage, etc.) en fonction des droits existants (dossier rural), un Schéma d'aménagement foncier (SAF) est élaboré par le secrétariat permanent départemental du Code Rural en concertation avec les communes concernées suivant une démarche ascendante. Son élaboration s'appuie sur des études d'impact et fait l'objet d'une enquête publique préalable permettant l'intervention des populations rurales et de leurs représentants. L'objectif du SAF n'est ni d'identifier les droits sur une parcelle donnée, ni de faire un inventaire des ressources existantes sur un territoire, mais bien de clarifier avec les populations les vocations et règles d'usages des espaces et ressources partagés. Il permet de créer de la lisibilité sur les différents types d'usages, et ainsi d'aplanir les conflits récurrents pour l'accès aux ressources. Le SAF vient en complément des autres outils d'aménagement prévus dans le cadre de la loi portant orientation de la Politique d'aménagement du territoire (Loi n° 2001-32



Niger

du 31 décembre 2001) : Atlas national, Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), Schémas de zones, etc.

En matière de fiscalité foncière locale, la loi prévoit plusieurs sources de revenus (revenus spécifiques de leur domaine public et privé, taxe foncière, taxe immobilière, etc.). Dans les faits, l'absence réelle de capacités des communes pour les lever ne permet ni de financer la réalisation des objectifs de leur plan de développement communal, ni de couvrir les coûts de fonctionnement de la gestion foncière. Cette incapacité précarise le dispositif, contraint aujourd'hui pour fonctionner de s'appuyer sur le bénévolat et les financements extérieurs.

- > Au Bénin et à Madagascar, le certificat foncier constitue un régime juridique alternatif et complémentaire au titre de propriété privée, offrant les mêmes possibilités d'accès au crédit.
- > Au Niger, le dispositif des commissions foncières permet de gérer et de formaliser par écrit des droits relevant du Domaine coutumier sous la forme d'actes juridiques (concession, droit d'usage, etc.). Les droits coutumiers ont la même valeur que le Titre.
- > Dans les trois cas, le cadre législatif offre la possibilité de transférer les actes délivrés en titre de propriété privée. Ces mutations restent du ressort des services de l'État et de la Conservation foncière. Elles emportent un intérêt limité pour les populations du point de vue de la garantie des droits, et restent hors de portée de la majorité d'entre elles du fait de procédures encore longues et coûteuses.
- > Madagascar a mis en place un outil unique de gestion domaniale et foncière (PLOF) permettant aux services de l'État et aux communes de travailler sur une base commune et de savoir précisément les terrains qui sont de leur ressort.
- > Au Bénin et au Niger, la gestion foncière et la gestion domaniale relèvent de deux dispositifs distincts fonctionnant avec des outils propres et non partagés entre les différents acteurs (PFR et dossier rural pour la gestion foncière, livre foncier pour la gestion domaniale).
- > Les trois pays se sont dotés d'une politique nationale d'aménagement du territoire intégrant des outils spécifiques d'aménagement et de développement communal. Dans les trois cas, ces outils sont élaborés à partir des outils de gestion foncière (PFR, PLOF et Dossier rural) lorsqu'ils sont déjà en place.
- > Le Niger a mis en place une démarche spécifique et originale en matière d'aménagement (SAF), menée et animée directement par les instances de gestion foncière permettant ainsi d'affecter les espaces et leurs usages en fonction des droits existants.
- > Madagascar s'est dotée en 2008 d'un ministère réunissant service de l'aménagement et service du foncier pour assurer une meilleure synergie entre les deux secteurs.
- > Dans les trois cas, les communes disposent d'une autonomie financière leur permettant théoriquement de lever des revenus issus du foncier. Par méconnaissance des textes et par manque de capacités des communes, la fiscalité foncière locale reste dans les faits quasi inexistante, notamment en milieu rural.
- > Le Bénin expérimente actuellement en milieu urbain un système d'information foncière (RFU) qui a permis dans certaines localités de tripler les recettes fiscales.
- > Dans les trois cas, des réflexions sont en cours pour mettre en place une fiscalité foncière non dissuasive pour les populations qui autorise la pérennisation du dispositif de gestion foncière et le financement des plans de développement local.

III. Principaux points de débat

● Immatriculation et certificats fonciers

Dans les trois pays, de nouveaux statuts juridiques ont été mis en place pour répondre aux besoins de sécurisation foncière. Comment se passe l'articulation avec le système de l'immatriculation ? À Madagascar comme au Niger, la loi dit explicitement que Titres fonciers et Certificats ou Attestations de détention coutumière ont la même valeur juridique. Au Bénin, le débat est plus vif, et les tenants de l'immatriculation contestent la valeur du certificat, mais le caractère inattaquable du Titre est mis en question : des élus béninois sont séduits par le choix de Mada-

gascar de donner clairement égale valeur au CF et au TF. Les parcelles bénéficiant d'un certificat foncier ou d'une Attestation de détention coutumière peuvent passer à l'immatriculation mais pour cela, le bornage doit être réalisé : l'acteur voulant passer au Titre foncier en supporte le coût. Les nouveaux outils cartographiques (PLOF, carte parcellaire PFR, support cartographique du Dossier rural) doivent être partagés avec le service des Domaines, pour que les différentes instances d'administration foncière disposent des mêmes informations.

Dans les trois cas, les nouveaux statuts juridiques sont conçus pour répondre aux besoins et moyens des populations et offrir une sécurité foncière suffisante. Il s'agit d'organiser un dispositif d'administration des terres durablement complémentaire à l'immatriculation, et articulé avec elle. Pourquoi un tel système mixte ? Parce que le Titre ne répond pas aux besoins et aux moyens de la grande majorité de la population, et qu'aucun des États n'a fait le choix de supprimer l'immatriculation. Dès lors, un système mixte s'impose. Pour un expert juriste international, la question est « faut-il tuer le Titre foncier ? ». Pour un élu béninois, « le but n'est pas de le tuer, mais de le laisser mourir de sa belle mort » en offrant une alternative efficace aux populations. L'intérêt d'un système mixte, organisant les passerelles, est qu'il n'y a pas à trancher *a priori* : c'est l'histoire qui décidera, à travers la façon dont les acteurs vont, dans le temps, se saisir de l'une ou l'autre des solutions qui leur sont offertes.

● La sécurisation foncière : fin en soi ou outil de développement économique et social des territoires ?

Mettre en place des mécanismes de gestion du foncier n'est pas une fin en soi, c'est un moyen pour sécuriser l'accès des populations à la terre et aux ressources naturelles. Cette sécurisation renvoie elle-même à des enjeux plus larges de développement : le développement agricole, le développement urbain, la lutte contre la pauvreté, etc. Loin d'être une fin en soi, la sécurisation foncière est un moyen pour des objectifs de développement économique et social, qui peuvent demander d'autres outils.

La sécurisation foncière peut permettre de lever des blocages à l'intensification et à l'investissement : au Bénin, l'introduction de contrats écrits a permis de lever l'interdit de planter faite aux migrants. Mais le statut foncier n'est que rarement le principal frein. Par ailleurs, l'agriculture n'est pas la seule ressource du territoire. Le cas du Niger montre bien que la sécurisation des droits fonciers des individus n'épuise pas la question de la gestion de l'espace : le SAF identifie les espaces communs, sur lesquels il n'est pas possible d'avoir une propriété foncière ; il réfléchit l'articulation entre usages (agricoles, pastoraux, etc.) ; il identifie les enjeux d'aménagement ou d'exploitation d'autres ressources naturelles (carrières, etc.).

Le cas de la Vallée du Fleuve Sénégal illustre également cet enjeu de gestion du territoire. Depuis les années 70, de nombreux aménagements hydro-agricoles ont été réalisés. Avec la mise en œuvre de la Loi sur le Domaine national dans la vallée, en 1980, les Communautés rurales ont reçu le pouvoir d'affecter des terres pour l'irrigation, et celui de contrôler leur mise en valeur. Cela a entraîné un boom de l'irrigation privée, mais aussi, faute d'outils de gestion de l'espace et de responsabilités claires, de nombreuses parcelles non aménagées, et de nombreux aménagements mal faits, stérilisant les sols. C'est dans ce cadre et pour répondre aux besoins de planification, d'organisation et d'aménagement de périmètres irrigués que les Plans d'occupation et d'aménagement de sols (POAS) ont été expérimentés.

Cet outil d'aménagement du territoire destiné aux Communautés rurales délimite et cartographie, de manière concertée, les potentialités et les affectations des terres (zones à vocation agricole, zones irriguées, zones pastorales, espaces de conservation et d'amodiation, zones d'habitation, etc.). Un POAS est constitué d'un ensemble de cartes, portant tant sur le milieu (potentialités agricoles, risques de salinité), que sur les usages (agricoles, irrigué ou non, élevage, etc.) ou les équipements. Il permet aux acteurs locaux de se construire une vision spatiale de leur territoire, de définir des priorités d'usage pour les différentes zones agro-écologiques, et de définir/redéfinir des règles pour la coexistence des usages (en particulier pour le pastoralisme : pistes à bétail, accès à l'eau, réserves de pâturages, etc.). En particulier, il doit permettre de définir les espaces possibles pour le développement de l'irrigation.

La question foncière ne s'est posée que dans un second temps, lorsque l'état des lieux fourni par les POAS a conduit au constat d'un défaut de mise en valeur d'un nombre important

de parcelles affectées. Le législateur avait prévu que cette question soit traitée dans le cadre d'arrêtés de désaffectation pris par les Communautés rurales. Mais, dans les faits, ces dernières n'avaient ni les outils ni les moyens pour faire respecter un cahier des charges de mise en valeur des terres. Fixant dans les grandes lignes les droits et obligations réciproques des différents acteurs, en particulier les règles que l'investisseur doit respecter en termes de normes techniques et de mise en valeur, la « Charte du domaine irrigué » (CDI) est venue compléter et parfaire le dispositif d'aménagement et de gestion du territoire des communes.

Un projet actuel va doter les POAS d'une carte « foncière » permettant d'identifier les terres affectées et de suivre leur mise en valeur. Avec le POAS, la carte foncière et la Charte du domaine irrigué, les Communautés rurales ont maintenant les outils dont elles ont besoin pour véritablement exercer leurs prérogatives, et assurer que les aménagements soient faits dans des sites adéquats (du point de vue des terres et des usages), dans le respect des normes, et elles peuvent désaffecter les terres mal utilisées. Pour autant l'effectivité des clauses de mise en valeur n'est pas uniquement une affaire d'outils, et dépend pour beaucoup de la capacité des acteurs à les faire appliquer. Des mécanismes de contrôle sont à imaginer. Au Niger par exemple, les commissions foncières communales chargées de sanctionner les attributaires n'ayant pas respecté le cahier des charges de mise en valeur impliquent une pluralité d'acteurs pour protéger les élus face à des décisions difficiles à prendre notamment en période électorale.

Dans l'exemple sénégalais, la question foncière est ainsi intimement liée aux efforts d'aménagement. Couplée avec un dispositif d'aménagement et inscrit dans une vision stratégique de développement, elle permet aujourd'hui aux Communautés rurales de la Vallée du Fleuve de prendre en charge le développement économique et social de leur territoire.

À la lumière de cet exemple, certains participants soulignent les limites de démarches dissociant le foncier et l'aménagement du territoire. Au Bénin par exemple, certaines communes se sont dotées de PFR sans pour autant avoir construit de vision stratégique de développement de leur territoire. Dans ces cas, comment les PFR vont-ils pouvoir s'inscrire dans une vision stratégique de l'avenir du territoire ? Quels sont les risques liés au besoin en disponibilités foncières pour la construction de certains équipements collectifs ?

● Vers une gouvernance des territoires ?

Les participants s'interrogent alors sur les articulations entre politique d'aménagement et politique foncière. Elles sont nombreuses. Des décisions d'aménagement sont en effet susceptibles de restreindre les droits détenus sur une parcelle donnée, comme elles peuvent impacter sur le marché foncier, en augmentant par exemple la valeur des biens du fait de l'introduction d'équipements et d'infrastructures. Comment les articuler au mieux pour qu'elles garantissent un développement harmonieux et durable des territoires ? Faut-il comme au Sénégal envisager d'abord des outils d'aménagement avant de réellement utiliser les prérogatives de gestion du foncier ? Ou faut-il, comme à Madagascar, d'abord doter les communes en dispositifs de gestion du foncier avant d'envisager une politique d'aménagement ?

Dans le cas de Madagascar, le foncier est envisagé comme une des nombreuses pistes d'actions complémentaires pour travailler sur le développement économique et social du territoire. Parce qu'il ne peut y avoir de politique d'aménagement sans substrat juridique, le pari a été fait de travailler d'abord sur la sécurisation foncière avant de construire et mettre en place des outils et une vision d'aménagement du territoire, pour tendre vers des objectifs de développement agricole, fiscal, etc. (avec une exception faite en ce qui concerne les Aires protégées). L'expérience de l'insécurité juridique est telle que les acteurs locaux ont d'abord besoin de se savoir sécurisés, ce qui n'empêche pas des procédures rigoureuses d'expropriation pour utilité publique lorsque c'est nécessaire. Une couche fiscale, et une couche « aménagements » peuvent être ultérieurement ajoutées au PLOF.

Il n'y a donc pas de règle sur la façon d'articuler sécurisation foncière et stratégie de développement du territoire. Par contre, il semble clair qu'une telle stratégie demande une vision spatiale, une prise en compte des usages et des acteurs, et des choix sur les priorités et l'affectation des espaces à un ou des usages prioritaires. Des processus de concertation et de dialogue entre les différents acteurs locaux (usagers, élus communaux, société civile, etc.) sont nécessaires pour produire une vision stratégique commune de développement des territoires (organisation et finalités) avant de mettre en place des outils, qu'ils relèvent de l'aménagement (POAS, SNAC, PDU, SAF) ou du foncier

(PFR, RFU, guichets fonciers, commissions foncières, etc.). Autant que le résultat, la manière dont il a été construit avec les différents acteurs concernés et le consensus produit sont importants. On est bien dans une perspective de gouvernance (au sens de construction d'une vision partagée sur l'avenir du territoire entre acteurs différents et de mise en place de mécanismes pour y arriver) plus que d'aménagement du territoire au sens strict (où la puissance publique définit les objectifs). Ce qui ne réduit en rien l'importance des outils mais les met clairement au service d'une vision.

● Le périurbain : comment prendre en compte ses dynamiques et enjeux propres dans une démarche d'aménagement?

Au cœur des villes subsistent des espaces cultivés, parcelles le long des rues, bas-fonds non constructibles, mais aussi maraîchage, voire champs de céréales. À l'inverse, en milieu rural, des zones d'habitat plus ou moins denses se sont constituées à proximité des champs et espaces dédiés aux activités agro-pastorales. Dans les trois pays, le territoire voit cohabiter espaces ruraux et espaces urbains, avec des situations plus ou moins marquées en fonction de l'histoire du peuplement.

Ce qu'on appelle périurbain renvoie à des espaces spécifiques, se déplaçant au gré de l'expansion urbaine, où se croisent et s'enchevêtrent les problématiques rurales et urbaines. En périphérie urbaine, là où l'expansion de la ville mord sur l'espace rural, différentes logiques sont à l'œuvre avec des poids différents suivant les contextes :

- >> les acteurs économiques achètent ou se font affecter selon des procédures coutumières, ou via l'immatriculation des domaines fonciers ruraux de taille variable ;
- >> les collectivités organisent des opérations de lotissement (régularisation de quartiers spontanés ou lotissement de terrain dédié aux activités agro-pastorales), sources de recettes importantes.

Ces logiques se réalisent au détriment des acteurs ruraux et ménages pauvres urbains, souvent dans l'incapacité de revendiquer leur droit sur les terres convoitées ou de se faire indemniser au prix du marché urbain. Comment prendre en compte et maîtriser ces logiques dans une démarche d'aménagement et de gouvernance des territoires ?

Au Niger, la gestion du foncier périurbain suscite de nombreuses inquiétudes. Là comme ailleurs, les lotissements des zones périurbaines se font au détriment des terres cultivables et sont sources de nombreux conflits entre communes voisines à propos de leurs limites et du contrôle de certaines ressources stratégiques. Pour y pallier, le SAF permet au sein de chaque commune de clarifier l'affectation des zones, et d'envisager en concertation avec les populations concernées les potentielles zones dédiées au lotissement. Lorsque des ressources stratégiques sont en jeu et concernent plusieurs communes, le SAF s'effectue en collaboration avec les communes concernées, permettant ainsi de construire une vision partagée de l'utilisation de ces ressources.

Au Bénin, l'imbrication du périurbain est très forte dans toute la zone Sud, et autour des grandes villes. Au sud du pays, de nombreux acheteurs urbains ont acheté des terres, comme investissement d'épargne, en prévision d'une retraite ou pour construire lorsque la ville aura rejoint leur parcelle. De nombreux terrains sont ainsi indisponibles pour les agriculteurs, sans être valorisés, alors même que la pression foncière est très forte. La Loi portant régime foncier rural prévoit des procédures de mise en location par la commune, au profit du propriétaire, en cas de terres non mises en valeur. ●



Bénin

Questions ouvertes

I. Processus, acteurs et outils de la gestion foncière communale

● Questionnements

Même si l'on ne les considère pas toujours comme faisant partie intégrante de la gestion foncière communale, les procédures d'identification et de validation juridique des droits en constituent une étape essentielle dans une politique foncière qui se préoccupe de la sécurisation des droits sur le foncier. Par ailleurs, la gestion foncière communale ne concerne pas que les parcelles ou les espaces ayant déjà bénéficié de la validation juridique des droits fonciers individuels qui s'y exercent. Elle concerne aussi les terres non indentifiés/enregistrés se trouvant sur le territoire de la commune, y compris les forêts et autres ressources naturelles renouvelables, quels que soient leurs statuts.

La gestion foncière communale concerne donc tous les actes juridiques et administratifs portant sur les terres privées et les ressources qui y sont liées, au sein du territoire communal, quels que soient les acteurs qui les engagent et quelle que soit la source de leur légitimité. Cette gestion doit en particulier enregistrer tous les actes entraînant un changement de titulaire des droits, toutes les mutations (par vente, héritage, etc.), qu'elles entraînent ou non un morcellement. Mais elle concerne aussi la gestion des conflits sur des espaces enregistrés ou non.

Les divers acteurs et instances engagés dans la gestion foncière ont besoin, pour exercer leurs responsabilités, de différents outils (registres, supports cartographiques, informatisés ou non, etc.) mais aussi de procédures définissant les actes qu'ils peuvent et doivent réaliser, et les façons de les réaliser.

Face aux réalités du terrain de l'exercice de leurs métiers, il arrive que les acteurs et les institutions de la gestion foncière appliquent des procédures et utilisent des outils qui dans la forme ou dans le fond présentent des décalages par rapport aux principes et prescriptions connus.

Cette session devait permettre aux participants d'engager une discussion approfondie sur les acteurs qui assurent la charge de la gestion foncière communale dans toutes les dimensions évoquées ci-dessus. Le groupe a échangé sur les expériences des différents pays en la matière en comparant, pour chacune des étapes et chacun des principaux actes de gestion foncière, les instances agissantes, leurs outils, leur composition et leurs prérogatives respectives telles que prescrites par les textes mais aussi et surtout, telles qu'exercées dans la pratique.

● Compte rendu des travaux (Clément Dossou-Yovo)

L'un des travaux en groupe qui ont suivi les différentes présentations théoriques a porté sur « Processus, acteurs et outils de la gestion foncière communales : risques et difficultés ». Pour aborder ce thème, les participants à ce groupe de travail ont d'abord procédé à l'identification des différentes phases conduisant à l'enregistrement des droits fonciers coutumiers. Les phases ainsi retenues se présentent comme suit :

- >> la demande ;
- >> l'identification ;
- >> la validation ;

- >> la mutation ;
- >> la gestion des conflits.

Seules les deux premières phases ont été abordées et discutées par les participants, la dernière étant une question transversale, susceptible d'être mobilisée dans les autres phases du processus.

Abordant la phase de la demande, les participants soulignent que les processus d'enregistrement des droits dans les tous les pays étudiés se réalisent à partir d'une démarche volontaire, que celle-ci soit à l'initiative d'un individu (cas de Madagascar, du Niger et de la Côte d'Ivoire), ou d'une collectivité locale (cas du Bénin) et se réalise sur la base d'une demande écrite (Madagascar et Bénin) ou orale (Niger).

Cette première phase n'est pas sans difficulté et contrainte, en fonction des modalités financières, techniques et sociales qui régissent les demandes d'enregistrement dans les pays. À Madagascar par exemple, c'est le coût de la demande qui peut constituer un frein aux demandes d'enregistrement portées par les individus. Au Niger par contre, c'est le caractère oral de la demande et l'indisponibilité des membres du collège ayant pour mission de les examiner qui vont entraîner des retards dans la transmission des demandes aux niveaux communal et départemental, et donc aussi dans le démarrage du processus d'enregistrement des droits. Il a en outre été relevé que les détenteurs de droits fonciers pouvaient connaître différentes formes d'appréhensions liées à l'acte d'effectuer une demande d'enregistrement de leurs droits.

Au Bénin, les participants ont souligné les contraintes suivantes :

- >> le niveau d'illettrisme des communautés à la base ;
- >> la lenteur dans la transmission des demandes villageoises au maire de la commune par certains chefs d'arrondissement ;
- >> la réticence dont font preuve certains chefs coutumiers qui ont l'impression que le PFR va modifier et amoindrir leur pouvoir ancestral en matière de gestion foncière ;
- >> les craintes d'individus victimes d'expropriation abusive de la part de l'État et qui ont l'impression que les PFR vont les déposséder encore une fois de leurs terres.

Plus largement, dans un pays comme le Bénin qui privilégie aujourd'hui les demandes à l'échelle du village, se pose ainsi la question des rapports de force qui se cachent derrière la notion de « consensus villageois ». Face à ces différentes contraintes et difficultés, les pays ont développé des stratégies propres à lever les freins aux demandes d'enregistrements des droits. À Madagascar par exemple, une autre forme de demande appelée « demande groupée » autorisant plusieurs personnes à faire ensemble une demande d'enregistrement a été mise en place pour en partager les coûts. Au Bénin, où la loi portant régime foncier rural exige que la demande se fasse par écrit, des formulaires types de demande ont été mis en place pour faciliter la formalisation des requêtes.

Dans des pays au stade de la réflexion comme le Burkina Faso, des études préparatoires ont fait ressortir plusieurs types de risques liés à cette phase de demande d'enregistrement :

- >> des risques d'exclusion de groupes sociaux ou de personnes absentes ;
- >> des risques liés à la difficulté de prendre en compte la mobilité des pasteurs ;
- >> ou encore des risques de se heurter à différentes formes d'appréhensions, liées notamment à la peur d'être *in fine* dépossédé de ses terres.

Pour prévenir ces risques, le Burkina Faso a prévu dans l'avant-projet de loi sur le foncier la possibilité pour la commune de lancer une opération d'ensemble d'enregistrement des droits fonciers locaux, ce qui réduirait considérablement le coût de la demande et les délais de réalisation.

Enfin, les activités d'information et de sensibilisation sur le contenu des réformes foncières sont mises en œuvre dans tous les pays. Quant à la phase d'identification des droits, elle est exécutée dans tous les pays participant à l'atelier suivant le principe de l'enquête contradictoire. Ainsi, la constatation des droits à inscrire au certificat foncier au Niger, à Madagascar, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso se fait en présence des voisins limitrophes. De la même manière, au Bénin, les levés des parcelles ainsi que l'enregistrement des droits y afférant au PFR se réalisent devant les limitrophes qui apposent leur signature sur les fiches d'enquêtes foncières pour manifester leur approbation.

Mais, il faut souligner que les différentes procédures d'identification des droits sont à la base du réveil de certains conflits latents, de l'exclusion des personnes n'ayant pas un droit de propriété et aussi des pasteurs qui sont très mobiles. À ces contraintes, s'ajoutent les problèmes liés à l'enregistrement des droits des absents et ceux des titulaires de droits d'usage qui se déclarent propriétaires, à la délimitation des limites des terroirs villageois, à l'absence de pièces d'identité pour les présumés titulaires de droits fonciers et à l'absence ou l'insuffisance de ressources humaines compétentes au sein des commissions foncières.

Au cours de cette phase d'identification, il faut noter les oppositions à la délivrance des certificats fonciers (Niger, Côte d'Ivoire, Madagascar) et des contestations à l'enregistrement des parcelles au PFR (Bénin). Dans tous les pays, il est constaté que dès qu'il y a une opposition ou une contestation, le processus d'enregistrement des droits est suspendu jusqu'au règlement du différend. À Madagascar, le relevé des limites des parcelles a parfois nécessité dans certaines zones l'utilisation de GPS.

Au Bénin, le processus d'enregistrement des droits peut accuser un retard certain en raison de l'absence de certaines parties prenantes. Les travaux de « layonnage », parfois pénibles, représentent également une contrainte importante.

La superposition des droits fonciers dans le temps et dans l'espace représente également une contrainte lourde pour l'enregistrement des droits fonciers. Au Mali, sur les parcelles inondables où se succèdent dans la même année des pêcheurs, des riziculteurs puis des agriculteurs (culture sèche), comment sécuriser ces différents droits ? Au Bénin se pose la question de la prise en compte des détenteurs de droits d'usages : ces derniers sont mentionnés sur la fiche d'enquête mais pas sur le listing des ayants droit. C'est une des raisons qui explique qu'il n'y a pas encore de modèle validé de certificat foncier.

Au Mali existent de très grandes superficies appartenant à des chefs coutumiers : faut-il enregistrer ces droits ? Ce type de question renvoie à une interrogation plus large : quelles règles fixer pour la prise en compte des droits des premiers occupants ?

En définitive, il a été recommandé aux différents pays de mettre un accent particulier sur les actions d'IEC (Information et Communication) et de renforcement des capacités techniques des différentes commissions de gestion foncière mises en place dans le cadre de la mise en œuvre des législations issues des réformes foncières.

II. Les articulations rural/périurbain/urbain

● Questionnements

Les politiques foncières recouvrent un ensemble de statuts juridiques : domaine public et privé de l'État et des collectivités locales, parcelles objet d'un titre foncier, etc. Les certificats fonciers viennent ajouter un nouveau statut juridique.

Dans la plupart des pays, la réforme foncière créant les certificats fonciers est issue des réflexions menées en milieu rural, pour répondre aux besoins de sécurisation foncière et à l'incompatibilité de l'immatriculation par rapport aux droits locaux. Dans certains pays (Bénin, Niger), elle concerne le seul monde rural. Dans d'autres, elle concerne l'ensemble du territoire, en milieu urbain comme rural (Madagascar).

Ces différences ont des incidences fortes sur la question de l'articulation rural/urbain, et en particulier sur la question du périurbain :

- >> le fait de définir une politique foncière rurale permet de mieux rendre compte des spécificités, mais pose le problème des frontières entre espace rural et espace urbain. Cette frontière est-elle définie juridiquement ? par les limites de l'espace habité ? par les limites administratives de la ville ? par le schéma d'urbanisme ? quels en sont les avantages et les inconvénients ?
- >> quel est le statut des espaces périurbains ? Ces espaces, en voie d'urbanisation, sont ceux où les enjeux fonciers sont les plus forts, où le changement de statut et de valeur de la terre à travers la construction d'habitations, est le plus brutal. Les paysans et ruraux habitant dans le périurbain (ou dans les espaces agricoles au sein des espaces urbanisés) peuvent-ils

bénéficier des certificats fonciers ? n'est-ce pas eux qui ont, en priorité, besoin de voir leurs droits reconnus, pour bénéficier d'une part un peu plus forte de la valeur ajoutée liée au changement de statut du terrain ?

Ce groupe de travail avait à se pencher sur cette double question de l'articulation entre gestion foncière urbaine et gestion foncière rurale, au sein des cadres légaux nationaux, et du traitement des questions périurbaines et de régulation de la croissance urbaine.

Les participants ont échangé sur le contexte des pays représentés dans le groupe, et la façon dont est traitée la question des spécificités rurales et urbaines dans le cadre légal et réglementaire. Ils ont analysé la situation spécifique du périurbain, les enjeux qui s'y déroulent, et la façon dont le cadre légal et réglementaire actuel y répond ou non. Ils ont, à partir de là, discuté des avantages et des inconvénients de politiques spécifiques, et les voies pour conjuguer cohérence de la politique foncière et prise en compte des spécificités.

● **Compte rendu des travaux** (Aurore Mansion)

Le groupe qui a travaillé sur les articulations rural/périurbain/urbain s'est attaché à caractériser les enjeux et spécificités propres à chacun de ces espaces, et à mettre en évidence les continuités et ruptures entre ces territoires, autant en termes de dynamiques que de politiques. Comment s'articulent ces espaces dans chacun des contextes ? Quels problèmes cela pose-t-il ? Quelles sont les voies possibles pour conjuguer les différents enjeux ?

Les processus de décentralisation en cours consacrant le transfert de pouvoir d'un niveau central à un niveau local s'effectuent à différentes échelles suivant les pays (de un à trois niveaux, de la commune à la région). Dans les trois pays, le niveau communal est une constante, les élections ayant toujours eu lieu depuis la consécration des communes en tant que collectivité territoriale de base. C'est donc l'échelle d'intégration sur laquelle se jouent les enjeux d'articulation rural/urbain/périurbain.

À l'exception de Madagascar où l'on peut trouver des communes couvertes en grande partie par des aires protégées, la plupart des communes intègrent une pluralité d'espaces, qu'elles soient urbaines ou rurales d'un point de vue administratif :

- >> des espaces urbains, autour de noyaux et centres urbains correspondant dans bien des cas aux chefs lieux de communes ;
- >> des espaces ruraux, où se côtoient des terres agricoles et pastorales ;
- >> entre ces deux grands types d'espace, on trouve des espaces dits périurbains, que l'on pourrait qualifier de zone tampon entre des dynamiques agro-pastorales et des dynamiques urbaines.

Si les communes ont des limites administratives définies théoriquement, celles-ci ne sont souvent pas matérialisées sur le terrain et sont renégociées par les acteurs vivant aux confins de deux territoires. Les limites entre les différents espaces (rural, urbain et périurbain) sont dans certaines communes définies par les autorités, soit en référence à des plans ou schémas d'aménagement lorsqu'ils existent, soit par défaut à ces derniers lorsqu'ils sont en place. Mais que ces limites soient formalisées ou non sur la base d'outils de planification et d'aménagement du territoire, elles font elles aussi et toujours l'objet de négociations et de rapports de force entre les acteurs en présence.

Ces négociations et rapports de force se nouent autour de deux logiques qui s'ignorent et se font en parallèle sur le territoire de la commune :

- >> une logique descendante et urbaine qui se fait autour des chefs-lieux de commune sur la base d'un objectif de lotissement et d'aménagement urbain et à partir de multiples outils. Ces outils définissent la vocation et les usages des espaces, et prévoient les extensions qui seront initiées dans le cadre de projet de lotissement, comme le Schéma directeur d'aménagement communal ou le Plan de développement urbain au Bénin. Ils restent néanmoins imparfaits, ces outils n'intégrant pour le cas du Bénin ni la dimension fiscale, ni la dimension juridique ;
- >> une logique agro-pastorale de sécurisation des droits fonciers locaux et de gestion des ressources naturelles initiée dans le cadre de l'expérimentation et de la création de certificats fonciers.

Ces deux logiques entrent en conflit et s'affrontent autour des zones tampon et des espaces périurbains, notamment dans le cadre des projets de lotissement initiés par les communes : faute de patrimoine foncier, les communes sollicitent et acquièrent des terres aux ruraux pour réaliser leur projet de lotissement. Les terres vendues par les ruraux le sont à des tarifs calculés sur la base d'un usage agricole, alors qu'elles entrent et s'intègrent une fois les transactions effectives dans un marché foncier urbain où les prix sont bien supérieurs. Bradées, les terres rurales sont vendues de gré ou de force, et accaparées par les acteurs urbains, plaçant ainsi les opérateurs ruraux dans une insécurité foncière et économique.

Comment articuler ces deux logiques et les enjeux qu'elles sous-tendent ? Comment protéger les opérateurs ruraux des vellétés des acteurs urbains ? Comment leur garantir une juste indemnisation de leur terre lorsque des projets urbains ou de services publics sont rendus nécessaires par le développement des villes ?

- >> Loin d'être un obstacle à l'expansion urbaine, **l'accès des acteurs ruraux à la sécurisation foncière et aux documents juridiques comme les certificats fonciers peut être considéré comme un atout** : il permet d'avoir une vision claire et non conflictuelle des droits sur l'espace devant être loti ou susceptible de transformation en habitat, et évite ainsi les conflits en cours d'opération ou après ; il offre une base cartographique pour l'établissement du plan de lotissement, et l'identification des parcelles à acheter ou exproprier ; il permet aux acteurs ruraux de mieux valoriser leurs terrains, et d'obtenir des prix ou des niveaux d'indemnisation raisonnables, partageant mieux la valeur ajoutée liée au passage à l'habitat et favorisant la recherche d'alternative pour les ruraux ayant cédé leurs terres agricoles.
- >> **La mise en place d'outils cartographiques d'aménagement du territoire communal** couvrant l'ensemble du territoire de la commune (et pas seulement les espaces et enjeux urbains), définissant clairement les limites et usages des différents espaces, autant qu'il répertorie les droits socialement validés qui s'exercent sur les différents types de terre, semble être indispensable pour articuler les enjeux et les dynamiques. Le PLOF (Plan local d'occupation foncière) à Madagascar est dans ce sens une initiative intéressante, même s'il manque aujourd'hui une couche aménagement et une couche fiscale, à la couche juridique.
- >> **L'intercommunalité** est également une dimension intéressante et importante à prendre en compte dans l'élaboration d'une réponse pertinente aux enjeux d'articulation des espaces. Parce qu'il existe une forte complémentarité entre les espaces (entre espaces urbains et espaces ruraux, mais aussi entre communes), les outils élaborés doivent faire l'objet d'une concertation entre les communes pour garantir un équilibre entre les territoires et les espaces.
- >> **La construction d'un cadre réglementaire** qui offre une sécurité aux ressources naturelles et aux opérateurs qui exploitent ces ressources doit également être une priorité. En disposant de droits reconnus et garantis par le cadre légal, les opérateurs ruraux seront mieux armés face aux vellétés urbaines vis-à-vis desquelles ils pourront faire valoir leurs droits.
- >> Enfin, **la mise en place de mécanismes et outils fiscaux** permettant d'équilibrer les transactions foncières mettant en jeu des terres rurales et des acteurs urbains devra à terme être initiée pour que le patrimoine rural ne soit plus bradé au profit d'enjeux urbains.

III. Les conditions de viabilité d'une gestion foncière communale

● Questionnements

Un système d'information foncière n'a de sens que si l'information foncière est actualisée en permanence, si l'ensemble des mutations (ventes, héritages) est enregistré. Faute de quoi, le décalage progressif entre les réalités de terrain et le contenu du SIF recrée du flou, de l'insécurité, des conflits. De nombreuses tentatives de mise en place de cadastres ont ainsi échoué. La question se pose aussi pour la gestion foncière communale. Sa réussite tient à ce que le dispositif soit approprié par les acteurs, qu'il soit fiable, actualisé, et viable dans la durée. Autrement dit, que le certificat foncier devienne la référence de l'ensemble des acteurs, et que le dispositif communal de gestion foncière soit effectif, dans la durée.

Plusieurs conditions à cela :

- >> l'offre de sécurisation foncière répond aux attentes des habitants ; ils sont demandeurs des certificats, ils ont un intérêt objectif à ce que les mutations (les ventes au moins) soient enregistrées et fassent l'objet d'un nouveau certificat au nom de l'acheteur ;
- >> le dispositif de gestion foncière est accessible, physiquement (pas trop éloigné géographiquement, ouvert aux bons moments, le personnel est réactif), et matériellement (le coût de déplacement jusqu'à la commune n'est pas trop élevé, les coûts sont raisonnables pour l'usager, il ne se développe pas une corruption accroissant les coûts réels au-delà du coût théorique) ; les procédures sont efficaces et fiables ;
- >> les coûts récurrents liés au fonctionnement dans la durée (personnel, équipement, fonctionnement, etc.) sont réduits ;
- >> le financement du dispositif est assuré dans la durée.

La première condition renvoie à l'opportunité de la sécurisation foncière et des certificats dans les différentes situations agro-écologiques et socio-foncières du pays (ils n'ont pas partout le même enjeu, à l'heure actuelle) et donc à la stratégie d'extension.

Les autres à la conception de la gestion foncière, qui a intégré ou non ces paramètres, avec des choix qui peuvent favoriser, ou au contraire handicaper, la viabilité, et auront plus ou moins bien arbitré entre des exigences contradictoires :

- >> le niveau communal représente une proximité variable selon la taille de la commune et les facilités de transport ; l'exigence de proximité implique de multiplier les organes, là où une centralisation pourrait permettre des gains de productivité au risque de ne pas avoir de demande ;
- >> l'exigence de fiabilité ou de précision peut alourdir considérablement la démarche ou les procédures, pour un gain d'efficacité pas toujours avéré ;
- >> l'informatisation peut faire gagner en efficacité, au risque (là où l'électrification n'est pas assurée) de pannes, de pertes de données ;
- >> les procédures d'identification à la demande permettent de garantir la demande, et de ne gérer que les certificats « utiles », mais impliquent des coûts de fonctionnement élevés (déplacement de la commission pour chaque parcelle) là où une démarche systématique peut faire reposer la mise en place de l'information foncière sur un financement externe ;
- >> etc.

Tous ces éléments ont des impacts importants sur le niveau des coûts récurrents.

L'autre paramètre de la viabilité est la couverture des coûts. Plusieurs sources sont possibles : les taxes perçues sur les actes, une contribution du budget communal, une dotation de l'État. La gestion foncière est un bien public, qui doit être permanent :

- >> elle ne peut reposer sur des financements de bailleurs de fonds. Les financements externes peuvent financer la mise en place de la gestion foncière communale (enquêtes, production de la documentation foncière initiale, équipement, etc.), mais en aucun cas les coûts récurrents ;
- >> il est normal que l'émission des certificats ait un coût, mais trop taxer l'établissement des certificats ou les mutations risque soit d'exclure les pauvres, soit de décourager l'enregistrement des mutations, favorisant des ventes non enregistrées, et l'obsolescence du dispositif ;
- >> le budget communal peut ou doit contribuer au fonctionnement du service de gestion foncière, mais les ressources sont faibles et les besoins immenses ;
- >> fondamentalement, l'information foncière est un bien public, qui sert de nombreux acteurs : les acteurs ruraux, mais aussi les communes, les investisseurs, les acteurs voulant réaliser des projets d'infrastructures qui trouvent un support cartographique et une information fiable sur le foncier sur la zone en question, etc. Elle réduit les risques de conflits et soulage l'appareil judiciaire. Ce caractère de bien public peut justifier un investissement structurel de l'État.

Le groupe de travail :

- >> a discuté de l'utilité des certificats pour les habitants dans toutes les régions du pays, de même que des interrogations sur le domaine de validité de la démarche, sa viabilité, etc. ;
- >> a décrit les modes de financement de la gestion foncière communale et analysé les perspectives de viabilité financière de cette gestion dans les trois pays.

● **Compte rendu des travaux** (Sayouba Ouedraogo)

Des contextes variés de gestion foncière au niveau communal

La diversité de pays qui composent le groupe a suscité dès le début de la séance de travail des échanges sur l'importance du contexte dans la définition de l'orientation et du contenu de la gestion foncière. Les différences de contexte se situent à trois niveaux. Premièrement, entre pays les systèmes de domanialité ne sont pas les mêmes malgré les similitudes d'héritage colonial en matière de gestion foncière. En outre nombre de pays sont actuellement dans un processus de décentralisation mais à des stades différents en matière de transfert de ressources et de compétences. Deuxièmement, au sein d'un même pays, l'approche de gestion foncière n'est pas la même pour les communes rurales et les communes urbaines. Enfin, dans une même commune, il existe des spécificités entre les espaces périurbains et les espaces ruraux, mais également entre les villages agricoles et les villages à vocation pastorale.

En somme, ces différences déterminent la réalité de la gestion foncière au niveau communal dans chaque pays. Ainsi, des pays comme le Mali, le Niger, le Burkina Faso, Madagascar et le Sénégal se reconnaissent dans une échelle de valeur représentant le degré de pouvoir réel conféré aux collectivités locales en matière de gestion foncière, échelle dont les bornes supérieure et inférieure sont constituées respectivement par le « trop d'État » et le « peu d'État ».

Les finalités de la gestion foncière

Quatre finalités principales recouvrant des intérêts individuels et généraux ont été identifiées. La première concerne la protection des droits de l'ensemble des acteurs ruraux et ceux des générations futures. À ce titre, toute démarche de gestion foncière devrait prendre en compte le fait qu'il existe dans chaque commune une diversité d'acteurs ayant souvent des préoccupations foncières différentes voire opposées. Il s'agit par exemple des hommes et des femmes, des autochtones et des migrants, des petits exploitants et des agrobusinessmen, etc. L'expérience malienne illustre bien la stratégie de limitation ou de plafonnement des superficies. Suivant son échelon dans la hiérarchie, chaque responsable administratif (préfet, sous-préfet, etc.) a une superficie limite pour laquelle il peut délivrer un titre précaire après des enquêtes commodo-incommodo.

La seconde finalité porte sur la réduction des conflits et des litiges fonciers. Ici, le défi majeur de la gestion foncière communale se situe d'une part dans la clarification des droits fonciers au sein des familles et des lignages (des droits en général très complexes), en tenant compte des aspirations collectives et individuelles de leurs membres respectifs. Il s'agit également de concilier les multiples usagers ruraux dans les mêmes espaces, notamment ceux abritant des ressources communes.

L'accès au crédit agricole constitue la troisième finalité de la gestion foncière grâce aux documents fonciers délivrés aux différents détenteurs de droits. Si une telle utilité des documents fonciers (certificats fonciers, titres fonciers) peut être exploitée pour élargir les possibilités d'investissement rural, il ne faut pas perdre de vue, ont souligné certains membres du groupe de travail, qu'elle peut constituer un couteau à double tranchant. En effet, nombre d'opérations de crédits d'équipement en milieu rural, y compris dans les zones à forte production de rente, conduisent à des taux de recouvrement extrêmement faibles. Dans ces conditions, utiliser les documents fonciers comme garantie de prêt aboutirait à des retraits massifs de terres et par voie de conséquence à la paupérisation des exploitants ruraux. Pire, cela peut affecter la paix sociale.

On note du reste que les prêts octroyés par les banques classiques aux détenteurs de titres fonciers sur des terres rurales sont extrêmement rares. De même, les prêts faits aux détenteurs de certificats fonciers (généralement par les institutions de microfinance) ne sont pas vraiment importants au regard de la demande potentielle. À Madagascar, seulement soixante certificats

fonciers ont été hypothéqués au cours de l'année 2007 sur 2 000 demandes environ. Par ailleurs, dans le même pays, le principal réseau de microcrédits est pour l'instant réservé à recevoir le certificat foncier pour garantie.

Enfin, pour les communes, la gestion foncière doit générer des entrées de taxes et impôts fonciers pour contribuer au financement du développement desdites collectivités territoriales. Le groupe a cependant noté que si une telle finalité est très affichée par les autorités communales à travers des prélèvements trop élevés, cela risque de décourager fortement la demande de services fonciers du côté des acteurs ruraux, quels que soient les outils qui seront employés pour répondre à leurs attentes.

Les outils de la gestion foncière communale

Le groupe ne s'est pas attardé sur ce point qui constitue le thème d'un autre groupe de travail. Quatre outils ont été cependant identifiés en matière de gestion foncière communale. Ce sont le certificat foncier, le titre foncier, les règles ou conventions foncières locales et les plans d'occupation et d'aménagement. Le choix d'un outil est fonction de l'acteur bénéficiaire (individu ou groupe), de la nature de la ressource, du coût de délivrance du service de sécurisation.



Les facteurs déterminant la viabilité de la gestion foncière communale

Une gestion foncière communale n'est viable que lorsqu'elle arrive à délivrer dans des délais acceptables et à des coûts raisonnables, des services de qualité. À ce titre, deux facteurs majeurs ont été identifiés comme pouvant déterminer la viabilité de la gestion foncière.

Le premier correspond au **coût temporel** et mais aussi au **coût financier** des produits fonciers délivrés. Selon les situations, les autorités locales peuvent jouer sur le choix technique de l'outil de sécurisation (certificat foncier, titre foncier, etc.), en plus des différentes taxes y afférentes, dans le but d'optimiser l'incidence de ces deux types de coût sur la quantité et la qualité des services délivrés.

L'exemple de gestion du coût financier des services fonciers à Madagascar peut inspirer d'autres pays. Dans une contrée où le revenu moyen annuel par habitant est de 260 USD, le choix du certificat foncier qui coûte 24 USD (au lieu du titre foncier qui revient à 500 USD) pour répondre à la demande du plus grand nombre a été opéré par les autorités. Le coût du certificat foncier demeure relativement élevé (un peu moins d'un dixième du revenu annuel qui sert également à assurer d'autres charges prioritaires : éducation, santé, etc.) alors qu'il faut plusieurs certificats pour couvrir l'ensemble des possessions foncières d'un même ménage. Pour cela, deux options sont à l'étude : soit faire payer la totalité du coût du certificat au bénéficiaire, avec le risque de recevoir peu de demandes ; soit faire supporter une grande partie du coût par une fiscalité commune à payer par tous les malgaches, en se fondant sur le fait que la sécurisation foncière est un bien commun.

Le second facteur est la **fiabilité des services fonciers** délivrés en tant que qualité intrinsèque. Au total quatre conditions concourant à la fiabilité des produits fonciers ont été identifiées :

>> la régularité de la procédure de production du service. Elle dépend beaucoup plus de la maîtrise technique dont font preuve les agents vis-à-vis de la procédure de délivrance des documents fonciers, procédure elle-même générée par un ensemble de textes législatifs et

règlementaires qui manque parfois de simplicité et de cohérence. La régularité de la procédure repose également sur les qualités personnelles des agents quant à leur engagement ou serment à servir loyalement ;

- >> **la justesse des droits enregistrés.** Les distinctions nécessaires entre les différents types de droits (usages, possessions, propriétés, servitudes, etc.) doivent être observées afin de limiter les ambivalences, sources de litiges et conflits ;
- >> **la capacité de régulation ou de restrictions des droits.** En considérant la gestion foncière communale comme un arbitrage de l'ensemble des intérêts fonciers dans la juridiction de la collectivité, il est beaucoup plus fait appel à ses capacités d'assurer une parfaite distribution et contrôle des droits mais aussi (et particulièrement) des obligations (celles-ci semblent occultées par nombre de bénéficiaires après l'obtention des documents fonciers) qui les accompagnent. Une autre dimension de capacité régulatrice est d'assurer une justice inter-générationnelle dans le partage et l'utilisation des ressources foncières ;
- >> **la meilleure maintenance et conservation des documents fonciers.** Elle tient au rapport qualité/coût/risque/accessibilité des diverses options techniques (manuelle ou informatique) pour donner vie à la documentation foncière dans son ensemble (certificats et titres fonciers délivrés, plans d'aménagement et d'occupation, registres fonciers, etc.).

Remplir efficacement ces facteurs de coûts et de fiabilité constitue le talon d'Achille de la gestion foncière communale. En ce sens, cette définition de Carol Rose du service public est en soi une sorte de défi lancé à l'autorité communale : « un service public est un service dont la valeur augmente avec le nombre de ses usagers ».

Le financement du dispositif de gestion foncière communale

Trois sources de financement de la gestion foncière communale ont été identifiées. Ce sont :

- >> **l'apport de la commune.** Les collectivités se doivent d'élaborer des budgets communaux réalistes et y apporter, grâce à des ressources propres, une part des besoins de financement de la gestion foncière. En outre les montants nécessaires doivent être clairement inscrits sur des lignes budgétaires. L'exemple d'une commune rurale du Niger a été présenté. En effet, une somme d'environ 700 000 FCFA (soit 3,33 % du budget 2008 chiffré à 21 000 000 FCFA) est consacrée à la gestion foncière. De plus, le choix de cette commune d'employer des outils simples, comme la représentation du plan d'occupation des sols par un dessin fait sur tissu par un graphiste local, permet de minimiser les coûts ;
- >> **l'apport des PTFs.** Il est beaucoup attendu pour supporter les investissements lourds au départ de la mise en place du dispositif, comme l'installation des guichets fonciers qui ont coûté 40 000 USD par unité dans le cadre PFR Béninois. Cependant, il est dangereux à terme de faire prendre en charge par les PTF les coûts de fonctionnement des instances ;
- >> **l'apport de l'État central.** Outre le financement d'une partie des investissements lourds, l'État doit apporter également de l'assistance technique aux collectivités territoriales à travers ses services techniques déconcentrés. Il peut s'agir de la formation ou de l'affectation d'agents publics au niveau des services fonciers ruraux. Une telle initiative fera évoluer progressivement le mode de maîtrise d'œuvre de la gestion foncière, de sorte qu'elle ne soit plus entièrement opérée par des projets ou opérateurs privés (et les produits transmis à la commune en fin de phase), mais plutôt par les communes elles-mêmes avec l'assistance des services techniques étatiques. Une telle maîtrise d'œuvre assistée permet à la commune de s'approprier rapidement le dispositif de gestion foncière et d'en minimiser les coûts.

Recommandations

Au terme des échanges, **trois recommandations principales** ont été retenues pour une gestion foncière communale viable :

- >> **la première** insiste sur l'adoption de procédures simples, moins coûteuses et accessibles au plus grand nombre de demandeurs ruraux ;
- >> **la deuxième recommandation** porte sur le besoin d'impliquer la recherche pluri-disciplinaire, dès l'étape de projet de sécurisation foncière, afin qu'elle apporte l'éclairage nécessaire

sur la gamme des droits vécus et les transformations enregistrées au cours et à l'issue du processus dans chaque milieu ; la gamme des droits comprenant diverses formes d'usage, de possession et de propriété ;

- >> enfin, **la troisième recommandation** concerne des plaidoyers qui doivent être développés envers les populations, les élus, et les PTFs, afin de responsabiliser davantage chaque acteur sur sa participation citoyenne à la délivrance de services fonciers performants.

IV. Le suivi-évaluation des processus et des impacts

● Questionnements

La mise en place d'une sécurisation foncière à l'échelle communale est un processus long, et coûteux, qui demande un fort engagement de l'État et de ses partenaires. Il se justifie si les bénéfices attendus, en termes de réduction des conflits, de sécurisation des transactions, de gains de productivité, sont effectivement atteints.

- >> **Une telle réforme nécessite donc une attention particulière au suivi-évaluation des impacts. Mais que regarder et comment ? Et pour qui ?**

Qui est destinataire des résultats du suivi ? Comment assurer communication et transparence dans la diffusion des résultats et les mettre en débat élargi, au sein des équipes de mise en œuvre, mais aussi avec les tutelles et les bailleurs de fonds, et avec l'ensemble des acteurs concernés ?

Comment articuler suivi-évaluation et dispositifs de pilotage pour que la remontée d'information soit utile à la prise de décision ?

- >> **L'analyse des impacts économiques et sociaux est indispensable.**

Mais comment appréhender ces impacts ? Combien de temps après la mise en place du dispositif dans une commune peut-on espérer voir un impact économique, sachant que cela suppose que le dispositif soit approprié, que les acteurs aient confiance en lui, et comment donc à modifier leurs pratiques ? Faut-il mettre l'accent sur des enquêtes quantitatives lourdes ou sur du qualitatif ? Comment isoler l'impact de la sécurisation foncière des autres facteurs d'évolution ? Faut-il un référentiel initial, difficile à établir lorsque la programmation est itérative ?

- >> **L'impact de la gestion foncière communale ne tient pas qu'à l'impact économique** : réduction des conflits, fluidité des contrats, levée des restrictions au droit de planter, en sont autant d'effets possibles.

Comment appréhender et mesurer ces impacts, plus difficiles à mettre en chiffres ?

- >> À travers les droits reconnus et ceux qui ne le sont pas, **une gestion communale a des effets sur la distribution des droits, elle peut renforcer certains et fragiliser d'autres** (ceux des pasteurs, des migrants, des femmes).

Comment appréhender les impacts sociaux des démarches de sécurisation, suffisamment tôt pour pouvoir corriger la démarche et éviter de susciter conflits et exclusions ?

- >> La question du suivi ne concerne pas que l'impact à moyen-long terme. **Elle concerne aussi le processus d'apprentissage, de la part des différents acteurs.** Suivre les processus est essentiel, tant pour suivre l'avancée de la mise en œuvre que pour voir si la gestion foncière s'ancre dans les pratiques des acteurs (paysans, élus, agents communaux, juges, etc.), et pour repérer d'éventuels problèmes afin de les corriger à temps. **Quels dispositifs pour suivre les processus et les apprentissages ?**

Les agents communaux maîtrisent-ils les démarches et les procédures ? Quelle est la durée moyenne de délivrance d'un nouveau certificat après une vente ? Y a-t-il des biais ou des dérives dans les pratiques ?

Les populations ont-elles fréquemment recours au dispositif de gestion foncière ? Comment évolue la demande pour de nouveaux certificats ? Vont-ils faire enregistrer les mutations ? Le recours à l'écrit pour les contrats de location progresse-t-il ?

Les juges, l'administration territoriale, les agents de développement rural intègrent-ils la gestion foncière communale dans leurs pratiques ?

>> Le suivi-évaluation demande un dispositif de collecte et de traitement des données.

Comment organiser un tel dispositif de suivi des impacts et des apprentissages ? Que doit-on internaliser et que doit-on sous-traiter à des équipes de recherche ? Quels moyens financiers et humains sont nécessaires ? À quel moment mettre en place et systématiser le suivi ?

● **Compte rendu des travaux (Zo Ravelomanantsoa)**

Le suivi-évaluation des processus et des impacts des politiques foncières est souvent rattaché aux appuis apportés par des partenaires financiers afin de mesurer les impacts des ressources investis, tout en conditionnant la poursuite ou non des partenariats. Il est entre autres difficile de trouver des indicateurs uniques pour tous les partenaires d'appui à une réforme foncière d'un pays, or mener un suivi-évaluation pour chaque partenaire devient lourd et peut créer des redondances.

Le suivi-évaluation des processus se fait souvent à partir d'indicateurs formulés selon des objectifs quantitatifs ou qualitatifs des projets. Il est proposé que le suivi-évaluation soit également au service des acteurs de la réforme foncière qui doivent être informés des résultats. Il s'agit des maîtres d'œuvre de la réforme, le Gouvernement, les ministères, les programmes, les partenaires financiers ou techniques qui doivent s'en servir pour l'orientation des choix techniques ou méthodologiques, ou pour la poursuite de la réforme. Les évolutions constatées doivent également être ouvertes aux bénéficiaires de la réforme foncière, les communes, les élus locaux, les autorités coutumières, les usagers, etc. dont l'ensemble ressort leurs opinions par la société civile. La société civile doit pouvoir mesurer les résultats des actions menées, face à leurs revendications. Étant bénéficiaire des changements, elle pourrait également apporter des propositions de solutions.

L'ensemble doit ainsi constituer un réseau d'échange d'informations, d'observation, d'analyse et de propositions. Les informations constituent des éléments de choix, de décisions de méthodes ou de conception. Certaines décisions, ne pouvant être prises sans une bonne base, devront faire l'objet de recherches plus approfondies, complémentaires au suivi-évaluation.

Placer le choix entre le suivi-évaluation quantitatif et qualitatif n'est pas aisé, un curseur est à mettre en fonction des contextes de chaque pays. L'analyse quantitative tourne souvent autour du nombre de certificats fonciers, de titres fonciers délivrés ou de surface sécurisée sur une période déterminée, pour un processus qui commence à se mettre en place. Il est également recherché l'impact immédiat sur la productivité agricole, les données quantitatives ne permettent pas de mesurer tous les impacts socio-économiques de la réforme foncière. Elles doivent être associées à des données qualitatives, quoique celles-ci soient difficiles à mesurer.

La précarité foncière, la sécurité foncière sont des sentiments difficiles à évaluer, mais peuvent influencer les investissements au sein des ménages. Une politique foncière peut également être mesurée dans ses capacités à maintenir et à équilibrer les droits de différents usagers sur un territoire, à pallier les exclusions des groupes sociaux vulnérables, vers une cohabitation de multiples droits. Elle peut également appuyer au maintien de la gestion durable des ressources naturelles, tout en équilibrant l'accès à ces ressources. La possibilité d'accès, par un contrat sécurisé, pour les sans-terre, mène la politique foncière à contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire ou à la lutte contre la pauvreté. La gestion locale du foncier peut amener à des discussions ouvertes au niveau communal ou villageois, vers une gestion transparente, ou la bonne gouvernance. Elle peut aussi être un transfert de mauvaise gestion ou de corruption au niveau local.

La mise en œuvre d'un dispositif de suivi-évaluation d'une politique foncière doit suivre l'évolution du processus de la réforme et doit tenir compte des contextes locaux. Avant la mise en œuvre de la réforme, l'évaluation doit être menée afin de constituer un niveau zéro, ou situation initiale, qui sera comparée à l'évolution. La mise en œuvre au niveau local de la réforme foncière prend un temps considérable d'apprentissage. Chiffrer les premiers certificats fonciers est important, mais cela ne permet pas encore de mesurer le rythme possible de certification, les graphiques vont révéler la productivité en temps d'essai. Les premières expériences révéleront des erreurs qu'il faut corriger dans le temps, jusqu'à une maîtrise et une bonne compréhension de la procédure. Il faut que les procédures soient bien huilées pour déterminer le rythme de croisière. Ceci pose la question du pas de temps permettant d'évaluer des impacts socio-économiques :

peut-on espérer voir des impacts statistiques sur un projet de trois ans, vu les rythmes de mise en place des instances et des certificats ?

Le dispositif peut être évalué dans le rythme de production de documents fonciers, en rapport avec la réception des demandes et la vitesse de traitement de celles-ci, et à la capacité de résolution des litiges. Les demandes ne viennent pas toutes seules, sans une bonne explication du dispositif, jusqu'à ce que les usagers aient confiance en la nouvelle procédure menée dans la réforme.

En termes de conflits, l'inexistence d'une formalisation des droits constitue une des sources de litiges. La diminution des conflits n'apparaît qu'une fois que les terrains sont certifiés. Le processus de certification doit par contre passer par l'arrangement des conflits et peut être évalué sur cette étape, en termes de modes de résolution, d'acteurs et de capacité à résoudre les problèmes.

Le suivi-évaluation des impacts, au-delà de la délivrance de documents fonciers, ne peut pas se faire dans l'immédiat. D'ailleurs, l'existence d'autres mesures d'accompagnement est à observer. L'impact de la certification sur la productivité agricole provient de la sécurité garantissant la propriété ou la possibilité d'exploitation durable, qui incite à l'investissement. L'investissement ne peut se faire, par contre, si les intrants agricoles ne sont pas accessibles, si les rapports de prix ne sont pas favorables. Le certificat foncier ne peut non plus être utilisé comme garantie de prêt si aucune institution de microfinance n'est à la portée des usagers. Entre autres, une information sur les utilisations possibles du certificat foncier est à mener. Une évaluation d'impact doit donc prendre en compte les autres déterminants de l'investissement. ●

Les modalités de pilotage de la réforme : cadre institutionnel, coordination des appuis, stratégie d'extension

I. Problématique

Après avoir discuté en détail des différentes dimensions de la gestion foncière communale au cours des journées précédentes, cette session devait permettre **une discussion approfondie des dispositifs de pilotage stratégique et opérationnel de la réforme et du suivi de la gestion foncière communale**.

- >> En effet, si la question des grands choix stratégiques est essentielle, celle de la mise en œuvre et du pilotage d'une telle réforme ne l'est pas moins. Une gestion foncière communale repose sur de nombreuses innovations juridiques et méthodologiques. Elle demande :
 - que les outils et les procédures soient expérimentées, testées, mises au point ;
 - que l'ensemble des outils réglementaires et administratifs soient stabilisés ;
 - qu'un important effort de formation et de développement de capacités soit mené, en direction de l'ensemble des acteurs concernés, à un titre ou un autre, par la réforme.
- >> Ceci suppose du temps, des expérimentations, des études spécifiques, des débats, des arbitrages. La mise en place des conditions de mise en œuvre de la réforme est elle-même un processus.

Quel pas de temps ? Quelle place pour l'expérimentation et le développement de capacités ? Comment gérer le dilemme entre une pression pour avancer (de la part de la population, du politique, des bailleurs) qui risque de faire faire des impasses et une progressivité qui permet de construire solidement au risque d'un manque de visibilité et d'une érosion du soutien politique ? Comment scander et sérier les étapes, lorsque tout est urgent ?

- >> La mise en route des dispositifs communaux demande des étapes préalables (équiper les communes, former le personnel, réaliser les supports du système d'information foncière), fortement consommatrices de moyens. L'extension du dispositif sur le territoire ne peut donc être instantanée, même si le cadre légal est censé s'appliquer à tous dès sa promulgation. Cela suppose **une stratégie d'extension spatiale de la mise en œuvre, un calendrier, des priorités**.

Quel pas de temps pour l'extension ? Le dispositif doit-il concerner à court terme l'ensemble du pays ou certaines zones ne sont-elles pas intéressées/demandeuses ? Quelles priorités ? Comment orienter les moyens vers ces zones prioritaires ?

- >> Les communes, les villages, les habitants, ne maîtriseront pas du jour au lendemain des procédures nécessairement complexes au départ, parfois pas encore totalement stabilisées. Un apprentissage est nécessaire. La mise en œuvre en situation réelle révélera nécessairement des problèmes dans les procédures prévues.

Quel appui aux acteurs de la gestion foncière communale pour l'apprentissage de leurs responsabilités ? Sur quelle durée ? Mis en œuvre comment ? Comment suivre et capitaliser sur les premiers sites et améliorer les outils et les procédures ?

- >> Une réforme de cette importance demande **des outils de suivi et d'évaluation** : suivi de l'avancement et de l'extension de la réforme (nombre de communes équipées, de certificats

fonciers délivrés, etc.), mais aussi suivi des pratiques des instances communales (fréquence des demandes de sécurisation de parcelles ou de contrats de location, fréquence des mutations enregistrées, degré de respect des procédures, etc.), et suivi des pratiques des habitants et de leur appropriation du dispositif (qui a ou non recours au guichet foncier ? Les ventes sont-elles enregistrées ? Le fait d'avoir un certificat change-t-il ou non les modalités des ventes ? Observe-t-on réellement une baisse des conflits ?).

Quel dispositif de suivi et d'évaluation ? Fondée sur quels principes ? Comment coupler suivi de l'avancement et analyse de l'impact ? Avec combien de temps de recul peut-on espérer observer des impacts économiques ? Un suivi de l'appropriation du dispositif et des perceptions des acteurs n'est-il pas fondamental, à court terme ?

- >> L'ensemble de ces actions mobilise de nombreux acteurs, de nombreuses institutions. Mais **le pilotage et la coordination de la réforme ne suppose-t-elle pas une équipe dédiée, rassemblant des compétences pointues ?** Dans chaque pays, un dispositif spécifique de pilotage et de coordination opérationnelle de la réforme a été mis en place ou est en préparation.

Quels sont la composition, le rattachement institutionnel, les prérogatives de ces dispositifs ? Sont-ils temporaires ou permanents ? Informels ou institutionnalisés ? Quelles ressources humaines ? Quelles capacités d'agir ?

- >> La mise en œuvre de la réforme suppose des moyens financiers significatifs, un investissement de l'État, un appui de bailleurs de fonds.

Selon quelles modalités ces appuis sont-ils mobilisés ? Quel investissement de l'État dans la réforme ? Quels mécanismes de coordination et de mise en cohérence des soutiens extérieurs ? Permettent-ils une mobilisation adéquate des moyens, en volume, en répartition géographique, en thèmes soutenus ?

Les questions des besoins en suivi-évaluation ont été traitées dans les groupes de travail²⁵.

II. Retour sur les trois cas

Cette synthèse est basée sur les communications²⁶ présentées durant l'atelier par :

- > **Maman Sani Amadou** (géographe aménagiste au Secrétariat permanent du Code Rural), pour le Niger ;
- > **Élise Behanzin Djogbenou** (directrice de la Promotion et de la Législation rurale au ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche), pour le Bénin ;
- > **Rija Ranaivoarison** (coordinateur du Programme national foncier), pour Madagascar.

Au **Niger**, la réflexion est partie du constat des conflits, et des problèmes de gestion de l'espace rural après les sécheresses. Une série d'ateliers, dans les années 80, a fait émerger un diagnostic. Un comité *ad hoc* composé de chercheurs, de techniciens du développement et du domaine juridique, et de représentants de la Chefferie coutumière, de la Société civile, et des autorités administratives a été mis en place en 1986, afin de mener et de formaliser la réflexion visant à la création d'un Code Rural du Niger, à travers une série d'études et de réflexions. Le processus a été institutionnalisé, à travers l'Ordonnance portant principes d'orientation du Code Rural, qui crée le Comité national du Code Rural, où sont représentés tous les ministères concernés par le foncier rural et la GRN, et le Secrétariat permanent. La gestion foncière rurale est donc sous l'égide d'une institution publique pérenne mais légère, sous tutelle du ministère du Développement agricole. Elle a un but de définition de la politique foncière, de coordination,

25. Cf. chapitre 7, section IV.

26. Les communications sont disponibles sur le CD et sur les sites Internet partenaires de l'événement. Portail « Foncier et développement » : www.foncier-developpement.org. Site du GLTN : www.glt.net. Site du Hub rural de Dakar : www.hubrural.org.

d'impulsion et d'appui. Les bases étaient jetées dès 1993, mais le dispositif s'est mis en place très progressivement, et s'est adapté aux évolutions institutionnelles (décentralisation). La mise en place des COFOCOM a beaucoup progressé, en fonction des appuis mobilisés, de la part de projets à base territoriale, ou d'appuis au SPCR. Le Code Rural bénéficie d'un certain nombre d'appuis financiers, directs ou indirects, coordonnés par le SPCR.

À **Madagascar**, le constat de la crise domaniale était clair, les journaux relataient chaque jour des conflits fonciers, la société civile s'était emparée du sujet. Nouvellement élu, le Président Ravalomana en a fait un thème politique. Sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, une Unité technique de préparation a été désignée en novembre 2004 pour préparer un projet de réforme foncière et tenté de trouver des remèdes à l'insécurité juridique. Composée de fonctionnaires, d'élus et d'acteurs de la société civile, cette équipe portait un autre diagnostic sur la crise de la domanialité que le seul manque de moyens financiers (même si cela jouait et qu'une remise à niveau était nécessaire). Les axes fondateurs de la nouvelle politique foncière ont été posés dans la Lettre de Politique foncière de février 2005. Le Programme national foncier a été défini sur la base de cette Lettre, et dotée d'une petite équipe, rattachée au ministère de l'Agriculture. Un Comité d'orientation et de suivi se réunit deux fois par an. Le financement du MCA a permis d'accélérer la mise en œuvre opérationnelle, en apportant 90 % des ressources. Le PNF est soutenu par un grand nombre de bailleurs, qui interviennent sur le terrain pour la mise en place des guichets fonciers, ce qui pose des problèmes de coordination et de cohérence. Tous les bailleurs ont signé une « charte de Partenariat ». Tout en gardant des procédures financières propres, ils acceptent, théoriquement, un même format de rapport d'activités, une même programmation, une même grille salariale, et un même suivi-évaluation.

En mai 2008, un ministère de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire a été créé. La cellule PNF est rattachée à ce ministère, dont une Direction technique est responsable de la mise en œuvre du PNF. Un Observatoire du foncier est en cours de lancement, qui donnera les outils de suivi et d'évaluation. La stratégie d'extension est en cours d'élaboration, avec un dilemme entre le temps de la construction des capacités et la pression du politique et des bailleurs. Les grands défis à relever sont la capacité à travailler en intersectoriel, l'opposition entre logique « projet » et logique de développement institutionnel, et le décalage de moyens et de modes de fonctionnement entre une cellule autonome et bien équipée et une administration.

Au **Bénin**, le dispositif de mise en œuvre de la réforme est encore en débat. La réforme foncière ne se réduit pas au secteur rural, mais c'est dans ce secteur que les initiatives ont eu lieu. La démarche de sécurisation foncière et les PFR ont été expérimentés sur le terrain, dans le cadre d'un projet, dans les différentes régions du pays, avant de monter à l'élaboration de l'avant-projet de loi. Un travail de préparation de la mise en œuvre de la loi a été réalisé par ce projet, sous la tutelle du MAEP, et a proposé un cadre institutionnel, centré sur une Agence pour la gestion foncière rurale placée sous la tutelle du MAEP, à qui la loi 2007-003 a donné la maîtrise d'ouvrage du dispositif PFR. Le nouveau Ministère de l'urbanisme et de la réforme foncière est responsable de la coordination de la réforme foncière, mais la mise en œuvre opérationnelle reste dans les ministères sectoriels concernés. Prévue, validée, mais non encore créée, cette Agence a un rôle de coordination de la mise en œuvre de la politique foncière rurale, de suivi et de contrôle. Elle peut aussi jouer un rôle d'appui aux communes dans leur maîtrise d'ouvrage des Opérations PFR réalisées sur leur territoire, à leur demande. Les réflexions en cours sur la politique foncière au Bénin amèneront peut-être à modifier ce dispositif.

III. Principaux points de débat

● L'émergence et l'institutionnalisation des réformes : des trajectoires spécifiques

La comparaison des processus de réformes montre qu'il n'y a pas de modèle type, à répliquer. Les processus se construisent dans le temps, en fonction des contextes nationaux, des enjeux, et des événements, et des compromis entre acteurs à un moment donné. Parmi les facteurs qui favorisent l'émergence de la réforme : la conscience claire et partagée du problème (sécheresses au Niger, ampleur des conflits fonciers au Niger et à Madagascar) ; l'existence d'expérimentations

de terrain, dans le cadre de projets, qui permettent de définir des pistes de stratégie et de modes opératoires, la prise en charge politique de la question, l'institutionnalisation d'un lieu de préparation de la politique et de coordination de la mise en œuvre, l'existence de moyens financiers pour la mise en œuvre. La définition d'un Document de Politique foncière, validé au plus haut niveau, est un gage d'implication politique et donne un cadre de référence sur la logique de la réforme.

Dans les trois cas, le dispositif de conception, d'abord informel, s'institutionnalise progressivement, sous forme de Cellule de coordination, de Secrétariat permanent, voire de Direction dédiée au sein d'un ministère spécifiquement créé à cet effet. Dans les trois cas, le processus de mise en œuvre est progressif, largement déterminé par les moyens disponibles, avec un dilemme entre temps de la préparation, de la construction des outils et démarches, de la formation et de la construction des ressources humaines, et pression politique et des bailleurs de fonds pour aller vite. Au Bénin, le portage par un projet a permis de donner de la souplesse, mais au prix d'un portage politique moins fort, d'autant qu'il y a débat sur la conception du foncier et compétition entre les deux ministères. La leçon qui en découle est que pour l'élaboration de la politique foncière dans laquelle se retrouveraient les acteurs à tous les niveaux, il y a besoin d'une articulation entre l'expérimentation dans le cadre projets et l'engagement de larges débats publics portés par les instances politiques concernées.

Dans les trois cas, l'émergence de la réforme s'est appuyée sur des projets expérimentaux. L'articulation entre projets expérimentaux et processus de réforme est variable. Au Burkina Faso, la suite de la mise en œuvre d'expériences pilotes de PFR et d'autres projets d'appui à la GRN et à la sécurisation foncière, et à un appui institutionnel au ministère de l'Agriculture sur la sécurisation foncière, un comité interministériel a été mis en place pour coordonner l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Sur la base des expériences de terrain et d'un diagnostic général de la situation foncière dans le pays, des orientations politiques ont fait l'objet d'une série de concertations avec les différents groupes d'acteurs impliqués (société civile, pouvoir coutumier, etc.). Un forum national réunissant près de 600 participants a permis de valider six grandes orientations politiques de la réforme à partir desquelles un document de politique a été rédigé et adopté en octobre 2007. Par la suite, un avant-projet de loi et des décrets d'application tirant les leçons des insuffisances de la Réorganisation agraire et foncière de 1983 ont été élaborés.

D'autres pays ont d'abord initié une réflexion pour définir une politique nationale et faire évoluer le cadre législatif, avant de se doter d'outils de gestion. C'est le cas du Sénégal qui en 1996 mit en place un Plan d'action foncier pour adapter la Loi sur le Domaine national de 1964 au nouveau contexte économique et aux enjeux de modernisation de l'agriculture. Mais, au-delà du constat des limites de la loi de 1964, il ne s'est pas dégagé de vision claire.

À la suite de cela, le CNCR (organisation paysanne faitière) a organisé un large processus de concertation entre acteurs ruraux, aboutissant à un diagnostic et des propositions très argumentées. Le foncier rural a été partiellement traité dans l'élaboration de loi d'orientation agrosylvopastorale. Le volet « foncier » de cette loi a fait l'objet de fortes controverses au cours de son élaboration. Une première version proposait de créer une Agence nationale pour affecter les terres aux investisseurs, fragilisant l'agriculture familiale et dépossédant les Communautés rurales de leurs prérogatives. Suite aux contestations de la société civile, ces mesures ont été retirées, au profit de quelques articles sur la sécurisation foncière de l'agriculture familiale et des entreprises agricoles, prévoyant l'élaboration d'une loi foncière dans les deux ans. La DAPS du ministère de l'Agriculture dirige aujourd'hui les travaux d'une commission ayant pour objectif de réévaluer les dispositions relevant du foncier. Dans le même temps, une « commission pour la réforme du droit sur la terre » a été lancée par le Président. L'articulation entre ces différents processus pose problème, dans un contexte où il n'y a pas de réel consensus sur les orientations. Du fait du blocage au niveau politique, c'est dans le cadre d'un projet de terrain, dans la vallée du Sénégal, que des expérimentations vont être faites.

Dans tous les cas, se pose à un moment donné la question de l'articulation entre différents acteurs autour d'un projet commun. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières dépendent en effet d'une pluralité d'acteurs ayant des intérêts parfois divergents. La construction d'une vision partagée des stratégies d'action repose sur des processus de concertation revêtant un enjeu fort pour la réussite des réformes. Elle relève de la capacité d'un groupe d'acteurs (État, société civile, collectivités locales, etc.) à faire évoluer leurs idées pour stabiliser des choix politiques fédérant l'ensemble des acteurs concernés par la question du foncier. Il est essentiel que ces choix

soient posés et débattus le plus largement possible, avec les utilisateurs du foncier, pour faire émerger une vision claire et suffisamment consensuelle, condition de légitimité du processus. C'est aussi une condition pour éviter la captation du débat par des professionnels, marqués par leur culture et leurs intérêts catégoriels.

Le discours sur la participation n'est donc pas que rhétorique mais renvoie à des processus de fédération, d'apprentissage et de construction d'un projet commun et partagé. Que les processus soit descendants (du national au local) ou ascendants (du local au national), une « subsidiarité active »²⁷ entre les différents niveaux d'acteurs est fondamentale. Cette subsidiarité doit chercher à mettre en place au cas par cas des mécanismes de gestion flexibles, capables de s'adapter aux évolutions et aux besoins des populations ciblées par les réformes. Dans cette perspective, les processus ascendant impliquant une contribution et une prise en compte des acteurs locaux, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des réformes, sont particulièrement utiles pour ne pas dire indispensables, pour enrichir des politiques foncières adaptées aux enjeux de sécurisation foncière.

● L'implication de la société civile : un gage de réussite

Les participants s'accordent sur le fait que des réformes foncières initiées par l'État qui s'imposeraient de manière autoritaire sans prendre en compte les spécificités et attentes locales n'ont pas de sens et ont montré toutes leurs limites. Parmi l'ensemble des acteurs concernés par les réformes foncières, la société civile apparaît aujourd'hui comme un acteur privilégié, susceptible de remplir de nombreuses fonctions autant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des politiques.

La participation de la société civile est en effet perçue par certains participants comme le seul moyen de garantir une appropriation des réformes. On a vu dans le cas du Burkina Faso comment son implication en amont, dès la phase de construction des axes stratégiques de la réforme, avait permis d'enrichir le processus d'éléments de politique locale. Également inscrite dans la mise en œuvre, cette participation a autorisé une co-expérimentation et un renouvellement d'une politique, en prise avec les réalités locales.

Dans le cas de Madagascar, la société civile a joué un rôle de premier plan dans la mise à l'agenda politique de la question foncière. Elle fut également au cœur des réflexions initiales autour de l'élaboration de la Lettre de politique foncière. Aujourd'hui, dans le cadre de sa mise en œuvre, la société civile malgache assume un rôle d'animation et d'explication de la réforme qui ne peut être pleinement pris en charge par les institutions d'État.

Levier de réflexions et d'actions, la société civile peut aussi être un moyen de contrôle des processus à l'œuvre. Même dans le cadre de la décentralisation, la gestion du foncier n'est en effet pas sans risques. La formation et la responsabilisation de la société civile sur les réformes et leurs enjeux de développement sont les moyens de lui donner la capacité d'exercer un autocontrôle permanent, pallier aux risques de dérive, et mettre *in fine* en place des réformes en acte (c'est-à-dire, mises en œuvre réellement) et qui changent les pratiques au quotidien.

● Le foncier, une question multisectorielle. Quelles implications en termes d'ancrage institutionnel et de pilotage politique ?

Le foncier est un objet complexe, à la jonction de nombreuses thématiques, de nombreux ministères et Directions techniques. Ce caractère multi-sectoriel est important à prendre en compte pour assurer une cohérence du processus, et un consensus suffisant sur ses objectifs. L'ancrage institutionnel des réformes (par qui sont-elles portées ? avec quelle vision ? qui a la responsabilité au sein du Gouvernement ?) et la façon dont cette dimension inter-sectorielle est prise en charge, sont des conditions importantes de réussite.

Dans les trois cas, la question de la reconnaissance des droits locaux s'est d'abord posée en milieu rural, et le leadership est revenu au ministère en charge de l'Agriculture et du Développement rural, où les cadres étaient les plus au fait des réalités foncières locales. Le consensus sur la nécessité

27. Pierre Calame, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Descartes et Cie, Paris, 2003.

26. Portail « Foncier et développement » : www.foncier-developpement.org. Site du GLTN : www.gltn.net. Site du Hub rural de Dakar : www.hubrural.org.

d'une approche alternative ou complémentaire à l'immatriculation s'est fait sous leur égide, en associant de façon plus ou moins large et systématique des représentants des autres ministères. De fait, les Directions des Domaines tendent à avoir une vision en termes d'immatriculation et de manque de moyens, qui ne répondent qu'à une partie des problèmes. Au Burkina Faso, la création d'une vision commune n'allait pas de soi, tant chaque acteur ou chaque ministère regarde le foncier avec ses propres grilles de lecture, et il a fallu deux ans de fonctionnement informel et d'apprentissage conjoints pour que le Comité interministériel puisse être institutionnalisé.

À travers un Comité inter-ministériel, un Comité national du Code Rural, le Conseil d'administration d'une Agence pour la gestion foncière rurale, les instances chargées de la conception ou du pilotage de la réforme foncière intègrent les différentes dimensions et la représentation des différents ministères concernés, gage de coordination et de cohérence inter-sectorielle.

Pour autant, des politiques foncières rurales posent des problèmes de frontière et de limites, et d'articulation avec la politique foncière urbaine. Une cohérence de la politique foncière globale du pays est nécessaire, la question étant de savoir sur quelle base, à partir de quelle prise en compte des réalités foncières et sociales. À partir d'un ancrage initial rural, l'enclassement des espaces et la volonté des États de se doter d'une politique nationale articulant enjeux urbains, périurbains et ruraux, a reposé dans certains contextes la question du leadership. Des ministères dédiés au foncier ont ainsi été créés à Madagascar et au Bénin, avec pour mission de coordonner l'élaboration de politique foncière nationale, la coordination de leur mise en œuvre suivant les milieux pouvant relever des ministères sectoriels comme au Bénin. Pour autant, la mise en place de ces nouveaux ministères ne va pas toujours de soi et peut générer des flottements en termes de répartition des compétences ; flottements qui peuvent être accentués par l'intervention des bailleurs de fonds, si celle-ci n'est pas suffisamment cohérente et coordonnée.

Au Niger et à Madagascar, les États se sont dotés de plans d'actions stratégiques dans lesquels l'ensemble des appuis extérieurs doivent s'inscrire. Mais les participants soulignent les risques d'une prise en otage des réformes par les partenaires financiers, qui influent fortement sur les choix institutionnels et le rythme des réformes. Parce qu'ils sont porteurs d'une certaine vision, les partenaires techniques et financiers sont en effet susceptibles d'accentuer les flottements institutionnels existants, introduire de la confusion préjudiciable pour le succès des réformes et déstabiliser ainsi les processus.

● De la politique à la généralisation de la mise en œuvre : la question du phasage

Ces réformes impliquent une profonde réorganisation des dispositifs de gestion foncière, la mise en place de nouveaux dispositifs à l'échelle des communes, sur l'ensemble du territoire du pays, la création et l'expérimentation de nouveaux outils, procédures, méthodologies. À partir du moment où la loi est votée, chaque commune du pays doit pouvoir en bénéficier. Mais un document de politique, une législation foncière nouvelle, ne sont qu'une partie des conditions de mise en œuvre : il faut des outils juridiques (décrets, réglementation), des méthodes, des manuels de procédures, des formulaires. Il faut du matériel et des équipements, il faut du personnel et des savoir-faire, tant dans les villages et les communes que dans l'administration et les opérateurs d'appui. La gestion foncière communale crée de nouveaux métiers, demande de nouveaux savoir-faire qui ne peuvent pas se démultiplier instantanément. De plus, les outils et les procédures doivent être testés, ajustés à la pratique, avant d'être vraiment opératoires. Il faut donc du temps d'expérimentation et de mise au point, des temps de formation et de développement de capacités, avant de pouvoir véritablement monter en puissance. La façon dont ces dispositifs et outils vont être appropriés et pris en charge est déterminante dans la réussite, et il faut être capable de suivre, accompagner, réorienter. On devrait rechercher les moyens d'impliquer les universités et instituts dans le processus

Trop souvent, on considère que tout est fait une fois que le Guichet foncier est créé et le personnel formé en quelques jours, ou les PFR réalisés, alors que la gestion foncière communale, comme toute innovation, demande des apprentissages. Or, la pression politique et celle des bailleurs de fonds pousse à aller vite, parfois au détriment de la solidité de ce qui est mis en place. Les moyens sont facilement disponibles pour des réalisations physiques (des PFR, la construction de Guichets fonciers), beaucoup moins pour les tâches de fond, la formation, la recherche, etc. ●

La gestion foncière communale : état actuel de la question, défis et perspectives

Roch Mongbo (avec la collaboration de Philippe Lavigne Delville et Hubert Ouedraogo)

I. Introduction

Les processus de réforme de la gestion foncière engagés au Bénin, au Niger et à Madagascar depuis les années 90 ont offert aux participants à cet atelier des bases empiriques pour des débats approfondis sur la problématique foncière en Afrique et la façon de répondre aux problèmes et attentes des citoyens en matière foncière. La gestion des terres en Afrique francophone et à Madagascar distingue le *domanial* (qui relève de l'État) et le *foncier* (qui concerne les terres privées). Les décentralisations administratives modifient la question domaniale, en dotant les collectivités territoriales de « domaines » propres (qu'elles ont parfois du mal à concrétiser et constituer). Les réformes dont nous avons débattu concernent, elles, la gestion *foncière*, c'est-à-dire l'ensemble des actes juridiques et administratifs opérés sur les terres privées et les ressources naturelles qui y sont liées, quels que soient les acteurs qui engagent ces actes et quelle que soit leur légitimité.

Un des points de départ majeurs du débat contemporain sur le foncier en Afrique est en effet le constat que la présomption de domanialité sur les terres non immatriculées, héritée de la colonisation, pose de nombreux problèmes. Le dualisme juridique institué par les politiques coloniales, entre une minorité de terres (et de citoyens) accédant à des droits forts, garantis par l'État, et l'essentiel des terres et de la population exclues du droit, pose de nombreux problèmes. Cinquante ans après les Indépendances, dans des pays démocratiques à l'économie de marché, cette présomption de domanialité ne peut plus être considérée comme satisfaisante. Ce constat aboutit à deux stratégies différentes. Certains prônent la généralisation de l'immatriculation, qui est restée très minoritaire depuis sa mise en place. De nombreux autres acteurs insistent sur l'inadéquation de la logique de l'immatriculation aux réalités foncières locales et à la complexité des droits fonciers existants ; sur la lourdeur et le coût des procédures, inhérentes au fait qu'elles aboutissent à un Titre inattaquable ; sur les dysfonctionnements des Services des Domaines²⁸, et sur l'ambiguïté de procédures aboutissant à un Titre inattaquable alors même qu'elles ne sont pas suffisamment fiables : comme dit un participant, n'aboutit-on pas ainsi à sanctuariser l'arbitraire ?

Les réformes dont nous avons débattu se situent clairement dans cette seconde stratégie. Elles s'inscrivent dans un vaste mouvement de réflexions, à l'échelle internationale, sur la sécurisation foncière et les alternatives au cadastre classique²⁹. Elles reposent sur une logique de sécurisation foncière, qui part des droits fonciers locaux tels qu'ils sont (de façon plus ou moins large) pour leur donner une reconnaissance juridique, sous forme de nouveaux statuts juridiques, eux-mêmes plus ou moins larges, et qui ont toutes les caractéristiques du droit de propriété (transmissibles, cessibles, utilisables en garantie pour du crédit), etc. mais ne sont pas garantis par l'État : en cas de contestation (censée être rare vu les procédures d'enquête contradictoire préalable à leur délivrance), le litige se règle devant les tribunaux, comme dans la grande majorité des pays dé-

28. Qui ne découlent pas seulement de manque de moyens, mais aussi de la complexité de la procédure et des multiples opportunités de manipulation qu'elle permet.

29. Cf. Comité technique Foncier et Développement, 2009.

veloppés. Pour assurer proximité et efficacité de la gestion foncière, ces réformes confient à des instances locales, où la commune joue un rôle central, la tâche d'assurer l'administration foncière.

Le foncier rural a été au centre des débats, du fait que ces réformes ont émergé à partir de problématiques rurales : c'est là que la diversité des droits est incontournable, que les services des Domaines sont les plus absents. Plus que d'autres, les acteurs du développement rural sont sensibles à cette question des droits fonciers locaux et aux contradictions entre logiques foncières locales et logiques de l'immatriculation. Mais un intérêt certain a été accordé à la gestion foncière en zone urbaine et périurbaine. D'ailleurs, Madagascar ne fait pas de différence, et la nouvelle politique foncière malgache concerne aussi bien les zones urbaines que rurales : les politiques de sécurisation foncière peuvent se lire comme une réponse à la question du dualisme juridique.

Au terme des discussions sur la thématique de la gestion foncière en Afrique et au regard des expériences béninoises, nigériennes et malgaches, plusieurs sujets retiennent particulièrement l'attention tant en raison des avancées constatées que pour les contrastes et interrogations qui demeurent. Il s'agit : 1) de la finalité des réformes de gestion foncière, 2) des cadres conceptuels des réformes, 3) des modalités de leur mise en œuvre, et 4) des institutions de pilotage des réformes. Dans le présent chapitre, nous approfondirons chacun de ces sujets, en nous attachant à dégager les perspectives qu'ils suggèrent.

II. Sécurisation foncière, aménagement du territoire et politique de développement

Les réformes en cours présentent des réponses cohérentes à la crise de la domanialité (particulièrement bien documentée à Madagascar, où pourtant une part du territoire plus importante qu'en Afrique de l'Ouest est immatriculée) et aux limites du Titre foncier : elles proposent une démarche de formalisation juridique des droits locaux, couplant validation sociale et validation juridique des droits sur la terre, à des coûts raisonnables.

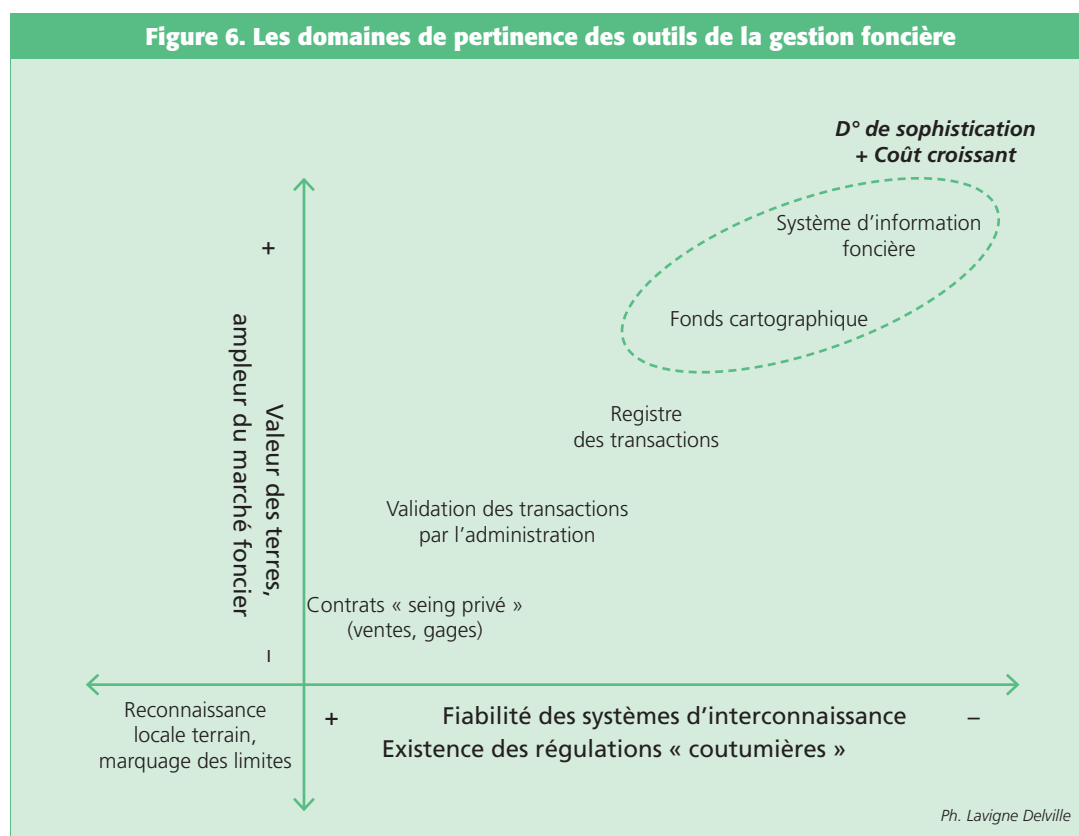
● Insécurité et formalisation : retour sur les hypothèses de base

Au regard des dispositifs et des pratiques, il apparaît cependant qu'au Bénin, au Niger comme à Madagascar, les réformes se fondent sur la double hypothèse que 1) la sécurisation foncière permettra une réduction des conflits fonciers et stimulera les investissements dans la terre, surtout en milieu rural et que 2) la formalisation des droits fonciers serait le moyen essentiel pour cela. Ces hypothèses sont posées comme justification principale des réformes, sans que cela s'appuie toujours sur un diagnostic rigoureux. En particulier, les facteurs expliquant le niveau actuel, jugé faible, des investissements dans les terres rurales ne semblent pas avoir fait l'objet d'investigation spécifique permettant d'apprécier le poids de l'insécurité foncière par rapport à ces autres facteurs. Par ailleurs, les diagnostics considèrent, peut-être un peu trop vite, que l'insécurité foncière découle du fait que les droits fonciers locaux sont informels.

S'appuyant sur les résultats récents de la recherche foncière, l'exposé introductif nous a rappelé qu'il n'y avait pas de lien mécanique entre formalisation des droits et investissement, ni entre informalité et insécurité.

Dans ces conditions, il est à craindre que la formalisation des droits fonciers ne devienne une fin en soi, alors que ce n'est qu'un moyen pour des objectifs plus larges, de gouvernance et de démocratisation, de réduction des conflits, de développement économique et de gouvernance territoriale. Par ailleurs, l'accent sur l'investissement amène (au Bénin et à Madagascar) à privilégier les terres agricoles, au risque de ne pas offrir de démarches de sécurisation aux droits sur les ressources naturelles et de fragiliser ces modes d'exploitation du milieu. Replacer le questionnement au niveau des finalités permet, éventuellement, de réinterroger les outils et les démarches proposés au regard des situations concrètes : quelles sont les causes de l'insécurité foncière et quelle est sa prévalence réelle, pour les différents types d'acteurs ? La formalisation des droits est-elle la façon la plus efficace d'assurer la sécurisation foncière ? Suffit-elle à prévenir et traiter les conflits fonciers ? Quels sont les freins à l'investissement et le statut juridique des terres est-il réellement déterminant ? Il n'est pas sûr que la formalisation des droits fonciers soit partout la stratégie de sécurisation la plus opératoire, surtout lorsqu'on prend en compte les conditions

de viabilité de systèmes d'information foncière³⁰. On peut penser que la sophistication des outils de sécurisation foncière pertinents dépend à la fois de la valeur des terres et des problèmes d'effectivités des mécanismes coutumiers, qu'un système d'information foncière ne se justifie qu'à partir d'une certaine valeur des terres et que la formalisation des transactions — si les dispositifs sont bien conçus³¹ — offre une réponse suffisante dans bien des cas.



Les processus de réforme doivent par ailleurs se donner les moyens d'évaluer leurs impacts et la pertinence de ces hypothèses, dans une approche qui prenne en compte les différentes dimensions de la sécurisation foncière : impacts économiques, impacts sociaux, conflits, mais aussi rapport à l'État, légitimité des communes, etc.

● Une administration des droits formalisés, qui n'épuise pas la question de la « gestion foncière »

Nos débats ont permis une importante clarification : le terme « gestion foncière » est ambigu en français. Il recouvre des réalités très différentes, entre la *gouvernance* (la définition négociée des principes et des règles), et l'*administration* (la gestion technique des droits reconnus par l'État) ; entre le foncier au sens strict (les terres agricoles) et au sens large (la terre et les ressources naturelles renouvelables). Les démarches du Bénin et de Madagascar sont d'abord des démarches d'*administration* des droits fonciers *formels* accordés sur les parcelles individuelles et familiales. Cela n'épuise pas la question de la gestion foncière à l'échelle locale, qui intègre les autres statuts juridiques et la gestion des ressources naturelles dans une perspective d'organisation de la coexistence des usages au niveau du territoire (le cas du Niger montre bien l'importance de

30. Cf. chapitre 7, section III, et Comité technique, 2009, p. 59-64.

31. Ils doivent à la fois proposer des contrats types correspondant aux arrangements institutionnels existants, et répondre aux deux sources fréquentes de conflits : l'ambiguïté sur le contenu de la transaction (quels droits sont cédés) ; le droit de vendre du cédant (détient-il les droits qu'il veut céder ? est-il autorisé à les céder, en particulier lorsque la terre est un patrimoine familial et pas un bien individuel ?). Cf. Lavigne Delville et al., 2001 ; Mathieu et al., 2003.

cette dimension). Cela n'épuise pas non plus la question des politiques foncières : celles-ci doivent intégrer les autres statuts juridiques (domanialité, immatriculation) dans une vision globale cohérente de la gestion domaniale et foncière, question à peu près tranchée à Madagascar, mais encore en débat au Bénin ; et surtout définir des objectifs stratégiques en termes de répartition de la terre entre les acteurs, dans une logique d'efficacité économique et d'équité. Le débat sur la sécurité foncière semble parfois occulter le débat sur le type d'agriculture à promouvoir, et donc le type d'acteurs à favoriser.

● Des liens à construire avec la gouvernance territoriale et l'aménagement du territoire

Un autre constat qui se dégage des discussions de cet atelier est que les réformes sur le foncier rural coïncident avec des opérations d'aménagement du territoire et des interventions de développement agricole. Toutefois, la cohérence d'ensemble reste encore à établir, tant dans les intentions des décideurs que dans la matérialité opérationnelle des actions. Ainsi, les pays concernés doivent encore réaliser le défi d'intégrer les réformes foncières dans une politique cohérente d'aménagement du territoire, tout en mettant en place les instruments de politique incitant à des investissements productifs dans la terre. En effet, la reconnaissance des droits et la sécurisation foncière ne permettront le développement de systèmes agricoles durables que si les autres conditions requises sont réunies, en particulier l'accès aux intrants, à la formation et au conseil agricoles pertinents, la disponibilité d'aménagements, l'accès à des marchés rémunérateurs, etc. Des tentatives concrètes existent en matière de conseils et d'intrants agricoles, mais avec peu de liens explicites avec les réformes foncières. Par contre, la question de l'accès aux marchés et de la protection des produits agricoles et agro-industriels locaux contre la compétition parfois sauvage du marché international reste presque taboue.

Nos débats ont précisé les questions par rapport à l'aménagement du territoire.

Au Niger, le Schéma d'aménagement foncier (SAF) précise la vocation des espaces de même que les droits pouvant y être exercés, à partir d'une élaboration concertée entre autorités et populations. Mais ici, le problème est moins celui de droits individuels sur des parcelles privées que celui de l'arbitrage des accès aux espaces partagés. Il convient de noter qu'en cette matière, la commune doit composer avec les autorités coutumières d'un côté et l'administration du Gouvernement central de l'autre, avec bien entendu des marges de manœuvre limitées.

À Madagascar, la Politique nationale d'aménagement du territoire de 2006 cite le SNAT (Schéma national d'aménagement du territoire) comme référentiel et instrument de maîtrise d'ouvrage des actions de développement territorial ; le SNAT se décline en SRAT (Schémas régionaux d'aménagement du territoire) et en SLAT (Schémas locaux d'aménagement du territoire). En outre, des Plans locaux d'occupation foncière (PLOF) sont prévus pour devenir à terme la base d'élaboration des SLAT et SRAT. Mais deux défis majeurs doivent encore être levés comme préalables à l'effectivité d'une telle articulation des PLOF et des SLAT et SRAT. Il s'agit d'une part de la pérennisation des guichets fonciers (en charge de la gestion des PLOF au niveau des communes) et de l'effectivité de la décentralisation avec un transfert effectif des compétences de gestion foncière aux collectivités locales. Pour l'instant, la reconnaissance des droits individuels est le fait d'une forte demande sociale, un grand chantier mobilisateur en soi. Cela met en veilleuse le souci d'insertion des PLOF dans des SRAT et SLAT ou celui d'assurer la durabilité des institutions assignées au pilotage et à la gestion opérationnelle de la politique foncière.

Au Bénin, les textes affichent une bonne cohérence du dispositif d'ensemble de la gestion foncière. En effet, la loi portant régime foncier rural fait référence à la Politique d'aménagement du territoire (article 81 à 84) et à la déclaration de Politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT) adoptée en 2002. De plus, les instruments de gestion foncière au niveau infra-national, à savoir les Plans d'occupation des sols (POS), les Plans fonciers ruraux (PFR), les Registres fonciers urbains (RFU), les Plans de développement communaux (PDC), etc. sont présentés comme s'inscrivant dans les plans nationaux et régionaux d'aménagement et appuyés par les guides et outils d'analyse spatiale. Dans la réalité cependant, tous ces instruments demeurent hors de la portée des communes censées assurer la maîtrise d'ouvrage des instruments au niveau infra-national. De même, les articulations évoquées entre les différents instruments aux moyens des textes relèvent plus d'un idéal que d'une véritable réalité opérationnelle palpable sur le terrain.

Dans les trois cas, si ces articulations se réalisent sur les territoires communaux, il se pose toujours la question de la mesure dans laquelle les mairies pourraient assurer une réelle maîtrise d'ouvrage des dispositifs de gestion foncière et de quand un tel transfert de compétences se réalisera effectivement. En définitive, ces constats amènent à s'interroger sur les cadres conceptuels des réformes, sur les modalités de leur mise en œuvre et sur les dispositifs de leur pilotage.

III. Questions sur le cadre conceptuel des réformes de gestion foncière

Les réformes foncières engagées dans les trois pays ont affiché le désir de sortir du dualisme juridique institutionnalisé, hérité de la période coloniale en matière de gestion foncière et qui fait cohabiter un régime de droit positif élitiste et d'usage marginal fondé sur la propriété privée titrée avec un régime coutumier organisant la propriété foncière collective, régime à peine reconnu par l'administration publique mais jouissant d'une large légitimité et adhésion populaire. Dans la pratique, l'incorporation des communautés locales dans l'économie de marché depuis la période coloniale a accéléré des dynamiques d'individualisation des rapports à la terre avec à la clé, le recours par certains acteurs à l'un ou l'autre registre de gestion foncière selon les circonstances et intérêts en présence. Ces pratiques foncières « syncrétiques » entretiennent le flou dans la gestion foncière et sont source d'insécurité et de conflits, autant de situations peu propices aux investissements productifs.

Les arbitrages assurés par les institutions publiques accordent la primauté au régime de propriété privée individuelle sur les autres formes de propriété, consacrant le titre foncier comme unique preuve incontestable de cette propriété. Étant donné l'infime part des terres objet de titre foncier, cet état de chose maintient de fait une part importante des citoyens dans la précarité et dans un statut de citoyen de seconde zone.

L'objectif affiché des réformes de gestion foncière est de sortir du dualisme juridique. Pour cela, il s'agit de promouvoir une propriété foncière sécurisée des terres, par la clarification et l'enregistrement des droits de propriété, individuels ou collectifs, ce qui permettrait un accès plus facile au crédit et des investissements productifs dans la terre par le plus grand nombre possible de citoyens, gage d'un développement économique inclusif.

● Exclusions et instrumentalisations : les risques d'une formalisation des droits conçue sur une seule logique de propriété privée

Toutefois, les débats lors de cet atelier ont exprimé des craintes, des doutes ou des réserves quant aux liens entre identification et clarification des droits d'une part, et sécurisation des droits et réduction des conflits de l'autre. Toute opération de formalisation des droits simplifie et transforme les droits existants, de façon plus ou moins massive selon les méthodes.

L'objectif d'une « photographie » des droits, mise en avant par les démarches PFR, est une illusion, face à la complexité des droits locaux : certains droits sont enregistrés et pas d'autres, ce qui consolide les premiers et fragilise les seconds ; par ailleurs, si la réforme est conçue sur une logique de propriété foncière individuelle, où tous les droits (*usus*, *fructus*, *abusus*) sont détenus par une seule personne, cela induit nécessairement une restructuration forte des droits fonciers, partout où ils relèvent de patrimoines fonciers familiaux et d'un ensemble complexe de prérogatives accordées aux ayants droit familiaux et à des tiers. Les craintes concernent les risques de marginalisation ou d'exclusion des groupes faibles (migrants, descendants d'anciens esclaves, jeunes, femmes, etc.) lors des processus d'identification et de transcription des droits.

De plus, les dynamiques démographiques faites de brassages ethniques à la faveur d'accueil et d'insertion sociale de communautés de migrants dans des régions d'accueil risquent d'être compromises par des replis « autochtonistes », ce qui constituerait un retour en arrière pour une situation foncière engagée dans un processus de transformation déjà depuis longtemps. Enfin, des conflits latents pourraient refaire surface en des formes violentes sans que le nouveau dispositif n'offre d'instruments consensuels pour leur résolution. Le terme « coutumier » peut ici être ambigu, s'il est pris au sens de « traditionnel », immémorial, justifiant un retour en arrière et la négation des évolutions sociales et foncières, et l'exclusion des « étrangers » même s'ils se

sont installés dans le respect des règles locales ou ont acheté la terre. Parler comme au Bénin de « droits établis ou acquis selon les coutumes ou les normes et pratiques locales » a l'avantage d'insister sur le fait que ce sont les droits fonciers actuels, ceux d'aujourd'hui, acquis selon les pratiques actuelles et non une théorie ancestrale, qu'il s'agit de formaliser.

Les risques sont *a priori* moins forts avec ces démarches que pour des cadastrages fondés sur la seule propriété individuelle. Mais les terrains visités ont confirmé pour certains la réalité de la sécurisation comme moyen de prévention et de règlement des litiges tandis que d'autres confirmaient les craintes quant aux impacts sociaux potentiels³². La question de la nature des droits reconnus par la loi, et des procédures d'enquête et d'identification des droits, est ici cruciale : plus les divergences sont fortes avec les types de droits existants localement (un modèle unique de propriété privée individuelle alors que les droits fonciers locaux sont un ensemble complexe), plus les risques d'exclusion et de manipulation sont forts.

Les débats ont mis en avant l'importance de prendre en compte et sécuriser les droits des tiers en même temps que ceux des ayants droit bénéficiant du certificat foncier. Il est frappant de voir comment la formalisation des droits de propriété repose en Afrique sur une conception « absolutiste » de la propriété privée là où, partout dans le monde, elle est sujette à de nombreuses restrictions, du fait du droit des tiers ou des règles publiques. La notion de « servitude », inscrite dans le Code Civil, paraît ici largement sous-utilisée : en France, les droits de passage, et toutes autres sortes de servitudes, sont explicitement inscrites dans les contrats de vente, elles perdurent au-delà des transferts de propriété, et ne peuvent être annulées qu'avec l'accord de ceux qui en bénéficient et par un acte notarié.

● Sécurisation foncière et investissement

Une deuxième catégorie de doutes et de réserves qui se dégagent des débats concerne l'hypothèse de la sécurisation foncière comme stimulant de l'investissement. En effet, il a été reconnu que même informels, les droits locaux n'ont pas forcément constitué des freins à l'investissement ou à l'intensification agricole au niveau local, au point d'en entraver le développement. Les évolutions dans la production cotonnière en Afrique de l'Ouest, dans le développement du maraîchage à la périphérie de certaines agglomérations urbaines, et dans les aménagements hydro-agricoles en constituent de parfaites illustrations. Dans tous ces cas, les véritables freins aux investissements productifs sont le plus souvent en dehors du foncier. Les restrictions imposées notamment par les dispositifs de financement, les limites des services d'information agricole et les difficultés liées au marché des facteurs de production et à la commercialisation constituent, beaucoup plus que le facteur foncier, les freins principaux actuels aux investissements productifs locaux dans le foncier. La sécurisation foncière constitue une condition nécessaire, mais pas suffisante à l'investissement. De plus, le raisonnement sur l'investissement tend à se polariser sur un agrobusiness supposé plus productif, sans guère d'analyse comparée sérieuse, et sans mise en perspective des effets cumulés, à l'échelle du pays, de « faibles » investissements par des millions de producteurs et d'investissements plus lourds par un petit nombre « d'entrepreneurs agricoles ».

En plus des réserves formulées sur les bénéfices attendus des réformes en cours, les débats de cet atelier ont évoqué les risques d'accélération des transactions foncières et des spéculations non productives, liés à l'individualisation des propriétés. Dans un contexte où les investissements lourds dans la terre sont plus difficiles à réaliser et hors de la portée des petits et moyens agriculteurs qui ne peuvent soutenir le long délai de réalisation des bénéfices escomptés, la pression marchande que subira le foncier frappera en premier lieu les petits et moyens producteurs, stimulant une concentration du foncier aux mains d'une minorité.

● La logique des réformes : « absorption » des droits locaux ou régulation du pluralisme juridique ?

Ces éléments amènent à s'interroger sur le sens profond de ces réformes, en termes de conception des droits fonciers. On sait que les droits fonciers locaux sont (plus ou moins) divers et relèvent de registres de normes variés (coutumier, islamique, positif, etc.), qui se superposent

32. Cf. chapitre 5.

et s'hybrident. Ils relèvent, de façon plus ou moins incontournable, d'une pluralité de normes, et sont gérés par des autorités locales.

À Madagascar comme au Bénin, la conception des droits dans les certificats fonciers renvoie essentiellement à une propriété privée, individuelle ou collective. Ce cadre « colle » plus ou moins bien aux réalités locales, avec les risques d'exclusion que cela induit. Une fois reconnus et validés par les démarches d'identification des droits, les droits fonciers locaux deviennent des droits formels, gérés par les dispositifs communaux d'administration foncière. Autrement dit, ils basculent dans un régime public de gestion foncière, où les mécanismes locaux de régulation n'ont — en théorie — plus leur mot à dire : les transferts de droits sont enregistrés par les services communaux des affaires foncières, ou par les guichets fonciers, sur une logique administrative. On peut qualifier ces démarches « d'absorption » des droits locaux dans un système public, certes profondément différent de celui de l'immatriculation et plus adapté. Mais là où la diversité des droits est la plus forte, où les autorités locales continuent à jouer un rôle effectif et légitime dans la gestion foncière, on peut imaginer que les démarches de formalisation des droits s'inscrivent dans une logique « d'articulation » des modes de régulation : les certificats fonciers constituent alors l'enveloppe juridique permettant de gérer les rapports entre l'espace social local et l'extérieur, laissant des espaces de liberté, au sein des groupes familiaux ou des communautés partageant un espace commun, pour gérer librement les affaires internes.

Une telle approche reconnaît la légitimité de la pluralité des normes et souhaite l'organiser, laisse la possibilité d'évolutions vers plus d'individualisation sans la rendre obligatoire et peut, potentiellement, mieux répondre à la diversité des enjeux et des contextes. Tout en conservant les espaces communs au sein du domaine de l'État, la démarche du Code Rural intègre une telle souplesse. Même si ce n'est pas celle qui est actuellement mise en avant, une telle conception est théoriquement possible aussi dans le cas béninois, où la loi prévoit que les PFR sont faits à la demande des villages, que les instances villageoises jouent un rôle de premier degré dans la gestion foncière, qu'ils peuvent définir leurs règles de gestion des ressources naturelles, et ne dit rien sur le contenu du certificat foncier.

L'atelier a permis un débat approfondi sur ces interrogations et sur les risques sociaux impliqués par les politiques de formalisation des droits fonciers. Ceci est important, car ces questions sont rarement posées explicitement. Pour autant, il faut reconnaître que les débats de l'atelier n'ont pas avancé sur les implications opérationnelles de ces questionnements, ni sur les risques liés au *statu quo* dans la gestion foncière.

IV. Modalités de mise en œuvre des réformes

Des avancées notables ont été enregistrées dans la gestion foncière au niveau communal à la faveur des réformes, malgré la diversité des modalités de mise en œuvre variables entre pays et à l'intérieur du même pays.

Une première avancée concerne le remplacement au Bénin comme à Madagascar, des « petits papiers » ou des contrats verbaux à usage et de validité localisés qui sanctionnaient les transactions foncières par des Certificats fonciers à valeur juridique. Ainsi, les droits de propriété localement reconnus et socialement validés prennent une valeur juridique certaine et accèdent aux bénéfices des services rendus par l'administration foncière moderne locale/communale.

● Appropriation communale et articulation avec les pouvoirs locaux

Les dispositifs organisationnels prévus et mis en place dans chaque pays pour la reconnaissance et l'administration des droits fonciers permettent d'articuler formellement le niveau village avec l'échelle d'administration communale. On sait que l'essentiel de la gestion foncière, à l'heure actuelle, se passe au niveau du village. Pour autant, les communes sont le dernier échelon de collectivités territoriales, et de présence de l'État. Au Niger comme au Bénin, la gestion foncière articule les échelles villageoises et communales, la commune étant le lieu de délivrance des actes juridiques. À Madagascar, seul le niveau communal est retenu. Même si les ancrages institutionnels diffèrent d'un pays à l'autre, les présentes réformes foncières consacrent une prise en main de la gestion foncière par l'administration communale, au même titre que par exemple

la gestion du système éducatif ou du système de santé, ce qui doit permettre d'assurer proximité et redevabilité. Pour le cas du Bénin par exemple, un dispositif pyramidal permet de rattacher les comités villageois de gestion foncière (chargés de l'enregistrement des mutations et des contrats) au service communal des affaires domaniales et foncières, placé sous l'autorité du maire. La plus large part du territoire de la commune qui était gérée sur le registre du régime coutumier et qui échappait de fait à l'administration publique moderne lui revient de ce fait, achevant en la matière, une « institutionnalisation » amorcée depuis la période coloniale et qui peinait à se réaliser. En ce sens, les réformes en cours sont de véritables outils pour sortir du dualisme juridique et permettre aux populations d'accéder au droit.

Toutefois, dans un dispositif de ce genre et au regard des faibles capacités et moyens dont disposent les administrations communales, l'immensité des tâches liées à la centralisation, la coordination et la gestion des informations foncières provenant des villages vers la commune pose la question des conditions d'une appropriation effective de la gestion foncière par les communes elles-mêmes. Les visites de terrain effectuées lors de l'atelier ont révélé des perspectives différenciées d'appropriation par les communes dans le même pays et bien évidemment, à en croire les discussions qui en ont suivi, d'un pays à l'autre.

À Klouékanmè, les PFR réalisés lors de la phase pilote du milieu des années 90s ont été suivis d'un dispositif informatisé de gestion au niveau des services communaux, avec un personnel formé. À en croire les témoignages recueillis à cette occasion, les certificats fonciers ont pris une place effective dans les transactions foncières au niveau des villages et en sont devenus un instrument banal. Les enregistrements gérés concernent aussi bien les ventes que les locations et les métayages, exigeant de fait une administration dynamique pour en assurer la constatation et la gestion. Il faut signaler que Klouékanmè est en zone densément peuplée, à la lisière de périmètres agricoles de collectivisation forcée des années 1960, qui a entraîné entre autres une individualisation rapide des propriétés foncières et le développement d'un marché foncier dans toute la région (*den Ouden, 1986; Biao, 1993; Floquet et Mongbo, 1998*). Les transactions foncières sont donc entrées dans pratiques locales et tout instrument de gestion de ces transactions (le PFR) ne pouvait qu'être le bienvenu.

Même dans les cas d'appropriation locale de la réforme comme celui-ci décrit en encadré, les exigences en équipement et en personnel rendent très vite le dispositif lourd à supporter par les maigres ressources de la commune dans l'état actuel des transferts de ressources concédées par l'administration centrale. Les modalités de financement de la gestion foncière communale sont encore à affiner, dans les trois pays, entre mobilisation du budget communal, taxes sur les mutations, financement public. On peut argumenter que le niveau des taxes doit être suffisamment faible pour ne pas être désincitatif, et que, l'information foncière étant un bien public, aux bénéfices multiples (pour les détenteurs de droits, mais aussi pour les aménageurs, pour la justice qui voit son engorgement réduit, etc.), un financement public partiel se justifie dans la durée. Une fiscalité foncière locale pourrait aussi, à terme, constituer une source de revenus pour les communes. Dans l'intervalle, le risque est de faire porter le financement par des projets, sans pérennisation possible. On note aussi parfois, au niveau de l'administration centrale de l'État, une tendance à déléguer la gestion foncière aux communes — voire à assurer eux-mêmes cette gestion à leur place, éventuellement à travers des projets, plutôt que d'aider ces communes à se mettre en situation d'assurer elles-mêmes cette gestion, en les dotant des moyens matériels et humains adéquats. Au Bénin, l'accent mis sur la réalisation des outils (les cartes parcellaires, les registres) aboutit à sous-traiter leur mise en place à des opérateurs privés, au risque de coûts élevés et d'une faible appropriation par les communes. À Madagascar, les communes sont plus directement impliquées dans la réalisation même des PLOF.

À Kpomassè par contre, peu d'engouement est constaté pour l'administration du registre foncier dans un contexte où le comité villageois de gestion paraît peu opérationnel. Les parties prenantes au foncier dans cette localité paraissent peu enclines à adopter la constatation et l'enregistrement des droits actuellement exercés sur les terres. Les descendants d'anciens captifs occupant actuellement ces terres sont intéressés par de telles constatations, y voyant une opportunité pour accéder à un statut foncier plus sécurisant que celui d'emprunteur. Les descendants des propriétaires fonciers quant à eux sont intéressés à la constatation des droits, mais à la condition que les enregistrements constatent et enregistrent leurs droits de propriété, ce qui fragiliserait d'avantage la position des occupants actuels, descendants d'anciens esclaves. Dans

l'une ou l'autre version de réalisation du PFR en phase pilote, on comprend dès lors que la gestion du registre soit non effective et que le comité de gestion, base de la pyramide communale de gestion foncière soit peu fonctionnel, miné par les contradictions internes évoquées ci-dessus. L'histoire locale confirme ici comme à Klouékanmè son importance comme facteur déterminant de l'intérêt accordé à la mise en œuvre de la réforme. Sans choix politique explicite sur le type de droits devant être reconnus (ici, la consolidation de droits d'usage, ou une ancienne propriété) ou sans modalités pour conjuguer les deux objectifs (par exemple l'inscription juridique du fait que les anciens captifs installés ont des droits de culture permanents et transmissibles), on comprend que la mise en œuvre des PFR bloque ici (comme le ferait toute autre opération de formalisation des droits).

● Quelques questions clés

Au-delà des ajustements, parfois appauvrissants, parfois enrichissants faits par les opérateurs dans la mise en œuvre de la réforme, une avancée majeure occasionnée est la destruction des présupposés fonciers coloniaux et des mythes et tabous liés à la détention et au transfert intergénérationnel de droits fonciers. L'opportunité est réelle pour une réhabilitation des droits locaux, c'est-à-dire un rétablissement et un toilettage des droits dits « coutumiers » dans leur forme actuelle, pour rendre justice aux dynamiques internes plutôt que de tomber dans le piège d'un retour au *statu quo ante*. À ce titre, plusieurs interrogations méritent d'être soulevées quant aux modalités de mise en œuvre des réformes et à la pertinence d'une formule standard au regard des histoires et expériences locales différentes.

- >> Les commissions foncières instituées à la faveur de ces nouvelles politiques prendront place sur l'échiquier local de gestion foncière avec la velléité affichée de supplanter les institutions endogènes en place, sans pourtant en avoir réellement la légitimité aux yeux des acteurs locaux, au moins au départ. Si leur légitimité ne s'ancre pas assez vite, il y a un risque de cohabitation qui complexifierait le paysage institutionnel de gestion foncière. Au pire, il y a des risques de gommage des mécanismes locaux d'attribution de droits d'usage ou de régulation sans que ne soit instituée une instance de gouvernance affichée et légitimée. **Quelle est la viabilité des commissions foncières et autres comités villageois de gestion foncière et dans quelles mesures pourront-elles assurer dans la durée des fonctions foncières vitales pour les communautés ?** En particulier, la gestion foncière locale est censée passer subitement du régime « petits papiers » au régime « registre » dont l'actualisation est vitale pour son efficacité et son utilité. Comme dans tout système d'information foncière, il y a des risques réels de laxisme dans l'actualisation des informations et donc de décalage croissant par rapport à la réalité locale, au fur et à mesure des transferts qui se réalisent sur le terrain. Le fait que les populations aient intérêt et possibilité de facilement faire enregistrer les mutations est une condition de pertinence, comme pour tout système d'information foncière.
- >> **Les réformes prévoient-elles un dispositif institutionnalisé de médiation/gestion des conflits ?** Dans le cas contraire, les commissions foncières ont-elles la légitimité nécessaire pour assurer une telle fonction ? Ou alors dans quelles mesures les institutions endogènes continueraient-elles à assurer une telle fonction, et moyennant quelles améliorations ?
- >> **Au sein des territoires villageois ou communaux, les espaces relevant des droits privés pouvant bénéficier de certificats fonciers sont-ils bien identifiés ?** Sinon, ne risque-t-on pas de favoriser une appropriation totale de l'espace par les individus et les familles, au détriment des espaces communs (pâturages, etc.), et de la constitution d'un domaine public villageois ou communal, que les lois de décentralisation instituent sans le concrétiser ? Explicite au Niger, cette question semble sous-estimée dans les deux autres cas. Les marges de manœuvre pour des aménagements et des infrastructures d'intérêt public deviennent ainsi limitées et constitueront de nouveaux champs de négociation foncière et compensation financière entre les familles, les individus et l'autorité publique.
- >> Avec la présence de domaines titrés dans un village avant la réalisation de PFR (au Bénin) ou de PLOF (à Madagascar), et la multiplication des certificats fonciers, on assistera à l'échelle de ce village à la cohabitation de plusieurs filières foncières. Dans une même commune, les localités urbaines qui seraient objet de remembrement (lotissement) s'inscriraient dans une filière foncière encore différente de celle des milieux ruraux. **Comment l'administration**

communale assurera-t-elle le pilotage consécutif de ces filières ? Dans quelles mesures les discussions en cours par exemple au Bénin pour la définition d'une réforme foncière unique feront-elles justice aux acquis de l'une et l'autre filière ?

En général, on constate de la part des acteurs engagés dans la mise en œuvre de ces politiques peu de regard critique sur les expériences en cours. Ces expériences étant souvent conduites dans le cadre de projets financés par des partenaires financiers extérieurs, les acteurs semblent prendre la posture d'obligés vis-à-vis de résultats à atteindre à tout prix ? Comment aménager à la société des possibilités de regards alternatifs ? Quelles fenêtres devrait-on aménager pour les droits des générations futures à la terre si la formalisation réduit la souplesse dans l'accès à la terre ?

V. Pilotage de la réforme

Au-delà de toutes les discussions engagées autour des cadres conceptuels et modalités de mise en œuvre des réformes, un enjeu jugé majeur par les participants est celui du portage politique et du pilotage : quels acteurs et quelles instances portent la réforme ? Quel appui politique ? Quel consensus social ? Quelle instance est chargée de sa conception et de son pilotage ? Où est-elle rattachée dans l'organigramme du Gouvernement ?

Le portage politique, c'est-à-dire l'implication effective du Gouvernement et des ministères concernés, dépend entre autre du consensus social autour de la réforme. Les itinéraires de l'élaboration, du vote et de la mise en œuvre des lois sur le foncier renvoient la genèse du processus à des projets de gestion des ressources naturelles dans lesquelles les administrations et les acteurs politiques nationaux n'avaient pas eu des rôles moteurs. Au Bénin, l'élaboration des textes de lois qui capitalisent les expériences pilotes, le processus de leur mise en débat et validation au niveau local, de même que leur vote au parlement ont bénéficié d'un appui marqué de projets bénéficiant de financement extérieurs. Dès lors, quels que soient les ancrages institutionnels pour le pilotage de la réforme au niveau national, une mobilisation sociale permanente sera nécessaire pour en assurer une mise en œuvre répondant à des idéaux explicitement partagés et appropriés par les forces en présence. Les organisations de la société civile feront œuvre utile ici à quitter des postures d'opérateurs d'opérations foncières locales pour défendre des idéaux d'équité et de justice sociale dans la gestion foncière au niveau local.

La question de l'ancrage institutionnel et de la prise en compte des parties prenantes pré-occupe les responsables nationaux et locaux des réformes dans chacun des pays, mais elle est abordée différemment selon les États. Les points d'attention concernent le type de structure au niveau central de l'État, les mécanismes permettant la pérennisation des structures locales et régionales puis l'articulation avec les communes.

Dans chacun des trois pays, il est institué une structure pérenne au niveau central de l'État, même si la domiciliation ministérielle de cette structure varie d'un pays à l'autre :

- >> à Madagascar, la structure dénommée « Unité de préparation » qui a assuré la préparation et la conduite de la réforme a été muée en Programme national foncier, chargé d'en assurer le pilotage ;
- >> au Niger, le Comité national du Code Rural créé il y a plus de dix ans, présidé par le ministère de l'Agriculture et rendant compte au Conseil des Ministres est chargé du pilotage de la mise en œuvre de la réforme ;
- >> au Bénin, la Direction de la Promotion et de la Législation rurale (DPLR) du ministère en charge de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche assure la maîtrise d'ouvrage de la mise en œuvre de la réforme.

Pour ce qui est de la pérennisation et de la viabilisation des structures locales et régionales, l'espoir est placé dans les ressources que pourront générer au niveau local les opérations de délivrance des certificats fonciers et d'enregistrement des opérations d'administration et de gestion des registres fonciers. Pour le moment, les Guichets fonciers (à Madagascar), les Commissions foncières (au Niger), les Comités villageois et SADF (au Bénin) sont plus ou moins dépendants des partenaires extérieurs pour leurs charges de fonctionnement. Ceci est un grand risque : autant la mise en place, la formation, l'équipement, peuvent relever de financements externes, autant le

fonctionnement doit être autonome, sur la base de financements publics (de l'État : l'information foncière est un bien public des communes) et de taxes (suffisamment faibles pour ne pas être dissuasives), voire d'une future fiscalité foncière.

Pour ce qui est de la place et du rôle des communes dans le processus, les formes d'articulation varient également d'un pays à l'autre avec parfois une claire inscription dans le dispositif communal (Niger, Madagascar) et dans d'autres (Bénin) une réserve ou réticence dans la responsabilisation de ces communes, réserve présentée comme une mesure provisoire prudente en attendant de meilleures dispositions au niveau de ces communes pour assurer la maîtrise d'ouvrage du processus³³.

Quant aux Partenaires techniques et financiers (PTF), ils jouent un rôle prépondérant dans la conduite du processus, même si cela paraît discret. La plupart des opérations se déroulent dans le cadre et conformément à des logiques de projet, le PTF gardant le pied sur l'accélérateur au regard des objectifs quantifiés des projets dans lesquels sont inscrites lesdites opérations. Cette situation est celle vécue à Madagascar. Au Bénin, le Millénium Challenge Account (MCA) a prévu l'appui à la réalisation de 300 PFR sur les trois ans à venir, en complément à ceux que le Gouvernement béninois voudra financer, et certains acteurs s'interrogent sur la faisabilité d'un tel objectif, eu égard aux ressources humaines disponibles. Le risque, comme il apparaît pendant les visites de terrain, est de court-circuiter les phases de diagnostic foncier, de mobilisation et de responsabilisation des communes, et de produire des PFR plaqués, qui ne seront pas appropriés. Au Niger, l'accélération a été particulièrement rapide sur les deux dernières années, 180 Commissions foncières ayant été mises en place contre seulement quelques-unes sur plus des cinq à dix années précédentes. Cet engagement des PTF demeure en concordance avec leur rôle moteur dans l'initiation du processus et le soutien aux phases pilotes antérieures. Toutefois, plusieurs interrogations méritent l'attention :

- >> Comment l'État pourra-t-il assurer **une coordination des interventions** en situation très probable de multiplicité des interventions et des positionnements institutionnels des intervenants ? Comment établir des normes et assurer un **contrôle de qualité** au niveau de l'État ? La charte des bailleurs du PNF, à Madagascar, semble une avancée dans ce sens.
- >> Comment s'assurer le soutien des PTF sans courir le risque d'**une prise en otage de la réforme dans une logique projet** ?
- >> Comme indiquée plus haut, la participation des acteurs de la société civile est déterminante dans ce processus. En effet, au regard du portage limité de la réforme par des forces politiques locales, **il est à craindre que dans son développement, il tombe sous le contrôle d'intérêts dominants qui marginaliseraient les groupes sociaux faibles**. Les organisations de la société civile feraient alors œuvre utile en veillant à l'équité et à la justice sociale dans la gestion foncière au niveau local, ainsi qu'en travaillant pour le maintien d'ouvertures propices à la prise en compte de nouvelles dynamiques sociales. L'implication de ces organisations devra donc aller au-delà de leur seule mobilisation comme opérateurs dans les opérations foncières tel que constaté présentement.
- >> L'attitude de prudence et d'implication minimaliste des Conseils communaux devrait changer. Les problèmes de lacunes en ressources matérielles et humaines et les risques de corruption qui actuellement justifient des délégations de maîtrise d'ouvrage pourraient être résolus si la décision est prise au niveau des partenaires concernés. **Fera-t-on le choix d'une orientation de la gestion foncière à l'échelle communale par les communes ou restera-t-on dans le schéma d'une gestion foncière pour les communes ?** Cette dernière option, au regard des débats de cet atelier, paraît la moins durable.

VI. Perspectives

Au-delà des trois pays (Bénin, Madagascar et Niger) ayant offert les bases empiriques aux débats de l'atelier, il est apparu que la problématique de la gestion foncière au niveau communal est d'actualité dans tous les autres pays participants (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal).

33. Au Bénin, les communes risquent d'être contraintes à une situation de délégation de maîtrise d'ouvrage des opérations PFR au profit de l'administration, contrairement à la lettre de la loi.

Les expériences ayant fait l'objet des discussions enseignent que l'on ne peut envisager de modèle de réforme transférable clé en main. À l'intérieur d'un même pays, le même texte de loi subit des adaptations et des appropriations différentes en fonction des situations et des expériences historiques locales. Le défi pour les institutions chargées du pilotage des réformes est donc de les concevoir comme des instruments flexibles, pouvant s'adapter à la variabilité de leur terrain d'application tout en demeurant cohérents dans leurs objectifs, logique et mission de politique publique.

Dès lors, les outils et dispositifs de gestion foncière ne devraient pas être considérés comme définitifs une fois pour toutes ; ils doivent rester ouverts aux réajustements et améliorations qui leur seront nécessaires pour s'adapter aux évolutions et enjeux nouveaux qui apparaîtront sur l'échiquier foncier local et régional. Une telle perspective a des implications pour la recherche en sciences sociales, laquelle a joué un rôle de pionnier dans la conception des outils actuellement en usage dans lesdites réformes. En effet, l'anthropologie du foncier a au cours des cinq dernières années beaucoup contribué à construire les outils actuels. Le changement étant le phénomène le plus caractéristique de la société, la recherche devra rester dans une posture interrogative vis-à-vis des formes nouvelles de rapports sociaux qui se nouent autour du foncier. Les réformes en cours induisent en effet l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène foncière. Le renouveau de la problématique foncière doit nécessairement s'accompagner d'un renouveau de la recherche foncière. L'anthropologie du foncier prendra dès lors de nouvelles directions et il faut s'attendre à ce qu'elle débouche sur de nouvelles propositions à l'endroit des acteurs des réformes foncières.

En attendant, les besoins en formation sur les outils actuels sont énormes et devraient être pris en compte dans la conception des projets de mise en œuvre des réformes foncières. Il est apparu dans les phases pilotes de mise en œuvre des réformes foncières que les organisations impliquées opéraient des simplifications dans l'identification et l'enregistrement des droits fonciers, lesquelles simplifications constituaient en définitive des handicaps défavorables à la bonne réalisation des objectifs de la réforme, c'est-à-dire l'accès sécurisé à la terre et l'augmentation de l'investissement des actifs dans le foncier. La maîtrise de ces outils ne va pas de soit et requiert des formations adéquates.

En matière de mécanisme de pilotage national incluant toutes les catégories d'acteurs concernés, le portage de la réforme au plus près des acteurs est un défi majeur pour son enracinement. À cet effet, la maîtrise d'ouvrage par les communes constitue un défi important que doivent affronter les institutions nationales et internationales qui soutiennent le processus de la réforme de gestion foncière au niveau communal en Afrique. ●

Bibliographie

Biaou G., 1993, « Le développement du marché foncier sur le plateau Adja, Bénin », *Systèmes agricoles en Afrique*, Vol. 3, n° 2 : 54-63.

Comité technique « Foncier et Développement », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud*, Livre Blanc des acteurs français de la Coopération, AFD/Ministère des Affaires étrangères et européennes, 125 p.

Floquet A. et Mongbo R. L., 1998, *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agricole et urbanisation au Bas Bénin*, Weikersheim, Margraf.

Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.-Ph., Chauveau J.-P., 2001, *Sécurisation des droits fonciers délégués en Afrique de l'Ouest*, Dossier n° 107, Drylands program, IIED/Gret/IRD-REFO, 35 p.

Mathieu P., Lavigne Delville Ph. et al., 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l'Ouest du Burkina Faso*, Dossier n° 117, Drylands program, IIED/Gret/IED/UERD, 36 p.

Mongbo R. L. et Floquet A., 1995, *Enjeux fonciers, pauvretés et stratégies de survie sur terre de barre au Bénin*, Cotonou, MPRE/GTZ.

Ouden J.H.B. den, 1986, *Ils ont déjà à manger ? Différenciation des droits de contrôle sur la terre dans un village Adja, Bénin*, UNN/LUW/SVR, Abomey-Calavi.

Annexes

- >> Liste des sigles et acronymes
- >> Présentation de l'atelier
- >> Programme de l'atelier
- >> Liste des participants

ANNEXE 1

Liste des sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement	MUHRFLEC	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme foncière et de la Lutte contre l'érosion côtière
CDI	Charte du domaine irrigué	PDC	Plan de développement communal
CF	Certificat foncier	PDU	Plan de développement urbain
CNCR	Comité national de concertation et de coopération des ruraux	PFR	Plan foncier rural
COFO	Commission foncière	PGRN	Programme de gestion des ressources naturelles
COFOB	Commission foncière de base	PGTRN	Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles
COFOCOM	Commission foncière communale	PLOF	Plan local d'occupation foncière
COGEF	Commission communale de gestion foncière	PNF	Programme national foncier
CR	Communautés rurales	PO	Permis d'occuper
CTA	Centre for Agricultural and Rural Cooperation	POAS	Plan d'occupation et d'aménagement des sols
DEPONAT	Déclaration de Politique nationale d'aménagement du territoire	PTF	Partenaire technique et financier
FIG	Fédération internationale des géomètres	PV	Procès verbal
GLTN	Global Land Tool Network	RFU	Registre foncier urbain
GPS	Global Positioning System	SAF	Schéma d'aménagement foncier
GRN	Gestion des ressources naturelles	SIF	Système d'information foncière
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération Allemande)	SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire
IMF	Institutions de microfinance	SPCR	Secrétariat permanent du Code Rural
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes	SRAT	Schémas régionaux d'aménagement du territoire
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche	SVGF	Sections villageoises de gestion foncière
MCA	Millenium Challenge Account	TF	Titre foncier
MCC	Millenium Challenge Corporation	UE	Union européenne
		UN-Habitat	United Nations-Habitat

ANNEXE 2

Présentation de l'atelier

Une gestion foncière communale : enjeux et expériences

Les débats contemporains sur le foncier dans les pays en développement mettent l'accent sur la reconnaissance juridique des droits fonciers des populations et la décentralisation de la gestion foncière. En Afrique de l'Ouest et à Madagascar, les réflexions et expériences actuelles en matière de politique foncière, en particulier en milieu rural, se fondent sur un double principe de reconnaissance juridique des droits locaux, et de gestion communale du foncier. Sortir du dualisme juridique issu de la colonisation et permettre aux populations de voir leurs droits sur la terre reconnus légalement est un enjeu de productivité, de citoyenneté et de paix sociale. Attestant de droits faisant consensus à l'échelle locale, jusqu'à preuve contraire devant le tribunal, les « certificats fonciers » sont des innovations juridiques majeures. Couplant légitimité sociale et autorité publique, à une échelle de relative proximité avec les citoyens, les communes s'imposent comme un espace pertinent pour assurer la nécessaire articulation entre légitimité et légalité, et participer à la gestion foncière, dans un rapport à définir avec les espaces villageois.

Plusieurs pays se sont engagés dans de telles politiques, de plus ou moins longue date. C'est le cas en particulier du Bénin (la récente Loi portant régime foncier rural intégrant les Plans fonciers ruraux, outils d'identification des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume) et du Niger (avec les commissions foncières communales, dans le cadre du Code Rural). C'est aussi le cas de Madagascar dans l'océan Indien, avec le Programme national foncier.

Dans ces trois pays, les débats sur les politiques foncières ont abouti au principe d'une gestion foncière communale, s'appuyant sur la délivrance par les maires de certificats fonciers attestant des droits faisant consensus. Si ces réflexions se sont souvent focalisées sur l'espace rural, la politique de sécurisation foncière malgache concerne l'ensemble de la « propriété privée non titrée », en zone urbaine comme rurale, tandis qu'au Bénin, le besoin de compléter la législation pour intégrer le foncier urbain est senti et inscrit à l'ordre du jour. Les réformes sont en cours, les dispositifs institutionnels sont définis, les outils et méthodes en préparation ou déjà en place. Les acteurs impliqués dans ces processus, à un titre ou un autre, sont confrontés aux défis ci-dessus, ont arbitré des choix, ont avancé sur certaines questions, moins sur d'autres. Ils ont peu eu l'occasion de confronter leurs expériences, leurs interrogations, leurs savoir-faire.

D'autres pays sont au stade de la réflexion sur leur stratégie, parfois alimentée par des expériences pilotes, et peuvent se nourrir des expériences en cours : le Sénégal, pionnier de la dévolution de la gestion foncière du Domaine national aux Communautés rurales, s'interroge sur sa politique foncière ; le Burkina Faso est en cours d'élaboration d'une stratégie de sécurisation foncière.

Des processus en cours, des questions à débattre

Si la question de la gestion communale des terres a surtout été développée en milieu rural, elle concerne aussi, potentiellement, les espaces urbains, où des approches de type « certificats » peuvent fournir une solution juridique intermédiaire entre le Titre foncier et les permis d'habiter. De tels principes offrent des perspectives réelles par rapport aux enjeux de la question foncière. Ils posent pourtant des questions importantes, tant sur certaines hypothèses qui les fondent (en milieu rural, le niveau communal représente une « centralisation » par rapport à l'espace villageois, et peut induire un risque de politisation du foncier) que dans leurs modalités de mise en œuvre,

qui renvoient à des choix politiques et institutionnels, autant qu'à des problèmes pratiques.

Le type de reconnaissance des droits locaux, leur degré de formalisation, les dispositifs institutionnels de gestion foncière, la responsabilité des communes dans la médiation et la gestion des conflits, le rôle de l'administration déconcentrée, l'articulation entre foncier et ressources naturelles, sont autant de questions qui dessinent un large champ des possibles. En fonction de leur histoire politique et institutionnelle, de leurs politiques en matière de foncier et de décentralisation, les pays peuvent faire des choix significativement différents.

Par ailleurs, une telle gestion communale est une nouveauté radicale : elle demande une somme d'innovations institutionnelles, techniques, méthodologiques. Elle se construit dans un processus d'expérimentation, parfois de tâtonnement. Elle se heurte à des oppositions, des inerties, avec lesquelles il faut savoir composer. Elle est également exigeante en ressources humaines qualifiées et instruments de travail.

La gestion foncière communale pose enfin la question de son opérationnalité, de son efficacité, de sa viabilité : dans quelle mesure les acteurs communaux développeront-ils les capacités effectives nécessaires pour prendre effectivement en charge les fonctions qui leur sont confiées ? Le dispositif institutionnel mis en place devient-il la référence effective des populations ? Comment les communes peuvent-elles faire face aux coûts récurrents de la gestion foncière ? Un système d'information foncière n'a de sens que si les populations y ont recours et si sa maintenance et son actualisation sont assurées.

Objectifs de l'atelier

Une réforme réussie n'est pas celle qui est belle sur le papier, mais celle qui s'ancre durablement dans les pratiques. Les processus en cours sont complexes, très innovants. Les équipes qui y travaillent avancent en fonction des enjeux nationaux, mais ont besoin de se confronter aux expériences voisines.

L'atelier international a réuni des personnes engagées dans la conception et la mise en œuvre des réformes foncières (responsables des politiques, opérateurs, élus, organisations paysannes), au Bénin, au Niger, à Madagascar et dans les pays voisins. L'objectif de l'atelier était de favoriser une meilleure compréhension des enjeux, conditions, modalités et instruments d'une gestion foncière communale, à partir de l'expérience des trois pays que sont le Bénin, le Niger et le Madagascar, mise en perspective par rapport aux débats plus larges sur les politiques foncières.

Mettant l'accent sur le débat et la confrontation des analyses et des pratiques, autour de ces trois expériences, cet atelier avait pour objectif de renforcer les équipes responsables de la conception et de la mise en œuvre de ces réformes, en enrichissant leur réflexion et leurs analyses, et en favorisant une analyse partagée. Il devait permettre aux représentants des pays voisins de connaître ces expériences et d'enrichir leur propre référentiel. ●

ANNEXE 3

Programme de l'atelier

Date	Matin	Après-midi	Soir
Dimanche	Accueil des participants	Accueil des participants	Accueil des participants
Lundi	Session 1 9h-10h30 Discours d'ouverture des officiels 10h30-10h45 Pause 10h45-11h15 Tour de table Présentation de l'atelier (objectifs, déroulement) 11h15-12h30 Sécurisation foncière et gestion communale en milieux rural et urbain : problématique et questions pour l'atelier 12h30-14h Pause déjeuner	Session 2 14h-18h La gestion foncière communale : objectifs, processus de réforme et grandes options de dispositifs en place > Niger > Madagascar > Bénin > Débat	Cocktail dinatoire d'ouverture
Mardi	Session 3 9h-12h30 Les dispositifs institutionnels et les mécanismes de la gestion foncière communale > Introduction > Présentation par pays > Débat 12h30-14h Pause déjeuner	Session 4 14h-18h Les procédures d'identification et de validation juridique des droits et des mutations > Introduction > Présentation par pays > Débat	Dîner libre
Mercredi	Sessions 5 et 7 8h-13h Visite de terrain ou 9h-12h Travail en groupe sur les thèmes suivants : > 1. Les acteurs de la gestion foncière communale > 2. Les outils de la gestion foncière > 3. Les conditions de viabilité d'une gestion foncière communale : leçons à partir d'expériences concrètes	Sessions 5 et 7 14h30-18h Travail en groupe sur les thèmes suivants : > 4. Les nouveaux métiers et les besoins de formation > 5. Le suivi-évaluation des processus et des impacts > 6. Les articulations rural/périurbain/urbain ou 14h-18h Visite de terrain	Dîner libre
Jeudi	Sessions 5 et 7 9h-10h30 Restitution des travaux en groupe 10h30-10h45 Pause 10h45-12h30 Restitution des visites de terrain La mise en commun des travaux de terrain devrait déboucher sur des points de déclaration ou des recommandations sur chacun des sujets : les conditions et contextes d'une gestion viable ; les acteurs et leurs rôles respectifs, des propositions de dispositifs institutionnels adaptés ; les outils et les dispositifs de suivi, leurs forces et faiblesses et pistes pour amélioration.	Session 6 14h-18h Sécurisation foncière à l'échelle communale, aménagement du territoire et politique foncière nationale pour le développement : articulations, synergies et enseignements.	Dîner libre



Date	Matin	Après-midi	Soir
Vendredi	Session 8 9h-12h30 Les modalités de pilotage de la réforme : cadre institutionnel, coordination des appuis, stratégie d'extension	Session 9 14h30-15h Conclusions. La gestion foncière communale : avancées, interrogations, défis à relever 15h-16h Réactions par catégories d'acteurs (décideurs, praticiens, OP, élus) 16h-16h15 Pause 16h15-17h30 Discours de clôture	Soirée culturelle à l'hôtel Marina organisée par le MUHRFLEC
Samedi	Visite touristique	Visite touristique	Départ des derniers participants

ANNEXE 4

Liste des participants

Nom	Institution	Mail	Téléphone
Aguessi Comlan Florent	MAEP Bénin	agcomlan@yahoo.fr	+229 90 04 69 20
Aholou Jean	ProCGRN-GTZ Bénin	Jean.aholou@gtz.de	+229 95 84 93 80
Allognon Zéphérin	MUHRFLEC Bénin	allozeph@yahoo.fr	
Bagnou Idrissa	Fédération nationale des Coopératives maraîchères du Niger	fcmnniya@intnet.ne	+227 20 96 48 71 35
Baguiri Bio	MCA Bénin	basebio57@yahoo.fr	
Balla Hamissou	Cofodep Niger	hambrigo@yahoo.fr	+227 96 27 35 01
Bangana B. Raïmou Bio	DAT / MDGLAAT Bénin	Bangana18@yahoo.fr	+229 97 48 95 34
Basserie Vincent	Hub Rural de Dakar	vincentb@hubrural.org	+221 86 93 966
Behanzin Djogbenou Élise	MAEP	belcianne@yahoo.fr	+229 90 93 05 06
Bonou Jacques	FUPRO Bénin	jacbonou@yahoo.fr	+229 22 51 07 00
Chabbert Jacques	DED	lucopjur@intnet.ne	+227 96 49 96 90
Chirfi Moulaye Haïdara	Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités	chirfimhaidara@yahoo.fr	
Chouquer Gérard	Comité Foncier et membre du FIEF	chouquer@club-internet.fr	00 33 38 47 06 690
Codispoti Barbara	International Land Coalition	b.codispoti@landcoalition.org	+39 06 54 59 26 83
Demante Marie-Jo	Comité Foncier	agcomlan@yahoo.fr	+229 90 04 69 20
Diarra Daouda	Ministère de l'Agriculture Mali	daoudadiarradr@yahoo.fr	00 223 682 18 18 00 223 222 01 96
Diop Babacar	Élu de la Communauté rurale de Ross Béthio (Sénégal)	fongs@orange.sn	+221 506 04 94
Dossou-Yovo Clément	Opérateur PFR (Bénin)	dossclem@yahoo.fr	+229 90 90 21 02
Ekoye Moussa	Chef Canton Gaya	codrural@intnet.ne	+227 96 88 93 01
Enonzan Adolphe	IGN Bénin	adoenonzan@yahoo.fr	
Essouman Henry	MAEP	hessouman@yahoo.fr	+229 90 03 42 20
Fandohan Sylvestre	ProCGRN	sylvestre.fandohan@gtz.de	
Gandonou Marius	Opérateur PFR Bénin	gandonoumarius@yahoo.fr	
Gaynor Rick	MCC	gaynorrm@mcc.gouv	+1 202 521 26 90
Guidami Gado	MAEP Bénin	gadoguidami@yahoo.fr	+229 97 98 79 09
Heurtaux Mathilde	SCAC Cotonou	mathilde.heurtaux@diplomatie	+229 21 30 02 25
Hounkpodote Martin	Opérateur PFR Bénin	Romain.Hounkpodote@gtz.de	
Issa Hassane	Cofocommunal Niger	codrural@intnet.ne	+227 97 08 21 74
Kadri Amadou	Cofocommunal Niger	codrural@intnet.ne	+227 96 40 68 97
Kakpo Bernadin	MUHRFLEC Bénin	bckakpo@yahoo.fr	+229 97 48 87 71
Koeppen Vera	GTZ	vera.koeppen@gtz.de	00 49 61 96 79 33 74
Kouglénou Jules	MCA Bénin	kouglénou@yahoo.fr	
Lavigne Delville Ph.	Gret	lavigne@gret.org	
Laye Pierre	MAEE	Pierre.laye@diplomatie.gouv.fr	00 33 15 36 94 159
Lopez Jaime	DANIDA	ct.maep@yahoo.fr	

Nom	Institution	Mail	Téléphone
Lorphelin Samuel	Gret	slorphelin@gmail.com	00 33 67 37 18 86 4
Mamalo Abdoul Karim	Secrétariat permanent du Code Rural Niger	codrural@intnet.ne	
Maman Sani Amadou	Secrétariat permanent du Code Rural Niger	Saniamadou007@yahoo.fr codrural@intnet.net	00 227 96 26 21 90 00 227 20 73 20 93
Mansion Aurore	Gret	mansion@gret.org	00 33 170 919 200
Marbell William	Trimble	william_marbell@trimble.com	+233 244 35 80 29
Mègbédji Christophe H.	Élu local bénin	comklouek@yahoo.fr	00 229 90 90 20 79
Merlet Michel	Comité technique Foncier et Développement de la Coopération Française / AGTER	michel.merlet@agter.org	00 33 14 39 47 259
Mohamed Abdou	Directeur de l'Urbanisme des Comores	dawenisa@yahoo.fr	+269 335 91 71
Mongbo L. Roch	Cebedes	Rochl_Mongbo@yahoo.fr	+229 95 96 64 46
Ouedraogo Hubert	Graf	hodrago@yahoo.fr	+226 70 20 33 47
Ouedraogo Sayouba	Graf	o_sayouba@hotmail.com	+226 70 34 19 89
Papazian Vatché	AFD	papazianv@afd.fr	00 33 153 443 377
Peignaux Quentin	MDGLAAT-SCAC Cotonou	quentin.peignaux@gmail.com	+229 97 77 78 18
Pennec Jérôme	Secrétariat permanent du Code Rural Niger	pennecjerome@yahoo.fr	+227 96 72 74 89
Plançon Caroline	Comité foncier	Caro_sen@hotmail.com	00 33 60 75 58 678
Quesne Gaétan	AFD Cotonou	quesueg@group-afd.org	+229 21 31 35 90
Radriamanantenaso J.-C.	Maire de Faratsiho (Madagascar)		
Rajohanesa Mamy	Président ONG Fifata (Mada)	fi.fa.ta@moov.mg	+261 33 14 12 483
Ramiandrisoa Hery Zo	MCA Madagascar	heryzo@mca-mada.org	+261 33 23 00 619
Ranaivoarison Rija	PNF Madagascar	cellulepnf@moov.mg	+261 33 23 00 439
Rasolomampionona Hasimpirenena	Ministère de la Réforme foncière de Madagascar	hrasolomampionona@yahoo.fr	+261 34 06 878 17
Ratsimbazafy Rija	MCA Madagascar	rija@mca-mada.org	+261 33 23 00 480
Ravelomanantsoa Zo	PNF Madagascar	zopnf@moov.mg	+261 33 11 61 239
Sangaré	Direction générale des domaines et du cadastre du Mali	drdc_segou@yahoo.fr	+223 67 25 961
Seidou Mako Imorou	MUHRFLEC Bénin	seimorou@yahoo.fr	+229 97 87 07 61
Seka Nguia Lazare	Ministère de l'Urbanisme de Côte d'Ivoire	lazareseka@gmail.com	+225 20 21 38 00
Selod Harris	Banque Mondiale	hselod@worldbank.org	
Sietchiping Rémy	GLTN	remy.sietchiping@unhabitat.org	+254 20 762 3858
Simonneau Claire	AFD Cotonou	simonneauc@groupe-afd.org	+229 21 31 35 80
Sissoko Mady	Organisation paysanne	cnopmali@yahoo.fr	+235 20 45 676 8049
Teyssier André	PNF Madagascar	ateyssier@cirad.mg	+261 32 07 23 515
Togbé Akplogan Lucienne	MAEP Bénin	luctogakp@yahoo.fr	+229 90 02 13 69
Tohinlo Peggy	Cebedes	Peggy_Tohinlo@yahoo.fr	+229 95 06 65 80
Tossou Daniel	Opérateur PFR Bénin	daniel.tossou@gtz.de	+229 97 11 28 28
Traore Derme Maïmouna	Ministère de l'Agriculture du Burkina Faso	mouna_gao@yahoo.fr	+226 70 25 77 77
Traoré Ousmane	MCA Mali	hubusman552006@yahoo.fr	+223 67 58 157
Valletta Bill	MCC	wvalletta@aol.com	
Von Behaim Dorith	GTZ	dorith.von-behaim@gtz.de	00 49 619 679 642 9
Zalo Léon Désiré	Ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire	leonzalo@hotmail.com	+225 20 21 14 21
Zogo André	MCA Bénin	zandre2002@yahoo.fr	

Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite

Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Cotonou, 20-24 octobre 2008

Depuis les années 90, le foncier émerge comme un enjeu clé de développement. Pour répondre aux défis de sécurisation des droits des populations sur la terre et les ressources naturelles, de récentes expériences mettent l'accent sur un double principe de reconnaissance juridique des droits locaux, et de gestion du foncier au niveau communal. Si de tels principes offrent des perspectives réelles par rapport aux enjeux de la question foncière, ils posent pourtant des questions importantes, tant sur certaines hypothèses qui les fondent que dans leurs modalités de mise en œuvre. Les équipes y travaillant avancent en fonction des enjeux nationaux, mais ont besoin de se confronter aux expériences voisines.

En réponse à ce besoin et dans le but de contribuer à de telles confrontations d'expériences, le Comité technique « Foncier et Développement » de la Coopération française a pris l'initiative d'organiser un atelier d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Cet atelier s'est déroulé du 20 au 24 octobre 2008 à Cotonou (Bénin). Il a rassemblé plus de 70

responsables politiques, élus communaux, représentants d'organisations paysannes, ONG, opérateurs et bailleurs de fonds impliqués dans la gestion foncière communale en Afrique de l'Ouest (Bénin, Niger, Mali, Sénégal, Burkina Faso, Côte d'Ivoire) et à Madagascar. Les débats se sont plus particulièrement focalisés sur trois pays (Bénin, Niger et Madagascar) qui ont engagé des réformes ambitieuses, s'appuyant sur la délivrance par les maires (ou par des Commissions foncières de base, au Niger) de certificats fonciers attestant des droits faisant consensus localement.

Issu des travaux de l'atelier, le présent ouvrage met à la disposition de l'ensemble des acteurs des politiques foncières, mais aussi des chercheurs intéressés par le sujet, un document de référence sur les démarches de reconnaissance des droits locaux, les options politiques et méthodologiques prises, les dispositifs institutionnels expérimentés et/ou requis, les questions en suspens et les défis à relever.

Cet atelier a été organisé et animé par le Gret et le Cebedes. Il a été financé par l'AFD avec l'appui de plusieurs partenaires de développement (GTZ, GLTN et UN-Habitat, CTA, MCC) et des autorités béninoises.

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 sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Le Comité technique « Foncier et Développement » a été à l'initiative du site : www.foncier-développement.org, et du Livre Blanc des acteurs français de la coopération « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud ».

