

Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud

Livre blanc des acteurs français de la Coopération

Jun 2009



Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud

Livre blanc des acteurs français de la Coopération

Avertissement

Ce livre blanc est l'aboutissement de travaux du comité technique Foncier et Développement, coprésidé par le représentant de la direction de la Politique de développement du ministère des Affaires étrangères et européennes et par le représentant de l'Agence française de développement. Sa préparation a donné lieu à des débats, des échanges et des consultations entre experts français travaillant sur la question foncière dans les pays du Sud, en 2007 et 2008.

Sa rédaction a été assurée par Philippe Lavigne Delville, alors directeur scientifique du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret) et Alain Durand-Lasserve, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), laboratoire Sedet, université Denis Diderot, Paris.

Ont également contribué à ce document par leurs apports écrits ou oraux : Vincent Basserie (Hub rural pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre), Jean Benhamou (AFD), Christophe Besacier (MAEE), Jean-Pierre Chauveau (IRD), Gérard Chouquer (CNRS/Fief), Jean-Philippe Colin (IRD), Lorenzo Cotula (IIED), Olivier Delahaye (université de Caracas), Peter Hochet (laboratoire Citoyennetés, Burkina Faso), Florence Lasbennes (MAEE, DPDév/PEA), Pierre Laye (MAEE, DPDév/GMVL), Pierre-Yves Le Meur (IRD), Sergio Leite (CPDA-UCRRJ, Brésil), Eric Léonard (IRD), Etienne Le Roy (LAJP/Paris 1), Michel Merlet (Agter), Hubert Ouedraogo (Initiative UA-CEA-BAD sur les politiques foncières en Afrique), Jacques Ould Aoudia (ministère des Finances), Vatché Papazian (AFD), Caroline Plançon (LAJP/Paris I), Alain Rochegude (LAJP/Paris I), Thomas Ruger (CNASEA), Harris Selod (INRA/PSE /Banque mondiale), André Teyssier (CIRAD), Lionel Vignacq (MAEE).

Ce document a été validé lors d'une réunion élargie du comité technique Foncier et Développement, le 29 novembre 2008, en présence de partenaires européens et internationaux.

Clara Jamart (Agter), Emilie Pèlerin (Gret) et Marie Cécile Thirion (AFD) ont réalisé une relecture finale du document, Caroline Plançon (LAJP/Paris I) et Gérard Chouquer (Fief) ont apporté leur contribution à la finalisation du glossaire, et Joseph Comby (consultant foncier) à la révision finale du livre blanc.

Les opinions exprimées n'engagent que le comité technique. Ils ne reflètent pas nécessairement les vues de l'administration française.

Ce document existe également en version anglaise. Une synthèse en français, anglais, espagnol, portugais, en a été publiée. Tous ces documents sont téléchargeables sur le site « Foncier et développement » (<http://www.foncier-developpement.org>).

Sommaire

9	Préface
11	Liste des sigles
13	Introduction
15	PARTIE 1. Les défis contemporains de la question foncière
15	Des défis sans précédents
15	Des rythmes inédits de croissance démographique et d'urbanisation
16	L'accès à la terre
18	Le rôle du foncier dans le développement
19	L'urgence de la question environnementale
20	Les conflits pour l'accès à la terre
20	Inégalités et exclusion dans l'accès à la terre et au logement
21	Le foncier, facteur de conflits sociaux
22	La diversité des droits fonciers, un fruit de l'histoire
22	La marque des colonisations sur les systèmes fonciers
23	Les politiques foncières après les indépendances
25	Libéralisation et besoin de politiques foncières
25	Libéralisation du commerce mondial et redéfinition du rôle de l'État
26	Les transitions démocratiques
26	De nouvelles vagues d'investissements fonciers internationaux
27	L'intervention publique soumise à des pressions contradictoires
29	PARTIE 2. Proposition d'un cadre d'analyse
29	Les fonctions du foncier
29	Des fonctions économiques potentiellement concurrentes
33	Les fonctions sociales et politiques
34	Concurrences et régulations entre usages, fonctions et acteurs
35	Des mécanismes de régulation contradictoires
35	Une diversité des systèmes de référence
36	Un clivage entre légalité et extra-légalité
38	La question des droits dits « coutumiers »
40	La reconnaissance des droits locaux, une question politique
42	Marchandisation des droits et insécurité foncière
42	Transmission et circulation des droits fonciers
44	La question de la marchandisation des droits fonciers
45	La question de l'insécurité foncière
47	Dynamiques foncières et offre institutionnelle

49	PARTIE 3. Les orientations de politique foncière
49	Politiques foncières et gouvernance foncière
49	Les politiques foncières, leur objet, leurs outils
50	Les politiques foncières s'articulent aux autres politiques sectorielles
51	Les politiques foncières, une question de gouvernance
53	Adapter ou réformer les politiques foncières ?
53	Bilan des politiques foncières de la seconde moitié du XX ^e siècle
59	Cadastres, SIF, enregistrement : les limites d'une approche technique
64	Les réformes de la législation et de l'administration foncières
66	Les deux fiscalités foncières
67	Des politiques foncières pour répondre aux défis du XXI ^e siècle
69	PARTIE 4. Positionnement de la Coopération
69	Le retour du foncier dans les politiques de coopération
69	Nouvelle donne sociopolitique et émergence de la question foncière
70	Unification des marchés fonciers et intégration sociale
72	Un consensus en construction
73	Les clefs de l'engagement des bailleurs de fonds
73	Les principes définis par l'Union européenne
74	Sept principes complémentaires à ceux de l'Union européenne
75	L'apport de la France en matière de politiques foncières
75	Sur l'Afrique de l'Ouest rurale, une contribution privilégiée
76	Contribution accrue aux programmes multilatéraux sur le foncier urbain
76	Propositions de positionnement de l'aide française
77	Des axes de travail à développer
79	Proposition de création d'un groupe d'échange au niveau de l'UE
80	Deux conditions...
81	Annexe A. Illustrations à l'appui du livre blanc
81	A.1. Deux conflits politiques à dimension foncière
82	A.2. Réforme agraire, collectivisation, décollectivisation au Vietnam
83	A.3. Politiques agricoles et concentration foncière en Uruguay
84	A.4. De fortes spécificités régionales
85	A.5. L'attribution administrative de terrains pour l'habitat en Afrique de l'Ouest francophone
85	A.6. L'accès à l'eau et le contrôle des pâturages dans la zone sahélienne
86	A.7. Conditions d'émergence et de maintien d'une gestion en commun
87	A.8. Terres privées, terres communes en pays winye (Burkina Faso)

87	A.9. Régulations coutumières, marché et démographie
88	A.10. Villes d'Afrique : les limites de la gestion coutumière
89	A.11. Le tutorat entre migrants et autochtones en Afrique de l'Ouest rurale
89	A.12. L'impossible codification des droits délégués en Afrique de l'Ouest
90	A.13. Cadastre et informalité des transferts dans les zones rurales en Haïti
90	A.14. Associer les habitants au processus de régularisation et d'aménagement
91	A.15. Les limites des politiques de plafonnement de la propriété
91	A.16. Participation populaire et décentralisation en Bolivie
92	A.17. Des expériences de régulation des marchés fonciers ruraux en Europe
93	A.18. La réforme des <i>ejidos</i> au Mexique
95	Annexe B. Quelques actions de la Coopération française
95	B.1. Vingt-cinq ans de réflexions et d'actions sur le foncier
97	B.2. Démarches de sécurisation foncière : quatre innovations
100	B.3. Références à l'appui des axes stratégiques proposés
109	Définition des termes utilisés
119	Références utilisées

Préface

Le foncier constitue un enjeu économique et politique majeur. Il est au coeur des politiques agricoles, de développement rural, de développement et d'aménagement urbain. Les choix de politiques foncières ont un impact déterminant sur le développement des territoires.

Le foncier est un rapport social. La façon dont une société définit les droits de propriété sur la terre et sur les ressources naturelles, dont elle les distribue entre les différents acteurs, dont elle les garantit et les administre est révélatrice de la manière dont une société est gérée.

De ce point de vue, la question foncière a un impact direct sur la gouvernance, définie comme l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention de multiples acteurs. La gouvernance foncière, au-delà de sa dimension sociale, renvoie aux arbitrages entre des fonctions économiques concurrentes du sol. Elle vise à concilier, dans le respect des lois et des règles, les intérêts entre les différentes catégories d'acteurs, et à associer les citoyens aux processus de décision, en prenant en compte les pratiques locales. Une réflexion sur les rapports entre foncier et décision politique est d'autant plus importante que les rapports qui s'établissent autour du foncier sont éminemment conflictuels. La réflexion engagée dans le Livre blanc s'inscrit donc dans le prolongement de celle qui a été menée par la Coopération française sur la stratégie sur la gouvernance démocratique et a été adoptée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement en décembre 2006.

La gestion de la terre et des sols est une composante essentielle de la politique locale. Elle a une très forte influence sur les conditions d'exercice du pouvoir politique. Elle peut donner aux pouvoirs publics les moyens de répondre aux attentes de citoyens qui en dépendent pour leur existence et l'exercice de leurs activités. Les politiques foncières sont à ce titre un élément central des politiques de développement, de réduction de la pauvreté et des inégalités, en particulier en assurant la sécurité de la

tenure foncière. Elles peuvent contribuer à la prévention des conflits comme elles peuvent en être la cause si les conditions de l'accès à la terre ou au sol engendrent, dans le monde rural ou dans les villes, inégalités massives et insécurité. Les politiques foncières sont également un élément de la résolution des tensions liées à la croissance démographique et aux mouvements de population. En encourageant et en sécurisant l'investissement, elles contribuent à la confiance et à la croissance économique. Elles sont, enfin, un élément clé des politiques de protection de l'environnement, de gestion des ressources naturelles et par conséquent des politiques et des stratégies de développement durable.

Au cours des deux dernières décennies, la réflexion et la pratique des acteurs français sur le foncier ont contribué à enrichir le débat sur plusieurs questions qui sont au cœur des interventions en coopération avec nos partenaires du Sud, tant en milieu rural qu'urbain. Elles ont porté en particulier sur les questions relatives à l'articulation entre systèmes de droit, aux rapports entre ceux-ci et sécurité de la tenure foncière, à la place des droits locaux, à leur légitimité et à leurs dynamiques, aux formes d'appuis institutionnels aux projets expérimentaux ainsi qu'aux processus nationaux de réforme des politiques foncières. Ces approches méritent d'être mieux connues et partagées, d'une part entre les acteurs français de la coopération, d'autre part entre ceux-ci et les institutions de coopération bilatérales et multilatérales. Ces approches et pratiques ont également permis de révéler les limites rencontrées dans le transfert de modèles institutionnels de gestion foncière exogènes dans des contextes souvent caractérisés par le pluralisme juridique et donc de prendre en compte à chaque fois dans nos politiques de coopération les situations nationales qui sont toujours spécifiques.

L'objectif du Livre blanc sur « la gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud » est d'être un outil d'échange et de dialogue avec tous les acteurs impliqués dans les projets ayant une dimension ou des implications foncières, et en premier lieu les gouvernements et les partenaires de l'aide internationale au développement. Dans un monde globalisé, il propose un regard critique sur les interventions passées et actuelles des acteurs français de la coopération. Il propose un cadre d'analyse de la question foncière afin d'en comprendre la dynamique et de proposer des outils et modalités d'intervention compte tenu des contraintes locales, nationales et globales.

La rédaction de ce Livre blanc n'aurait pas été possible sans le travail réalisé au cours des quinze dernières années par les membres du « Comité Foncier et Développement », groupe de réflexion pluridisciplinaire qui réunit chercheurs, experts et opérateurs du développement. Ce travail a permis de réaliser des avancées conceptuelles et méthodologiques reconnues par la communauté internationale. Depuis le milieu de l'année 2007, au fil de réunions thématiques, de journées d'études et d'échanges, les membres du comité ont contribué à l'élaboration du Livre blanc. Qu'ils en soient tous remerciés.

> *Régis Koetschet*

Directeur des Politiques du développement
Direction générale de la Coopération
et du Développement
Ministère des Affaires étrangères et européennes

> *Jean-Yves Grosclaude*

Directeur du Département technique opérationnel
Agence Française de Développement internationale

Liste des sigles

AFD	Agence française de développement
AGTER	Association pour la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
CIRAD	Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNCR	Conseil national de coordination des ruraux
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNSFMR	Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural
CNUEH	Centre des Nations unies pour les établissements humains
CPDA-UCRRJ	Centro de Pesquisa e de Documentação Agraria-Universidade rural do Rio do Janeiro (Brésil)
DCP	Documents cadres de partenariat
DFID	Department for International Development (coopération du Royaume-Uni)
DPDév	Direction des politiques de développement
FAO	Food and Agriculture Administration of the United Nations
FIEF	Fédération internationale pour les études foncières
FIG	Fédération internationale des géomètres
FMI	Fonds monétaire international
GRAF	Groupe de recherche et d'action sur le foncier
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération allemande)
ICARRD	International Conference on Agricultural Reform and Rural Development-Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural

IIED	International Institute for Environment and Development
Initiative UA-CEA-BAD	Initiative Union africaine - Commission économique pour l'Afrique - Banque africaine de développement
INRA/PSE	Institut national de la recherche agronomique/ Paris School of Economics
IRC	Institut des régions chaudes
IRD	Institut de recherche pour le développement (ex-Orstom)
LAJP	Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MCC	Millennium Challenge Corporation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODA	Overseas Development Agency
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Organisation paysanne
ORSTOM	Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (devenue l'IRD)
PDM	Programme de développement municipal
PFR	Plans fonciers ruraux
PGTRN	Projet de gestion des terroirs et des ressources renouvelables
PNF	Programme national foncier
PNSFMR	Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Plan d'occupation des sols
PRUD	Programme de recherche urbaine pour le développement
RFU	Référentiel foncier unifié
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SEDET	Société en développement dans l'espace et dans le temps
SIF	Système d'information foncière
ULCRA	Urban Land (Ceiling and Regulation) Act
USAID	United States Agency for International Development (coopération des États-Unis)

Introduction

Le foncier peut se définir comme l'ensemble des rapports qui s'établissent entre les hommes pour l'accès à la terre et son contrôle. Il est au cœur d'enjeux économiques, politiques, sociaux et environnementaux¹. Définissant les droits sur la terre et leur mode de gestion, orientant la répartition des terres entre les acteurs, les politiques foncières ont un rôle central dans les stratégies de développement. Elles font l'objet de multiples débats :

- Faut-il favoriser la mise du foncier sur le marché ?
- Comment dépasser le dualisme juridique qui continue souvent à structurer les législations foncières, pour assurer à tous la sécurisation de leurs droits ?
- Comment conjuguer croissance économique et équité ?
- Comment débattre des choix de gestion des territoires ?
- Comment organiser la gestion des terres de façon fiable et transparente ? etc.

En partant des connaissances actuelles et par référence au débat international sur la question foncière, l'objectif de ce livre blanc est de proposer à la Coopération française un diagnostic et des axes stratégiques pour ses interventions dans le domaine foncier².

Tout en s'appuyant fréquemment sur des références africaines en milieu rural, à l'image des champs dominants de la coopération française, il a une portée plus générale, l'approche proposée mettant l'accent sur les dynamiques observées à l'échelle globale et sur le continuum entre le rural et l'urbain.

1. Le Bris *et al.*, 1991; Shipton et Goheen, 1992.

2. La problématique foncière des pays du Nord et des anciens pays socialistes ne sera abordée que sous l'angle de leur contribution aux processus globaux observés aujourd'hui.

Les défis contemporains de la question foncière

Des défis sans précédents

L'humanité est confrontée à des défis sans précédents. Elle doit nourrir une population toujours croissante, faire face à la crise d'approvisionnement en énergies fossiles, gérer les écosystèmes en préservant la biodiversité, éviter que le réchauffement ne s'emballe de façon irréversible, assurer l'accès au logement tout en maîtrisant la croissance des villes. Il lui faut aussi réduire les risques d'affrontements et faire régresser, pour cela, les phénomènes d'exclusion de l'accès aux ressources, en réduisant pauvreté et inégalités. La réponse à ces défis suppose une grande capacité d'innovation mobilisant la richesse de la diversité culturelle et des savoirs populaires.

Les problèmes des pays du Sud sont les plus aigus avec des rythmes de croissance démographique et d'urbanisation les plus élevés, dans un monde ouvert à la concurrence qui marginalise les espaces qui ne sont pas porteurs d'*avantages comparatifs*.

Permettre l'intégration des populations dans un monde sans espaces nouveaux pour accueillir les surplus démographiques, assurer la sécurité alimentaire et l'accès au logement, diminuer les inégalités de revenus, maîtriser la croissance des villes, promouvoir la sécurité de la tenure, préserver l'équilibre des écosystèmes, autant de défis qui obligent à réexaminer la pertinence des politiques suivies. La tendance généralisée à la privatisation des ressources naturelles, de l'eau et du sol, qui se traduit par une captation de rentes nouvelles au profit de groupes minoritaires nationaux ou internationaux, constitue également un défi majeur à relever.

- **Des rythmes inédits de croissance démographique et d'urbanisation**

Une croissance démographique soutenue

La population mondiale est passée de 1,65 milliard en 1900 à 6 milliards en 2000. Même si certaines projections prévoient une stabilisation à 9 milliards vers 2050, il reste que 30 à 50 % de la population des pays du Sud a moins de 25 ans.

Dans les pays industrialisés, de forts mouvements migratoires avaient accompagné l'accroissement démographique, exportant les surplus démographiques vers des terres considé-

rées comme vierges (les pays colonisés, le continent américain en particulier), avant que le développement économique permette de créer suffisamment d'emplois industriels.

En milieu rural, la croissance démographique accentue la pression sur les terres, contribue à la mise en culture de terres marginales parfois fragiles (érosion), et à la réduction de la taille des exploitations qui peuvent passer en dessous du seuil de rentabilité. Pour accompagner l'augmentation de la densité rurale, des politiques favorables au développement d'agricultures familiales et d'emplois non agricoles sont indispensables. Les politiques foncières doivent conjuguier l'accès des jeunes à la terre et le maintien d'exploitations de taille viable.

Une urbanisation accélérée

Depuis 2007, plus de la moitié de la population mondiale est urbanisée et on estime que 95 % de son accroissement entre 2005 et 2030 sera absorbé par les villes du Sud. En 2030, près de 4 milliards de personnes devraient vivre dans ces villes qui représenteront 80 % de la population urbaine mondiale. L'Asie aura alors plus de la moitié de la population urbaine mondiale et celle de l'Afrique dépassera largement la population totale de l'Europe³.

Les politiques visant à limiter la croissance démographique des villes et l'exode rural ont montré leurs limites. Les tentatives autoritaires menées dans les années 1970-1980, en Indonésie, en Afrique du Sud ou, dans un tout autre contexte, en Chine jusqu'à ces dernières années, se sont révélées inefficaces. Certaines politiques ont conduit à une concentration des exploitations et au départ des paysans. Pour que l'urbanisation ne s'accompagne pas d'une instabilité sociale accrue, une croissance économique forte et une répartition plus équitable des richesses produites sont nécessaires. Cela requiert des investissements, en particulier dans l'éducation, la santé et les infrastructures, que nombre de pays ne peuvent réaliser.

La planification urbaine, conçue au XX^e siècle dans les pays du Nord et encore pratiquée dans la plupart des villes du Sud, répond mal à leurs besoins. Dans de nombreuses villes, cela se traduit par un recours massif aux pratiques informelles ou illégales d'accès au foncier et par l'augmentation de la part des habitants vivant dans les quartiers irréguliers. La planification doit alors viser deux objectifs parallèles : anticiper l'extension spatiale de la ville et intervenir sur les quartiers d'urbanisation spontanée pour les équiper et les intégrer à la ville légale. Cela requiert à la fois un dispositif réglementaire adapté et des ressources financières et humaines suffisantes.

• L'accès à la terre

Pour l'alimentation

L'accroissement démographique pose la question de la capacité des agricultures à nourrir la population⁴. Aujourd'hui, 800 millions de personnes souffrent de malnutrition et 2 milliards sont mal nourries. Nourrir 9 milliards d'hommes en 2050 suppose un fort accroissement de la production sans extension significative des surfaces agricoles dont le potentiel est limité⁵. Une révolution agricole est donc indispensable pour accroître la productivité des terres⁶.

3. UN-Habitat, 2006.

4. Griffon, 2006.

5. L'accent mis sur les agrocarburants aggrave beaucoup la pression sur les terres et la concurrence entre production énergétique et production alimentaire.

6. Griffon et Weber, 1996.

De ce point de vue, on peut s'interroger sur la pertinence de l'agrobusiness. L'agriculture industrielle produit certes de façon massive, mais son efficacité énergétique et environnementale est discutable. Elle mobilise de grandes surfaces pour des cultures d'exportation, au détriment de la sécurité alimentaire locale, et peut ruiner des paysanneries. Elle est par ailleurs plus sensible aux conjonctures financières que l'agriculture familiale. Sans exclure totalement l'agrobusiness, les politiques de sécurité alimentaire doivent donc soutenir les agricultures familiales qui valorisent les écosystèmes et le travail sans recourir à une intensification massive des intrants.

Une telle révolution suppose un certain protectionnisme ou, tout du moins, la neutralisation des subventions accordées aux agricultures des pays développés dont les prix de dumping rendent dramatiques la concurrence entre agricultures de productivités déjà trop inégales. La priorité doit aller à la production alimentaire végétale, loin du développement massif des agro-carburants et de l'alimentation animale⁷ afin de satisfaire d'abord la demande locale. Cela nécessite une réorientation de la recherche, un soutien aux agriculteurs pour moderniser leur exploitation, des politiques de sécurisation de la tenure, une gestion durable des écosystèmes.

Pour l'habitat

Loger le plus grand nombre constitue le second défi majeur. Les projections actuelles montrent un mouvement d'urbanisation s'accompagnant d'un accroissement de la pauvreté et des inégalités avec extension des bidonvilles ou plus généralement des *slums*⁸. Dans certaines villes, ces quartiers ont été intégrés à la trame urbaine grâce à des politiques de régularisation foncière et de restructuration, mais, dans d'autres, les quartiers irréguliers dépourvus d'équipement sont devenus une composante permanente de la ville. En 1990, 715 millions d'habitants vivaient dans les *slums*. Ils étaient estimés à près d'un milliard⁹ en 2005. Sauf improbable retournement de tendance, ils seront 1,4 milliard en 2020 selon les Nations unies (1,9 milliard en 2025 et 2,8 milliards en 2030, selon d'autres sources¹⁰).

Une large proportion de la population des villes du Sud vit ainsi dans une situation foncière *illégal*e ou *irrégulière* : 40 % à 50 % dans des grandes villes indiennes, 30 % à 40 % dans les villes latino-américaines, 20 % à 60 % dans les villes arabes. La proportion est encore plus élevée dans les villes d'Afrique subsaharienne : 50 % à 85 % de leur population¹¹.

L'accès au sol et la sécurité de la tenure demeurent des questions centrales ainsi que l'accès aux services urbains qui en dépend indirectement. Le manque d'accès à l'eau potable oblige les populations des quartiers informels à recourir à des solutions plus coûteuses et de médiocre qualité. L'eau coûte 3 à 10 fois plus cher aux pauvres des quartiers précaires qu'aux habitants raccordés au réseau. Des investissements massifs d'aménagement sont donc indispensables.

7. Il faut environ sept calories végétales pour produire une calorie animale. L'évolution vers des modèles alimentaires plus carnés accroît donc fortement la demande de terres.

8. Le terme anglais « slums » recouvre à la fois les termes français de bidonvilles, taudis, habitat précaire, habitat spontané. Il désigne une zone d'habitat caractérisée par (i) l'insécurité de la tenure, (ii) un accès inadéquat à l'eau potable, (iii) un manque d'assainissement et d'autres infrastructures de base, (iv) une mauvaise qualité structurelle du logement.

9. Plus de la moitié vivait en Asie, 20 % en Afrique, 13 % en Amérique latine et dans les Caraïbes (UN-Habitat, 2003).

10. National Academy of Science, 2003.

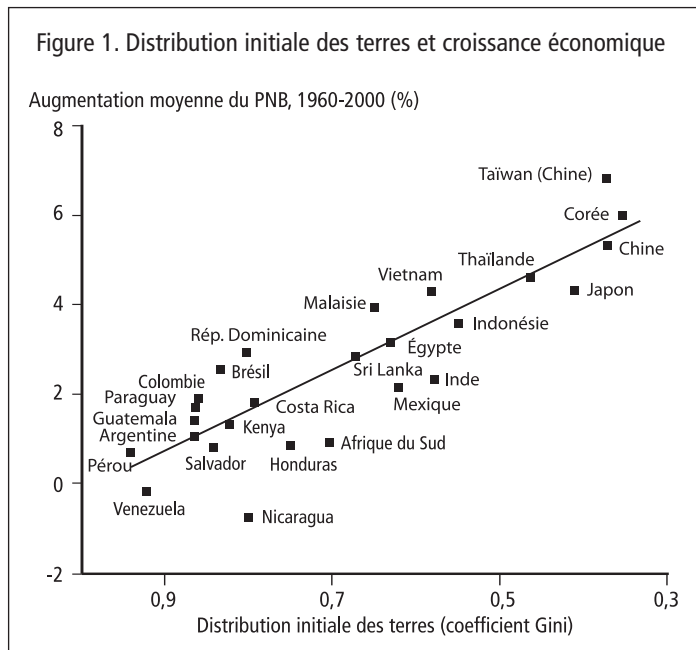
11. Lopez Moreno, 2003.

Pour assurer le logement du plus grand nombre, la planification des villes doit à la fois anticiper leur extension spatiale, afin de lutter contre l'étalement urbain, et assurer l'équipement des quartiers informels qui se sont déjà développés pour les intégrer dans la ville *légale*.

• Le rôle du foncier dans le développement

Le foncier est à la base du développement économique. Agriculteurs et éleveurs ont besoin de surfaces à exploiter, de même que les agro-industries ou l'industrie du bois. Les entreprises ont besoin de terrains pour leurs ateliers, bureaux, usines. La sécurité de la tenure conditionne la capacité des ménages à produire, donc à vivre décemment. Elle est aussi nécessaire au développement d'un système de financement du logement : l'absence de droits durables reconnus sur le sol (titres de propriété ou baux emphytéotiques), interdit l'accès au crédit hypothécaire. Cela n'empêche pourtant pas les investissements populaires : les études ayant estimé la valeur investie par les populations pauvres dans les quartiers précaires ou informels aboutissent à des sommes gigantesques, sans commune mesure avec le volume de l'investissement des entreprises et des collectivités¹². Le foncier est également une composante importante de l'actif des entreprises. Il joue un rôle, parfois central, dans leur stratégie d'investissement. La sécurisation des droits et des transactions a donc un fort impact sur le développement économique.

Le foncier est partout au cœur des inégalités socio-économiques. Les inégalités d'accès à la terre sont une des principales clés de stratification économique en milieu rural, comme en milieu urbain, le fait de posséder ou non son logement, avoir ou non un patrimoine immobilier locatif. Les inégalités peuvent aussi être négatives économiquement. Sur la longue durée, il existe une nette corrélation entre croissance économique et faiblesse des inégalités foncières comme le montre le graphique ci-contre (Deininger K., 2003). En permettant à de nombreux ménages d'accéder à la terre, et d'avoir une base économique suffisante pour vivre et investir, une répartition foncière plus égalitaire favorise la consommation et l'investissement de millions de ménages, avec des impacts clairs sur la croissance¹³.



12. De Soto, 2000.

13. C'est pourquoi en Amérique latine, les gouvernements liés à l'industrie et à l'économie urbaine ont fréquemment favorisé les réformes agraires, contre l'oligarchie foncière, pour créer du pouvoir d'achat en milieu rural.

Dans les dernières décennies, des millions de personnes sont sorties de la grande pauvreté, mais le nombre des pauvres ne baisse pas. Une grande partie de la population reste exclue de l'accès aux services de base (eau potable, éducation, assainissement, santé). Les inégalités d'accès au foncier aggravent la pauvreté et l'exclusion, tant en milieu urbain que rural. Outre les souffrances et les injustices qu'elles génèrent, elles sont porteuses de risques sociaux. Les politiques foncières doivent donc favoriser une meilleure répartition de la terre assurant à la fois efficacité économique et équité.

• **L'urgence de la question environnementale**

Les pays du Sud ne sont pas épargnés par la question environnementale. Une part importante des dizaines de millions de probables *réfugiés climatiques* attendus (zones côtières basses, bords des grands fleuves, zones en désertification, etc.) habitent les pays du Sud¹⁴. En milieu rural, la question environnementale se pose d'abord en termes de gestion durable des écosystèmes :

- L'exploitation des forêts doit être gérée sur le long terme afin de les préserver (en particulier dans les zones tropicales humides),
- Les terres agricoles mises à l'abri de l'érosion en adaptant les techniques culturales,
- Les eaux de surface protégées de la pollution,
- La recharge des nappes phréatiques surveillée pour éviter leur surexploitation (irrigation),
- L'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires contrôlée avec un suivi de leurs impacts sur l'environnement,
- Les rejets des exploitations minières placés sous la surveillance, etc.

Tout cela passe par un ensemble de mesures réglementaires, d'études de terrain, de programmes de formations, de travaux d'aménagement du territoire. La gestion durable des écosystèmes rend également nécessaire la régulation des prélèvements sur les ressources naturelles renouvelables. Des arbitrages doivent être rendus pour définir les niveaux de compromis entre objectifs contradictoires : développement de la production agricole ou protection des milieux forestiers ? Sécurité alimentaire ou énergie renouvelable ? Etc.

L'environnement urbain mérite aussi attention. La plupart des quartiers populaires sont sous-équipés en matière de lutte contre l'érosion et de collecte des eaux de pluies, provoquant des inondations, voire des glissements de terrain en saison des pluies. Rares sont ceux qui bénéficient d'un système d'assainissement, d'un traitement des eaux usées et d'une collecte des ordures ménagères, d'où des risques sanitaires pour la population. Un développement urbain durable requiert d'arbitrer les divers usages du sol, d'investir dans les équipements et de lutter contre l'étalement des villes dont le coût environnemental est élevé.

Les politiques doivent anticiper les mouvements de population qui vont résulter des changements climatiques, en facilitant l'accès aux terres valorisables et en les aménageant. Elles doivent aussi modifier certaines pratiques pour réduire les émissions de gaz à effets de serre, ce qui aura des implications sur le développement industriel (normes environnementales plus strictes), sur la planification urbaine (normes d'urbanisme et de construction). Les risques liés au

14. PNUD, 2009.

changement climatique imposent aussi de préserver, voire d'augmenter, la flexibilité et l'adaptabilité des écosystèmes et des modes d'exploitation du milieu.

Les conflits pour l'accès à la terre

• Inégalités et exclusion dans l'accès à la terre et au logement

Du fait de leur histoire, de leur intégration sociale et politique incomplète et de leurs inégalités économiques et sociales, la plupart des sociétés des pays du Sud sont hétérogènes, socialement et culturellement. Elles comptent des groupes sociaux porteurs de visions du monde ou de référentiels différents, qui disposent de pouvoirs inégaux.

Les législations nationales se superposent à une diversité de normes et de modes de régulation foncière qu'elles n'ont que partiellement transformée. Le divorce entre légalité, légitimité et pratiques maintient une large part de la population dans une situation d'extralégalité à l'origine de fréquents conflits. S'y ajoutent parfois de fortes inégalités de répartition de la terre, elle-même cause de pauvreté et de violence.

Une grande partie de la population rurale n'accède pas à la terre

La préférence souvent accordée à l'agrobusiness, du seul fait des moyens financiers dont il dispose, accentue la pression sur les terres, avec de forts risques économiques et sociaux à moyen terme. Les ruraux se retrouvent alors dans une situation de forte irrégularité foncière, le plus souvent, parce qu'ils n'obtiennent pas la reconnaissance légale de leurs droits fonciers.

Du fait des dysfonctionnements de l'administration, il arrive même que des titulaires de titres légaux soient mis en insécurité, soit que les formalités de transmission n'aient pas été respectées, soit que les documents aient été perdus ou détruits, soit que la pression sociale rende impossible l'exploitation, soit que plusieurs titres aient été attribués sur le même terrain. Beaucoup de ruraux sont ainsi exclus de l'accès aux moyens de subsistance ; ils deviennent salariés ou métayers de grands propriétaires ou migrent vers la ville. Il en résulte des mouvements de révolte ou d'occupation de terres alors que le pouvoir des grands propriétaires bloque souvent les évolutions foncières et les progrès de la productivité.

L'absence de régulation foncière accentue la compétition entre acteurs, la concurrence entre modes d'exploitation du milieu. Les populations de chasseurs/cueilleurs, de pasteurs ou les populations dites *indigènes* sont les plus vulnérables à la progression des fronts pionniers et à l'intrusion de l'exploitation forestière ou minière. L'expansion des grands domaines fonciers s'opère souvent par expropriation de populations rurales qui ne sont même pas indemnisées, et d'une appropriation privative de ressources essentielles à leur survie qui étaient auparavant communautaires. Des paysans autonomes deviennent les salariés précaires d'une entreprise ayant de faibles besoins de main-d'œuvre et distribuant de maigres salaires.

Un tiers de la population urbaine mondiale vit dans la pauvreté

Les populations paupérisées qui migrent des campagnes ne peuvent que grossir les quartiers informels exposés à la précarité, privés des équipements et des services essentiels. La production publique de terrains ou de logements pour les bas revenus ne répond, au mieux, qu'à une petite partie des besoins. Elle est souvent détournée au profit des classes moyennes ou du

clientélisme. Quant au secteur privé formel, il ne peut évidemment pas produire d'habitat pour des ménages insolvables dont les revenus sont irréguliers et qui n'ont pas accès au crédit¹⁵.

Les occupants des terrains des quartiers informels n'ont aucun document attestant la régularité de leur occupation. Pouvant toujours faire l'objet de mesures d'évictions, ils restent en situation précaire¹⁶, même si cette situation perdure. Les évictions massives, menées dans le cadre de grands projets de rénovation urbaine, en Afrique comme en Asie, soulignent la vulnérabilité des communautés vivant dans ces quartiers. Beaucoup de ces évictions sont menées sans respect des procédures légales¹⁷, lorsqu'elles existent.

• **Le foncier, facteur de conflits sociaux**

Bon nombre de conflits sociaux ont une dimension, sinon une origine foncière. Les inégalités foncières contribuent à exclure de l'accès à la terre et du logement une part importante de la population maintenue dans l'insécurité. Ces conflits sont de plusieurs types.

En milieu rural, il existe d'abord de multiples conflits locaux : querelles familiales sur le partage et l'héritage des droits à cultiver ; conflits entre voisins sur les limites de parcelles ; conflits d'usages sur un même espace (par exemple entre agriculteurs et éleveurs exerçant un droit de vaine pâture) ; conflits sur l'appropriation d'une terre lorsque des accords anciens sont remis en cause ou que les procédures de vente ne sont pas fiables.

L'État peut même entreprendre d'expulser ces populations en remettant en cause des installations qui, bien qu'illégales au regard du droit, sont paisibles et anciennes, comme c'est souvent le cas dans les quartiers irréguliers. Ce sont aussi des entrepreneurs privés qui peuvent expulser les occupants sans titre de terrains après les avoir eux-mêmes achetés auprès de l'administration.

Enfin, à l'échelle internationale, le contrôle de certains territoires sur lesquels tel ou tel peuple estime disposer de droits historiques, et qui renferment des ressources rares, sont des causes fréquentes de conflits. C'est par exemple le cas dans le delta du Niger, au Nigeria avec le pétrole et au Moyen-Orient pour l'eau. Au-delà de cette diversité, on peut identifier quatre grands types de conflits sur la terre et les ressources naturelles, ou ayant une dimension foncière :

- *les conflits sur la répartition de l'accès à la terre ou aux ressources renouvelables* (forêts, eau, pâturages, etc.), résultant d'inégalités historiques ou d'accaparement récents ;
- *les conflits sur la régulation d'usages différents sur un même espace* : entre agriculteurs et éleveurs, entre extractivisme (voir glossaire) et agriculture, entre extractivisme et exploitation forestière, entre usages urbains, industriels ou agricoles de l'eau, etc. ;
- *les conflits sur l'insécurité des droits et l'absence de reconnaissance légale* (droits coutumiers, droits des locataires, revendication de régularisation de quartiers irréguliers, etc.) ;
- *les conflits sur le contrôle territorial et la défense des identités*. C'est en particulier le cas où des sociétés locales voient des entreprises empiéter sur leur territoire pour exploiter une mine ou une forêt, ou défricher des terres. Les effets négatifs de ces modes d'exploitation sur l'écosystème et les populations, l'absence de contrôle sur les décisions suscitent des revendications pour le contrôle du territoire, ou au moins la répartition des

15. Cities Alliance, 2003.

16. Huchzermeyer et Karam, 2006.

17. UN-Habitat, 2007 a.

bénéfices. D'où un durcissement des identités socioethniques se revendiquant d'un lien, réel ou supposé, avec le territoire et débouchant sur un conflit politique.

Tous ces types de conflits peuvent évidemment se combiner, nombre de conflits politiques ayant une dimension foncière ou instrumentalisant les identités sociales et la question foncière (cf. annexe A1).

La diversité des droits fonciers, un fruit de l'histoire

Les façons d'organiser l'accès au sol, de définir les droits des individus et des groupes sur la terre et les ressources naturelles, sont variées. Chaque population a créé ses normes répondant à ses choix de société, adaptées à son milieu naturel, à ses modes d'exploitation de ce milieu, à ses techniques. Ces normes sont évolutives, comme les rapports à la nature, les équilibres entre droits individuels et régulations collectives. Il n'existe plus (ou presque) de sociétés fermées. Les sociétés locales sont intégrées dans des espaces politiques plus larges, des États, des réseaux marchands parfois largement mondialisés. Pour autant, les différences ne disparaissent pas. En même temps qu'elle uniformise, la mondialisation recrée une demande d'identité locale.

• La marque des colonisations sur les systèmes fonciers

La colonisation s'est accompagnée d'interventions sur la répartition des terres, au bénéfice des implantations de colons. Un modèle bureaucratique de gouvernement des hommes et des territoires s'est superposé aux systèmes fonciers existants lorsqu'il ne l'a pas éliminé (Australie) ou les a relégués dans des zones sans intérêt économique.

Pour assurer aux colons des droits fonciers incontestables, des procédures administratives de « *création de la propriété privée par le haut* »¹⁸ ont été créées pour remettre en cause les droits d'occupation antérieurs. Cela a provoqué un dualisme juridique entre les espaces régis par le droit écrit colonial et les autres, mais surtout entre les acteurs ayant une protection légale et ceux qui en sont exclus. L'intervention coloniale a également introduit des politiques, plus ou moins vigoureuses, d'aménagement de l'espace, en particulier dans les villes et dans certaines zones rurales (aménagement hydro-agricoles, classement de forêts, création de réserves naturelles).

En milieu rural, ces aménagements ont été faits le plus souvent sans tenir compte des droits existants. Un clivage entre les « espaces utiles » (plaines irriguées, réserves forestières) et le reste du pays en est résulté. En milieu urbain, la *ville moderne*, faisant l'objet d'un plan d'urbanisme, bénéficiant de services et d'espaces verts, se démarque de la *ville indigène*, objet de peu d'interventions. La dualité s'inscrit ainsi dans l'organisation de l'espace.

Pour gérer les espaces qu'elle ne maîtrisait pas directement, l'administration coloniale s'est souvent appuyée sur les pouvoirs locaux qui ont ainsi été renforcés, en particulier en milieu rural. Elle a, par ailleurs, tenté de contrôler les populations soit pour les fixer (regroupements de villages, restrictions aux déplacements), soit, au contraire, pour organiser leur migration vers les zones de *mise en valeur* ou les *terres neuves*.

• Les politiques foncières après les indépendances

Lors des indépendances tant en Amérique latine au XIX^e siècle qu'en Afrique au XX^e, les nouveaux pouvoirs nationaux ont conservé l'essentiel du cadre institutionnel colonial, en le mobilisant à leur service.

En milieu rural, des politiques contrastées

Des réformes agraires ont été menées en Amérique latine où elles se sont heurtées, dans la seconde moitié du XX^e siècle, aux intérêts économiques des élites agraires nationales et des groupes agro-alimentaires (Guatemala). Elles ont rarement été poussées très loin quand elles n'ont pas été interrompues par un coup d'État. Pour l'essentiel, ces réformes agraires ont touché les zones de latifundia-minifundia, façonnées par la présence coloniale espagnole là où s'étaient développées les civilisations agricoles amérindiennes précolombiennes. Parallèlement, par le biais de programmes de colonisation de l'État, ou du fait de processus spontanés accélérés par la construction de routes, les fronts pionniers se sont développés sur de vastes espaces forestiers occupés par des populations indigènes dispersées.

En Asie, plusieurs réformes agraires radicales (Japon, Corée du Sud, Taïwan) ont été engagées après la seconde guerre mondiale, avec le soutien des États-Unis. En Inde, la réforme agraire s'est heurtée aux aristocraties foncières et à l'autonomie des États : certains (le Bengale, le Kerala) ont mené à bien une réforme agraire alors que d'autres n'ont pas réussi ou n'ont pas vraiment cherché à le faire. Certains pays (Vietnam, Laos, Algérie) ont adopté des régimes socialistes qui ont collectivisé plus ou moins profondément la terre, avant de la décollectiviser, plus ou moins efficacement, dans les années 1990. Le cas du Vietnam (cf. annexe A2) est assez significatif à cet égard¹⁹.

Dans les États marqués par de fortes différences de densité démographique, les politiques foncières ont souvent été mises au service de politiques de peuplement (colonisation interne). Ainsi, au Brésil, la colonisation de l'Amazonie a été l'une des réponses aux besoins de terres et a permis de réduire la pression en faveur de la réforme agraire. Des milliers d'agriculteurs, venus de toutes les régions et surtout du Nordeste, ont défriché la forêt et installé des petites exploitations familiales. Mais, faute de moyens pour intensifier leur production ou sous la contrainte, ils ont souvent dû revendre la terre aux grands éleveurs et aller défricher plus avant la forêt.

Les politiques de peuplement ont parfois, à l'inverse, cherché à réorganiser le peuplement autour de villages (Tanzanie, Mozambique, Malaisie, Laos²⁰) ou à maintenir les populations rurales sur place à travers des restrictions aux déplacements. Le contrôle de l'accès au foncier est souvent lié à celui de la population comme le montre la Chine contemporaine.

Ailleurs, c'est le laisser-faire qui a dominé : dans les zones sans intérêt économique majeur, l'État a maintenu les systèmes fonciers existants, sans chercher à appliquer une législation foncière à laquelle les systèmes fonciers existants ne pouvaient s'intégrer.

Les réformes agraires ont fréquemment été vidées de leur substance par manque de volonté politique. En Afrique de l'Est et australe, les États ont redistribué les terres des colons,

19. Bergeret, 2002.

20. Evrard, 2004.

souvent au bénéfice des cadres politique. Ailleurs, les sociétés locales ont conservé leurs modes coutumiers de gestion des terres, en l'absence d'interventions de l'État.

Les ressources naturelles : gestion administrative et logiques paysannes

Au nom d'une rationalité technique opposée à des ruraux considérés comme inefficaces, mais aussi pour assurer à l'État un monopole des rentes, les politiques publiques de gestion des ressources renouvelables (forêts, pâturages, etc.) ont poursuivi, voire renforcé les logiques d'exclusion déjà à l'œuvre²¹. Certains États ont favorisé l'appropriation du sol par des minorités ou des entreprises transnationales, sans mettre en place les mécanismes de régulation indispensables. De vastes territoires ont mis en réserve dans un but touristique ou cynégétique, ruinant les populations qui les exploitaient. En continuité avec la culture des administrations forestières coloniales, les paysans ont parfois été exclus de l'exploitation des ressources ligneuses.

La production de terrains pour l'habitat est largement assurée par l'informel

Dans les capitales et les grandes villes, les États indépendants ont cherché à poursuivre les modèles d'aménagement et de planification urbaine, avec des politiques plus ou moins volontaristes de production de logements pour les classes moyennes, à travers des offices publics, des agences foncières et des sociétés d'aménagement.

En suivant les modèles occidentaux classiques, on a voulu produire des quartiers sur la base de documents d'urbanisme. Mais ces plans d'urbanisme réglementaire ne répondaient guère aux besoins de villes où l'occupation des sols échappe à tout cadre juridique et les schémas d'urbanisme ont été débordés par le rythme de l'urbanisation. L'expansion urbaine s'est donc faite largement selon des processus informels. Au lieu que les quartiers d'habitat soient édifiés sur des terrains appropriés puis lotis et équipés, le processus s'est inversé : il commence par l'occupation du terrain et la construction du logement ; la viabilisation du site vient plus tard, à l'occasion d'opérations de restructuration du quartier et d'une éventuelle régularisation.

Jusqu'aux années 1970, les réponses publiques à l'irrégularité des quartiers ont oscillé entre la négation (les plans d'urbanisme ignoraient l'existence de ces quartiers) et les évictions. Dès la fin des années 1970, les risques sociaux induits par ces politiques et l'intervention des institutions internationales (PNUD puis CNUEH) ont conduit les États à mettre l'accent sur des politiques d'équipement, de restructuration et de régularisation foncière des quartiers, souvent à l'occasion de *projets pilotes*, supposés *répliquables*. Or, ces *projets pilotes* n'ont pas eu de suite. Quant à la production publique de terrains équipés, elle a surtout alimenté le clientélisme.

Au Maroc et, surtout, en Tunisie et en Égypte, la redistribution des terrains urbains a été un moyen de favoriser l'émergence d'une classe moyenne. En Amérique latine (en particulier au Mexique, au Brésil), au Maghreb et en Égypte, en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud (Pakistan, Inde, Sri Lanka), en Asie du Sud-Est (Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Philippines), la production (formelle ou informelle) de terrains pour l'habitat, destinés aux groupes de revenus moyens a été l'un des éléments majeurs des politiques foncières urbaines, au moins jusqu'à la fin des années 1990. Pour des États dont les ressources sont limitées, produire et distribuer des parcelles viabilisées ou tolérer puis régulariser les opérations de promotion foncière menées par des lotisseurs informels est, en effet, l'un des moyens les plus efficaces pour asseoir la légitimité du régime en renforçant sa base sociale.

Lorsqu'ils n'ont pas directement contribué à accroître l'offre foncière, les États ont souvent adopté une politique de laisser-faire, en tolérant le développement de marchés fonciers informels où opéraient des lotisseurs irréguliers, et en procédant ensuite à des opérations de régularisation. Ils ont parfois tenté, en Afrique, avec un succès inégal, de débloquent l'accès au foncier urbain en réaffirmant le monopole foncier de l'État afin de contourner les pouvoirs coutumiers. Cependant, les propriétaires fonciers coutumiers se sont imposés comme des interlocuteurs clefs dans l'aménagement des périphéries urbaines, au moins jusqu'à ce que leur pouvoir s'érode par le jeu du marché et du changement social.

Libéralisation et besoin de politiques foncières

Le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques foncières a beaucoup changé depuis trente ans, mais les questions auxquelles elles doivent répondre restent les mêmes. Alors que la libéralisation de l'économie a poussé à un retrait de l'État, le besoin d'investissements publics massifs et de politiques foncières volontaristes n'a jamais été aussi fort.

• Libéralisation du commerce mondial et redéfinition du rôle de l'État

Dans les années 1980, la libéralisation du commerce mondial, la crise de la dette et les plans d'ajustement structurel ont contraint les États à limiter leur intervention sur le foncier et à faciliter les investissements privés. Puisque le décollage économique était censé résulter d'investissements étrangers, il fallait les attirer par des politiques incitatives. L'État ne devait plus intervenir. Il ne devait plus *faire* mais *faciliter* en déléguant ses pouvoirs.

Confondu avec le territoire, le foncier continue cependant à être perçu comme un domaine relevant de la souveraineté nationale et donc des pouvoirs publics. Ainsi, en Afrique, la terre reste, de fait, la seule ressource aux mains des États appauvris et dépossédés de leurs prérogatives.

Appliqué sans nuances, le *fanatisme de marché*²² des institutions internationales a souvent abouti à un appauvrissement de la population au profit d'une petite élite contrôlant l'insertion internationale du pays. Au contraire, les transitions ménagées par la Chine et le Vietnam ont permis intégration économique et réduction de la pauvreté, mais sans démocratisation. Les évolutions des 25 dernières années sont donc contrastées. Certains pays ont bénéficié de la nouvelle donne, quand d'autres étaient marginalisés. À l'intérieur même des pays, les contrastes s'accroissent entre les zones utiles et les marges, abandonnées à leur sort ou laissées aux rébellions armées.

• Les transitions démocratiques

Beaucoup de pays ont tenté une transition démocratique. Les dictatures d'Amérique latine ont laissé place à des démocraties parlementaires. En Afrique, la fin de l'apartheid a ramené l'Afrique du Sud dans le concert des nations. Cette évolution n'est pas universelle : les anciens pays soviétiques d'Asie centrale sont devenus des dictatures, des pays d'Asie ont vu se perpétuer des régimes autoritaires, les pays rentiers sont demeurés sous la coupe de dictatures ou ont connu des guerres civiles pour le contrôle de la rente (Congo, Gabon, Nigeria, Sierra

22. Stiglitz, 2006.

Leone, Liberia, Soudan, Zaïre...). Ceux qui n'ont pas subi la *malédiction des matières premières* gèrent mieux les transitions démocratiques, marquées parfois par des restaurations autoritaires.

La société civile, là où elle n'est pas laminée par des régimes autoritaires, réclame une plus grande participation aux affaires publiques. Des organisations de paysans, de squatters, d'*indigènes* se créent ou se renforcent, réclamant la reconnaissance de leurs droits fonciers ou un accès équitable à la terre. Des ONG s'investissent sur le champ du foncier. Malgré l'émergence de la société civile, la reconnaissance de la légitimité des revendications de groupes longtemps exclus et l'amélioration de la gouvernance locale, les bouleversements sociaux et la marginalisation économique de territoires entiers n'en favorisent pas moins des mouvements de révolte et le développement de cultures illicites.

• De nouvelles vagues d'investissements fonciers internationaux

De longue date, les pays industrialisés ont investi dans les terres du Sud : plantations industrielles, agroalimentaires, exploitation du bois, etc. L'emprise des compagnies agroalimentaires nord-américaines sur les terres de plusieurs pays d'Amérique latine a été une cause de révoltes et de guérillas puis d'interventions militaires et de coups d'État. De grandes industries possèdent des centaines de milliers d'hectares au Brésil, au Libéria (caoutchouc) ou en Indonésie (hévéa, palmier à huile), etc. Depuis une vingtaine d'années, la libéralisation du commerce des produits agricoles et l'affaiblissement des politiques agricoles ont favorisé de nouveaux investissements. Ainsi, en Uruguay, la structure foncière a radicalement changé en quelques années (cf. annexe A3).

À la faveur des crises actuelles (crise alimentaire de 2007, crise financière de 2008), on observe un nouveau bond de l'investissement international dans la terre, dû à la prise de conscience de sa rareté croissante, mais aussi aux crises financières qui libèrent des capitaux cherchant où s'investir²³. Ces investissements sont massifs : le Vietnam au Cambodge et au Laos, la Corée du Sud à Madagascar, les pays du golfe en Afrique de l'Ouest, etc. À l'origine de ce rush sur les terres, se trouve le fait que des pays disposant de faibles surfaces agricoles par habitant, déjà dépendants sur le plan alimentaire, craignent de le devenir davantage et de ne pouvoir faire face à des flambées des prix agricoles semblables à celle de 2007. En achetant des terres dans les pays pauvres, en les cultivant en régie, ils assurent leur sécurité alimentaire au risque de fragiliser celle des pays en question. Il est encore difficile de mesurer l'ampleur du phénomène. Vague de fond ou feu de paille ? Ses impacts restent incertains tant sur le développement des pays dont le patrimoine foncier passerait ainsi dans les mains étrangères, que dans les modes de décision, les négociations se faisant dans le secret des cabinets présidentiels²⁴.

• L'intervention publique soumise à des pressions contradictoires

Les évolutions économiques et politiques depuis les années 1980 changent la donne des politiques foncières. La légitimité des interventions de l'État sur la répartition des droits fonciers est remise en cause. Selon les normes des institutions internationales, la réalisation des aménagements devrait prendre en compte les droits existants, accorder des compensations aux personnes déplacées et assurer leur relogement dans des conditions négociées avec les

23. Grain, 2008.

24. Cotula *et al.*, 2009.

25. World Bank, 2004.

populations²⁵. En milieu rural, le respect des droits de propriété interdit l'expropriation sans compensation, des grandes propriétés. Les véritables réformes agraires sont difficiles à mettre en place. Dès lors, les politiques d'élargissement de l'accès à la terre ne peuvent aisément se réaliser que sur les terres publiques, de moins en moins étendues, ou sous forme de *réforme agraire assistée par le marché* aux effets limités.

Les interventions de l'État restent spécifiques (cf. annexe A4). Les pays qui avaient collectivisé la terre s'engagent dans des processus de restitution ou de redistribution. Au Vietnam, la redistribution est égalitaire et ne porte que sur les droits d'usage, l'État conservant la propriété nominale du sol, comme en Chine. En Afrique subsaharienne, la propriété formelle de la terre par l'État est contestée tant par ceux qui prônent sa privatisation et son ouverture au marché que par ceux qui revendiquent la reconnaissance des droits coutumiers et des autonomies locales. La crise financière de 2008 rappelle que l'immobilier est souvent à la source des crises financières. Le besoin d'institutions régulant le marché redevient une évidence lorsque le libre jeu du marché entre des économies de niveau de développement différent aboutit à des accaparements de terres et à la marginalisation de pans entiers de la population.

Les politiques foncières peuvent limiter l'accès au sol ou le faciliter, renforcer les divisions sociales ou jouer un rôle intégrateur. Elles peuvent encourager les petits agriculteurs et les habitants des quartiers populaires à investir, ou réserver la sécurité foncière et l'accès au crédit aux seules classes moyennes, voire aux élites économiques. Elles peuvent favoriser le maintien des agriculteurs sur leurs terres ou faciliter leur départ par le jeu du marché. Elles peuvent inciter à préserver les ressources naturelles non renouvelables ou encourager leur exploitation.

Entre dynamiques de privatisation et besoin de politiques inclusives, le débat est vif :

- Quelle priorité donner aux différents usages possibles du foncier, dans une zone donnée : faut-il privilégier des usages agricoles, pastoraux, urbains, industriels ?
- Faut-il garantir la sécurité foncière des ménages en leur attribuant des droits formels ou privilégier la sécurisation des investissements pour les entreprises ?

Ce débat renvoie à la question du type de développement à promouvoir pour les différents usages du sol et les différents acteurs :

- Privilégier l'agriculture familiale ou de grandes exploitations capitalisées ?
- Favoriser une extension urbaine et de faibles densités d'occupation en zones péri-urbaines ou bien une densification de l'espace urbain ?
- Privilégier les filières populaires de production de terrains pour l'habitat et de logements ou le secteur de la promotion immobilière privée ?

Au-delà de la question économique, c'est le modèle de société qui est en débat : quel est le degré d'acceptation de la diversité sociale dans le pays ? Le degré d'acceptation des inégalités socio-économiques ? Définir une politique foncière, c'est aussi négocier (ou renégocier) le contrat social qui lie les citoyens entre eux et les engage avec l'État²⁶.

26. Merlet et Lavigne Delville, 2004.

Proposition d'un cadre d'analyse

Les fonctions du foncier

La terre n'a ni le même rôle ni les mêmes fonctions pour tous les acteurs : petits paysans, gros éleveurs, fonctionnaires des services fonciers, élus locaux, entrepreneurs, promoteurs, institutions financières, etc. Identifier les fonctions du foncier pour chaque catégorie d'acteurs permet de comprendre les complémentarités, les concurrences ou les conflits entre fonctions pour faire apparaître les contradictions et les besoins d'articulation ou d'arbitrage entre les acteurs.

Parmi ces fonctions, certaines sont inhérentes au foncier – le foncier est un support de la production agricole et est une composante indispensable à la construction – et ont une dimension fortement économique. D'autres sont plutôt d'ordre social et politique.

- **Des fonctions économiques potentiellement concurrentes**

- La terre, support de la production agricole et espace de prélèvement de produits naturels**

En milieu rural, la terre est le support de la production agricole, mais aussi un espace où sont prélevés des produits naturels (coupe de bois, cueillette, pâturage, pêche, chasse, etc.) qui jouent un rôle important, souvent sous-estimé, dans les économies locales. Certaines populations vivent complètement de prélèvements sur l'écosystème (chasseurs-cueilleurs, pasteurs) et ont besoin de larges territoires. La mobilité est alors au cœur de l'exploitation du milieu naturel (pastoralisme nomade) ; son efficacité dans les zones arides a été démontrée. Carrières, mines, exploitation forestière, ranchs : de nombreuses activités reposent sur l'exploitation du milieu.

Pour les agriculteurs, quel que soit leur système économique, la terre est d'abord un facteur de production. La production agricole mobilise de la terre, du travail et du capital. Par ses caractéristiques pédologiques, elle est plus ou moins fertile et productive. En fonction de sa fertilité, des surfaces disponibles, des types de production et des rapports de prix, un agriculteur aura besoin de plus ou moins de terres pour assurer sa reproduction économique : la taille des exploitations peut aller ainsi de quelques milliers de mètres carrés dans les zones à forte valeur ajoutée (rizières, vignobles, maraîchage), à des centaines voire des milliers d'hectares. Dans une zone donnée, en fonction des paramètres agro-économiques, les seuils de surface permettant de

dégager des surplus sont variables. S'ils ne les atteignent pas, les paysans ne peuvent survivre qu'en décapitalisant, ou en comptant sur des revenus extérieurs (artisanat, migration, etc.).

À niveau technique donné, les stratégies de production agricole nécessitent plus ou moins de travail et de capital par unité de surface. Du fait de la faiblesse des économies d'échelle, en l'absence de mécanisation, et du coût du contrôle du travail, les exploitations petites et moyennes ont une productivité à l'hectare plus élevée que les grandes exploitations, à niveau technique identique. Celles-ci deviennent plus productives dans certains contextes, si une mécanisation lourde devient rentable et si l'accès aux intrants, au crédit ou aux marchés est difficile.

La terre, un patrimoine économique et symbolique, parfois un capital

Maintenir et transmettre un patrimoine est au cœur des stratégies foncières des agriculteurs. En logique lignagère, le chef de lignage cherche à conserver le patrimoine indivis et à limiter les ventes, pour le transmettre intact à ses descendants, de façon à assurer à tous un accès à la subsistance. Dans les agricultures paysannes, les stratégies d'alliance et d'héritage sont fortement marquées par ces logiques patrimoniales.

Dans de nombreuses paysanneries, la terre n'est pas un capital que l'on achète ou vend en fonction de sa rentabilité et dont on attend un profit. Les paysans acceptent des niveaux de rentabilité inférieurs à ceux des entreprises agricoles qui doivent rentabiliser leur foncier sur le même pied que leur capital financier. C'est une des raisons de la résistance des agricultures familiales. Dans ce contexte, le marché foncier est essentiellement alimenté par des ventes de détresse, mais il peut également accompagner des changements structurels (remplacement progressif d'un type d'exploitation par un autre).

Dans les exploitations à forte intensité capitaliste, soit que la terre par unité de production atteigne un coût élevé, soit que le mode cultural fasse appel à d'autres investissements (serres, mécanisation, irrigation, etc.), les agriculteurs deviennent davantage des entrepreneurs que des paysans et considèrent la terre comme un capital économique.

Par ailleurs, si l'agriculture d'entreprise est plus productive dans certains contextes économiques et institutionnels, son impact socio-économique et environnemental peut s'avérer négatif à moyen ou long terme, souvent de manière irréversible. Quant aux acteurs urbains et aux entreprises qui achètent des terres, même sans spéculer sur leur urbanisation future, ils disposent de liquidités sans commune mesure avec celles des paysans, ce qui leur donne un poids disproportionné sur les marchés fonciers, sans que ce soit le gage d'une meilleure efficacité économique.

Les terres mobilisées pour l'urbanisation

Le passage du statut de terres agricoles à celui de terrains urbanisables marque une rupture majeure dans la fonction et la valeur du sol. L'expansion urbaine peut se faire de façon spontanée, avec peu de réglementation, voire aucune : les espaces agricoles environnants étant peu ou pas protégés, la ville s'étend largement. Mais l'urbanisation est souvent limitée par les contraintes du site, par les investissements requis pour la viabilisation, l'amenée de l'eau, etc. et par les coûts croissants de déplacements. Il peut aussi exister des réglementations d'urbanisme, d'environnement ou de protection des zones agricoles.

Les terrains à urbaniser sont produits par des acteurs qui opèrent selon diverses procédures de production foncière et immobilière²⁷. Les études réalisées dans différents pays (développés, en développement et en transition) conduisent à identifier de grandes filières de production foncière et immobilière à partir de deux critères :

- les différentes phases du processus de transformation d'une terre agricole en terrain urbain, son aménagement, son équipement, sa construction, son occupation par l'utilisateur final, qu'il soit propriétaire, locataire, sous-locataire, hébergé ou squatter ;
- les acteurs qui interviennent lors de chacune de ces phases : propriétaires fonciers, populations concernées, institutions financières, promoteurs, entreprises de BTP, professionnels, ONG, administrations, institutions internationales, etc.

Ces filières sont au nombre de trois :

- les filières publiques qui assurent la production de terrains pour l'habitat et de logements. L'État ou les institutions parapubliques ne sont pas forcément présents en tant qu'acteurs lors de chacune des phases du processus mais ils occupent une position dominante;
- les filières entrepreneuriales qui recourent le plus souvent au crédit et sont dominées par des acteurs ayant pour objectif de réaliser un profit à l'occasion d'opérations de promotion foncière ou immobilière, profit qui sera réinvesti dans le même secteur d'activité ou dans un autre ;
- les filières populaires qui forment souvent l'essentiel de la production immobilière. Elles sont animées par des acteurs aux stratégies variables : simples stratégies de survie, mais aussi stratégies d'enrichissement.

Dans ce dernier cas, on peut avoir à faire à de vraies opérations de promotion immobilière qui ne diffèrent de la filière entrepreneuriale que par leur rapport à la loi. Au moins l'un des volets (achat du terrain, respect des normes d'urbanisme et de construction, montage financier) n'est pas conforme aux normes juridiques. Ces filières sont à l'origine de la formation des quartiers de squatters et des lotissements informels ou irréguliers. Elles s'adressent d'abord aux populations pauvres mais pas exclusivement. Dans de nombreuses villes (cas des *loteamentos* de São Paulo, des colonies de Mexico, ou des quartiers clandestins des villes marocaines), elles répondent à la demande de groupes de revenus moyens ou moyens-bas.

Tout changement affectant l'une des phases de la production foncière ou du mode d'intervention de l'un des acteurs a des répercussions sur le fonctionnement des autres filières. On peut donc parler du *système de la production foncière et immobilière*. Tout changement affectant une filière a aussi des répercussions sur le fonctionnement des autres. Ainsi, une baisse de la production de logements sociaux a pour effet d'accroître la pression de la demande sur les quartiers irréguliers, sauf dans les rares cas où le secteur privé peut se substituer au secteur public pour produire des terrains et des logements accessibles aux groupes à bas revenus. Cela vaut également pour l'ensemble des sous-filières populaires de production foncière et immobilière.

Dans la dernière décennie, le désengagement des pouvoirs publics de la production foncière et immobilière s'est accéléré. L'activité des promoteurs privés s'est concentrée sur la production de logements destinés aux groupes de revenus les plus élevés et les filières populaires sont devenues de plus en plus marchandes avec disparition des filières d'accès gratuit au sol.

27. Durand-Lasserre, 2004 b.

Le foncier dans les stratégies d'investissement des entreprises

Les entreprises ont d'abord besoin de foncier pour implanter leurs activités. Dans les zones denses, en trouver peut être une difficulté réelle. Le foncier est également une composante de l'actif des entreprises qui leur permet d'offrir des garanties pour accéder au crédit. À ce titre, il joue un rôle dans leur stratégie d'investissement. Cependant, comme le sol est une ressource non reproductible et que les dynamiques démographiques et économiques laissent anticiper un manque croissant d'espace, le foncier devient le champ de stratégies spéculatives. Le placement dans le foncier urbain et périurbain peut être très rentable dans les phases d'urbanisation rapide. Ces investissements spéculatifs permettent aux entreprises de capter à leur profit, par le biais d'activités immobilières, une partie des plus-values d'urbanisation.

Pour les institutions financières, l'octroi de crédit aux sociétés, sur nantissement d'actifs fonciers et immobiliers, et aux ménages, sur hypothèque, est une activité rentable. Lorsque les logiques de placements l'emportent, les prix sur les marchés fonciers évoluent selon des dynamiques qui ne sont plus en phase avec celles du développement économique. La nouvelle crise financière rappelle les rapports existant entre foncier, investissement et accès au crédit²⁸.

Le foncier comme matière imposable

La plupart des États du Sud disposent, sur le papier, d'un patrimoine foncier et immobilier conséquent. Cependant il est souvent mal identifié, insuffisamment valorisé et il ne leur rapporte presque rien. Au contraire, outre la fonction régulatrice qu'elle peut avoir au niveau macroéconomique en assurant un prélèvement sur la rente, la fiscalité foncière constitue l'une des sources les plus stables, sinon les mieux exploitées, des ressources publiques.

Le foncier comme outil d'épargne

Le placement de l'épargne des ménages dans le foncier est pratique courante dans des pays qui n'ont pas un système fiable de collecte de l'épargne. Faute d'autres opportunités de placements, les ménages qui disposent d'une certaine épargne achètent des terrains urbains aménagés ou des maisons, ou des terres agricoles en périphérie plus ou moins lointaine. Ils achètent même des terrains informels, puis tentent de les faire régulariser et y pratiquent une petite agriculture, les louent ou attendent l'expansion urbaine pour construire ou revendre.

Le placement dans un terrain à bâtir permet de s'assurer contre l'inflation et, après revente, de faire face aux dépenses prévues de longue date (études, mariages des enfants...) mais aussi aux risques de la vie (santé, chômage, etc.) dans des pays dépourvus de tout système de protection sociale. Ces comportements maintiennent une pression anormale de la demande sur le sol urbain, se répercutent sur les terres agricoles et font monter les prix jusque dans la grande périphérie. Ils excluent les agriculteurs du marché et contribuent à l'expansion spatiale de la ville.

Ces dynamiques touchent les marchés fonciers autant formels qu'informels. Sur le marché formel, les prix pratiqués sont plus élevés mais l'acheteur ne prend que le risque d'une éventuelle baisse conjoncturelle du prix du sol. Sur le marché informel, le risque pour l'acquéreur dépend du degré d'informalité du marché ; il est souvent limité, en particulier si la transaction donne lieu à un acte de vente passé devant témoins et si le terrain est situé dans une zone susceptible d'être urbanisée, d'autant que la plupart des États renoncent à recourir aux évictions.

• Les fonctions sociales et politiques

La gouvernance du foncier comme moyen de gouvernance des hommes

Dans beaucoup de pays du Sud, l'accès à la terre est conditionné par les identités sociales : appartenance aux familles *autochtones* originaires du lieu ou censées l'être, statut social au sein de la famille. L'organisation de l'espace et la répartition de la terre entre les familles traduisent l'histoire du peuplement du village. Le contrôle de la terre différencie les premiers arrivants et les suivants. Il structure les appartenances communautaires et les clivages de pouvoir. Un autochtone et un *étranger* (à l'espace social local), un chef de ménage et un jeune non marié, un homme et une femme n'auront pas les mêmes droits sur la terre²⁹.

La transmission de droits sur le patrimoine foncier, constitué à partir de la terre léguée par les ancêtres, construit la continuité du lignage, au-delà de la succession des individus. Et les conflits intrafamiliaux entre fratries aboutissent parfois à la séparation du domaine foncier familial. Même si les transferts de droits s'individualisent et se monétarisent, l'accès à la terre passe, pour les non-natifs, par l'intégration à une *communauté locale*, souvent par des relations de clientèle avec des autochtones. Conserver un lien avec son espace d'origine, y détenir un bien, est une façon d'affirmer son appartenance au groupe social, son identité.

La persistance de cet ordre social paysan n'est pas un archaïsme. Elle exprime la volonté de maintenir les règles qui fondent l'identité du groupe en conservant la maîtrise de son territoire. C'est aussi le résultat de politiques qui ont géré ces territoires en s'appuyant sur les pouvoirs coutumiers, renforçant ainsi leur contrôle social. Les processus de décentralisation, les accaparements fonciers par des acteurs externes, peuvent aussi susciter des stratégies de protection avec reconstitution d'un contrôle territorial, sur la base d'un durcissement des identités locales et de l'exclusion des étrangers. Dans bien des cas, le retour aux gestions traditionnelles du foncier est un phénomène récent, une réaction à la libéralisation de l'économie.

La persistance ou la réaffirmation des identités sociopolitiques et des règles locales d'accès à la terre, fondées sur une *citoyenneté locale*, peuvent alors s'opposer aux politiques foncières des États, au droit international et à l'égalité des citoyens.

Le foncier comme moyen de rétribution

Le foncier reste, pour les gouvernements, un moyen pratique de rétribution des groupes sociaux ou du clientélisme politiques surtout en milieu urbain. Cette fonction ancienne est renforcée par la marchandisation de la production foncière et par l'intensification des conflits pour la terre.

Les pouvoirs politiques cherchent à consolider leur base sociale en associant certaines catégories de populations au partage de la rente foncière (fonctionnaires civils et militaires) et en favorisant l'émergence de classes moyennes urbaines pour assurer la paix sociale.

Selon les contextes, la rétribution du foncier prend principalement quatre formes :

- attribution administrative de terrains ou attribution d'un titre de propriété à prix administré (cf. annexe A5) ;
- aménagements et équipements urbains visant à valoriser des opérations de promotion foncière et immobilière ;

29. Chauveau, 1998.

- pratiques urbanistiques visant à assurer la division sociale de l'espace urbain, par exemple, en libérant des sols au profit de certains acteurs urbains ;
- reconnaissance, de fait (engagement à renoncer aux évictions) ou de droit, des occupations irrégulières pouvant aboutir à l'attribution d'autorisations ou de droits réels dans tel ou tel quartier informel, en période politiquement sensible (par exemple le Brésil, l'Égypte, etc.).

Le foncier comme moyen de contrôle social

Le foncier est également utilisé comme moyen de pression et de contrôle social. Le pouvoir peut réglementer l'accès au foncier, l'interdire à certains groupes ou interdire aux populations vivant en situation foncière irrégulière d'accéder aux services urbains de base.

En Amérique du Sud, le foncier a été l'instrument de politiques de peuplement en milieu rural visant à réduire les tensions sociales et à alimenter un clientélisme. À une moindre échelle, les migrations organisées par l'État, au Burkina Faso dans les terres libérées de l'onchocercose, jouent aussi ce double rôle. Les politiques de *villagisation*, de regroupement des populations, visent souvent à couper les communautés de leur base foncière pour les contrôler, soit en situation de guerre (*new villages* de Malaisie, *hameaux stratégiques* du Vietnam), soit dans un contexte de restructuration de la société par destruction d'anciens rapports sociaux construits autour de la gestion du sol (*villagisation* en Tanzanie), ou de contrôle politique de minorités (Laos).

Lorsque l'État contrôle le foncier, la tentation est forte de l'utiliser comme moyen de contrôle social. C'est le cas en Afrique subsaharienne où le foncier est son domaine réservé. L'attribution de droits sur le sol ne coûte pas cher en comparaison d'autres interventions. Mais cela alimente la corruption car les attributaires en retirent un avantage considérable, surtout lorsque coexistent plusieurs marchés avec des écarts de prix sur lesquels ils peuvent jouer. Cette situation explique les résistances à la décentralisation des pouvoirs sur le sol et à la transparence des administrations foncières. A fortiori, à la reconnaissance de la propriété du sol et à l'acceptation d'un libre fonctionnement du marché foncier³⁰.

• Concurrences et régulations entre usages, fonctions et acteurs

C'est dans le périurbain que la confrontation des logiques est la plus vive, du fait des écarts de valeur entre terres agricoles et terrains urbanisables. Mais on en retrouve les logiques dans d'autres dynamiques de *front* où une activité s'étend en transformant l'espace, au détriment des modes d'occupation et d'exploitation précédents : front pionnier en zone forestière ; front d'une agriculture capitaliste et mécanisée ruinant les agricultures familiales ; front d'urbanisation en périurbain, front d'installation de ménages aisés qui remplacent des populations plus modestes dans les quartiers recherchés.

La diversité des fonctions du foncier aux plans social et économique souligne l'importance des institutions et des procédures d'arbitrage entre usages et intérêts contradictoires. Les conflits qui apparaissent nécessitent une régulation collective et des arbitrages. Les mécanismes de gouvernance foncière ont une importance majeure non seulement à l'échelle nationale mais à celle des territoires locaux³¹ où les arbitrages sont les plus effectifs.

30. United Nations Center for Human Settlements, 1999 b.

31. Borras et Franco, 2008.

Des mécanismes de régulation contradictoires

La concurrence entre acteurs et le besoin de régulation sont d'autant plus complexes que tous les acteurs ne raisonnent pas en fonction des mêmes normes et que les différents usages du sol renvoient à une large gamme de droits fonciers allant du droit de propriété privée aux différentes formes d'utilisation commune.

• Une diversité des systèmes de référence

Fondée sur l'histoire, une grande diversité sociale et socio-économique

Sur le territoire national, certains groupes sociaux peuvent penser différemment l'appropriation et la gestion foncières, et avoir des normes et des autorités qui leur sont propres. Les références qui fondent ces conceptions sont les produits de l'histoire. Elles empruntent à des pratiques coutumières, à la loi islamique, aux principes bouddhistes, aux législations nationales, etc.

À l'échelle locale, les droits sur la terre représentent un ensemble complexe de prérogatives individuelles et de régulations collectives, arbitrées par des autorités. Ils traduisent les représentations que les sociétés se font des rapports entre les individus ; entre ceux-ci et les collectifs ; entre ces derniers et l'État. Aux logiques communautaires qui font dépendre l'accès à la terre des appartenances sociales et non de la compétition économique, s'oppose la logique du marché qui donne aux droits individuels la supériorité sur les régulations collectives.

En milieu rural, la diversité des règles foncières renvoie à la diversité des modes d'exploitation (extractivisme, pastoralisme, agriculture itinérante ou sédentaire, etc.) et des normes sociales. Ainsi, les logiques d'accès aux ressources des pasteurs nomades sont bien connues ; la mobilité est essentielle lorsque la ressource est aléatoire (pâturages en zones arides). Dans les sociétés paysannes, coexistent souvent des droits individuels d'exploitation, des patrimoines familiaux ou lignagers hérités des parents, et des espaces communs (forêts, pâturages, etc.). Les formes de la régulation foncière peuvent être plus complexes, organiser la coexistence de plusieurs droits sur la même parcelle et mobiliser des autorités diverses (familiales, villageoises, etc.).

En milieu urbain, les droits fonciers sont le résultat d'un long processus d'individualisation des droits et relèvent de catégories juridiques bien identifiées, sinon admises par tous les acteurs, en particulier l'État. L'uniformisation des droits fonciers au nom de leur *modernisation* peut conduire à la marginalisation et à l'exclusion des groupes les plus vulnérables (les femmes, les minorités, les personnes âgées). Les mutations économiques et le processus d'urbanisation bouleversent l'organisation spatiale. De nouvelles formes se superposent aux anciennes sans les faire toujours disparaître. Une nouvelle division sociale de l'espace urbain, déterminée par l'intégration aux circuits économiques et par les revenus, tend à s'imposer³².

La gestion des ressources naturelles renouvelables : une question juridique spécifique

Les ressources naturelles renouvelables (aquatiques, ligneuses, halieutiques, cynégétiques, pastorales, etc.) sont prélevées dans l'écosystème et non produites. Leur exploitation

32. Daley et Hobley, 2005.

durable passe par le contrôle des prélèvements qui doivent rester inférieurs à la productivité de l'écosystème.

Dans la période coloniale, l'État s'est approprié des ressources forestières, pastorales, halieutiques et les a placées sous le contrôle d'administrations spécialisées, jugées seules capables de les gérer. Cette situation a paradoxalement favorisé la surexploitation des ressources car les nouvelles règles d'exploitation et de contrôle ont fragilisé les règles et les institutions locales.

La privatisation n'est pas toujours pour autant une solution économiquement efficace quand les ressources sont dispersées (coût trop important de l'exclusion des tiers par clôture, surveillance, etc.), trop mobiles (poissons dans un fleuve ou sur la côte ; faune sauvage, etc.) ou aléatoires (ressources pastorales en milieu aride, etc.), cf. annexe A6.

La privatisation de l'accès et de la gestion de certaines ressources (forêts, etc.) se fait au prix de l'exclusion des autres anciens ayants droit, ce qui peut avoir un coût social élevé. En outre, la privatisation n'est pas non plus un gage de protection à long terme des ressources si elle conduit à une logique financière : l'exemple des forêts tropicales montre bien que, quand le coût du foncier est inférieur aux gains de la surexploitation, il est financièrement rentable de surexploiter un espace, de l'abandonner et d'aller acquérir de nouvelles terres.

Dans les zones rurales, de nombreuses ressources renouvelables sont des *ressources communes* : un ensemble d'acteurs, relevant d'un groupe social défini, en a l'exclusivité ; des règles en régissent l'exploitation; des instances sanctionnent les contrevenants. Le statut de ressource commune résulte de la nature des ressources, mais aussi de choix sociaux : la volonté que tous les membres de la communauté aient accès à certains moyens de subsistance (cf. annexe A7). Le fait que les règles reposent parfois, en Afrique en particulier, sur un fondement magico-religieux, n'en supprime pas l'intérêt économique : les interdits permettent de préserver la reproduction de la ressource.

La « gestion commune » de la ressource peut se fonder sur la « communauté », lorsqu'un groupe social donné détient des droits exclusifs sur la ressource, ou sur l'association, dont les membres volontaires sont les seuls à pouvoir disposer de la ressource. En dehors de certaines aires protégées bénéficiant d'une gestion effective des ressources naturelles, seules les populations locales sont intéressées à préserver ces ressources à long terme. Elles y ont un intérêt objectif ; elles doivent y disposer d'un droit exclusif et appliquer des règles d'accès. Lorsque des mécanismes locaux existent, il peut suffire de les reconnaître et de les renforcer. Pour des ressources autrefois abondantes qui ne faisaient pas l'objet de régulations, ou lorsque les institutions locales ont été fragilisées ou détruites, des institutions nouvelles sont parfois à créer. Dans tous les cas, renforcer le contrôle local sur l'accès aux ressources suppose que l'on définisse le groupe contrôlant cette ressource avec les logiques d'exclusion que cela peut induire.

• Un clivage entre légalité et extra-légalité

La logique coloniale de création de la *propriété privée par le haut* d'une part, le fait que l'État se soit appuyé sur les pouvoirs locaux pour gouverner les territoires ruraux d'autre part, produisent et institutionnalisent une dualité entre les espaces régis par le droit écrit et les autres. Une part plus ou moins grande du territoire national, souvent l'immense majorité, relève en pratique de droits locaux dont la légitimité est souvent reconnue au sein d'une communauté mais qui ne sont pas nécessairement conformes au cadre légal défini par l'État (code civil, code

foncier). Le cadre légal est censé s'appliquer dans ces zones, mais l'est peu ou pas du tout, en pratique. Tant en zones rurales de peuplement ancien que dans les fronts pionniers ou dans les quartiers urbains récents, ces droits ne sont pas tant des droits fonciers *traditionnels* que des *droits de la pratique*³³, fruits de normes sociales locales, de l'histoire, de l'intervention de l'État.

Les droits locaux offrent une large gamme de cas de figure. Ainsi, en milieu rural, la diversité est grande entre les espaces où seules certaines ressources sont appropriées et ceux qui sont intégrés dans des territoires villageois ; entre des espaces communs et des espaces appartenant à des individus et des groupes familiaux, etc. En milieu urbain, on distingue une série de situations, dans un continuum entre une totale informalité et différents statuts légaux.

Tableau 1. Tenure foncière et niveau de droit

Tenure foncière		Niveau de droit			
		Pas de droit	Protection légale contre les évictions forcées (b)	Accès à un nombre limité de droits (c)	Accès à l'ensemble des droits (d)
Squatters (a)	Sans protection contre évictions	●			
	Protection temporaire contre les évictions		●		
Occupants de terrains lotis sans autorisation	Sur sites non régularisables	●	●		
	Sur sites susceptibles d'être régularisés		●	●	
Détenteurs de permis temporaires d'occuper				●	
Détenteurs de permis d'occuper à long terme ou renouvelables				●	
Locataires	Sans baux ou contrats formels			●	
	Avec baux court et moyen terme renouvelables			●	
Locataires avec baux ou contrats à long terme (baux emphytéotiques)					●
Propriétaires					●

(a) Cette catégorie regroupe les sans-abris, les squatters et les locataires dans les quartiers de squatters.

(b) Par exemple, les quartiers qualifiés de slums dans certaines villes indiennes, ou inclus dans les *zones spéciales d'intérêt social* au Brésil, peuvent bénéficier d'une protection légale contre les évictions.

(c) Le terrain peut être mis en valeur, sous-loué ou cédé en héritage.

(d) Le terrain peut être mis en valeur, vendu, cédé en héritage, hypothéqué.

Longtemps, les administrations foncières ont raisonné comme si la norme l'emportait : les quartiers *illégaux* étaient considérés comme des exceptions, en voie de résorption. Or ils forment souvent l'essentiel du pays réel, et représentent la réalité quotidienne pour la majeure partie de la population. D'ailleurs, ces zones *informelles* ne sont pas des zones de non-droit : le plus souvent, le foncier y est régulé, plus ou moins efficacement, selon des règles et par des institutions. Mais ce ne sont pas celles définies par l'État. Il est donc plus juste de décrire ces situations en termes d'*extra-légalité* (elles relèvent de règles qui ne sont pas la loi) que d'*informalité*.

33. Hesselting et Le Roy, 1992.

Même *extra-légaux*, les droits locaux sont généralement reconnus dans la pratique, les agents de l'État sachant qu'ils ne peuvent pas les ignorer. Mais ils peuvent aussi être niés (qu'ils soient ignorés ou considérés comme abolis) ou réduits à de simples droits d'usage, précaires et non transmissibles. Cette fiction favorise les abus de pouvoir, les expulsions arbitraires et l'insécurité foncière ; elle permet d'exproprier sans dédommagement. Même quand les droits locaux sont reconnus par la loi, ils ne sont pas soutenus par un dispositif administratif cohérent et sont dès lors fragiles face aux risques d'exaction. Cette situation favorise les conflits, en particulier sur les transactions foncières.

Ce système juridique dual est une cause majeure de relégation d'une grande partie de la population. Ses droits fonciers étant niés, cette dernière est soumise à l'arbitraire et au risque d'éviction ; elle ne peut avoir accès au crédit formel et, dans bien des cas, aux services et aux équipements. Le traitement par les États de ce dualisme peut être un facteur d'exclusion. Le flou sur les règles censées s'appliquer dans un espace donné favorise les conflits : différents acteurs peuvent revendiquer des droits sur un même espace en se référant à des normes différentes ; des acteurs peuvent obtenir des droits formels, juridiquement incontestables, sur des terres pourtant légitimement appropriées par d'autres. En cas de conflit, les instances d'arbitrage ne savent pas sur quelles bases fonder leur jugement et un arbitrage réalisé par une instance peut être remis en cause auprès d'une autre. En pratique, bien souvent, les procédures légales sont complexes, mal respectées, et le caractère *formel* ou non est difficile à statuer. Face aux contradictions de la loi, des acteurs publics *formels* peuvent valider des droits et mettre en place des procédures locales, extra-légales, de constatation des droits ou d'arbitrage (cf. annexe A7).

En raison de la disparition progressive des filières non marchandes d'accès au sol, induite par le développement du marché foncier, une partie importante de la population des villes ne peut accéder au sol urbain dans le cadre des filières formelles d'allocation de terrains. Elle s'installe dans les quartiers dégradés des zones centrales et vit dans une situation foncière *illé-gale* ou *irrégulière*. On observe souvent une opposition marquée entre *ville légale* – celle où les occupants bénéficient à la fois de la sécurité de l'occupation, de logements décents, d'équipements et de services – et *ville réelle* où vit fréquemment plus de la moitié de la population³⁴.

Les difficultés d'accès au sol à proximité des zones aménagées favorisent en outre l'étalement urbain et le développement de locations précaires. Ne disposant d'aucun droit reconnu, les habitants ne peuvent légalement ni vendre le terrain qu'ils occupent ni le transmettre en héritage. Ils n'ont pas non plus accès aux équipements et aux services urbains. Précarité et absence d'équipements découragent l'investissement dans le logement et les activités domestiques génératrices de revenus. Elles maintiennent l'environnement urbain dans une situation misérable.

• La question des droits dits « coutumiers »

Le plus souvent, surtout en milieu rural, les droits fonciers existants ne relèvent pas d'une « propriété » individuelle ou familiale, mais d'un ensemble de prérogatives et de régulations, à l'échelle de la *communauté*³⁵. La gestion de l'espace va alors de pair avec celle des hommes, à travers des institutions ancrées dans les pouvoirs locaux. Ce sont eux qui assurent la

34. Durand-Lasserre et Tribillon, 2001.

35. Parler de *communauté* renvoie au partage d'un ensemble de normes par un groupe social et non à une entité organique. Cf. Le Meur, 2008.

coexistence de différents usages sur le territoire et gèrent la compétition pour le sol pour maintenir la cohésion du groupe social.

Ces situations sont fréquemment qualifiées de *coutumières*. Le terme est ambigu³⁶. Il n'y a pas de droits coutumiers, si l'on entend par là des droits traditionnels qui n'auraient pas évolué. Les situations foncières actuelles sont toutes contemporaines, fruit d'évolutions sociales et politiques, d'intervention anciennes de l'État. Il n'existe pas non plus de *droit coutumier* si l'on entend par là un ensemble de règles codifiées, une sorte de code foncier oral.

On peut par contre parler de gestion *coutumière* quand les pouvoirs locaux continuent à jouer un rôle significatif dans l'affectation des terres. Ces situations sont le reflet d'une certaine autonomie préservée de sociétés locales mais aussi de politiques foncières coloniales et postcoloniales, l'État colonial s'étant appuyé sur les pouvoirs locaux pour administrer les zones rurales en échange d'un pouvoir accru sur les hommes et sur les terres. Les États indépendants ont eu une attitude ambiguë par rapport à cette gestion coutumière. Sans la reconnaître formellement, ils l'ont tolérée et l'ont utilisée à leur tour, faute de pouvoir mettre en œuvre les dispositifs publics de gestion foncière sur tout le territoire³⁷. La question des droits dits *coutumiers* est donc un cas particulier de celle des droits fonciers locaux et du rapport entre légalité et extra-légalité, dans les contextes où les autorités locales jouent un rôle foncier effectif.

Fréquence de la gestion coutumière en milieu rural

On peut qualifier la gestion foncière locale de coutumière dès lors que le foncier est fortement *enchâssé*³⁸ dans les rapports sociaux. L'accès à la terre dépend des identités sociales (avec une distinction entre autochtones et *étrangers*) ; l'organisation de l'espace reflète l'organisation sociale. La possession de la terre ne relève pas d'un droit de propriété individuel ou familial mais d'un emboîtement de prérogatives individuelles et collectives. Les règles sociales conjuguent autonomie des unités économiques de base et intervention de la communauté pour se préserver et assurer les *chances de vie* des descendants.

La gestion foncière est assurée par des autorités *coutumières* dont la légitimité tient à l'antériorité de l'installation, parfois à la reconnaissance de l'alliance magico-religieuse qu'elles ont passé avec les génies du lieu, et aux évolutions politiques. Cette régulation est de nature sociopolitique. L'accès à la terre est garanti aux membres de la communauté. Le droit d'exploiter est sécurisé mais il dépend de la position sociale et il peut être renégocié. Ainsi, les femmes se voient souvent affecter des parcelles peu productives qui pourront leur être retirées une fois mises en valeur. Lorsque la pression foncière s'accroît, l'accès à la terre peut être remis en cause et les acteurs dominés (femmes, cadets, membres de lignages secondaires) être exclus (cf. annexe A8).

Le logement des pauvres, tributaire des filières informelles

À la périphérie des villes, en Afrique subsaharienne, les principaux pourvoyeurs de terrains destinés à l'habitat pour les bas revenus restent les possesseurs coutumiers du sol. Les anciennes communautés possédaient collectivement un droit d'usage sur le sol à des fins agricoles ou pastorales. L'extension spatiale des villes a progressivement englobé les terres

36. Le Roy, 2003.

37. Le Bris, Le Roy, Leimdorfer, 1982.

38. Cette expression de Karl Polanyi (1944, *The Great Transformation*) soulignait que, dans les sociétés non capitalistes, l'économie n'est pas une catégorie autonome, mais qu'elle fonctionne au sein des rapports sociaux.

coutumières et les communautés concernées ont vite compris le profit qu'elles pouvaient tirer de cette situation en offrant aux urbains des terrains non aménagés à bas prix. Ce sont ces filières néo-coutumières (au sens où elles se revendiquent de la coutume, tout en étant parfaitement modernes) qui fournissent encore l'essentiel de la production de parcelles d'habitat³⁹.

• La reconnaissance des droits locaux, une question politique

Les États coloniaux puis indépendants ont le plus souvent nié les droits locaux. Depuis une vingtaine d'années, on observe pourtant un glissement vers leur reconnaissance de fait, y compris dans les pays qui avaient réprimé la gestion coutumière du sol. Ce changement lié aux réformes en cours en matière d'administration foncière témoigne d'un plus grand réalisme des pouvoirs publics à l'égard des pratiques locales et donc d'une amélioration de la sécurité de la tenure. Cette évolution permet de chercher des articulations entre droits locaux et cadre légal national, entre régulations foncières locales et dispositifs publics et de sortir du dualisme juridique. Elle répond aussi aux demandes des acteurs locaux qui cherchent à combiner légitimité locale des droits et recours au dispositif public pour sécuriser leurs droits et leurs transactions.

En milieu rural, on observe ainsi des formes de reconnaissance et de formalisation des droits fonciers locaux. Elles mettent l'accent sur la décentralisation partielle de la gestion foncière, au bénéfice d'instances communales élues ou de *communautés*⁴⁰. Différentes approches portent, selon les cas, sur la reconnaissance d'un droit de gestion foncière à des communautés et à leurs leaders, sur l'intégration de normes d'origine locale dans la législation, sur la dévolution de prérogatives foncières à des instances locales élues, sur la reconnaissance juridique des droits fonciers des individus et des familles⁴¹.

Selon les cas, l'accent est donc mis sur la reconnaissance des droits, des normes ou des autorités locales⁴². Les enjeux sont de taille : reconnaître les autorités coutumières revient à institutionnaliser des pouvoirs souvent non démocratiques, formaliser les droits fonciers individuels revient alors à fragiliser les règles communes. Par ailleurs, formaliser des droits fonciers locaux en les transcrivant dans un registre les transforme nécessairement, avec un risque de marginalisation des droits des acteurs les plus faibles (femmes, utilisateurs de ressources naturelles, etc.).

L'analyse des politiques visant à faciliter l'accès des pauvres au sol dans les villes d'Afrique suggère la mise en place d'institutions et de procédures visant à assurer la compatibilité entre filières formelles et néo-coutumières⁴³. L'Afrique du Sud⁴⁴ et le Ghana illustrent une telle approche. Face à la résurgence des revendications coutumières et faute de pouvoir encadrer le marché foncier informel, les pouvoirs publics ont dû composer. Par exemple, quand la collectivité lance un projet de lotissement sur des terrains faisant l'objet d'une revendication coutumière, une partie des lots produits est donnée à titre de compensation, aux possesseurs coutumiers. Quant aux ménages qui ont acheté leur terrain aux possesseurs coutumiers, ils peuvent finir par obtenir la régularisation de leur occupation. Mais la démarche est longue et complexe. Peu de ménages parviennent au terme d'une procédure qui comporte de multiples étapes. Le blocage des agents de l'administration est manifeste même s'ils le justifient par des

39. Bertrand, 2000, Durand-Lasserre, 2004 a et 2005, cf. annexe A10.

40. Toulmin et Quan, 2000.

41. Fitzpatrick, 2005.

42. Le Roy, 1998.

43. UN-Habitat, 2003.

44. Smith, 2008.

arguments techniques (manque de moyens financiers et humains des services chargés de l'enregistrement), urbanistiques (difficultés pour intégrer à la ville des quartiers informels et les aménager) et sociaux (risque d'encourager les pratiques foncières illicites).

Depuis une dizaine d'années, ont également réémergé des revendications de populations *indigènes* ou *autochtones* qui réclament à la fois une renégociation de leur position dans la société nationale, une reconnaissance de leur identité et un contrôle sur leur territoire, en particulier par rapport aux exploitations minières ou industrielles et aux migrations. Sous ses différentes dimensions, la question des droits locaux/coutumiers/indigènes a donc des dimensions politiques.

La question des droits locaux/coutumiers renvoie aux débats sur les rapports entre le droit foncier (écrit, de l'État) et les droits locaux, sur la reconnaissance ou non de la pluralité des normes dans l'espace national, sur le degré d'autonomie laissé aux acteurs locaux, sur les modalités institutionnelles de cette autonomie (à travers des instances publiques élues ou des pouvoirs locaux traditionnels). Elle révèle les carences d'un modèle postcolonial qui n'a pas rompu avec son héritage, et pose la question des conditions et modalités permettant de dépasser ce modèle et d'intégrer réellement l'ensemble de la population dans une pleine citoyenneté.

Cette reconnaissance des droits locaux et des régulations dites coutumières ne saurait être réduite à une question technique (même si les aspects pratiques et méthodologiques sont importants). C'est d'abord une question politique qui renvoie aux rapports entre identités sociales locales et citoyenneté nationale, entre État, communautés et citoyens, et entre les États et les groupes d'intérêts transnationaux. Le débat sur les rapports entre pouvoirs coutumiers, pouvoirs locaux et pouvoirs publics met également en lumière le rôle que devraient jouer les instances locales et l'importance de leur autonomie dans la gestion des terres.

L'évolution actuelle vers la reconnaissance des droits locaux est donc un enjeu majeur, mais elle a ses limites. La volonté politique est variable, souvent fragile, les mesures sont partielles et les procédures complexes. Des démarches trop normatives, ne prenant pas en compte la complexité des droits et leur dimension sociopolitique, peuvent aboutir à des effets pervers et des exclusions. De plus, la volonté de reconnaître les droits locaux se heurte aux logiques économiques dont les États sont à la fois dépendants, victimes et complices.

Par ailleurs, la gestion foncière coutumière ou néo-coutumière n'est pas une panacée : en milieu rural, elle maintient la distinction entre « autochtones » et « étrangers » ; la pression de la demande foncière et la décentralisation tendent à durcir les règles d'accès à la terre, à renforcer leur dimension identitaire et à exclure les « étrangers » de l'espace social local. En milieu urbain, l'accroissement de la demande des groupes de revenus moyens tire vers le haut le prix du sol. Il devient alors difficile pour les groupes à bas revenus d'avoir accès au marché foncier dit coutumier dans les zones périurbaines d'autant que les propriétaires coutumiers sont progressivement marginalisés par des intermédiaires et des lotisseurs informels.

Il n'en demeure pas moins que la gestion foncière locale joue un rôle essentiel en pratique, faute de dispositifs publics fiables : « *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* »⁴⁵.

45. Hesselting et Le Roy, 1990.

Rompre avec le dualisme juridique d'origine colonial, au profit de la reconnaissance des droits fonciers tels qu'ils existent et de dispositifs de gestion foncière simples, transparents et évolutifs, est un enjeu majeur. On n'aboutit pas nécessairement à une parfaite justice, mais on évite les lourdeurs procédurières qui favorisent l'exclusion et la corruption.

Marchandisation des droits et insécurité foncière

Une large part des débats de politique foncière se cristallise sur les moyens d'améliorer la sécurité foncière et de faire fonctionner le marché :

- les producteurs ayant besoin de sécurité foncière, il leur faut des titres de propriété ;
- le marché foncier favorise une allocation optimale de la terre et améliore l'efficacité économique.

La recherche foncière amène à les nuancer et à poser la question de la sécurité foncière de façon plus rigoureuse.

• Transmission et circulation des droits fonciers

Différents modes de transmission permettent la circulation des droits fonciers entre acteurs. Ces modes de transmission peuvent être marchands ou non marchands. Ils évoluent en fonction des contextes économiques.

Les différents types de transferts et leur impact économique

Les transferts sont le plus souvent marchands quand l'objectif est d'accéder à la terre en tant que ressource productive ou élément d'un patrimoine⁴⁶. Ils ont souvent une dimension monétaire, mais pas toujours puisqu'il existe des locations ou même des ventes de terre payées en nature. Ces transferts marchands, à finalité productive ou patrimoniale, concernent, en général, des relations extra-familiales. Ils recouvrent de nombreux cas de figure. On distingue les transferts définitifs (l'achat-vente) et les transferts temporaires comme la location, principal mode d'accès au logement en milieu urbain, ou les contrats de partage (métayages).

Le plus souvent, les transferts ne sont pas marchands. Ce sont des distributions de terres, au sein de la famille, par exemple aux jeunes qui se marient. Ils peuvent aussi se faire entre familles : dons à des alliés, prêts à des parents ou amis (cf. annexe A11 et A12). L'achat-vente n'est donc que l'une des modalités de transfert de droits fonciers, pas toujours la plus importante. La monétarisation des transactions foncières n'est pas une conséquence mécanique de la monétarisation de l'économie (cf. annexe A9). Même si l'on voit des processus rapides de généralisation de transactions marchandes, il existe aussi des cas d'*involution* où les ventes disparaissent au profit du faire-valoir indirect.

S'il favorise la circulation des droits entre les acteurs, le marché foncier n'est pas toujours signe d'efficacité économique. Les économistes reconnaissent que les faire-valoir indirects, les locations en particulier, sont autant efficaces si leur durée est suffisante. Inversement, la mise des terres sur le marché peut favoriser de grandes exploitations, mieux dotées en capital, mais ayant une moindre productivité à l'hectare. Un marché foncier dynamique n'est donc pas tou-

jours synonyme d'efficacité et encore moins d'équité. Tout dépend des enjeux économiques, du degré d'inégalités entre acteurs, des stratégies économiques des acteurs les plus aisés (entrepreneuriat agricole, achats de terre dans un but spéculatif ou pour une exploitation extensive) et des alternatives d'investissement dont ils disposent.

La régulation de la circulation des droits en milieu rural

Les législations foncières définissent les normes et les procédures à suivre pour transférer des droits ainsi que les acteurs chargés de les enregistrer et de les valider. Ceux-ci peuvent être des notaires, des agents des services fonciers publics ou des autorités religieuses comme les cadis aux Comores. Souvent, il n'y a guère de procédure publique pour les transferts de droits sur les terres ne faisant pas l'objet d'un titre, ce qui favorise les conflits.

Les transferts intrafamiliaux de droits relèvent avant tout de normes sociales liées à la famille, sous l'égide des autorités familiales. Les transferts à l'extérieur de la famille s'effectuent selon des procédures plus ou moins strictes pour éviter les contestations. La vente peut être perçue comme illégitime par la communauté, si elle compromet la transmission de ses ressources aux générations futures. Dans d'autres cas, les ventes sont acceptées mais avec des restrictions.

Lorsque les rapports fonciers se monétarisent, le recours à l'écrit devient plus fréquent. Dans de nombreuses zones d'Afrique de l'Ouest, les ventes font l'objet d'un contrat écrit devant témoins. Bien que sans valeur légale, ces petits papiers s'apparentent à des contrats sous-seing privé. Ils sont parfois validés par les autorités administratives locales (cf. annexe A7). Même là où un cadastre a été mis en place autrefois, les contrats sous seing privé restent la règle, comme en Haïti (cf. annexe A13), car il n'est pas mis à jour. Ils témoignent d'une demande de procédures de sécurisation des transactions foncières, que l'État ne fournit pas.

En milieu urbain : éviction, intégration et pression du marché

En milieu urbain, la monétarisation des rapports fonciers s'est davantage généralisée. Les rapports étroits qui existent entre le statut juridique du sol, son mode de tenure, la sécurité qu'il assure et son prix sur le marché ont un impact déterminant sur la transmission et la circulation des droits fonciers. Les marchés fonciers sont à la fois segmentés et interdépendants. Ils sont segmentés parce que le prix sur le marché des terrains titrés et enregistrés est différent de celui des terrains ayant fait l'objet d'une attribution administrative ou des terrains situés dans les quartiers irréguliers. Ils sont interdépendants, d'une part parce que les changements affectant un segment du marché a des répercussions sur les autres segments, d'autre part parce qu'un terrain donné peut, en changeant de statut, passer d'un marché à un autre.

Le développement des marchés fonciers qui accompagne la régularisation des quartiers informels est ainsi à l'origine de nombreux *déplacements par le marché*. Le nombre de personnes concernées est, sur la base de données encore fragmentaires⁴⁷, vraisemblablement supérieur au nombre de victimes des évictions⁴⁸. Ces déplacements ont souvent fait l'objet de négociations avec les communautés concernées, mais elles sont souvent biaisées en raison de l'accès inégal à l'information des acteurs qui y sont impliqués.

Les déplacements négociés sont habituellement le résultat d'un projet d'investissement ou de promotion sur un terrain déjà occupé à titre informel, et dont la mise en valeur ne peut

47. Durand-Lasserve, 2006.

48. Centre on Housing Rights and Evictions, 2006.

être assurée aussi longtemps qu'il est occupé. L'objectif de l'investisseur est alors d'obtenir le terrain à un prix inférieur au prix du marché et le déplacement de ceux qui y habitent en leur proposant des compensations. Les profits tirés de telles opérations sont souvent supérieurs à ceux que permettent des opérations plus conventionnelles menées sur des terrains vacants achetés sur le marché formel. Les déplacements sont aussi souvent la conséquence de régularisations in situ de ménages vivant dans les quartiers irréguliers, en particulier lorsque ces opérations n'ont pas été accompagnées par des projets d'équipement et par des mesures d'encadrement social ou économique appropriées.

Ces formes de déplacement, ou d'éviction par le marché, sont particulièrement importantes dans les villes où coexistent ou se superposent plusieurs systèmes de droits. Elles tendent à se substituer à des formes plus brutales et souvent illégales d'éviction. Elles sont moins visibles, moins risquées politiquement car considérées comme un phénomène normal, voire souhaitable, aussi longtemps qu'elles donnent lieu à négociation, quels que soient les termes de celle-ci. Elles n'en ont pas moins des impacts sociaux importants.

• La question de la marchandisation des droits fonciers

La marchandisation de la terre progresse avec la mondialisation, l'évolution des modes de vie et la paupérisation d'une partie de la population. Face au manque de revenus et de protection sociale, la partie la plus vulnérable de la population peut être acculée à vendre la terre. Pourtant, ce processus n'est ni universel, ni linéaire. Dans un même pays, certaines zones peuvent connaître une progression rapide du marché foncier, une formalisation plus stricte des procédures contractuelles et la multiplication des transactions, pendant que d'autres restent en dehors du marché, alors qu'elles sont densément peuplées et insérées dans une économie marchande.

La monétarisation partielle des rapports fonciers est parfois un peu vite considérée comme la preuve de l'existence d'un marché foncier alors qu'on ne peut parler de marché qu'à partir du moment où l'achat-vente devient un mode significatif d'accès à la terre.

En zone rurale, les transferts non marchands de droits fonciers ou de simples droits d'usage sont les plus nombreux, mais la baisse structurelle des prix agricoles (jusqu'à récemment) a contribué à la paupérisation et alimente le marché par des ventes de détresse. La marchandisation de la terre se traduit alors par la prolétarianisation de familles reléguées au rang de travailleurs journaliers ou/et leur départ vers les bidonvilles des grandes villes. Cependant, le développement de transactions monétaires sur la terre ne signifie pas forcément que la terre soit devenue un bien marchand : on peut vendre certains droits et pas d'autres (le droit de cultiver, mais non la terre elle-même, par exemple), on observe souvent des situations de *marchandisation incomplète de la terre*, des évolutions de l'équilibre entre logique communautaire et logique marchande. Ceci peut refléter une situation transitoire, en évolution, ou bien un équilibre traduisant la volonté de mettre certaines ressources, certaines terres, dans la compétition marchande, tout en en préservant d'autres hors de cette compétition.

En zone urbaine, les pouvoirs publics se désengageant de plus en plus de la production foncière et immobilière et la marchandisation progressant dans les filières populaires de la gestion foncière, l'accès au sol n'est plus gratuit. Toute installation – fût-elle totalement illégale – requiert le paiement d'un prix, d'un loyer, d'une redevance, d'un tribut ou d'un droit d'entrée. Tandis que le nombre de citadins vivant dans les quartiers de squatters tend à diminuer, le déve-

loppement des lotissements irréguliers destinés à la vente connaît une accélération notable. L'activité du secteur privé formel de la promotion se concentre sur les groupes de revenus plus élevés⁴⁹.

Les villes des pays d'Afrique subsaharienne, en particulier des pays francophones, présentent des caractéristiques spécifiques avec l'existence de filières publiques d'attribution du sol et une pluralité des marchés fonciers. Deux problèmes interfèrent : celui du monopole foncier de l'État et celui de la persistance des formes coutumières de gestion foncière à la périphérie des villes⁵⁰.

Au cours des dernières décennies, les processus de libéralisation économique, la paupérisation croissante d'une partie de la population, l'accent mis sur l'agro-business national ou international, les investissements urbains internationaux contribuent à accélérer et diffuser les processus de marchandisation de la terre. Face au développement de la marchandisation se pose la question de la sécurité foncière.

• La question de l'insécurité foncière

L'insécurité foncière est multiforme. Elle touche aussi bien les populations urbaines que rurales : possesseurs sans titre, titulaires de titres à la valeur incertaine, indétermination de l'identité des ayants droit avec lesquels un acquéreur doit négocier l'achat d'un terrain, incertitude des délais et des coûts à prévoir pour obtenir l'enregistrement d'une acquisition.

En milieu urbain, les populations ne peuvent vivre décemment, développer leurs activités économiques et investir dans leur habitat si elles sont soumises à un risque permanent d'éviction. En milieu rural, une sécurité foncière suffisante (les droits sur la terre et les ressources naturelles ne pouvant être contestés sans raison) est une condition pour que les producteurs puissent mener à bien leurs activités, investir et bénéficier de leurs efforts. La sécurité foncière est ainsi une condition du développement économique.

Distinguer insécurité foncière et précarité foncière

La précarité foncière peut être définie comme le fait de ne pas avoir de visibilité à court, moyen ou long terme sur les droits d'accès à la terre dont on pourra disposer. Un paysan qui exploite des terres en location sur la base de contrats annuels est en situation précaire sans être dans l'insécurité foncière. L'occupant illégal d'une parcelle sur domaine public peut au contraire se sentir en sécurité foncière si la probabilité de se faire expulser est faible.

La précarité foncière peut résulter d'une forte pression foncière, d'une répartition inégalitaire des terres ou de la domination du marché foncier par des acteurs extérieurs disposant de moyens financiers importants. Elle résulte fréquemment de la précarité économique, un accident de santé ou une mauvaise récolte obligeant à gager ou vendre la terre. On peut définir la sécurité foncière comme *la situation où les droits fonciers détenus, quels qu'ils soient, ne sont pas remis en cause sans raison et sont réaffirmés en cas de contestation indue*⁵¹. Cette définition ne présage pas de la nature des droits, de leur caractère légal ou extra-légal.

À l'inverse, l'insécurité foncière découle de ce que des droits, légitimes au regard d'un ou plusieurs registres de normes, sont remis en cause. Les dysfonctionnements de l'administra-

49. Freire *et alii*, 2005.

50. Tribillon, 1995, Durand-Lasserve, 2005.

51. Lavigne Delville, 2006a.

tion foncière et de la justice, les situations de pluralité juridique non régulée sont ainsi de puissants facteurs d'insécurité foncière. En milieu urbain, la relation est étroite entre statut foncier et niveau de sécurité de la tenure, mais cette relation n'est pas automatique.

Trop souvent, l'argument de l'insécurité foncière est utilisé pour justifier des opérations de régularisation foncière, sans que la réalité de l'insécurité foncière et ses formes aient été réellement analysée, et sans que les risques liés à ces opérations soient questionnés.

Le titre foncier n'est pas le seul outil de sécurité foncière

Sécurité foncière et propriété privée ne doivent pas être confondues. On peut être en sécurité foncière avec de simples droits d'usage si ceux-ci sont clairs, si leur durée est précise et si le contrat ne peut être rompu unilatéralement. Inversement, on peut avoir un titre de propriété et ne pas pouvoir exercer ses droits si la parcelle fait l'objet de revendications concurrentes ou si le titre est jugé illégitime par les voisins qui risquent de venir détruire les cultures.

La sécurité foncière ne découle pas tant du statut légal des droits détenus que du consensus social sur la légitimité de ces droits et de la fiabilité des mécanismes d'arbitrage en cas de conflits. De fait, il n'y a pas de lien automatique entre le caractère informel des droits et l'insécurité foncière. Face aux carences des dispositifs publics, les acteurs continuent à se reposer sur les réseaux sociaux pour sécuriser leurs droits. Là où ils le peuvent, ils cherchent à combiner sécurisation par l'inscription dans les réseaux sociaux et sécurisation par le recours à l'État.

Une approche de la sécurité foncière, ayant comme point de départ la propriété privée, excluant les autres formes de droits ou confondant sécurité et caractère formel des droits, ne permet donc pas de lutter contre toutes les sources d'insécurité. Elle peut même l'aggraver au sens où elle sélectionne les droits qui se rapprochent le plus d'une propriété privée et fragilise les autres.

Poser la question de la sécurité foncière en termes de processus

La sécurité foncière n'existe pas en soi. Ce qui importe, c'est la validation sociale des droits et leur confirmation en cas de contestation. Une telle approche permet de raisonner sur la sécurité de l'accès à la terre et aux ressources productives sans présager de la nature des droits en cause, et de combiner légitimité des droits et légalité. Elle met l'accent sur les dispositifs de gestion foncière aptes à assurer cette sécurisation et le traitement de la diversité des références.

Ces dispositifs peuvent s'appuyer sur des outils de gestion foncière plus ou moins sophistiqués, sur des modes négociés de règlement des conflits, sur des procédures de formalisation des transactions, voire sur des systèmes d'information foncière. Mais l'accès à la sécurité foncière est un processus qui s'inscrit dans la durée. On a pu observer des situations de sécurité foncière totale qui ont évolué pour aboutir à une situation d'insécurité, voire à un blocage de l'accès à la terre. Ce constat conduit à remettre en cause la propriété des droits sur la terre comme la forme la plus achevée de la sécurisation foncière.

Assurer la sécurité de la tenure requiert la mise en place de dispositifs de gouvernance et d'administration foncières permettant une reconnaissance formelle des droits faisant consensus à l'échelle locale et de mécanismes fiables de résolution des conflits. La sécurité foncière

prend des formes diverses selon le cadre légal et réglementaire, les normes sociales, le système de valeurs propres à chaque culture et, dans une certaine mesure, les choix individuels⁵².

En pratique, en dehors des risques d'éviction par l'État et des conflits intrafamiliaux (sur l'héritage, etc.), les principales causes d'insécurité se rapportent aux transactions : des parcelles peuvent être vendues illégalement, ou illégitimement ; elles peuvent être vendues plusieurs fois. Bien souvent, la formalisation des transactions foncières, dans des procédures attestant la légitimité de la vente, suffit à résoudre une part importante de l'insécurité foncière. Il existe une demande fréquente de la population pour un dispositif public fiable. Là où les transactions foncières sont nombreuses, un système d'information foncière (SIF) peut être utile, si les conditions de son actualisation permanente et exhaustive sont réunies.

• **Dynamiques foncières et offre institutionnelle**

Les situations foncières concrètes témoignent d'une grande diversité de configurations :

- *dans les fondements de l'appropriation de la terre et des ressources naturelles*, liés aux fonctions du foncier, aux représentations de l'espace, aux modes d'exploitation du milieu, aux normes sociales et à l'histoire économique et politique ;
- *dans les modes de régulation* de l'appropriation des terres et de la circulation des droits, avec des articulations variées entre régulations locales et régulations publiques ;
- *dans les dynamiques observées*, fruits des évolutions économiques et démographiques, mais aussi des choix de société, de l'intervention de l'État.

Pendant longtemps, les débats de politique foncière se sont structurés autour d'un paradigme de *substitution*⁵³ : dans cette vision, les droits fonciers locaux sont originellement *communautaires* et peu productifs, l'État doit les remplacer par un droit *moderne* et constituer une propriété privée *par le haut*. La reconnaissance du caractère dynamique du foncier a amené à raisonner dans un paradigme d'*adaptation* : dans cette conception, les droits fonciers locaux évoluent, il faut favoriser leur adaptation. Tant que la pression démographique et les enjeux économiques sont faibles, les droits locaux fonctionnent plutôt bien. Lorsque ces enjeux s'accroissent, les droits tendent à s'individualiser, à devenir marchands. Les conflits se multiplient, du fait du flou sur les règles et de l'informalité des droits. L'État doit alors intervenir pour formaliser les droits, garantir la sécurité foncière, favoriser l'accès au crédit et l'échange marchand de ces droits.

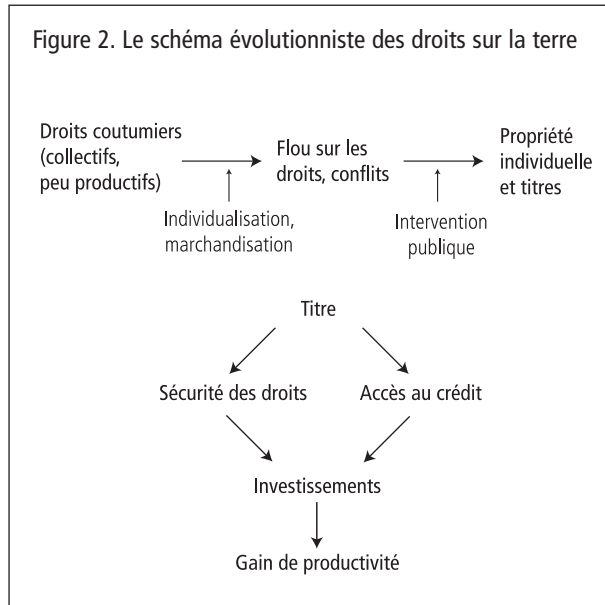
Ce raisonnement est à la base de la théorie évolutionniste des droits sur la terre, qui voit dans la délivrance par l'État de titres de propriété privée la réponse à l'insécurité foncière et le principal déterminant des investissements dans la terre (cf. figure 2, tiré de Lavigne Delville, 2009). Dans sa version « dure », le schéma ci-dessous est mécanique, il impute les conflits à la seule pression foncière. Il suppose que l'accès au titre est la condition nécessaire et suffisante de sécurité foncière, et d'accès au crédit. En fait, chaque étape du raisonnement pose question⁵⁴, aucune n'est mécanique. Il ne fonctionne que dans des conditions spécifiques. Les acquis de la recherche foncière amènent ainsi à :

52. Wehrmann, 2008.

53. Bruce et Migot Adholla, 1994.

54. Platteau, 1996 ; Durand-Lasserre et Selod, 2007.

- élargir l'analyse en prenant en compte la dynamique des choix de société et l'intervention de l'État, à côté du marché et de la démographie⁵⁵. Ce qui permet de comprendre la diversité des trajectoires d'évolution foncière, de prendre la mesure de l'intervention publique passée et de ses effets sur les conflits et l'insécurité ;
- questionner les raisonnements mécaniques sur les liens entre « coutumier » et « collectif », entre « informel » et « insécurisé », etc., et poser de façon plus juste la question de l'insécurité foncière et des liens entre marché foncier et développement économique ;



- questionner les liens mécaniques entre statut juridique de la terre et investissement, dans une analyse plus complète des contraintes à l'investissement ;
- mettre l'accent sur les normes foncières, sur les effets du dualisme juridique, sur les dysfonctionnements des dispositifs d'arbitrage dans l'insécurité foncière.

Plus que des évolutions mécaniques vers une individualisation, on observe des évolutions complexes, des processus marqués par des interventions publiques qui selon les cas favorisent conflits et accaparements. Cela conduit à ne plus poser le débat sur les politiques foncières selon un modèle unique de promotion d'une propriété privée censée apporter à la fois efficacité économique et équité, mais à s'interroger, en fonction des contextes et de l'histoire, sur la réponse à donner aux enjeux économiques et sociaux du moment, sur la façon de concevoir et d'organiser les droits sur la terre, la propriété privée n'étant plus que l'une des réponses possibles.

Les orientations de politique foncière

Politiques foncières et gouvernance foncière

• Les politiques foncières, leur objet, leurs outils

L'objet des politiques foncières

Dans les pays du Sud, le principal objet des politiques foncières est de définir les modes légaux d'occupation et d'usage des sols, les droits reconnus, leur authentification et leur garantie. Il est également de désigner les structures responsables de l'administration foncière et de définir leurs attributions, d'intervenir sur la répartition des terres, d'arbitrer entre les acteurs en cas de conflits pour l'appropriation et l'usage du sol et, si possible, de régler durablement les différends.

Les politiques foncières traduisent des arbitrages entre différentes fonctions et affectations du sol et entre les différents groupes d'intérêt. Elles visent à favoriser un *usage socialement désirable* du sol⁵⁶. Elles sont au service des politiques économiques et sociales globales, et plus largement de la politique (au sens de *politics* en anglais). Le foncier est un puissant outil d'intégration sociale, mais peut aussi être utilisé au service d'intérêts particuliers. La dimension identitaire du foncier peut également être instrumentalisée dans le combat pour le pouvoir et les sources de rente.

Les outils des politiques foncières

Les politiques foncières prennent appui sur les pouvoirs qu'exerce la puissance publique par le biais de l'administration foncière. Ce terme d'*administration foncière* renvoie (i) aux processus de régulation visant à la mise en valeur, l'usage et la conservation des terres, (ii) à la collecte des revenus de leur vente, de leur cession, de leur location et à la fiscalité sur le foncier bâti et non bâti, (iii) à la résolution des conflits de propriété et d'usage du sol⁵⁷, (iv) au recueil et à la diffusion de l'information relative à la tenure⁵⁸.

56. Deininger, 2003.

57. Dale et McLaughlin, 1999.

58. UNECE, 1996.

L'administration foncière se définit comme l'ensemble des instruments, des règles et des institutions qui permettent d'assurer la gestion foncière⁵⁹ dans un contexte légal, social et environnemental donné. Elle joue un rôle central en matière d'aménagement, de reconnaissance et de transfert des droits sur le sol. Elle relève de la responsabilité des services de l'État mais aussi des instances municipales ou communales, des comités locaux, etc. : elle ne se limite pas nécessairement aux structures publiques chargées de l'enregistrement des droits et des transactions, elle peut intégrer des instances de nature variée. Pour éviter blocages et paralysie, l'application des règles et des procédures de l'administration foncière requiert de la souplesse.

Les politiques foncières combinent interventions directes et indirectes

On distingue habituellement les *formes d'intervention directe* et les *formes d'intervention indirecte*. Les politiques foncières combinent les deux, chacune renvoyant à des outils spécifiques⁶⁰.

Les *interventions directes* visent à définir les types de droits fonciers reconnus légalement, les différents statuts juridiques possibles, les obligations ou utilisations interdites ou soumises à autorisation. Elles utilisent des procédures et des outils particuliers (schémas ou plans d'aménagement, schéma directeur, POS, remembrement, lotissements). Elles s'appliquent soit à l'ensemble de certains espaces (les villes dans leurs limites administratives), soit au cas par cas (zones d'aménagement, périmètres irrigués, trame d'équipement). Elles s'appuient sur des procédures foncières (expropriation, préemption, cession ou concession de terrains publics, etc.). Elles sont mises en œuvre par les administrations chargées de la gestion foncière ou par des institutions spécialisées, agences foncières et sociétés d'aménagement et d'équipement.

Les *interventions indirectes* visent à agir sur les types de mise en valeur de la terre, en contrôlant les mutations, en intervenant sur les marchés, en créant des réserves foncières, en utilisant les outils fiscaux (taxation annuelle, fiscalité sur les mutations ou sur les plus-values), la politique du crédit, la réglementation des activités de promotion et la régularisation foncière.

• Les politiques foncières s'articulent aux autres politiques sectorielles

Vues sous l'angle du droit et de la régulation foncière, les politiques foncières sont leur propre finalité. Mais elles sont aussi des moyens, pour d'autres politiques sectorielles, et pour la politique économique et sociale globale d'un pays. Ces articulations sont une source de complexité.

Une réflexion sur une réforme des politiques foncières doit donc prendre en compte leur cohérence avec les orientations de la politique générale du pays (en termes économiques et en termes social : degré d'ouverture au marché, degré de tolérance aux inégalités, etc.) et avec les autres politiques qui sont en relation avec elle :

- celles auxquelles les politiques foncières doivent contribuer (urbanisme, développement agricole, aménagement, fiscalité, etc.) ;
- celles qui vont peser sur sa réussite ou dont l'effectivité est une condition (administration territoriale, justice, etc.).

59. La gestion foncière se définit comme le processus de gestion, d'usage et de développement des ressources foncières dans les zones urbaines et rurales. Elle peut viser des objectifs très divers qui sont susceptibles d'interagir les uns sur les autres et de générer des conflits. La gestion foncière vise alors à arbitrer entre ces différents usages (*Land Equity*, 2009).

60. Comby et Renard, 1996.

L'interdépendance entre les politiques foncières et les autres politiques sectorielles (économiques, territoriales, agricoles et rurales, industrielles, urbaines et environnementales, sociales et judiciaires, fiscales) souligne les difficultés et les limites d'interventions publiques qui ne seraient pas assez coordonnées. Le constat fait pour la France⁶¹ vaut pour d'autres pays.

• Les politiques foncières, une question de gouvernance

La définition d'une politique foncière requiert l'adhésion de différents acteurs

Définir une politique foncière, c'est d'abord faire des choix sur les types et les modes de transfert et de gestion de droits reconnus légalement. C'est décider du degré de reconnaissance des droits locaux et de décentralisation de la gestion foncière. C'est aussi choisir de développer le marché foncier ou de peser sur la distribution des droits, en fonction de l'importance des inégalités foncières considérées comme socialement acceptables. Le foncier peut être un outil d'intégration sociale, tout comme il peut être mis au service d'intérêts particuliers alors que sa dimension identitaire est aisément instrumentalisée.

Parce qu'elle définit un cadre, plus ou moins large, plus ou moins excluant, par rapport à la diversité des droits fonciers des populations rurales et urbaines, une politique foncière porte en elle des conceptions de la citoyenneté, de l'intérêt général et de la gouvernance. Les choix de politique foncière reflètent des choix de société et des rapports de forces. Les priorités et intérêts ne sont pas les mêmes selon les acteurs : ils renvoient aux clivages qui traversent les sociétés. La construction d'un consensus social suffisant est donc un préalable à la mise en œuvre d'une politique foncière répondant aux besoins et attentes de la majorité de la population.

Ce principe est accepté par la communauté internationale, mais un tel consensus n'est ni toujours possible, ni même recherché par les États. Heurtant certains intérêts, les politiques foncières sont trop souvent définies dans le secret des cabinets ministériels ou en négociation avec des groupes d'intérêts restreints, ou à travers des consultations sans réel débat. Un consensus peut être impossible à atteindre face à des régimes autoritaires, dans des situations de conflits (Rwanda, Mozambique, Cambodge des années 1980) ou lorsque les droits à la restitution ou à l'indemnisation des personnes ou des groupes, dépossédés de leurs droits, ne sont pas reconnus.

Dans la mesure où elles sont aussi des instruments des politiques économiques et sociales globales, et toujours « de la politique », les politiques foncières ne peuvent pas s'appuyer simplement sur des choix techniques. Elles doivent découler d'un débat public sur les options et les orientations. De même, aucun projet de régularisation des occupations en milieu urbain n'est aujourd'hui considéré comme durable si les communautés concernées ne sont pas associées à sa définition et à sa mise en œuvre (cf. annexe A14).

61. « Les politiques foncières sont victimes des contradictions entre politiques sectorielles qui poursuivent des objectifs concurrents, à partir de conceptions différentes de l'objet d'une politique foncière. La dimension foncière est ainsi une composante essentielle de la politique de l'urbanisme, mais aussi de celles du logement, de l'environnement, des transports, de l'agriculture, sans parler des politiques fiscales. En bout de chaîne, il arrive que les actions conduites au nom chacune de ces politiques se neutralisent, faute d'une coordination et d'une explicitation des priorités » (Comby et Renard, 1996).

Concilier des objectifs souvent contradictoires

Les politiques foncières doivent concilier des *objectifs économiques* et des *objectifs sociaux* : promouvoir et sécuriser l'investissement immobilier, améliorer la productivité agricole tout en préservant l'emploi, assurer la sécurité de la tenure dans une démarche inclusive. Elles doivent également concilier des *objectifs de production* en matière de développement agricole, industriel et urbain et *préserver l'environnement*, en luttant contre la surexploitation des sols, la destruction de la couverture forestière et l'étalement urbain. Elles doivent enfin concilier *intérêts publics* et *intérêts privés* en assurant la compatibilité entre la gestion et l'administration foncière assurées par les pouvoirs publics et les logiques et stratégies de développement des investisseurs privés. Cela suppose une régulation des marchés pour corriger les évolutions socialement inacceptables, économiquement inefficaces et écologiquement dangereuses.

Concilier ces objectifs passe par des procédures de négociation entre acteurs. La façon de créer les instances chargées de les appliquer influence durablement les pratiques des acteurs (propriétaires, exploitants, entreprises, agents de l'administration, etc.). Des erreurs dans les choix institutionnels, des contradictions et des vides juridiques seront mis à profit par ceux dont les intérêts sont mis en cause ou qui voient leurs habitudes bousculées. L'effectivité d'une politique foncière dépend aussi de la fiabilité des dispositifs d'arbitrage et de gestion des conflits. Une attention particulière doit donc être apportée aux modes de résolution des litiges fonciers.

Une nouvelle approche des rapports entre gouvernance et administration foncière

La définition des politiques foncières pose la question de la négociation des choix à chaque échelle territoriale. Leur mise en œuvre pose celle des échelles d'intervention, des modes de coordination et d'arbitrage entre les conceptions et les intérêts des différents acteurs.

Arbitrer entre des objectifs contradictoires pose la question des rapports entre politiques foncières, administration foncière et gouvernance. La gouvernance peut être conçue comme *l'art des sociétés d'inventer des régulations assurant leur développement harmonieux, leur survie à long terme et leur cohésion*⁶². *C'est une pratique de l'action publique qui assure à la fois la participation d'intérêts divergents, une bonne gestion sociale des biens publics et une stabilité du contrat social global*⁶³. Les politiques foncières sont des domaines d'apprentissage de la gouvernance. *On peut même avancer, tant les problèmes de droit, de financement, d'appui technique, d'accès au marché sont liés entre eux, que les politiques foncières sont une des sources les plus constantes et les plus universelles d'apprentissage de la gouvernance*⁶⁴.

Gouvernance et efficacité des réformes de l'administration foncière ont longtemps fait l'objet d'analyses séparées. Elles donnent lieu aujourd'hui à des approches convergentes qui s'articulent autour de trois principes :

- reconnaissance de la diversité des systèmes de tenure ;
- reconnaissance du rôle central de l'administration foncière ;
- mise en place d'institutions accessibles et réactives, capables de définir des stratégies territoriales à différentes échelles, de faire respecter les lois et de résoudre les litiges fonciers.

62. Calame, 2003.

63. Darbon, 2007.

64. Ministère des Affaires étrangères, 2007, p.32.

Adapter ou réformer les politiques foncières ?

Les politiques foncières sont en débat. Leur réforme est à l'ordre du jour dans de nombreux pays, qu'il s'agisse de dépasser des legs historiques, de corriger des injustices ou des inégalités, d'améliorer la transparence et l'efficacité de l'administration foncière, de s'adapter au nouveau contexte économique, politique et social, etc.

• Bilan des politiques foncières de la seconde moitié du XX^e siècle

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, beaucoup de politiques foncières mettaient l'accent sur l'intervention directe de la puissance publique : étatisation du sol, redistribution des terres, plafonnement de la propriété, création d'agences foncières et de sociétés d'aménagement, etc. Les résultats n'ont pas souvent été à la hauteur des attentes. Les obstacles ont été à la fois techniques et politiques : les outils, les moyens financiers ont pu manquer, mais aussi la volonté politique. Les rapports de forces ont bloqué les évolutions, les corporatismes ont joué le statu quo.

Les réformes agraires du XX^e siècle

La redistribution des terres des grands propriétaires à de petits exploitants et des paysans sans terre a pu viser à corriger des inégalités ou à redresser des injustices historiques. Ces réformes agraires redistributives ont été fréquentes jusque dans les années 1970, promues tant par des gouvernements « de gauche » (suite à des révolutions au Mexique, à Cuba, en Chine, au Vietnam etc.) que par les États-Unis qui, dans le contexte de la guerre froide, cherchaient à stopper la propagation des idées révolutionnaires, en Amérique latine comme en Asie. L'une des réformes agraires les plus radicales et les mieux réussies aura été celle réalisée à Taïwan sous tutelle américaine. Au Mexique, une importante redistribution a aussi été opérée en quelques décennies, faisant de ce pays le moins inégalitaire de l'Amérique latine. Cependant, la confusion entre réforme agraire et légalisation des occupations sur *les fronts agricoles* a souvent été la règle dans les réformes agraires promues par *Alliance pour le progrès*.

Une corrélation existe entre réduction des inégalités foncières et croissance économique⁶⁵. Parmi les pays qui ont connu un développement rapide, plusieurs pays asiatiques ont réalisé au XX^e siècle des réformes agraires radicales sous divers régimes politiques (Taïwan, Japon, Corée du Sud d'un côté, Vietnam et Chine de l'autre), permettant d'accroître la production agricole et de servir de base au développement économique et à la réduction de la pauvreté.

Les réformes agraires sont devenues moins nombreuses par la suite : fin de la guerre froide, recul des justifications idéologiques, perte de légitimité des réformes mises en œuvre par des régimes autoritaires, difficultés à réaliser des redistributions dans le cadre de régimes démocratiques. Car beaucoup de réformes avaient été suivies par des politiques de collectivisation, de création de fermes d'État ou de coopératives de production, reconstitution de grandes unités de production. Les effets attendus de la redistribution étaient annulés et les résultats économiques peu probants. Ailleurs, les bénéficiaires des terres manquaient d'expérience et étaient livrés à eux-mêmes dans des régions isolées, sans accompagnement technique. Ces réformes ont négligé de prévoir des mécanismes empêchant une nouvelle concentration des terres par

65. Deininger, 2003.

le jeu d'un marché sans régulation. L'absence de nouveaux mécanismes de gouvernance du foncier a donc été l'une des principales pierres d'achoppement des réformes.

Dans la seconde moitié des années 1980, le soutien politique aux réformes agraires tend à faiblir. L'obligation d'indemniser pleinement les grands propriétaires, en cas d'expropriations, a conduit à mettre l'accent sur *les réformes agraires assistées par le marché*. L'objectif était de faire évoluer la répartition des terres en recourant aux mécanismes du marché, d'encourager les grands propriétaires à vendre et de faciliter l'accès à la propriété des petits exploitants. Cette alternative aux réformes autoritaires n'a eu que des résultats limités : les ventes étant volontaires, le rythme des changements a été lent. De plus, si ce sont les petits paysans qui doivent acheter les terres au prix du marché, ils risquent de se surendetter et de s'appauvrir. Et si c'est l'État qui achète, le coût public est exorbitant.

Une réforme agraire peut réduire la pauvreté si elle permet d'accroître la productivité de l'agriculture du fait d'une intensité en travail plus forte et de moindres coûts de supervision ; les petites et moyennes exploitations agricoles ont alors une productivité par hectare plus élevée (sauf s'il s'agit de cultures pour lesquelles l'intensité en capital et/ou le contrôle du marché sont déterminants). Cependant, la redistribution des terres ne suffit pas à garantir le développement d'une agriculture familiale dynamique. Pour cela, elle doit être accompagnée par des mesures d'accès au crédit, aux intrants, aux conseils techniques, par une organisation des filières et des investissements en infrastructures. En l'absence d'aides et d'encadrement, on observe des reventes de terre et le retour des concentrations foncières. Les réformes agraires redistributives sont une condition nécessaire mais non suffisante du développement agricole.

L'expérience des dernières décennies confirme ainsi l'utilité des redistributions foncières, mais permet aussi de pointer les conditions de succès et les préalables requis : taille des exploitations à promouvoir, investissements en équipements et infrastructures, appui technique et en gestion aux producteurs et à leurs organisations. Des réformes agraires en faveur de la petite et moyenne agriculture n'ont de sens que si la politique agricole est, elle-même, favorable à l'agriculture familiale. Elles doivent atteindre un rythme significatif pour avoir des effets durables. Les échecs des politiques volontaristes, qu'elles soient autoritaires ou qu'elles s'appuient sur les mécanismes du marché, incitent à rechercher d'autres moyens d'influer sur la répartition des terres : sécurisation des baux en faveur de petits exploitants sans expropriation, avantages fiscaux ou attributions préférentielles, bonifications de crédit lors des ventes, gestion de fonds de terre par des organisations paysannes qui les louent aux paysans, etc.

Les interventions foncières urbaines

Au cours des décennies 1970-1980, beaucoup de politiques foncières urbaines ont mis l'accent sur l'intervention directe de la puissance publique. Celle-ci a pris, selon les pays, principalement trois formes, souvent complémentaires : l'étatisation du sol, les mesures de plafonnement de la propriété et la création d'agences foncières ou de sociétés d'aménagement.

L'étatisation du sol, qui a pu aller jusqu'à l'abolition de toute propriété privée, a surtout concerné les pays socialistes d'Asie et les régimes africains se réclamant du modèle socialiste. Ces politiques ont montré leurs limites en raison du centralisme excessif de l'administration foncière, de l'inefficacité des mesures de contrôle et du clientélisme foncier.

Le plafonnement de la propriété vise à limiter, par des dispositions légales, la superficie du terrain qu'un même propriétaire peut posséder en milieu rural et urbain. Il interdit la

constitution de réserves foncières privées à but spéculatif. Il accompagne souvent une réforme foncière redistributive. Le plafonnement de la propriété permet de constituer des réserves publiques avec les surplus de terrains qui sont expropriés. De telles réformes ont été mises en œuvre au Sri Lanka et en Inde, avec des résultats peu convaincants (cf. annexe A15).

La mise en place d'*agences foncières* et de *sociétés d'aménagement* publiques a souvent accompagné les politiques d'étatisation du sol ou de plafonnement de la propriété. Les *agences foncières* visent à assurer la constitution de réserves foncières publiques en vue de leur aménagement ultérieur. Les *sociétés d'aménagement* visent à réaliser des projets d'habitat (ou industriels ou commerciaux) sur les réserves foncières publiques ou en partenariat avec des propriétaires privés. Cet outil d'intervention, auquel de nombreux pays en développement ont eu recours jusqu'au début des années 1990, permet en principe à la puissance publique de peser sur les choix d'aménagement et de produire des terrains équipés en alimentant directement le marché foncier. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Les limites du système sont à la fois techniques et politiques, mais les critiques ont été surtout politiques. L'argument le plus fréquemment avancé est que ces organismes introduisent des dysfonctionnements sur le marché des terrains (double système de prix, concurrence au secteur privé qui ne bénéficie pas de subventions). En outre, elles sont généralement déficitaires faute d'un recouvrement suffisant des coûts. Au cours des années 1990, la plupart des agences foncières et des sociétés d'aménagement ont été démantelées. Les institutions financières internationales et certaines agences de coopération bilatérales ont contribué à cette évolution⁶⁶.

Pendant, les critiques justifiées faites au mode d'intervention public des années 1970 ne doivent pas faire oublier l'irréalisme d'un modèle de développement urbain qui serait livré au seul jeu du marché, modèle qui n'existe, en réalité, dans aucun des pays libéraux développés.

La lutte contre les évictions

Face à la multiplication des victimes d'évictions, depuis le début des années 1990, de plus en plus de pays adoptent des mesures visant à formaliser les occupations irrégulières pour protéger les groupes à bas revenus. Sous la pression des mouvements de squatters, des ONG, de la société civile, les opérations de déguerpissement des quartiers irréguliers (par ailleurs inefficaces) cèdent le pas à des politiques de régularisation et de restructuration. Progressivement s'impose l'idée que toute éviction menée à l'occasion d'opérations d'aménagement doit donner lieu à une compensation (ou un relogement) négociée avec les populations.

66. Au cours des années 1990, elles ont suivi une évolution souvent comparable d'un pays à l'autre. Les premières années, leur dotation en capital et leur accès privilégié aux terrains publics leur permettent de réaliser des opérations d'importance. Toutefois, elles sont vite confrontées à un problème de recouvrement des coûts. Déficitaires, elles doivent être recapitalisées, sont soumises à des réformes de structures et une obligation de résultat. Ces contraintes et l'épuisement des réserves foncières publiques amorcent en général leur déclin. Les audits exigés par les bailleurs de fonds concluent inmanquablement à la redéfinition des objectifs de l'agence, qui est réorganisée sur le modèle des sociétés privées (vérité des prix, redéfinition des conditions d'accès aux réserves foncières publiques et au crédit). Elle réoriente alors sa production vers des groupes solvables mais conserve en général une activité à caractère social, pour des raisons d'image et par besoin de légitimité.

Depuis son lancement, en 2000, la *Campagne mondiale pour la sécurité de la tenure* a largement contribué à diminuer le nombre d'évictions dans les quartiers irréguliers des villes⁶⁷ et à relancer le débat sur les alternatives à la propriété et les stratégies d'intervention foncière.

Les politiques d'enregistrement des droits et de régularisation de la tenure

L'absence de documents légaux (baux de location, titres fonciers, permis ou autorisation d'occuper ou de mettre en valeur), de systèmes d'enregistrement des actes ou des droits et de systèmes d'information foncière (par exemple un cadastre ou un registre foncier) contribuent à accroître l'insécurité foncière des occupants des quartiers urbains et des zones rurales. Les occupants des terrains ne peuvent produire un document opposable à un tiers et attestant de la régularité de leur occupation. Inversement, des acteurs maîtrisant les procédures et disposant d'appuis peuvent obtenir un document légal sur une terre qui ne leur appartient pas. Un même terrain peut être revendiqué par plusieurs personnes, chacune produisant un acte de vente, éventuellement passé devant témoins, et parfois authentifié par les autorités locales⁶⁸.

La « formalisation de la tenure » est le processus par lequel la tenure jusque-là « informelle » est reconnue légalement. Elle peut prendre trois voies différentes :

- l'attribution de droits réels, habituellement des titres de propriété, baux emphytéotiques, droits de superficie. Ces droits, opposables aux tiers, peuvent être transférés, cédés en héritage et hypothéqués. La formalisation aboutit à l'attribution de droits authentifiés par l'État. Elle peut être faite au cas par cas (à la suite de requêtes individuelles) ou de manière groupée pour tous les occupants d'une zone géographique donnée. La lourdeur et le coût des procédures limitent ces opérations à des espaces réduits et elles restent fréquemment inachevées. Des expériences plus récentes s'accompagnent d'un allègement des procédures.
- la reconnaissance administrative des droits des occupants par l'État ou les collectivités locales. Elle se traduit par l'attribution de droits personnels aux occupants des quartiers irréguliers ou de zones rurales. Elle prend habituellement la forme d'un permis administratif d'occuper ou d'un bail à court terme. Ces droits sont ordinairement attribués pour une durée limitée (3 à 5 ans par exemple), renouvelable. Ils sont en outre conditionnels : le terrain doit être mis en valeur conformément à un cahier des charges défini par les pouvoirs publics. Enfin, des restrictions sur l'usage et les conditions de transfert du sol sont généralement imposées. Fondées sur des droits précaires, ces reconnaissances ont un impact limité en termes de sécurisation et soumettent les habitants au risque d'arbitraire de l'administration.
- La reconnaissance *de facto* des occupations irrégulières comme l'engagement politique pris au plus haut niveau de mettre un terme aux évictions ; un moratoire sur les évictions ou la reconnaissance de la légitimité des formes de tenures coutumières, en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne, ainsi que d'autres pratiques garantissant la sécurité de l'occupation sans attribution de droits réels ou de droits personnels.

En Afrique francophone rurale, on note la création de nouveaux « certificats foncier » transmissibles et cessibles, qui peuvent être donnés en garantie pour obtenir un crédit, sans que l'État soit engagé. Ces certificats, souvent gérés à l'échelle communale, semblent voués à

67. United Nations-Habitat. 2004.

68. Clerc et Durand-Lasserve, 1997.

remplacer durablement la procédure de l'immatriculation qui n'interviendrait plus que lorsque la valeur des terrains le justifie.

L'intégration des normes et des pratiques coutumières dans le droit

Une part importante des terres, notamment en milieu rural, relève de régulations locales coutumières. L'attitude de l'État vis-à-vis de ces pratiques peut aller de leur négation à leur intégration dans les politiques foncières. L'évolution vers un principe de reconnaissance prend deux grandes formes :

- dans une logique *d'absorption* des pratiques locales, l'État sélectionne les éléments qu'il considère comme pertinents et les incorpore au dispositif officiel. Les procédures d'enregistrement des droits locaux s'inscrivent alors dans cette logique. La gestion foncière relève d'un dispositif public qui gère les droits reconnus ; les instances coutumières n'ont qu'un rôle consultatif éventuel. Le risque est que des chefs de famille, gestionnaires du patrimoine de l'ensemble du groupe familial, se fassent reconnaître comme propriétaires individuels, avec tous les conséquences que cela comporte (exclusions, exode rural ou échec si les acteurs locaux maintiennent une gestion informelle). Mais il est possible d'adapter le cadre légal pour qu'il reconnaisse diverses formes de tenure, individuelles ou collectives. Une telle démarche ne fige pas les droits fonciers et n'enferme pas les individus dans des régulations coutumières. L'individualisation des droits n'est pas interdite : elle se fait au rythme des évolutions sociales, des héritages, des ventes.
- dans une logique *d'articulation* des modes de régulation foncière, l'État reconnaît la légitimité et la responsabilité d'instances locales de gestion foncière. L'accent est mis ici sur la formalisation d'une gouvernance locale du foncier plutôt que sur l'enregistrement des droits des individus ou des groupes. Soit les instances coutumières sont reconnues par l'État et dans ce cas, si les règles coutumières sont contestées au sein de la communauté, le risque est grand de renforcer les pouvoirs locaux et le clientélisme foncier. Soit les instances sont élues, et se pose alors la question de leur légitimité et de leur pouvoir effectif.

Les politiques de décentralisation de la gestion foncière

Dans de nombreux pays d'Afrique et parfois d'Amérique latine, la décentralisation de la gestion foncière et/ou des ressources renouvelables est apparue à la fin des années 1980 comme une réponse au double enjeu de la diversité des sociétés et des modes d'exploitation du milieu au niveau du pays, et de régulation de la pluralité des normes au sein des régions ou des communes (cf. annexe A16). En donnant une certaine autonomie aux acteurs locaux pour définir des règles d'exploitation des terres, l'objectif était de permettre une meilleure prise en compte de la situation réelle des ressources (du fait de la proximité), et d'assurer un meilleur contrôle des décisions (les élus étant responsables devant les citoyens dans des relations personnalisées). Il était aussi parfois de donner un pouvoir de contrôle local sur les acteurs externes (forestiers, exploitants miniers, entreprises agro-industrielles, etc.) et une source de revenus aux communes.

Les débats sur la gestion locale des terres et des ressources sont souvent brouillés par la confusion entre la *déconcentration* où les services de l'État sont présents à des échelles plus locales et la *décentralisation* où des instances locales, représentant les populations, ont le pouvoir de prendre directement des décisions, au moins dans certains domaines de compétence.

La décentralisation de la gouvernance foncière permet de rapprocher les décisions des réalités locales. Le degré de proximité et les enjeux varient selon que la décentralisation est réalisée au profit de communautés locales ou qu'elle est articulée à la décentralisation administrative. Dans le premier cas, se pose la question du contrôle des pouvoirs locaux et de la participation des catégories sociales dominées. Dans le second se pose celle de la pertinence du découpage communal, les communes regroupant souvent de nombreux villages qui ont peu d'intérêts communs dans la gestion des ressources. Dans les deux cas, en particulier le premier, la délégation d'un pouvoir de contrôle sur la terre peut induire un durcissement des identités locales et un rejet des « étrangers », là où la pression sur les ressources est forte, et les migrations nombreuses.

La décentralisation de la gestion des terres se heurte aussi aux résistances des administrations sectorielles qui se sentent dépossédées, surtout en Afrique de l'Ouest, où les prérogatives des communes sont mal définies, où les législations sur les ressources renouvelables n'ont guère intégré la décentralisation et où les transferts de responsabilités, de moyens et de patrimoine aux communes tardent à se réaliser⁶⁹. Dans le cas des lotissements où les enjeux financiers sont importants, le contrôle des opérations est une source de conflits entre collectivités locales et services de l'État. La décentralisation de la gestion des terres peut rester factice en l'absence d'une mise en cohérence des politiques, des ressources et de l'action administratives.

Les politiques de gestion des forêts tropicales humides

Les forêts tropicales humides ont longtemps été considérées (à tort) comme des espaces « vides d'hommes » et utilisées comme des réservoirs de ressources (bois, caoutchouc sauvage, etc.) ou des réserves foncières pour le développement agricole. Les politiques forestières se sont construites sur un principe de *gestion rationnelle de la ressource forestière* sous contrôle public qui excluait les populations. Cette prise de contrôle des forêts se fit par la force ou par des alliances avec les autorités traditionnelles en échange de droits d'exploitation. Aux indépendances, les États conservèrent ces dispositifs qui leur garantissaient une rente forestière.

Les gouvernements encouragèrent l'exploitation industrielle de la ressource en accordant des incitations fiscales aux compagnies forestières, en négociant des concessions ou des permis de coupe. De grands plans de développement forestier furent mis en place, combinant des plans de boisement puis de reboisement, coûteux ou désordonnés, à un système d'extraction-transformation surdimensionné, souvent dans une logique clientéliste. Les permis délivrés sans consultation des autorités locales ou des populations, associés à une approche répressive inefficace et aux opportunités de corruption, entraînèrent une surexploitation avec des impacts négatifs sur les populations locales (parfois obligées de devenir elles-mêmes des fournisseurs de bois) et peu de retombées pour l'économie nationale.

Dans un contexte mondial de libéralisation et de montée des enjeux environnementaux, la déforestation sera perçue, dans les années 1990, comme une preuve de l'échec des gestions étatiques. Les politiques forestières seront réformées pour restreindre les droits d'exploitation. Les incitations économiques seront modifiées pour assurer la durabilité de la ressource et intégrer les populations, dans des démarches allant de la participation à l'exploitation forestière à la décentralisation du contrôle juridique de cette exploitation.

Les grands principes de *bonne gestion forestière* ont été précisés au fil des ans, au moins sur le plan théorique, en prévoyant :

- la prise en compte de la pluralité des usages possibles de la forêt, promue sous le concept de multifonctionnalité et, à travers elle, des pratiques des populations locales ;
- la notion de « subsidiarité » dans les centres de décisions, donnant des pouvoirs de décisions à l'échelle locale, dans un cadre défini par un État régulateur ;
- la formalisation de normes internationales d'exploitation forestière.

La mise en œuvre de ces principes se heurte cependant aux enjeux économiques de la filière et à d'autres intérêts. Alors que de nombreuses législations ont intégré le principe d'un contrôle des forêts par les communautés, rares sont celles où les dispositions réglementaires l'ont mis en place. Les nouvelles orientations sur l'intéressement financier des populations restent souvent factices soit par manque de formation à la gestion des institutions locales, soit par le choix d'investissements se limitant à la fourniture de quelques infrastructures.

Des expériences prometteuses de gestion locale des forêts apparaissent pourtant dans différentes régions du monde (Mexique, Brésil, Guatemala, Afrique centrale, etc.) soutenues par une demande croissante des consommateurs occidentaux pour des bois certifiés. Avec la prise en compte du rôle « carbonique » des forêts équatoriales face au réchauffement, l'heure est plus que jamais à la « juste évaluation »⁷⁰ de leur protection. L'idée que la forêt puisse constituer un « bien public mondial » et que soit créé un « régime international des forêts » fait son chemin.

• Cadastres, SIF, enregistrement : les limites d'une approche technique

Les politiques foncières intègrent souvent la création de systèmes d'information foncière (SIF), de cadastres, censés assurer sécurité foncière et transparence. Depuis vingt ans, des ressources considérables ont été investies dans leur création ou leur mise à jour, en particulier en milieu urbain⁷¹, pour régulariser la tenure, promouvoir la propriété et améliorer la fiscalité locale. De multiples expériences montrent pourtant les limites de cette approche technique du foncier⁷².

Une approche étroitement techniciste du foncier et un aveuglement durable des coopérations du Nord sont à l'origine de coûteux échecs. La confusion est entretenue entre création d'un cadastre et création de la propriété ; pourtant le cadastre n'a jamais créé la propriété. Plaquer un cadastre sur un système juridique déficient n'améliore pas la gestion foncière.

Dans les pays du Sud, et en particulier en Afrique, la mise en place de cadastre vise à conforter le titre foncier et l'immatriculation d'origine coloniale. Des procédures lourdes et coûteuses sont censées donner à la propriété la garantie de l'État alors que, dans la plupart des pays développés, la propriété n'est pas garantie par l'État et le cadastre n'a qu'un rôle fiscal.

Une autre erreur vient de ce que les projets de cadastre n'ont pas tenu compte de la diversité des situations foncières et de la coexistence de tenures fondées sur des systèmes de droit et des légitimités différentes. La gestion centralisée des cadastres, prévue dans tous les

70. Concernant les instruments d'évaluation voir A. Karsenty et R. Pirard, 2007.

71. Notons tout de même les projets de cadastre rural au Cambodge et dans plusieurs pays d'Amérique latine.

72. Durand-Lasserre, 1993.

projets, a constitué un autre problème insoluble et la décentralisation de l'information foncière s'est avérée difficile sans participation de la population, en particulier dans les quartiers irréguliers. Et souvent les opérations cadastrales ont été l'occasion d'une manipulation des droits fonciers, excluant des ayants droit légitimes au profit des « élites » locales et nationales.

En outre, les SIF laborieusement créés ont rarement été mis à jour, faute de moyens, voire même d'attention portée à cette question, ce qui les rend inopérants. Un cadastre n'a pas de pertinence tant que l'enregistrement des mutations (héritages, ventes, dons, etc.) n'est pas assuré. Sinon, en quelques années, le décalage qui se crée entre la réalité foncière et les documents devient une nouvelle cause d'insécurité. Or, une actualisation en temps réel de la situation foncière n'est possible qu'à 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 et économiquement ;
- lorsqu'ils sont conçus pour être fiables et transparents, et fonctionner avec des coûts récurrents faibles.

L'information foncière est un bien public. Elle a plusieurs fonctions (sécurité des biens ; information des acheteurs et des aménageurs, etc. ; fiscalité ; réduction des conflits). Son coût ne peut être imputé aux seuls détenteurs des droits. Une réflexion approfondie sur le dispositif d'administration foncière, ses procédures, ses coûts, son accessibilité, sa viabilité doit être préalable à tout investissement dans la mise en place d'un SIF. C'est rarement le cas. Le lobbying des sociétés productrices de logiciels de gestion foncière, d'équipements informatiques et de sessions de formation se conjugue à l'intérêt des géomètres du Sud qui y voient l'opportunité d'accéder aux nouvelles technologies.

Une autre approche se dessine au niveau international. Elle vise à mieux articuler politiques foncières et projets de développement, en associant sécurisation foncière et opérations d'aménagement. En milieu urbain, elle associe équipement des quartiers et sécurisation de la tenure afin de limiter les risques d'éviction des plus pauvres par le jeu du marché. En milieu rural, elle part de la diversité des droits existants, en ne formalisant que les principaux droits, avec des démarches adaptées peu coûteuses.

Il s'agit d'offrir un large éventail d'options juridiques en matière de tenure, avec des alternatives à la propriété individuelle là où elle ne se justifie pas. Ainsi, des *community land trusts* (titres collectifs) ont été délivrés au Kenya pour assurer la sécurité des tenures existantes. La politique menée depuis 1984 dans les quartiers irréguliers des villes de plusieurs États de l'Union indienne est un autre exemple. Un permis d'occuper de longue durée (10 à 20 ans), renouvelable, est attribué aux occupants installés sur des terrains publics⁷³. En principe, il n'est pas cessible mais transmissible par héritage. Il sécurise donc la tenure sans exposer les bénéficiaires aux pressions du marché.

Cette approche privilégie enfin l'enregistrement des droits fonciers – y compris des droits d'usage – au niveau local, en y impliquant les communautés concernées, tout en assurant leur compatibilité avec le système d'enregistrement prévalant au niveau national⁷⁴. Elle requiert une

73. Banerjee, 2002.

74. Christensen *et alii*, 1999.

déconcentration de l'administration foncière, voire un dispositif décentralisé. Elle met l'accent sur le continuum des droits fonciers, sur les processus d'amélioration et de formalisation de la tenure par la réhabilitation de la prescription acquisitive (cas du Brésil)⁷⁵.

Les justifications des politiques d'enregistrement des droits

Les occupants de terres agricoles et de terrains urbains sont souvent dans une situation précaire, faute de droits reconnus, surtout là où la pression du marché s'ajoute aux interventions publiques (opérations d'aménagement ou de construction). Les marchés fonciers informels ne permettent pas de sécuriser les transactions qui ne sont pas enregistrées. Les conséquences de l'absence de droits sur le sol (permis administratifs d'occuper ou d'habiter) ou de titres fonciers (droits réels, par exemple de propriété) ont fait l'objet de nombreuses observations empiriques⁷⁶.

La reconnaissance formelle de droits de propriété est donc souvent jugée nécessaire pour sécuriser l'occupation, donner accès au crédit, permettre l'investissement, favoriser le marché foncier censé assurer le transfert des terres vers les acteurs les plus productifs⁷⁷. La propriété individuelle du sol permettrait de rationaliser la gestion foncière urbaine, d'accroître les ressources fiscales locales, de permettre le financement hypothécaire, d'assurer l'équipement des quartiers irréguliers en garantissant le recouvrement des coûts et d'améliorer la sécurité de la tenure⁷⁸. Elle constituerait un moyen privilégié de lutte contre la pauvreté⁷⁹.

La publication, en 2000, du livre d'Hernando de Soto a relancé ce débat. Cet auteur établit une corrélation entre la propriété privée et la prospérité des pays occidentaux. Il attribue la pauvreté chronique des pays du Sud aux insuffisances des régimes de la propriété qui y prévalent. Selon l'auteur, les pauvres possèdent des actifs mais faute de reconnaissance juridique, ceux-ci constituent un capital mort. Sans titre de propriété, ils ne peuvent accéder au crédit ni investir. Le débat porte donc en particulier sur l'impact de la propriété du sol sur le développement. Les thèses de H. de Soto ont reçu le soutien des institutions financières internationales et de plusieurs agences de développement, malgré leur caractère idéologique et les critiques conceptuelles et méthodologiques formulées par de nombreux observateurs⁸⁰.

L'attribution systématique de titres de propriété individuels suppose une réforme du cadre légal de la gestion foncière, la simplification des procédures de reconnaissance de la tenure, des réformes politiques combinant décentralisation et démocratisation⁸¹. Ces conditions sont rarement réunies dans les villes des pays en développement, caractérisées par la diversité des situations locales, le manque de ressources, la faible capacité de gestion administrative et la corruption.

75. Fernandes, 2006 et 2007.

76. Deininger et Feder, 2008.

77. La fiscalité est rarement mise en avant comme argument premier.

78. Payne *et alii*, 2007 ; Durand-Lasserve et Selod, 2007 ; Du Plessis et Leckie, 2006 : le plus souvent, il s'agit de délivrer des titres de propriété individuels mais il peut y avoir des politiques d'enregistrement de droits d'usage et non de propriété, comme au Vietnam (Kim, 2007) ou actuellement en Éthiopie.

79. Brother *et alii*, 2007.

80. Mitchell, 2006; Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

81. World Bank, 2001.

En outre, comme pour le cadastre, un programme de titrisation n'a de sens que si les mutations sont enregistrées, ce qui suppose que les intéressés y aient un intérêt objectif et que l'État mette en place un dispositif simple, fiable, peu coûteux et accessible.

La mise en œuvre d'une telle politique à une grande échelle est rarement possible et n'est pas toujours souhaitable pour des raisons techniques, administratives et politiques, économiques et culturelles⁸². Les administrations n'ont pas les ressources financières et humaines qu'impliquerait une politique d'attribution systématique de titres de propriété selon les procédures existant dans ces pays. Ainsi, la régularisation des quartiers existant d'une ville de 6 millions d'habitants impliquerait que les administrations (Domaines et Cadastre) délivrent 400 titres fonciers par jour ouvrable pendant 10 ans. Soit 600 titres si ces quartiers s'accroissent au rythme de 4 % par an. Or, l'émission de chaque titre requiert une série d'opérations complexes : identification des ayants droits, règlement des litiges, enquête foncière et bornage du terrain, opérations administratives d'émission, d'attribution et d'enregistrement des titres.

Sur le plan budgétaire, aucun État ne serait en mesure de couvrir les coûts afférant à une généralisation de la régularisation des tenures avec accession à la propriété selon les procédures en vigueur, quand à la participation financière des bénéficiaires, elle est incompatible avec les ressources des ménages concernés, même en imaginant réglés les problèmes de corruption. Et un autre problème à poser serait celui de la régularisation des situations locatives qui concerne une large proportion des ménages des quartiers irréguliers.

Les critiques suscitées par les analyses de H. de Soto ont stimulé le débat sur l'impact de l'accession à la propriété sur le développement. La Banque mondiale a récemment adopté un point de vue moins idéologique que celui qu'elle avait longtemps défendu : « *Il serait dangereux de promouvoir des programmes d'attribution de titres de propriété en y voyant la seule réponse aux problèmes des pauvres. Ils ne sauraient à eux seuls libérer le capital* »⁸³. Car les programmes de titrisation n'augmentent pas nécessairement la valeur des actifs que détiennent les pauvres, du fait de problèmes pratiques qui réduisent les gains potentiels. Le processus serait coûteux et rarement adapté à la diversité des droits fonciers et des formes de tenure. En outre, le soutien apporté par la Banque mondiale aux programmes de titrisation vise deux objectifs difficiles à concilier : d'une part la sécurité de la tenure pour les ménages vivant dans les quartiers irréguliers, d'autre part celle des investissements.

Les résultats limités des politiques de régularisation foncière

En dépit de l'appui des institutions financières et de quelques coopérations bilatérales, peu de programmes de titrisation ont été menés à bien. En milieu rural, promus dans les années 1970, les programmes de titrisation ont le plus souvent accompagné des réformes plus vastes de privatisation. La Thaïlande des années 1980 et le Cambodge actuel font figure d'exceptions. Dans les villes, seul le programme lancé au Pérou semblait avoir atteint ses objectifs quantitatifs, mais, faute d'enregistrement des mutations, le système est retombé dans l'informalité...

82. Durand-Lasserve, 2004 b.

83. Buckley et Kalarickal, 2006, p.

L'impact des politiques de titrisation⁸⁴ sur la sécurité de la tenure est donc resté faible :

- le foncier informel est souvent moins insécurisé qu'il n'était supposé ;
- l'attribution de titres de propriété constitue certes une protection contre les évictions, mais les processus d'attribution des titres sont biaisés, puis la pression du marché qui suit la régularisation des quartiers expose souvent les ménages les plus pauvres au risque d'éviction.

Elles ont également peu d'impact sur l'accès au crédit, comme le montrent les exemples de Lima⁸⁵, de Buenos-Aires⁸⁶ ou de Mexico⁸⁷ lorsque n'existe pas de dispositif efficace de financement sur hypothèque, en particulier, en milieu rural où le système bancaire est peu développé.

Dans le domaine agricole, les mêmes problèmes d'accès au crédit se posent. Les politiques privilégiant l'investissement peuvent même avoir un impact social négatif en marginalisant davantage les catégories sociales ne bénéficiant ni de la régularisation de la tenure ni de l'accès au crédit. Elles ont un effet souvent limité sur le marché foncier, même s'il était informel, et l'accroissement des transactions se fait au profit des ménages plus aisés.

En milieu urbain, ces politiques peuvent avoir un impact mesurable sur l'amélioration du logement et des équipements⁸⁸ dans les cas qui ont fait l'objet d'une évaluation. Les améliorations observées sont liées d'une part à la perception qu'ont les ménages de la sécurité que leur donne un titre foncier, mais aussi au changement dans la composition sociale du quartier qui accompagne habituellement sa régularisation. Les études d'impact montrent que la régularisation stimule le marché⁸⁹ et provoque un accroissement du prix du sol qui exclut les groupes de revenus les plus faibles. On observe par ailleurs (cas du Vietnam) que la titrisation n'est pas la condition indispensable au développement d'un marché foncier et immobilier⁹⁰.

En milieu rural⁹¹, l'insécurité est souvent surestimée et la titrisation se heurte à la diversité des conceptions locales du foncier ainsi qu'aux dimensions collectives de la gestion foncière : imposer l'individualisation des droits peut provoquer conflits et exclusions sociales. L'insécurité foncière est rarement le principal facteur limitant la productivité. L'organisation des filières et des marchés, l'accès aux intrants, au crédit et au conseil sont souvent plus déterminants.

Les interactions entre les marchés fonciers et les autres marchés (produits agricoles et industriels, travail, crédit, etc.) limitent enfin la portée des politiques de régularisation par l'accession à la propriété⁹². Lorsque ces autres marchés fonctionnent mal, la libéralisation des marchés fonciers peut même être contre-productive en favorisant la concentration foncière et l'exclusion des petits agriculteurs. La titrisation, considérée comme condition nécessaire à l'investissement, n'en est nullement une condition suffisante : des mesures d'accompagnement en

84. Platteau, 2005, Payne *et alii*, 2007.

85. Field et Torero, 2006.

86. Galiani et Schargrotsky, 2005.

87. Varley, 2002.

88. Angel *et alii*, 2006.

89. Lanjow et Levy, 2002 ; Deininger et Feder, 2008.

90. Kim, 2007.

91. Atwood, 1990 ; Bruce et Migot-Adholla, 1994 ; Platteau *et alii*, 2001.

matière de crédit et de fiscalité sont indispensables. Ces politiques ne constituent pas le moyen le plus efficace ni le moins coûteux pour améliorer la sécurité de la tenure.

La recherche d'alternatives à la régularisation classique

Il est rarement possible de promouvoir la sécurité foncière par l'attribution massive de titres de propriété individuels. Ce n'est ni toujours souhaitable, ni toujours possible. Les acteurs locaux sont certes demandeurs d'une reconnaissance de leurs droits et la sécurisation de la tenure constitue un objectif central des politiques foncières⁹³, mais d'autres réponses ont été proposées.

La recherche d'alternatives à la titrisation porte d'abord sur la réduction des causes légales de l'insécurité en mettant l'accent sur la reconnaissance des droits locaux et en instaurant des procédures simples d'enregistrement des mutations⁹⁴. Elle vise aussi à mettre en place des politiques plus globales, susceptibles de prendre en compte la question du crédit là où l'individualisation des terres et leur valorisation justifient la titrisation. Elle vise enfin à légaliser d'autres formes de tenure que la propriété titrée en reconnaissant la diversité des systèmes de droits régissant l'accès à la terre (plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest) et des statuts juridiques de mise en valeur des terres. Cette reconnaissance requiert des méthodes simples d'identification et de cartographie des droits.

• Les réformes de la législation et de l'administration foncières

La réforme des politiques foncières implique des mesures d'ordre légal et administratif. Or la réforme de la législation foncière (lois foncières, codes fonciers et domaniaux, etc.) se heurte souvent à la résistance des institutions en charge du foncier et son application effective est en outre affaiblie par la libéralisation des économies et le désengagement de l'État

Les réformes de la législation foncière

Les réformes ont été nombreuses depuis vingt ans. Elles sont généralement justifiées par l'échec des politiques de gestion étatique du sol. La mondialisation des économies, la nécessité de favoriser les investissements, les pressions exercées par les institutions financières internationales et les coopérations des pays du Nord ont contribué à accélérer ces réformes. Elles visent à une libéralisation des marchés fonciers par la reconnaissance constitutionnelle de la propriété et la levée des entraves au développement des marchés. Elles s'inscrivent dans un contexte de libéralisation économique, de désengagement de l'État et de transfert des responsabilités de gestion et d'administration foncière aux collectivités locales.

Ce mouvement de réforme des législations foncières a des limites⁹⁵ qui tiennent d'abord à la difficulté de sortir de la logique de création administrative de la propriété héritée du

92. « Si les problèmes d'incitation 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 collisions 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 sur les marchés de ventes et de location de terres. Bon nombre de limites des analyses existantes sur les marchés fonciers découlent d'une attention insuffisante à ces deux ensembles de relations entre les marchés » (Binswanger et alii, 1993).

93. Fourie, 1999 ; UN-Habitat, 2000.

94. Payne, 2002 ; UN-Habitat, 2003 ; Millennium Project, 2003.

95. Renard, 2003.

système colonial (loi Torrens de 1858 en Australie) qui visait à chasser de leurs terres les populations autochtones pour faire place nette à une colonisation de peuplement⁹⁶.

Elles tiennent aussi aux difficultés d'application des réformes de la législation, dans un contexte de pluralité des normes, et à la résistance des populations concernées comme à celles des agents des administrations foncières qui voient, dans ces réformes, un bouleversement de leurs habitudes de travail et la perte des avantages économiques liés à la position centrale qu'ils occupaient dans le système d'attribution des terrains.

Les réformes et la « modernisation » de l'administration foncière

L'administration foncière manque généralement de moyens et reste absente de la plus grande partie du territoire où l'information foncière n'est pas du tout assurée. Renforcer ces administrations est une condition d'efficacité des politiques. Cependant cette modernisation pose une série de problèmes humains (compétences) et financiers (ressources des administrations) pour enregistrer les droits, mettre à jour de l'information foncière.

Mais ce n'est pas qu'un problème de moyens. La lourdeur et la complexité des procédures, les enjeux économiques de la terre sont aussi la source de corruption et d'abus de pouvoir. Dans nombre de pays, l'administration foncière est un lieu privilégié du clientélisme. Tout processus de réforme doit prendre cela au sérieux s'il veut aboutir.

Plusieurs approches sont possibles :

- améliorer l'efficacité de l'administration. Cela peut prendre diverses formes : simplification des procédures, déconcentration de l'administration, création de systèmes d'information foncière simplifiés, informatisation des registres, amélioration de la transparence. Toutefois, sans changer la loi, il est difficile de changer le fonctionnement des administrations ;
- introduire localement des dispositifs nouveaux, par exemple pour l'enregistrement de droits qui n'étaient pas reconnus jusque-là (les guichets fonciers à Madagascar, la gestion communale du foncier rural au Bénin) ;
- réformer en profondeur l'administration foncière, les institutions (domaines et cadastre), la législation (codes fonciers, lois foncières), les procédures d'attribution et d'enregistrement des droits et des mutations (programmes en cours de la Banque mondiale, programme de régularisation foncière au Pérou et tentatives de mise en œuvre de tels programmes au Pérou, en Égypte, en Tanzanie, selon H. de Soto).

La réforme de l'administration foncière demande donc des choix préalables sur les types de droits reconnus et les façons de les gérer, sur les modes de gouvernance foncière, sur le rôle des institutions chargées de participer à l'administration foncière au sens large incluant l'enregistrement des droits et des mutations. Elle demande ensuite une attention particulière au processus de réforme lui-même, de telle sorte que les logiques d'intérêts et les habitudes ne le bloquent pas ou ne le pervertissent pas.

96. Comby et Gerber (2007) en rappellent le schéma : (1) le territoire conquis est considéré comme une terre sans droit ; (2) l'administration coloniale délimite les terrains par bornage en application d'un plan parcellaire préétabli ; (3) les lots sont attribués aux colons pour qu'ils les cultivent ou les construisent ; (4) la mise en valeur constatée donne droit à un titre de propriété ; (5) les cessions de titres sont enregistrées par l'administration qui en garantit la validité.

• Les deux fiscalités foncières

Il existe deux grandes catégories d'impôts fonciers⁹⁷ : ceux qui frappent annuellement la propriété, l'usage ou l'occupation d'un terrain (ou d'un bâtiment) et ceux qui frappent ponctuellement les mutations (à l'occasion d'une cession, d'une succession, de la signature d'un bail, de l'enregistrement d'un acte, etc.). Or ces deux types d'impôts ont des effets diamétralement opposés, surtout dans les pays pauvres.

Le premier, l'*impôt annuel*, incite à utiliser pleinement son terrain et à le céder (ou le donner en location). Il décourage la thésaurisation foncière et les revendications de droits sur des terrains qu'on ne valorise pas. C'est un impôt vieux comme le monde ou plutôt vieux comme l'agriculture, qui, dans tous les pays, était prélevé en nature avant d'être prélevé en monnaie. Les premiers cadastres ont été réalisés pour en répartir la charge plus équitablement. Précédemment, on procédait par répartition de la charge entre les villages, puis entre les quartiers d'un même village puis entre les tenanciers du quartier dont on dressait la liste et les surfaces approximatives. Ces impôts ont longtemps constitué l'essentiel des ressources publiques. Dans un pays où les droits sur sol sont encore flous, l'impôt foncier annuel présente un grand avantage collatéral : les quittances reçues en contrepartie des règlements constituent autant de preuves de possession du terrain. Sur le plan civique, il introduit l'idée que la propriété est une charge (fiscale) avant d'être un privilège. Sur le plan économique, il est bénéfique dans la mesure où il revient à socialiser la rente.

Le second, l'*impôt sur les mutations*, historiquement plus récent puisqu'il suppose l'existence d'un système d'enregistrement obligatoire des mutations, est plus difficile à percevoir mais aussi plus indolore : ce sont les redevables ou leur notaire qui font d'eux-mêmes la démarche d'enregistrement. Dans un pays pauvre, lorsque le taux est élevé et l'état de droit encore fragile, l'impôt sur la mutation devient vite une incitation forte à ne pas formaliser les mutations : on régularisera plus tard c'est-à-dire jamais. Dans la plupart des pays du Sud : l'impôt sur les mutations dérégularise le système foncier sans rapporter grand-chose car il est rarement payé.

La meilleure stratégie fiscale pour accompagner le développement est donc clairement de réduire la fiscalité des mutations à son minimum : idéalement, la taxe perçue doit juste correspondre au coût de fonctionnement global de l'administration de l'enregistrement, lesquels doivent être compressés par simplification de la procédure (mais sans économiser sur la sécurisation de la conservation matérielle des documents). Inversement, tout l'effort de l'administration fiscale doit porter sur la perception de l'impôt annuel, partout où le foncier est potentiellement producteur de rentes significatives, c'est-à-dire en premier lieu dans les villes.

Les démarches de type RFU sommaires doivent donc être soutenues en veillant à ne pas céder aux sirènes du perfectionnisme. Quoiqu'en disent les géomètres, il n'est pas utile de disposer d'un relevé précis des parcelles pour percevoir efficacement l'impôt ; un croquis sommaire est suffisant. Ainsi, il est raisonnable de se fixer comme règle simple que l'ensemble des coûts techniques et administratifs de perception de l'impôt foncier ne dépasse jamais 10 % du produit fiscal final (il est de 4 % à 8 % dans les pays développés).

Établi forfaitairement par zone géographique (et par type de bâti), son montant peut être de l'ordre de 1 % des valeurs vénales de fait, ce qui est déjà élevé, et s'appliquer partout

où un marché significatif existe, y compris dans les quartiers irréguliers. Dans les zones rurales, la faisabilité du système doit être examinée au cas par cas en fonction de l'avancée de monétarisation de l'agriculture, et il est possible, dans un premier temps, d'introduire un élément de progressivité en instaurant une franchise censée correspondre à la valeur d'une unité d'exploitation familiale de subsistance. Car il faut évidemment veiller à ce que l'impôt foncier ne se transforme pas en une mécanique de dépossession des plus pauvres.

• Des politiques foncières pour répondre aux défis du XXI^e siècle

Répondre aux défis de la diversité, de la rareté et du développement durable suppose des politiques foncières volontaristes. Elles doivent concilier croissance économique et équité, assurer l'intégration économique et sociale des populations rurales et urbaines, construire un cadre sécurisant pour les activités économiques, assurer la protection de l'environnement, rompre avec les legs historiques qui reproduisent exclusion et pauvreté.

Entre « défaillances de l'État », « défaillances du marché », « défaillances des communautés », l'heure n'est plus à la recherche de solutions miracles, au tout-État ou au tout-marché. Elle est à la recherche de solutions concrètes, s'appuyant sur les acteurs sociaux porteurs de changement, dans une articulation productive entre régulations marchandes, publiques et associatives au service d'objectifs sociaux et politiques. Le besoin de régulations, aux différents niveaux, mondial, national et local, est de plus en plus évident. La régulation des mécanismes de marché, en particulier, doit jouer son rôle en termes d'efficacité économique⁹⁸ mais aussi d'équité, dans la mesure où l'allocation de l'espace par le marché coupe court aux relations de clientélisme et de népotisme. Les expériences dans les pays du Sud sont encore rares, mais elles sont nombreuses dans les pays industrialisés.

De tels changements sont avant tout le résultat d'une volonté politique. Les inflexions ou les changements affectant la politique foncière visent souvent à réduire les tensions sociales nées d'une répartition inégale des terres et à lever les obstacles à l'investissement et à la production en adaptant les interventions aux systèmes fonciers et aux formes de tenure dominantes. Ils sont fréquemment impulsés par des institutions étrangères : agences d'aide et de coopération, institutions financières mais, en dépit de la mobilisation de moyens considérables, ces interventions se heurtent à des blocages dès qu'elles ne sont plus appuyées et relayées par des acteurs nationaux.

La préparation et la mise en œuvre des réformes foncières demandent une grande vigilance. Une réforme n'arrive pas en terrain vierge, elle conteste des positions acquises, bouscule des habitudes, redistribue des cartes. Elle se heurte à l'intérêt des uns et à l'inertie des autres. L'affichage d'orientations dans un document ne fait pas une politique. Une politique, ce sont des actes. C'est la résultante des pratiques effectives de l'ensemble des acteurs qui la met en œuvre. Les décalages entre les intentions et les pratiques sont nombreux, liés à la compréhension de la politique par les acteurs, à leurs intérêts, aux visions sectorielles ou disciplinaires, aux logiques institutionnelles des différentes organisations et institutions concernées, aux contradictions et zones grises du dispositif opérationnel, etc.

98. Merlet *et al.*, 2006.

Il n'existe pas de recette universelle, de « bonnes politiques ». La définition des « bonnes politiques » relève du débat démocratique dans chaque pays, en fonction de son histoire, de ses enjeux, de ses institutions. La création de nouvelles gouvernances territoriales occupe un rôle central dans la construction de ces politiques foncières. Non par une simple modernisation de l'administration foncière, mais une logique de refondation prenant en compte de nouveaux droits et contribuant, pas à pas, à la construction de nouvelles institutions aptes à délivrer des services effectifs et abordables.

Positionnement de la Coopération

Le retour du foncier dans les politiques de coopération

• Nouvelle donne sociopolitique et émergence de la question foncière

Jusqu'à une époque récente, le foncier n'était pas un objet majeur de préoccupation dans les dispositifs de la coopération. Il s'est imposé dans l'agenda international à partir du milieu des années 1980, sous l'effet de plusieurs facteurs :

- Les politiques de libéralisation économique qui mettent en cause la propriété de l'État, ses interventions autoritaires, et qui favorisent le développement d'un marché foncier ;
- Une aggravation des tensions foncières, dans plusieurs parties du monde, du fait de la croissance démographique et de la raréfaction des terres ;
- Les processus de démocratisation qui favorisent les revendications locales et mettent en avant la dimension foncière de la question sociale (Brésil, Afrique du Sud, etc.).

Libéralisation économique et aggravation des tensions foncières

La fin du XX^e siècle est partout marquée par un recul des possibilités de libre accès au sol et aux ressources naturelles, et par les politiques de libéralisation économique. La pression démographique, la croissance économique, l'émergence de nouveaux rapports de forces entre nations et régions, les démocratisations et l'affirmation des droits des individus et des groupes sur la terre ont conduit à redéfinir les règles d'accès au sol et à accélérer son appropriation.

En milieu urbain, le phénomène d'exclusion sociale s'accroît. L'irrégularité foncière des quartiers en est une manifestation, en lien étroit avec la pauvreté, la précarité des occupations, la pluralité des systèmes de droits et des légitimités en matière d'administration foncière.

En milieu rural, le réformisme agraire revient sur le devant de la scène, avec l'émergence de la société civile et les processus de démocratisation en Amérique latine. Il se heurte à l'extension de l'agro-industrie sur des surfaces considérables. En Afrique subsaharienne, la montée des conflits est souvent associée aux questions d'accès à la terre instrumentalisées dans des logiques identitaires qui dissimulent les enjeux économiques et sociaux.

Montée en puissance de la société civile

La dernière décennie est marquée par la montée en puissance des revendications foncières des organisations paysannes et des organisations d'habitants des quartiers précaires, souvent menacés d'expulsion. L'apparition d'une gestion des territoires par leurs habitants constitue un aspect important des évolutions des politiques foncières. La reconnaissance des territoires indigènes en Amérique latine en est une illustration. De nombreux organismes apportent leur appui à ces initiatives. Leur impact socio-économique sur l'aménagement du territoire reste à évaluer.

Portés par des forums, ces mouvements se constituent en réseaux qui étendent leur influence. Ainsi, en milieu rural, la *Conférence internationale sur la réforme agraire* (ICARRD) n'aurait pas été possible sans la mobilisation des mouvements paysans internationaux (*Via Campesina*, etc.) ou du *Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest* (ROPPA).

Les ONG intervenant sur le foncier et l'habitat en milieu urbain tendent à se fédérer. Elles sont appuyées par des ONG travaillant sur une base thématique ou sur les problématiques du développement et de l'environnement⁹⁹. Certaines bénéficient d'un soutien croissant des institutions universitaires, en particulier anglo-saxonnes, qui relaient leur action auprès des agences d'aide et de coopération. Elles reçoivent un appui de certaines coopérations bilatérales, en particulier nordiques. Les institutions financières internationales les prennent mieux en compte.

Des objectifs reformulés pour les politiques foncières

Dans ce nouveau contexte, de nouveaux objectifs de gestion foncière sont souvent formulés qui donnent la priorité à l'intégration par la lutte contre les évictions¹⁰⁰. Ils visent à répondre à la diversité des situations locales en offrant un éventail d'options en matière de tenure. Ils mettent l'accent sur la reconnaissance des droits des occupants, quel que soit leur statut au regard de la loi, et sur l'association à la décision de tous les acteurs (même informels) et les organisations communautaires. Ils insistent sur la décentralisation des responsabilités de gestion foncière¹⁰¹.

L'approche nouvelle qui apparaît privilégie la consolidation des droits fonciers par le bas : c'est l'usage effectif et continue du sol qui donne accès aux droits formels plutôt que leur création par le haut (attribution de la propriété par l'État). Le principe de la prescription acquisitive est réhabilité dans un nombre croissant de pays : le fait d'occuper un terrain paisiblement et sans contestation pendant 15, 20 ou 30 ans donne le droit d'en être reconnu propriétaire.

• Unification des marchés fonciers et intégration sociale

La question de l'adaptation des politiques foncières à la situation économique, démographique et environnementale est marquée par deux dynamiques à la fois contradictoires et complémentaires. Les réponses à apporter ont fait l'objet d'intenses débats nationaux et internationaux dans le courant des années 1990. La Banque mondiale et les organisations du système des Nations-unies, mais aussi des organisations de la société civile, y ont joué un rôle moteur. Deux grandes approches peuvent être identifiées.

99. Mitlin et Satterthwaite, 2004.

100. Kombe et Kreibich, 2000.

101. International Land Coalition, 2007.

Unification des marchés et intégration des systèmes dans la propriété individuelle

La première approche met l'accent sur l'intégration des systèmes juridiques en un système unique reposant sur la propriété privée garantie par l'État, et sur l'unification des marchés fonciers, grâce à l'enregistrement des droits et à la régularisation de la tenure par l'accession à la propriété. Elle est fondée sur l'idée que les difficultés rencontrées dans les tentatives de réforme des politiques foncières sont dues aux survivances de pratiques traditionnelles de gestion foncière et aux dysfonctionnements des marchés fonciers. L'unification des marchés est posée soit comme un préalable, soit comme une mesure d'accompagnement de projets d'équipement, soit enfin comme un objectif à moyen ou long terme.

Cette approche est privilégiée par les institutions financières, en particulier par la Banque mondiale qui l'a justifiée dans plusieurs documents au cours des années 1990. L'objectif est de développer un système de droits de propriété susceptibles d'être vendus sur le marché. Cela implique un enregistrement des droits et une régularisation de la tenure. Dans les quartiers informels et en zones rurales, l'accent est mis sur l'attribution de droits de propriété pour permettre les transactions foncières et donner aux occupants une protection légale. On espère ainsi permettre aux ménages d'acquérir des logements qui répondent à leurs besoins et qui correspondent à leurs budgets¹⁰². On espère également favoriser l'investissement et les gains de productivité agricole. Une telle approche a toutefois été nuancée par la suite¹⁰³.

Plusieurs auteurs ont donné une justification économique et un habillage social à la sécurisation des occupations par le droit de propriété et l'uniformisation des systèmes juridiques à constituer¹⁰⁴. L'efficacité de cette approche comme moyen de lutte contre la pauvreté et d'intégration économique des pauvres est aujourd'hui remise en question car elle n'a permis ni de limiter l'extension des quartiers irréguliers ni d'en assurer l'équipement. Elle est en cours de redéfinition tandis que s'engage une réflexion sur le rôle de l'État.

Reconnaissance de la diversité des droits : un moyen privilégié d'intégration sociale

La seconde approche met l'accent sur la reconnaissance de la diversité des droits des individus ou des groupes familiaux, sur les mécanismes locaux de gestion foncière, sur l'intégration socio-économique de la population. Elle souligne que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques foncières sont principalement dues à l'inadaptation des outils et des procédures, à la diversité des situations rencontrées et à l'inégale répartition des richesses. Elle implique la reconnaissance formelle du pluralisme juridique en matière de tenure¹⁰⁵. C'est devenu l'approche habituelle des organisations liées aux Nations unies, en particulier la FAO, le PNUD et le Programme ONU-Habitat. Elle est exposée dans le *Programme pour l'habitat* adopté par l'ensemble des États membres à l'issue de la *Conférence Habitat II* de 1996. Elle est, depuis, réaffirmée régulièrement dans les déclarations et résolutions des Nations unies ainsi que dans les *Objectifs du millénaire pour le développement*.

102. World Bank, 1993.

103. Buckley et Kalarickal, 2003b; Deininger 2003; Deininger et Feder, 2008.

104. De Soto, 2000 ; Feder et Nishio, 1999.

105. United Nations Development Programme, 2006.

• Un consensus en construction

Depuis le début des années 2000, on observe une convergence progressive entre les objectifs des organisations du système des Nations unies, devenues plus sensibles aux contraintes du marché et de la globalisation, et ceux des institutions financières internationales qui prennent mieux en compte la dimension politique et sociale du développement urbain dans la définition de leur stratégie en matière foncière. La Banque mondiale tend à redéfinir son approche de la question foncière urbaine en s'éloignant des politiques rigides de titrisation systématique.

Dans le secteur urbain, le programme Villes sans bidonvilles, coordonné par l'*Alliance des villes (Cities Alliance)* qui associe la Banque mondiale, le programme *UN-Habitat* et plusieurs coopérations bilatérales, rend compte de cette évolution. En milieu rural, le *Policy Research Report* de 2003¹⁰⁶ marque un infléchissement significatif en reconnaissant l'efficacité économique des modes de faire-valoir indirects ainsi que la légitimité et les performances des régulations coutumières. Des organisations professionnelles, comme la *Fédération internationale des géomètres (FIG)*, se sont engagées dans une réflexion approfondie sur les instruments et la réforme du cadre juridique en vue d'assurer une meilleure sécurité foncière¹⁰⁷.

Selon les pays, les agences d'aide et de coopération bilatérales empruntent inégalement à ces deux approches. Les coopérations des pays nordiques mettent par exemple l'accent sur les objectifs sociaux des politiques foncières urbaines (accès au sol, aux services et aux équipements pour tous, intégration sociale des quartiers, etc.), la coopération des États-Unis (USAID et MCC) privilégiant la réforme du cadre juridique pour assurer le libre développement du marché et l'intégration du secteur informel au marché formel. Les coopérations allemandes (GTZ), anglaise (DFID) ou française se situent dans une position intermédiaire entre ces deux approches. Il en est de même de l'Union européenne.

Les évolutions en cours s'inscrivent dans un processus nouveau de reconnaissance et de réhabilitation du rôle de l'État, alors que les années 1990 avaient été marquées par un mouvement de désengagement des États de la gestion foncière et de libéralisation des marchés fonciers. Dans son rapport sur la politique foncière, la Banque mondiale y consacre un chapitre et constate que « *les droits fonciers et les marchés fonciers ne peuvent pas fonctionner sans recevoir un appui de l'État sous la forme de biens publics et d'un environnement politique favorable. Quand les marchés des autres facteurs de production ne fonctionnent pas bien, il est peu probable que le fonctionnement sans entraves des marchés fonciers puisse aboutir à un optimum social* ». Dès lors, il est de la responsabilité de l'État « *de mettre en place le cadre institutionnel qui permet aux marchés de fonctionner, mais d'aller au-delà des marchés pour que les préoccupations sociales et d'équité soient satisfaites ou de réguler les marchés afin que les externalités et autres défaillances de marché soient correctement prises en compte* »¹⁰⁸.

Les objectifs politiques sur lesquels se dégage un consensus seraient les suivants :

- promouvoir, dans le cadre de politiques incitatives, un développement économique durable grâce à l'usage efficient des terres et des ressources naturelles, l'allocation des terres à ceux qui peuvent le mieux les valoriser, l'accès au crédit et la sécurisation des investissements ;

106. Deininger, World Bank 2003.

107. FIG Commission 7, 2004 et 2005.

108. Deininger, World Bank 2003.

- pacifier les rapports sociaux en luttant contre les inégalités et les exclusions génératrices de tensions et de conflits, en favorisant une coordination et une régulation des usages du sol entre les différents groupes d'acteurs¹⁰⁹.

Les clefs de l'engagement des bailleurs de fonds

Le foncier étant un sujet politique sensible, les partenaires au développement hésitent souvent à s'y engager. Outre la complexité du sujet et les risques de conflits qu'il peut porter, la légitimité d'une intervention extérieure ne va pas de soi. Nombreuses sont les interventions sur le foncier qui ont eu des effets négatifs pour les populations : exclusion de certains acteurs ou des femmes à l'occasion d'aménagements, accaparement foncier, aggravation de tensions politiques, etc. La prudence et la vigilance sur les impacts sociaux doivent être la règle.

La réflexion internationale permet de préciser les conditions et modalités d'un engagement de la coopération dans le foncier. Dans ses Lignes directrices sur les politiques foncières, l'Union européenne propose que l'intervention sur le foncier prenne en compte :

- les modes d'accès au foncier (inégalités d'accès au sol, répartition et niveau de formalisation des droits, modes de résolution des conflits, liens entre foncier et répartition des revenus) ;
- le cadre politique, juridique et institutionnel de la gestion foncière (origine et situation des politiques, réformes de la gouvernance, définition et mise en œuvre des politiques) ;
- les opportunités de changement (réformes en cours ou en débat, interventions de chaque catégorie d'acteurs y compris les bailleurs de fonds, état de la recherche) ;
- la pertinence et la viabilité des pistes de réforme ou d'intervention (impact social et environnemental, viabilité économique et institutionnelle).

• Les principes définis par l'Union européenne

Les principes définis par l'Union européenne¹¹⁰ constituent un cadre de référence, au-delà des pays membres et de la commission, qui les ont adoptés :

- Les réformes des politiques foncières sont toutes spécifiques. Les bailleurs de fonds devaient appuyer des processus sur mesure, ancrés dans les contextes sociaux et institutionnels, en évitant les schémas préconçus.
- Les réformes des politiques foncières sont des processus complexes qui nécessitent un engagement de l'État et un appui de toute la société. L'appui des bailleurs doit n'être ni dogmatique, ni intrusif, avec en préalable, une bonne information sur les contextes locaux.
- L'appui des bailleurs de fonds doit s'accompagner d'un dialogue au plus haut niveau avec l'État pour favoriser débats et coordination entre les ministères.

109. Land Equity, 2009.

110. European Union, 2004.

- Les réformes sont des processus de long terme qui réclament une approche itérative. Les bailleurs doivent donc les accompagner sur une longue période. Des approches coordonnées aident à surmonter le risque de retrait anticipé de l'un des bailleurs.
- Des réformes juridiques conscientes des enjeux de genre sont essentielles, bien que non suffisantes, pour sécuriser l'accès à la terre tant des femmes que des hommes.
- Les bailleurs doivent contribuer à une meilleure compréhension des intérêts et des stratégies en présence afin d'encourager la recherche de solutions consensuelles.
- Les bailleurs accompagnent la conception et la mise en œuvre des réformes, en mobilisant la recherche et en favorisant le débat sur les retours d'expérience et les questions émergentes.
- L'appui à un programme doit être précédé d'une évaluation de ses risques en matière d'exclusion accrue des femmes, des pauvres, ou de dépossession de minorités ethniques ou de peuples indigènes.

• **Sept principes complémentaires à ceux de l'Union européenne**

Il est possible d'énoncer sept autres principes que devraient respecter les interventions :

- Éviter une « logique de l'offre » fondée sur les conceptions ou compétences des bailleurs de fonds et non sur les demandes nationales. Mélanger appui aux politiques foncières et promotion des techniques, matériels et savoir-faire du pays donateur est souvent la source d'investissements inadaptés et inutiles.
- Appuyer des démarches nationales et des projets acceptés par les populations concernées. Sans consensus sur les orientations, les projets les plus pertinents vont s'enliser, se heurter à d'innombrables résistances, à des détournements de finalité.
- Définir en fonction de la maturité du débat sur le foncier, selon que les problèmes à traiter et les solutions à adopter, sont ou non identifiés et partagés. Parfois, les interventions peuvent appuyer certains acteurs qui cherchent à faire reconnaître un problème ou à favoriser l'information du public. Elles peuvent aussi accompagner la réflexion sur une réforme ou sur un outil de gestion.
- Veiller à l'ancrage institutionnel de l'intervention et à ce qu'il induit. Les organismes publics chargés du foncier ont souvent une lecture des problèmes qui est fonction de leur mandat, de leur discipline, de leurs logiques institutionnelles. Il n'existe pas toujours un cadre consensuel au sein duquel s'inscrire : l'une des fonctions de la coopération peut être de faciliter son émergence.
- Éviter de promouvoir des transferts de technologie (cadastres, SIF), des réformes juridiques (codes fonciers, fiscalité) ou institutionnelles (modernisation des administrations) ou des réformes de procédures (attribution ou enregistrement des droits, régularisation foncière) sans tenir compte des traditions juridiques locales et de la capacité des institutions à accompagner les changements dans la durée. Échapper aux modèles implicites suppose la maîtrise de toute une gamme de références internationales et une bonne connaissance du pays.
- Prendre au sérieux les conditions de réussite que sont le calendrier et la progressivité, la conduite des processus de réforme institutionnelle et les besoins en formation.

- Permettre d'éviter les démarches contradictoires compromettant le pilotage des réformes par les institutions nationales. Chaque bailleur a sa politique, ses instruments, son équipement (en termes de modalités de préparation et de financement d'actions, de rythme de réactions, etc.) pour répondre aux différentes questions.

L'apport de la France en matière de politiques foncières

Comparée aux institutions multilatérales et à certaines institutions de coopération bilatérale, la Coopération française a des moyens financiers limités mais elle dispose de plusieurs atouts dans les pays qu'elle connaît le mieux :

- Elle peut s'appuyer sur le capital que représente l'histoire foncière française et européenne. La France a connu des modes de gestion du foncier plus variés que le code civil ne semble l'indiquer. Son développement s'est fondé sur les progrès de la production paysanne. Elle a su créer des institutions de régulation foncière (politique des structures, habitat social, aménagement territorial) et associer les organisations agricoles dans la conduite des politiques.
- Elle bénéficie d'une longue expérience de travail dans plusieurs régions du monde. Elle possède un capital de recherche et d'expertise, à travers ses instituts, ses bureaux d'études et ses centres de recherche dans différents pays¹¹¹.
- Depuis une vingtaine d'années, la Coopération française s'est investie dans le champ du foncier avec des résultats reconnus. Elle a contribué à plusieurs innovations majeures : l'adressage, les registres fonciers urbains, les plans fonciers ruraux, les marchés ruraux de bois énergie. Elle a apporté un appui institutionnel dans plusieurs pays.

Cependant, la Coopération française n'a pas suffisamment contribué au débat international sur la question foncière. Elle a privilégié les interventions dans un cadre bilatéral, là où des actions concertées entre bailleurs auraient été nécessaires. De plus, son engagement aux côtés des organisations de la société civile intervenant sur le foncier est récent et demeure hésitant.

• Sur l'Afrique de l'Ouest rurale, une contribution privilégiée

Depuis 1996, le comité technique Foncier et Développement a contribué à la réflexion sur les politiques foncières, d'abord en Afrique rurale, puis, plus largement, en s'étendant à l'urbain et aux autres pays depuis 2005. Rassemblant experts, chercheurs de différentes disciplines et agents de l'aide française, le comité a progressivement construit une conception partagée des questions foncières, ancrée dans l'état des connaissances et dans l'expérience pratique. Il a coordonné plusieurs synthèses et recherches sur les questions foncières, il pilote les actions transversales de la Coopération française sur le foncier. Il a initié le site internet *foncier et développement* (www.foncier.developpement.org) pour rendre les connaissances accessibles à tous les acteurs.

111. Les instituts français de recherche qui relèvent conjointement du MAE et du ministère en charge de la Recherche.

Ces travaux ont enrichi les débats sur les politiques à la lumière des acquis de la recherche, en particulier sur les pratiques foncières locales, faisant émerger un cadre d'analyse original. Ils sont utilisés pour la formation et ils stimulent la recherche foncière francophone¹¹².

La Coopération française, en coordination avec les coopérations allemande et britannique, s'est investie dans le processus d'élaboration du *Policy Research Report* de la Banque mondiale et a contribué à la reconnaissance de la question des droits locaux. La France a, par ailleurs, joué un rôle moteur, avec la Coopération britannique, pour initier l'élaboration des *Lignes directrices* de l'Union européenne. Enfin, des relations suivies ont été établies avec le *Millennium Challenge Corporation* (MCC) autour d'interventions au Burkina Faso, au Bénin et à Madagascar.

• Contribution accrue aux programmes multilatéraux sur le foncier urbain

La coopération française en urbanisme et aménagement est longtemps restée cantonnée à l'Afrique subsaharienne francophone et dans le domaine des institutions (redéfinition du cadre légal et réglementaire, réformes des codes domaniaux et fonciers) et de l'administration foncière (mise en place de cadastres ou autres SIF). Cependant, depuis le début des années 2000, elle est associée aux activités de *Cities Alliance*, créée par la Banque mondiale et les Nations unies, au côté d'autres coopérations bilatérales. La question foncière est au cœur de ses deux grands programmes : *Stratégie de développement des villes* et *Villes sans bidonvilles*.

Des relations de travail suivies existent, par ailleurs, en particulier dans la recherche, avec le programme ONU-Habitat (participation à la réflexion sur la sécurité de la tenure depuis le milieu des années 1990, à la rédaction des *Global Reports on Human Settlements* et à l'organisation des trois premiers forums urbains mondiaux). La recherche française est également associée à la réflexion de la Banque mondiale sur les politiques, la gestion et l'administration foncière. Longtemps établies à un niveau individuel (participations de chercheurs aux symposiums, séminaires et réunions d'experts sur la recherche urbaine et les questions foncières), ces relations ont été récemment consolidées sur le plan institutionnel.

Propositions de positionnement de l'aide française

On peut identifier dans les actions soutenues par la Coopération des lignes de force qui dessinent une « approche française » : reconnaître la diversité des situations et des normes foncières, mener des actions adaptées au contexte socio-économique des pays, accompagner la maturation des choix politiques, sans ingérence mais en favorisant les démarches inclusives, travailler en coordination avec les autres bailleurs de fonds.

Elles sont pertinentes, mais insuffisamment effectives. Les expliciter, les systématiser, mieux les inscrire dans le consensus qui émerge au niveau mondial, sont ainsi les axes essentiels autour desquels peut se bâtir une stratégie de coopération sur le foncier.

112. Cf. le colloque international *Les nouvelles frontières de la question foncière*, organisé à Montpellier en mai 2006.

• Des axes de travail à développer

Parmi les bailleurs de fonds, un consensus existe sur trois principes à respecter dans la définition et la conduite des programmes :

- assurer la croissance et le développement économique ;
- assurer un accès équitable au sol au plus grand nombre et sécuriser les droits sur la terre ;
- préserver l'environnement dans une perspective de développement durable.

Conformément à ces principes et à la *Déclaration de Paris* (OCDE, 2005), le livre blanc propose comme objectif à l'aide française la promotion d'une gouvernance démocratique du foncier. Gouvernance et sécurisation sont complémentaires : la sécurisation des acteurs locaux renvoie au traitement de la pluralité des normes tandis que la gestion de celle-ci fait intervenir les mécanismes de la gouvernance foncière. Il propose de porter attention à la sécurisation foncière, d'appuyer les démarches nationales de débat public, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques inclusives et efficaces de gestion des terres en milieu rural et urbain.

Ces deux axes sont en cohérence avec l'état des connaissances et avec le consensus international en construction. Ils se situent en continuité des actions engagées. Ils se placent en accompagnement du débat public, à travers des processus concertés d'élaboration de politiques foncières et dans l'accompagnement de leur mise en œuvre, ce qui suppose une volonté politique et un accord sur les finalités. Une telle démarche gagnerait à ne pas se situer exclusivement dans un cadre intergouvernemental. Face au poids des lobbies, un appui aux organisations de la société civile impliquées dans les actions sur le foncier est indispensable.

Travailler ainsi en accompagnement des initiatives de l'État et de la société civile suppose de s'inscrire dans les dynamiques sociales et politiques des pays concernés, à travers des processus de renforcement des capacités des différents acteurs. Ceci nécessite des instruments de programmation et des outils financiers avec l'exigence de continuité et de réactivité.

Le livre blanc propose que la Coopération française, en articulant son intervention avec celle des autres bailleurs, intègre les questions foncières dans les diagnostics pays et l'élaboration des *documents cadres de partenariat* (DCP) avec les pays. La Coopération française met en avant, dans chaque pays, trois thèmes prioritaires, négociés avec l'État, qui concentrent l'essentiel des moyens afin que la question foncière et son degré de priorité soient débattus dans les négociations sur la stratégie de partenariat. S'il est logique que le foncier ne constitue un thème prioritaire que lorsque les États en font la demande, il est aussi important que les dimensions foncières des entrées sectorielles (développement rural, aménagements et urbanisme, décentralisation, etc.) et que la dimension politique inhérente aux politiques foncières soient prises en compte de façon systématique, et fassent l'objet de traitements adéquats. En particulier, aucun projet d'aménagement ne devrait être financé sans que son volet foncier ne soit traité.

Le livre blanc propose que, dans chaque pays, les interventions portent une attention particulière aux axes et programmes donnant la priorité aux objectifs suivants :

- Renforcer les capacités des acteurs publics, gouvernements locaux et associations, en particulier les organisations paysannes et les organisations d'habitants, à participer au débat public et à la gestion foncière. Au-delà de l'accès à l'information, il s'agit de leur permettre de construire leur diagnostic, leurs propositions, et d'être capables de les argumenter.

- Renforcer les capacités nationales de recherche et d'expertise, publiques et indépendantes, susceptibles de contribuer à la connaissance des enjeux, à l'élaboration et au suivi des politiques. La conception et la mise en œuvre des politiques foncières requièrent une connaissance des situations locales et une capacité d'évaluation. Il est important qu'une expertise indépendante puisse être mobilisée par la société civile. Ceci pourrait faire l'objet d'un programme pluriannuel de formation à destination de cadres et d'experts. Un appui institutionnel aux réseaux qui animent le débat sur le foncier devrait aussi être apporté.
- Soutenir les initiatives de débat sur les politiques foncières à l'échelle de chaque pays, dans une optique inclusive. Une politique partagée suppose un accord suffisant sur le diagnostic et sur les grands axes d'action. Un tel accord ne va pas de soi. L'objectif est que les populations, rurales ou urbaines, souvent exclues des instances de débat, soient impliquées dans des processus participatifs. Cela requiert un investissement dans la durée. L'intervention de la Coopération française au Mali entre 1991 et 2005 en est une illustration.
- Apporter un soutien à l'élaboration concertée de politiques foncières. De tels processus demandent du temps, de la méthode et des moyens. Derrière le terme de *participation*, on rencontre trop souvent des processus bâclés ou instrumentalisés. Les concevoir et les mettre en œuvre de façon rigoureuse suppose une volonté politique et un cadre institutionnel sain, ainsi que des moyens et des savoir-faire.
- Apporter appui et expertise opérationnels à l'élaboration des politiques foncières, favoriser le transfert d'expérience, en particulier en matière de gouvernance, apporter un appui à des approches innovantes de sécurisation foncières. Des politiques foncières renouvelées demandent des innovations, juridiques, institutionnelles, méthodologiques. Ces innovations doivent être conçues, testées, adaptées, puis mises en œuvre à grande échelle.
- Appuyer l'expérimentation d'approches innovantes pour la gouvernance foncière et territoriale, la régulation des marchés des droits sur la terre, etc. portées par les habitants ou l'État. Contribuer à résoudre la question centrale de la sécurité de la tenure et améliorer l'administration foncière dépend de la pertinence des outils d'intervention et des procédures. Des projets expérimentaux peuvent jouer un rôle dans la mise au point de tels outils, dans l'identification de leurs conditions de viabilité et dans le développement des capacités opérationnelles nécessaires à un changement d'échelle.
- Améliorer les liens entre recherche et expertise dans le débat sur la définition et la mise en œuvre des politiques foncières et contribuer à développer les synergies entre recherche et pratique, indispensables dans les diagnostics initiaux et la conception des projets.
- Promouvoir l'évaluation des impacts des réformes proposées. Ce sont des opérations complexes, aux enjeux multiples. Leurs postulats peuvent être démentis par la pratique. Elles peuvent avoir des effets pervers pour certaines catégories d'acteurs. Un suivi d'impact socio-économique et sociopolitique, mené par des équipes indépendantes, devrait être prévu. La coopération internationale a une responsabilité particulière à cet égard. Promouvoir l'évaluation des impacts implique d'en préciser les principes, de proposer des

indicateurs¹¹³, de mobiliser les moyens nécessaires. La culture de l'évaluation reste trop rare. Il faut la développer et assurer une contribution plus systématique aux débats internationaux¹⁰⁴. De telles actions gagneront en efficacité si elles s'appuient sur des actions d'ampleur régionale.

- Améliorer l'accès à l'information et favoriser les échanges d'expériences pour l'élaboration des politiques foncières (*policy briefs*, ateliers régionaux, partage d'expériences...). Tous les acteurs ont besoin d'alimenter leurs analyses et leurs positions avec une information diversifiée. Or, l'accès en est souvent difficile, tant pour les milieux professionnels que pour les populations concernées.
- Offrir des opportunités d'échanges d'expérience entre acteurs, à l'échelle régionale. La connaissance des processus et des innovations à l'échelle régionale enrichit les réflexions et les débats menés à l'échelle nationale. Séminaires régionaux et ateliers d'échanges contribuent à développer les échanges d'expériences au niveau régional. L'objectif n'est pas de faire connaître les actions soutenues par la France, mais de faire partager les expériences et les réflexions. Il s'agit de décloisonner les approches, entre pays, entre actions soutenues par différentes coopérations, entre langues française et anglaise, etc.
- Développer les connaissances en initiant des chantiers de recherche thématiques et comparatifs, sur des questions insuffisamment connues. L'analyse des situations et des dynamiques joue un rôle essentiel pour enrichir le débat sur les politiques foncières. Des chantiers de recherches thématiques, au niveau régional ou sous-régional, peuvent contribuer à préciser les questionnements et à évaluer leurs implications politiques.
- Contribuer à un décloisonnement entre les approches juridiques, urbanistiques et socio-économiques et techniques (systèmes cadastraux et systèmes d'information foncière). Plus que dans d'autres pays, on note dans les pays francophones un cloisonnement persistant entre ces différentes approches qui fragilise la capacité à mettre en pratique à grande échelle les démarches innovantes.
- Renforcer le pool français de compétences sur le foncier. La contribution française à la réflexion est portée davantage par des personnes occupant des positions institutionnelles diverses que par un réseau ayant une base durable. Les actions menées doivent être l'occasion d'élargir le pool de compétences.
- Mettre en œuvre toutes ces orientations suppose que la Coopération française ait une capacité d'action dans la durée, qu'elle ne soit pas dépendante de projets à court terme dont le renouvellement est soumis à de nombreux aléas ou à des changements de priorité.

• Proposition de création d'un groupe d'échange au niveau de l'Union européenne

Lors de l'élaboration du *Policy Research Report* de la Banque mondiale, GTZ, DFID et Coopération française ont contribué de concert aux ateliers régionaux de préparation. Sous l'égide de la Commission européenne, un groupe de travail a commandité l'élaboration des *Lignes directrices* sur les politiques foncières. Ces expériences ont confirmé l'intérêt d'une

113. Quan, 2006 ; World Bank, 2007.

114. International Fund for Agriculture and Development, 2007.

concertation régulière entre acteurs européens de la coopération sur le foncier. Malgré un accueil favorable, les *Lignes directrices* n'ont pourtant guère été diffusées et ne sont disponibles qu'en anglais. L'intérêt montré par les États membres ne s'est pas encore traduit dans les faits.

Le livre blanc suggère donc d'institutionnaliser dans l'Union européenne un espace de dialogue sur les questions foncières dans les pays du Sud, en créant un groupe informel d'échanges. Il établirait des liens réguliers entre les institutions intervenant sur le foncier. Il aurait une fonction d'observation et de réflexion. Son objectif serait d'harmoniser les interventions des bailleurs, tant au niveau européen qu'à celui des agences de coopération et institutions financières.

Il permettrait d'engager avec les autres bailleurs une réflexion sur les obstacles rencontrés dans les interventions et de proposer des réponses appropriées. Il renforcerait la contribution française aux débats internationaux et pèserait davantage sur la réflexion et les actions menées par les institutions internationales. Une présence plus active auprès des institutions multilatérales serait nécessaire, parallèlement à la relance de la réflexion européenne pour mettre en œuvre les recommandations des *Lignes directrices* de l'UE sur le foncier.

- **Deux conditions : renforcement du pool français de compétences sur le foncier et maintien du comité technique « Foncier et Développement »**

La contribution française à la réflexion et aux actions sur le foncier est davantage le fait de personnes occupant diverses positions institutionnelles que d'un véritable réseau ayant une base institutionnelle durable. Un tel objectif requiert un renforcement en nombre du pool français de compétences sur le foncier. Les actions de formation des assistants techniques et des agents en poste dans les SCAC et les agences AFD viendraient en complément.

Une coordination plus efficace entre acteurs français, le décloisonnement entre recherche et action, une meilleure articulation entre opérations de terrain et réflexion stratégique, une plus grande implication dans les débats internationaux, justifient la continuité de l'existence du Comité technique « Foncier et Développement », sur une base pluriannuelle.

ANNEXE A

Illustrations à l'appui du livre blanc

A.1. Deux conflits politiques à dimension foncière

- **Exemple de la Côte d'Ivoire**

En Côte d'Ivoire, le conflit qui a abouti pendant plusieurs années à la quasi-partition du pays résulte d'une compétition politique pour le pouvoir lors de la succession d'Houphouët-Boigny. Mais il s'enracine aussi dans une double crise économique profonde.

En milieu rural, la fin du front pionnier et la chute des cours provoquent une crise du modèle de développement de l'agriculture de plantation (café, cacao), fondé, depuis les années 1940, sur l'extension permanente des plantations et le recours massif à la main-d'œuvre migrante (ivoirienne et en provenance des pays sahéliens). La saturation foncière induit des pressions sur les relations entre migrants et autochtones et une remise en cause des modes d'installation de ces migrants fondés sur des logiques de « tutorat » avec des familles autochtones. En milieu urbain, l'ajustement structurel provoque une crise économique et l'échec des stratégies d'installation urbaine de jeunes issus du monde rural. Rentrant dans leurs zones d'origine en situation d'échec, ils poussent à rejeter les migrants pour récupérer des terres.

L'instrumentalisation politique de ces tensions pousse à une polarisation entre autochtones des zones forestières et migrants de la savane ou des pays du Sahel, recoupant les conflits pour le leadership politique, même si elle ne correspond que partiellement aux enjeux locaux (où les migrants maliens ou burkinabé sont parfois mieux perçus que les migrants ivoiriens). Crises économiques et instrumentalisation politique se conjuguent pour provoquer des expulsions violentes « d'étrangers » et la remise en cause des modes d'accès à la terre des migrants, largement promus auparavant par l'administration. Réservant l'accès à la propriété aux seuls Ivoiriens, la loi foncière de 1998 s'inscrit dans ce durcissement identitaire. Elle fait fi de la réalité des transactions foncières (fréquents achats de terre par des migrants) et ouvre des opportunités aux autochtones pour légitimer les retraits de terre. La révision de la loi foncière fait partie des accords de Marcoussis, qui devaient permettre de résoudre le conflit et elle est toujours revendiquée par une partie des acteurs.

• Exemple du Guatemala

Le Guatemala a connu, entre les années 1960 et 1996, une violente guerre civile qui a fait plus de 200 000 morts et un million de déplacés. Ancienne colonie espagnole, le Guatemala avait accédé à l'indépendance en 1821, sous la direction d'une oligarchie foncière qui contrôlait l'essentiel des terres, en expropriant les indigènes et en marginalisant les populations indiennes, tant économiquement que politiquement. Dès la fin du XIXe siècle, des compagnies américaines contrôlent une part importante de l'économie et de l'agriculture. Les investissements étrangers sont favorisés dans les années 1930. Ainsi United Fruit Company possédait 40 % des meilleures terres, les chemins de fer, le téléphone, le télégraphe, les ports. Au total, 2 % de la population contrôlaient 70 % des terres.

Un régime démocratique voit le jour pour la première fois en 1944 et une réforme agraire est promulguée en 1951, qui remet en cause les intérêts des grands propriétaires fonciers et des multinationales américaines. En 1953, il décide d'exproprier United Fruit de 947 km² de terres incultivées (environ 40 % des terres qu'elle possédait), en les indemnisant sur la base de la valeur déclarée sur les registres fiscaux, et 100 000 familles bénéficient de la redistribution foncière. En 1954, un coup d'État organisé par les États-Unis et des pays voisins, au nom de la lutte contre le communisme, met en selle une dictature, qui va durer jusqu'en 1984 à travers une série de coups d'État.

Dans les années 1960, suite à l'échec d'une tentative de putsch, des militaires lancent une guérilla. Les questions foncières et indigènes, puis la répression féroce de l'armée et des groupes paramilitaires élargissent le soutien à la guérilla. Le retour progressif de la démocratie, à partir de 1984, permet une lente résolution du conflit. Des accords de paix sont signés en 1996, qui prévoient entre autres une reconnaissance du caractère multiethnique et pluriculturel du pays, des modalités de réinstallation des personnes déplacées, une réforme agraire et une réforme fiscale. Les accords de paix reconnaissent que le règlement de la question des terres est une condition de paix ; ils prévoient la création d'un fonds pour les terres, la distribution de terres agricoles aux paysans pauvres et la confiscation des terres non utilisées ou illégalement obtenues. Ils prévoyaient également le prélèvement d'un impôt foncier. La création du fonds foncier Fontierras est la mesure la plus importante que le gouvernement guatémaltèque ait adoptée.

Selon un modèle de réforme agraire assistée par le marché, elle accorde des prêts bonifiés aux paysans voulant acheter des terres. Dix ans après, les résultats sont très minces : les moyens financiers accordés par l'État sont faibles mais, surtout, il y a peu d'offre de terres, et, quand elles existent, elles sont de médiocre qualité. Faute de fiscalité foncière dissuasive, les propriétaires fonciers n'ont pas intérêt à vendre. La question foncière n'est donc pas résolue et cette situation fragilise les accords de paix.

A.2. Réforme agraire, collectivisation, décollectivisation au Vietnam

Dès le début de la guerre d'indépendance, en 1945, le parti socialiste vietnamien a commencé une réforme agraire pour répondre aux inégalités d'accès à la terre et renforcer sa base sociale. Au Nord-Vietnam, une réforme agraire intégrale était ainsi réalisée à la fin des années

1960. Parallèlement à des travaux hydro-agricoles pharaoniques réalisés dans le delta du fleuve Rouge pour généraliser la double culture de riz, les terres ont été collectivisées dans le double but « d'avancer dans la réalisation du socialisme » et de rendre possible le progrès technique (irrigation gravitaire sur de grandes surfaces, parcelles de grande taille, etc.).

La production agricole était réalisée par des brigades de travail au sein de coopératives villageoises les familles conservant l'usage du jardin et des mares de leur maison. Comme partout ailleurs, la productivité était faible, les efforts des agriculteurs se concentrant sur leur jardin. Avec la fin de la guerre, en 1973, l'impasse de la collectivisation est devenue évidente : l'effort de guerre ne pouvait plus expliquer les faibles rendements et la quasi-disette.

Le gouvernement a expérimenté en 1986, puis généralisé en 1993, une redistribution des terres, remarquablement égalitaire, sous la forme de droits d'usage transmissibles et cessibles, d'une durée de 20 à 50 ans. Un boom de la production agricole a immédiatement suivi ces réformes et une agriculture familiale intensive et dynamique est aujourd'hui consolidée.

Dans les collines et les montagnes (les zones dites « de minorités »), la collectivisation avait été moins radicale et la redistribution foncière plus inégale ; en outre, la politique de privatisation des terres, efficace dans les rizières de vallée, pose problème pour les zones forestières et les terres de pente. Au Sud-Vietnam, la politique de collectivisation n'a été menée qu'après la réunification, de façon très limitée, et l'agriculture paysanne est toujours restée dominante.

A.3. Politiques agricoles et concentration foncière en Uruguay

L'ouverture commerciale des années 1990 et la création du Mercosur ont eu un fort impact sur les petits pays comme le Paraguay et l'Uruguay. Plus de 95 % du PIB agricole du Mercosur est réalisé par le Brésil et l'Argentine. Les petits agriculteurs familiaux ne peuvent pas concourir à conditions égales et il n'y a pas d'harmonisation des politiques publiques agricoles et commerciales. De nombreuses terres ont été achetées par des investisseurs étrangers. Cela a commencé par des investissements argentins sur le littoral, pour le soja et le blé, avant de s'étendre vers l'intérieur, avec des entreprises nord-américaines et européennes de sylviculture. Durant les cinq dernières années, un agriculteur sur trois a vendu ses terres, soit 4,5 millions d'hectares ont été vendus, sur 16 millions d'hectares cultivables (soit plus de 25 %), dont une grande part achetée par des investisseurs étrangers, des fonds de pension achetant jusqu'à 200 000 hectares !

Politique de libéralisation commerciale, absence de politique agricole et investissements étrangers induisent un processus de forte concentration des terres : ces 40 dernières années, 40 % des agriculteurs ont disparu, dont la plupart étaient des agriculteurs familiaux. Au cours des années 1990 et de 2000 à 2003, une forte crise économique a eu lieu dans le sud de l'Amérique latine, provoquant une forte migration des campagnes vers les villes puis, à partir de 2000, vers les États-Unis et l'Union européenne¹¹⁵.

115. Entretien avec Fernando Lopez, secrétaire général de la Commission nationale de développement rural, Uruguay, Inter-réseaux (<http://www.inter-reseaux.org>).

A.4. De fortes spécificités régionales

Bien que les aspects de la question foncière diffèrent selon les contextes, de grandes tendances peuvent être dégagées par ensemble continental.

En Asie du Sud-Est, les pays à économie de marché connaissent des inégalités foncières plus ou moins fortes, la question de la réforme agraire étant cruciale aux Philippines, par exemple. Un certain nombre de pays (Vietnam, Cambodge, Laos) se sont engagés dans une transition vers une économie de marché, libérale au Cambodge, plus contrôlée au Vietnam où des droits d'usage de long terme ont été affectés aux ménages. Le Laos a proposé aux populations des droits d'usage en milieu rural et une propriété privée en milieu urbain.

La Chine a aussi fait le choix de délivrer des droits d'usage aux ruraux. La rapidité du développement économique a accentué les fortes polarisations entre la frange côtière du Pacifique, qui concentre l'industrie et a connu une urbanisation fulgurante, et l'intérieur du pays. Le boom immobilier aboutit à la restructuration complète des quartiers existants. La ruine de l'ancienne industrie rurale et la baisse du prix des produits agricoles provoquent un gigantesque exode rural : plusieurs centaines de millions de paysans sont ainsi des migrants sans attache qui travaillent sans autorisation dans les villes.

En Afrique subsaharienne, la situation varie selon l'histoire coloniale. L'Afrique australe (et de l'Est dans une moindre mesure) a connu une forte colonisation agricole, aboutissant à une agriculture duale, grandes exploitations « blanches » modernisées et petite agriculture noire reléguée sur les terres marginales. Ce dualisme perdure, l'indépendance ou l'accès de l'élite noire au pouvoir ayant abouti au maintien de l'agriculture blanche ou à la récupération de ces exploitations par la nouvelle élite. La question de la réforme agraire reste d'actualité alors que la différence de niveau technologique entre ces deux agricultures rend peu évidente une simple redistribution. Ailleurs, l'essentiel de la production agricole est prise en charge par une agriculture familiale plus ou moins modernisée, sur la base de droits fonciers locaux non reconnus juridiquement. Les réformes actuelles visent à reconnaître ces droits. Les zones pastorales sahéennes subissent la concurrence de l'agriculture qui marginalise les pasteurs et rend difficile le maintien de l'accès aux points d'eau et aux couloirs de transhumance. En milieu urbain, l'essentiel de l'extension urbaine s'est faite sur des quartiers irréguliers, plus ou moins lotis et équipés, en recourant aux filières « néo-coutumières » de production de l'habitat.

Au Maghreb et au Moyen-Orient, le droit islamique joue un rôle important dans les législations foncières. Des États forts ont organisé la croissance urbaine, ce qui n'a pas empêché le développement de bidonvilles et de quartiers irréguliers. En milieu rural, les plantations (agrumes, dattes, etc.) coexistent avec une agriculture familiale orientée vers le marché. Dans les zones pastorales, les modes locaux de gestion des pâturages perdurent.

En Amérique latine, la colonisation a produit des structures foncières duales avec, dans les plaines, un système latifundiaire, dans les zones indiennes, une agriculture paysanne communautaire, et, dans les régions forestières, des populations extractivistes. Les inégalités foncières sont fortes sauf là où les révolutions du début du XX^e siècle ont procédé à des réformes agraires. La question foncière et la question indienne ont joué un rôle important dans les mouvements révolutionnaires des années 1970-1989 (Pérou, Guatemala). L'émergence de mouvements indigénistes, liant la question de l'identité et les revendications sur les terres et les ressources naturelles, est un événement majeur de la dernière décennie, dans des pays comme la Bolivie, l'Équateur et la Colombie.

En Océanie, la situation est très différente dans les pays issus de colonies de peuplement européen, où les peuples mélanésien ont été relégués dans des réserves, et dans les autres. En Nouvelle-Calédonie, une politique de redistribution des terres a été engagée, dans le cadre des accords de Nouméa. Dans les États indépendants, quand le pouvoir des autorités locales sur les populations est fort (Fidji, Vanuatu, etc.), le pouvoir coutumier joue un rôle important, reconnu constitutionnellement et les autorités coutumières ont la responsabilité de gérer les terres.

A.5. L'attribution administrative de terrains pour l'habitat en Afrique de l'Ouest francophone

Après la décolonisation, les nouveaux États indépendants se sont appropriés les prérogatives foncières de l'État colonial. Maître du sol, l'État attribue les terrains urbains aux ménages qui en font la demande. Au nom de la « justice sociale » ou pour « lutter contre la spéculation », le terrain n'est pas vendu mais concédé sous le régime du « permis d'occuper » autorisation administrative précaire et révocable. Le « permissionnaire » verra son droit confirmé – voire transformé en titre de propriété – s'il « met en valeur » le terrain conformément à un cahier des charges établi par l'administration et s'il acquitte les charges, taxes et frais divers représentant le « prix » du terrain. Ce prix administré est inférieur de 5 à 20 fois aux prix du marché foncier qui continue de fonctionner, y compris dans les pays où il est, ou a été, interdit et réprimé.

Les citadins qui ont un accès privilégié à l'administration vont donc s'efforcer d'obtenir un terrain au prix administré pour le revendre ensuite sur le marché, même si cette opération n'est pas autorisée ou requiert une autorisation préalable ou est soumise à conditions : mise en valeur, respect d'une certaine période de temps après attribution. Le profit réalisé est partagé entre l'attributaire du terrain et les agents de l'administration en charge de la gestion foncière (géomètres de l'administration, directions des Domaines et du Cadastre), qui sont les premiers bénéficiaires de la corruption qui mine l'administration foncière¹¹⁶.

La solution serait que l'État renonce à son monopole foncier. Or, les intérêts en jeu sont tels que c'est rarement le cas. Une enquête réalisée dans dix pays d'Afrique subsaharienne francophone en 1999¹¹⁷ révèle qu'à cette date, seul le Mali s'était engagé dans cette voie malgré les pressions des institutions financières internationales.

A.6. L'accès à l'eau et le contrôle des pâturages dans la zone sahélienne

Dans les pâturages sahéliens, l'appropriation des puits par ceux qui les ont fait creuser permet un contrôle indirect des pâturages attenants (inexploitables sans eau en saison sèche). L'eau d'un puits ne peut être utilisé sans autorisation, mais celle-ci n'est jamais refusée : la disponibilité fourragère variant beaucoup dans le temps et l'espace, d'une année à l'autre, chacun aura besoin d'accéder aux ressources contrôlées par d'autres. Par contre, en fonction de la taille

116. Durand-Lasserve, 1993.

117. UNCHS b, 1999.

du troupeau et de la disponibilité en eau et en fourrage sur les espaces qu'il contrôle, le chef de fraction autorisera le troupeau à séjourner plus ou moins longtemps.

Contrôle de l'eau et contrôle indirect des pâturages se conjuguent ainsi avec des logiques de mobilité et de réciprocité, permettant une valorisation optimale de ressources aléatoires. Ces modes traditionnels de régulation sont souvent fragilisés par l'intervention de l'État.

A.7. Conditions d'émergence et de maintien d'une gestion en commun

Ces conditions¹¹⁸ relèvent de la nature de la ressource, des caractéristiques sociales du groupe, de ses règles internes, des rapports à l'État. Aucune d'elle n'est impérative : ce sont des conditions favorables. Au-delà des différences de présentation d'un auteur à l'autre, on peut retenir :

- des ressources relativement rares, ayant un enjeu important ou essentiel pour les acteurs, et où les réponses individuelles sont coûteuses ou inefficaces ;
- des droits exclusifs, sur un espace clairement délimité, pour des ayants droit identifiés ;
- un système de règles, légitime, flexible, garanti par un système d'autorité ;
- des ayants droit partageant des principes communs de vie sociale ;
- une indifférence ou un appui explicite de l'État.

De telles règles sont facilitées lorsqu'elles relèvent de groupes sociaux peu différenciés, partageant un ensemble de principes sur la vie sociale¹¹⁹. Cela correspond aux cas suivants :

- l'existence d'un consensus sur l'usage en commun (sinon les plus puissants ont en général la capacité d'imposer une privatisation) ;
- la répartition des coûts et des revenus liés à cette ressource est acceptée par le groupe (sans être nécessairement égalitaire, elle n'est pas remise en cause).

Du point de vue du rapport à l'État, les conditions politiques favorables relèvent de deux situations opposées :

- des cas d'indifférence, où les sociétés locales poursuivent assez librement leurs modes autonomes de gestion des ressources, lorsque l'État ne peut pas ou ne veut pas affaiblir les autorités locales et/ou établir d'autres systèmes de règles ;
- des cas où, au contraire, l'État reconnaît et appuie les systèmes locaux.

118. Lavigne Delville *et al.*, 2001.

119. Mathieu et Freudenberg, 1998.

A.8. Terres privées, terres communes en pays winye (Burkina Faso)

En pays winye, au centre-ouest du Burkina Faso¹²⁰, les structures foncières ne peuvent se comprendre qu'à partir de l'histoire du peuplement. C'est l'effort investi pour exploiter un espace qui détermine les droits. Les familles fondatrices, arrivant dans un espace vierge, procèdent à un pré-partage de la brousse. Les défricheurs détiennent des droits individuels complets (sauf le droit de vendre). À la génération suivante, si la terre est disponible, elle est répartie entre les fils. Les champs communs sont ceux qui ont été hérités et sont donc possession commune des descendants. Les individus peuvent développer, à côté, de nouveaux champs, soit sur des jachères appartenant à leur lignée, soit sur de nouvelles portions de brousse qu'ils défrichent et sur lesquelles ils ont des droits plus exclusifs. Lorsque toute la terre cultivable est défrichée, la structure foncière est stabilisée et les prêts entre lignées permettent d'ajuster les surfaces cultivées aux besoins et capacités de chaque groupe. Il y a donc une mosaïque de droits de culture sur des champs communs à une lignée et sur des champs contrôlés par les groupes de descendants.

Les barrages de pêche dans les marigots peuvent être propriété individuelle. Par contre, la pêche dans les mares est une ressource commune à un ensemble de villages liés par des alliances politiques datant du XVIII^e siècle : en fin de saison sèche, les maîtres des eaux organisent de grandes pêches collectives auxquelles participent tous les villageois.

A.9. Régulations coutumières, marché et démographie

Dans les zones cotonnières du Sud-Mali, la culture du coton a connu une extension spectaculaire : les rendements ont triplé depuis les années 1950. La culture attelée et les engrais sont généralisés; les paysans ont largement recours au crédit. Pourtant, l'accès à la terre continue à relever de logiques coutumières à l'exception des franges périurbaines.

Dans le Sine Saloum, au Sénégal, zone de fortes densités de population, intégrée depuis plus d'un siècle dans les cultures de rente, mais où les cultes agraires et l'autorité lignagère restent puissants, il n'y a pas de ventes de terres, et les chefs de lignage continuent à réaliser des ajustements entre les dotations foncières des ménages en fonction de leurs besoins. Les migrations dans les « terres neuves » du Sénégal oriental ont abouti à la fondation de nouveaux territoires lignagers, les ajustements fonciers se faisant en fonction des allers et retours de membres des familles. À l'inverse, la conjonction d'une société aristocratique anciennement convertie à l'islam, de la culture de l'arachide et des crises liées à la sécheresse explique, semble-t-il, l'extension du marché de la terre en pays haussa¹²¹.

120. Jacob, 2007.

121. Raynaut, 1997.

A.10. Villes d'Afrique : les limites de la gestion coutumière

Le principal inconvénient des formes coutumières de production foncière tient à l'absence d'enregistrement des actes de vente¹²². Toutefois, même dans les cas où elles ne sont pas reconnues, les filières coutumières d'accès au sol urbain garantissent souvent une meilleure sécurité de la tenure que celle des autres filières informelles. De ce point de vue, la reconnaissance par la communauté elle-même ou par le quartier est souvent considérée comme plus importante que la reconnaissance par les pouvoirs publics. Il arrive toutefois que la sécurité de la tenure ne soit pas assurée. C'est le cas lorsque plusieurs possesseurs coutumiers font valoir un même droit sur un même terrain, ou que les membres d'une communauté coutumière contestent la légitimité d'une vente faite en leur nom, ou qu'un même terrain a été vendu à plusieurs acheteurs différents. Les possesseurs coutumiers peuvent aussi entrer en conflit ouvert avec les pouvoirs publics au sujet du statut du sol, de son usage ou de la légitimité de la revendication.

L'une des plus grandes faiblesses du système coutumier est sa difficulté à produire des terrains équipés, même sommairement. La sécurité de la tenure améliore au contraire la qualité à la fois du logement et des services urbains. Les lotissements néo-coutumiers proches des zones urbanisées, destinés à une population à revenus moyens, tiennent compte, dans leur plan, de l'installation ultérieure d'équipements (tracés urbains, réserves foncières) alors que, dans les lotissements les plus éloignés, destinés à la clientèle la plus pauvre, il n'est souvent rien prévu. L'objectif des lotisseurs néo-coutumiers est d'opérer le plus vite possible et à moindre coût.

Le modèle d'occupation et d'usage de l'espace qui prévaut dans les lotissements coutumiers est souvent incompatible avec les objectifs d'une planification à long terme. La multiplication des lotissements non planifiés et non équipés en périphérie des villes compromet tous les projets d'urbanisme. L'absence d'équipement conjugué à une mauvaise desserte est responsable, au moins en partie, d'une sous-occupation de nombreux quartiers périphériques. Le marché coutumier contribue ainsi à l'étalement urbain. L'accroissement du prix du sol sur les terrains proches de la zone urbanisée, joint à l'absence de toute règle contraignante hors des limites administratives des agglomérations, favorise l'expansion spatiale de quartiers à faible densité.

Les filières coutumières de production de terrains pour l'habitat continuent de répondre à l'essentiel de la demande des groupes à bas revenus. Toutefois, elles tendent à devenir moins accessibles aux tranches de revenus les plus bas, qu'elles soient formellement reconnues (Ghana et Ouganda), bénéficient d'une reconnaissance de fait et soient encadrées par l'administration (Bénin) ou non reconnues (Cameroun, Sénégal). En termes politiques, la contradiction fondamentale inhérente à toutes les politiques d'amélioration du fonctionnement des filières néo-coutumières tiennent en deux points :

- si ces filières sont formellement reconnues, et non simplement tolérées, il est probable qu'elles perdront leurs principaux avantages pour les populations à bas revenus (rapidité, simplicité et faible coût) ;
- si elles ne sont pas reconnues, les pouvoirs publics perdent toute possibilité d'influer sur leur évolution et d'en corriger les insuffisances.

A.11. Le tutorat entre migrants et autochtones en Afrique de l'Ouest rurale

En Afrique de l'Ouest rurale, la possession de la terre revient aux lignages autochtones, qui ont fondé le lieu et défriché la forêt. Les « étrangers » (dans les termes locaux, c'est-à-dire les familles arrivées après cette répartition de la brousse) sont accueillis par un tuteur autochtone qui « les installe », c'est-à-dire leur octroie un emplacement pour construire une maison et des terres à cultiver : « *On ne refuse pas la terre pour se nourrir* ». Le droit de culture ainsi octroyé sur le patrimoine foncier du tuteur est à durée indéterminée : il dure tant que « l'étranger » est là et qu'il respecte les normes villageoises ; il se transmet aux descendants, moyennant une cérémonie. C'est une sorte de « prêt à durée indéterminée », ou de « don limité » au sens où la terre revient dans le patrimoine du tuteur en cas de départ, et où le tuteur peut, en théorie, reprendre la terre en cas de besoin. Il se matérialise chaque année par une contrepartie symbolique, le don au tuteur de quelques épis, symbole que le droit de cultiver a été octroyé par le tuteur.

Ce tutorat est le fondement de rapports entre migrants et autochtones. Avec le temps, il évolue souvent vers un don (dès lors que le don d'épis s'étiolle, que la transmission aux enfants se fait sans cérémonie, sans avoir besoin de redemander). Lorsque la pression sur la terre s'accroît, il peut évoluer vers une location lorsque les contreparties versées, de symboliques deviennent plus importantes et plus normées.

A.12. L'impossible codification des droits délégués en Afrique de l'Ouest

« L'installation » liée au tutorat n'est qu'une des formes de relations foncières. Une étude sur les droits délégués en Afrique de l'Ouest¹²³ montrait ainsi qu'il existe selon les sites entre quatre et douze modalités de transfert non définitif de droits de culture, marchands ou non. Cette gamme d'arrangements répond aux différents cas de figure en fonction des relations interpersonnelles et des types de terre ou de cultures concernées. Elle est évolutive. Les prêts de court terme et l'héritage deviennent dominants lorsque l'accès à de nouvelles terres à défricher devient rare, et la monétarisation de l'économie s'étend aux relations foncières. Des contrats spécifiques peuvent aussi apparaître pour des cultures nouvelles. Cette diversité rend difficile la normalisation des contrats de « faire-valoir indirect ».

123. Lavigne Delville *et al*, 2001.

A.13. Cadastre et informalité des transferts dans les zones rurales en Haïti¹²⁴

En Haïti, une partie des terres a fait l'objet de plans cadastraux et de titres, depuis deux siècles. Le dispositif administratif de gestion foncière fait appel à des arpenteurs et des notaires. La procédure légale pour une transaction comprend la délimitation de la parcelle par un arpenteur, la rédaction d'un titre par un notaire, et l'enregistrement à l'*Office des contributions*.

Les paysans gardent précieusement tous les papiers officiels (état-civil, titres de propriété, etc.). Pourtant, ils sont pour la plupart, en situation d'insécurité juridique, qu'ils soient occupants sans titre, occupants avec des titres vieux et abîmés, ou sous seing privé, ou encore qu'il existe une superposition de plusieurs actes authentiques pour une même terre. Par ailleurs, les terres restent en indivision alors même qu'elles sont, de fait, partagées entre les héritiers.

Seules les familles les plus aisées peuvent suivre la procédure légale. Pour les autres, un simple procès-verbal d'arpentage, voire un contrat sous seing privé, sert de preuve, le titre initial (« titre maître ») ne pouvant être transféré en cas de partage de la parcelle. Malgré l'existence d'un dispositif formel d'enregistrement des transferts en milieu rural, il y a donc une forte déconnexion entre les titres (le légal), et la réalité.

A.14. Associer les habitants au processus de régularisation et d'aménagement

Le meilleur exemple d'une telle pratique est celle du « land-sharing », littéralement « partage du terrain », mise en œuvre en Thaïlande dans les années 1980-1990 et plus récemment en Inde. Le principe est le suivant : les occupants illégaux d'un terrain négocient avec le propriétaire du terrain la restitution d'une partie de celui-ci en échange du droit de rester sur la partie du terrain qui n'a pas été restituée. Le propriétaire récupérera la partie du terrain dont la valeur commerciale est la plus élevée (par exemple les fronts de rue) en évitant une confrontation avec la communauté qui l'occupe, ou une longue et coûteuse action en justice.

Les occupants se regrouperont sur la partie du terrain qui n'a pas été rétrocédée au propriétaire foncier, en acceptant à la fois une densification de leur habitat et l'accession à la propriété du sol. Même si le prix de cession du terrain est inférieur au prix du marché, l'opération de « land-sharing » aura pour conséquence un accroissement important de leurs dépenses d'habitat.

De telles opérations requièrent l'action coordonnée de cinq groupes d'acteurs : les communautés concernées (qui doivent avoir de la cohésion et un bon niveau d'organisation), le propriétaire foncier, une société d'aménagement, une institution financière et souvent une ONG d'intermédiation qui coordonne les négociations entre ces acteurs. Elles requièrent également une administration efficace, disposant de suffisamment de ressources financières et humaines. Peu de pays se sont donc engagés dans de tels projets et, même en Thaïlande où des efforts

importants ont été déployés¹²⁵, ces projets sont restés expérimentaux. Ils n'en offrent pas moins, à terme et sous certaines conditions, une alternative intéressante de sécurisation foncière.

A.15. Les limites des politiques de plafonnement de la propriété

Une loi sur le plafonnement de la propriété a été adoptée par la quasi-totalité des États de l'Union indienne en 1976. La *Urban land (Ceiling and Regulation) Act* (ULCRA) fixait, selon les villes, la superficie maximale de terrains qu'un individu avait le droit de posséder. Les propriétaires de surfaces excédentaires étaient expropriés et indemnisés par l'État. Les terrains ainsi récupérés devaient être affectés à des projets d'habitat destinés aux groupes à bas revenu et/ou utilisés pour la mise en place de services urbains essentiels.

À quelques exceptions près (Visakhapatnam et Vijayanda), cet objectif n'a pas été réalisé faute de mécanismes institutionnels d'accompagnement appropriés¹²⁶. Souvent, il s'est avéré contre-productif en soustrayant au marché des terrains urbanisables, dans l'attente du règlement de litiges entre les États et les propriétaires. La loi a finalement été abolie en 1998, dans le cadre de la politique de libéralisation mise en œuvre à partir du milieu des années 1990, afin de relancer l'activité du secteur de la promotion privée.

Le Sri Lanka a tenté de mettre en place une réforme plus radicale encore au début des années 1970, combinant réforme foncière (*Land Reform Act*), contrôle des loyers (*Rent Act*, 1972) et loi sur le plafonnement de la propriété (*Ceiling on Housing Property Law*, 1973). Elle limitait la propriété privée individuelle du sol et du logement dans les zones urbaines. Les propriétaires de terrains et de logement en excédent étaient indemnisés avec des bons du trésor. Ces mesures ont eu peu de résultat du fait de la difficulté des pouvoirs publics à gérer les terrains et le parc immobilier ainsi récupérés, et à orienter la stratégie d'investissement des promoteurs. Ce train de réformes sera abandonné avec le retour au pouvoir de la droite libérale en 1978.

A.16. Participation populaire et décentralisation en Bolivie¹²⁷

Dans le contexte de l'ajustement structurel imposé par le FMI, la Bolivie a adopté deux lois qui ont eu un impact significatif et inattendu sur l'évolution sociale et politique du pays : la *loi sur la participation populaire* en 1994 et la *loi de décentralisation administrative* en 1995.

- Elles responsabilisent les municipalités et leur transfèrent une part significative des ressources fiscales, avec une redistribution plus large vers les municipalités rurales. Les ressources de « coparticipation » sont doublées et atteignent 20 % des ressources fiscales.

126. Banerjee, 2002.

127. Merlet, 2002.

- Elles reconnaissent l'existence d'*organisations territoriales de base* (communautés paysannes, peuples indigènes, etc.), organisées selon leurs coutumes ou leurs statuts et elles leur permettent d'obtenir la personnalité juridique, devenant ainsi des sujets de droit et les acteurs prioritaires de la participation populaire. Elles vérifient par le biais d'un comité de vigilance que les recettes de la participation populaire sont investies équitablement au profit de la population urbaine et rurale.

Alors que l'État bolivien s'était construit en tournant le dos à la réalité indigène, ces lois ont permis la reconnaissance des droits des populations indiennes. Elles ont contribué à la participation politique croissante de leurs représentants, jusqu'à l'élection d'Evo Morales à la présidence de la République, chose inimaginable il y a quelques décennies.

Toutefois, ces processus de décentralisation sont rarement descendus jusqu'au niveau des communautés rurales et ils ont suscité peu d'initiatives productives. Ils n'ont pas été accompagnés de mécanismes permettant la construction de nouveaux mécanismes de gouvernance, n'ont pas conduit à l'émergence de projets territoriaux, ni à la constitution de capacités locales suffisantes. C'est toujours un des problèmes clefs que rencontre la politique foncière de reconduction communautaire de la réforme agraire et la politique forestière du gouvernement actuel.

Les revendications territoriales s'expriment dès lors surtout sur des bases identitaires, qui se traduisent aujourd'hui par des tensions politiques et ethniques très fortes et préoccupantes.

A.17. Des expériences de régulation des marchés fonciers ruraux en Europe¹²⁸

L'Europe a accumulé une vaste expérience dans le domaine des politiques de régulation de la taille des exploitations agricoles. Il s'agissait de conserver, tout en les modernisant, des systèmes de production familiaux et de leur donner les moyens d'exprimer leur potentiel afin qu'ils contribuent de façon significative au développement économique et/ou à l'autosuffisance alimentaire. Ces politiques ont globalement bien fonctionné. Elles ont été plurielles et variées. Elles se sont étalées sur plusieurs siècles, depuis le XVIII^e pour le Danemark, jusqu'à la fin du XX^e en France, dans des contextes économiques et sociaux différents. Dans certains cas, ce furent de véritables politiques publiques, mises en place par les États. Dans d'autres cas, la politique a été plus implicite, s'appuyant par exemple sur des évolutions du cadre juridique ou de la politique fiscale, sans intervention directe de l'appareil d'État. Ces interventions n'ont jamais fait l'objet de politiques européennes communes ; elles sont restées nationales.

Un certain nombre d'entre elles concernent directement la régulation des marchés fonciers, comme les quelques exemples qui suivent en attestent.

Très tôt le Danemark a mis en place des interventions visant à éviter le morcellement comme la concentration excessive des terres. Une loi sur le fermage a été adoptée, tout en donnant la priorité au faire-valoir direct.

En Italie, une réforme agraire a été mise en place après la seconde guerre mondiale pour réduire le poids des grandes propriétés du Sud ; des mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement des marchés fonciers pour les petits exploitants. La *Caisse pour la formation de*

la *petite propriété agricole* achetait des terres, les divisait si nécessaire et les revendait aux agriculteurs individuels ou associés en coopérative avec des prêts à taux réduit.

En France, les politiques de régulation des marchés fonciers ruraux ont porté à la fois sur les marchés locatifs, avec la promulgation de la loi sur le fermage en 1945, et sur les marchés fonciers, avec les mesures de contrôle des structures et la mise en place des SAFER (*sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*) en 1960.

La loi sur le fermage permet de limiter le pouvoir du propriétaire sur le fermier et d'établir des mécanismes de régulation du montant de la rente foncière. L'accès à la terre est garanti dans la durée pour l'exploitant (neuf ans minimum). Le preneur a droit au renouvellement de son bail. Sous réserve d'avoir été agriculteur pendant au moins trois ans et d'exploiter le fonds en vente pour lui-même, le locataire est prioritaire pour acheter la terre si le propriétaire souhaite la vendre. Cette loi a joué un rôle important dans le développement agricole des dernières décennies, les exploitants préférant souvent louer plutôt qu'acheter des terres. Les surfaces affermées ont eu tendance à s'accroître.

Les SAFER, sociétés anonymes à but non lucratif, ont pour mission « d'améliorer les structures agricoles, d'accroître la superficie de certaines exploitations et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs ». Elles peuvent acquérir des terres qu'elles doivent revendre ou échanger dans les cinq ans. Pour ce faire, elles peuvent se substituer à l'acquéreur lors d'une vente (droit de préemption). Pour ce faire, tout projet de vente d'une terre doit être notifié à la SAFER par le notaire. Si la SAFER considère que le prix indiqué est trop élevé par rapport au marché habituel, elle peut demander la révision de prix par le tribunal. Le vendeur peut accepter ou refuser en retirant le bien de la vente. Ce droit de préemption n'est donc effectivement exercé que sur 1 à 2 % des surfaces agricoles mises en vente. L'efficacité du dispositif dépend également des conditions d'accès au crédit des candidats à l'achat. Globalement, le système s'est révélé efficace, avec des limites dues au manque de pluralisme syndical jusqu'en 1981.

A.18. La réforme des *ejidos* au Mexique

Au Mexique, la réforme de 1992 vise à consolider les droits des paysans, à distribuer des titres de propriété individuels, et à promouvoir un marché foncier, afin d'accroître la productivité de l'agriculture. Elle s'inscrit dans un cycle de réformes et contre-réformes, engagé depuis le milieu du XIX^e siècle. Suite à la révolution zapatiste, le Mexique a mené une réforme agraire répondant à l'accélération considérable de la concentration foncière qui avait eu lieu après la politique de privatisation des terres de la fin du XIX^e siècle. Les terres expropriées sont rétrocédées à des *ejidos* (des communautés locales créées par la réforme) ou aux communautés indigènes. Les paysans disposent de droits d'usage transmissibles, mais sans droit de vendre.

La réforme de 1992 a permis l'attribution de droits fonciers aux ejidatarios qui le souhaitent. Elle visait à étendre le marché foncier, avec toutefois des restrictions aux ventes à l'extérieur de l'*ejido*. L'analyse des impacts de cette politique révèle cependant des effets inattendus. Le plus souvent, les droits d'usage des paysans étaient déjà sécurisés, à travers l'appartenance à l'*ejido*, même s'ils n'étaient pas enregistrés, et on n'observe guère d'impact sur les stratégies d'investissement. Il existait déjà un marché dynamique de la location, sur lequel la réforme n'a guère eu d'impact, et quelques ventes de terre, enregistrées au niveau de l'*ejido* sous la forme

d'une réaffectation de terres, pour leur donner une forme légale. Les ventes sont devenues plus nombreuses, mais les paysans restent méfiants, par peur de voir ressurgir les inégalités foncières. Paradoxalement, elles sont aussi moins sécurisées, car les procédures ne sont pas claires.

La réforme, bien conçue, a intégré des mécanismes de résolution des conflits. Elle est relativement réussie, en particulier son volet de distribution des titres individuels, même si son impact réel est moins important que prévu.

ANNEXE B

Quelques actions de la Coopération française

B.1. Vingt-cinq ans de réflexions et d'actions sur le foncier

La question foncière a préoccupé de longue date la Coopération française, mais c'était au départ de façon connexe, par rapport à son impact sur des stratégies d'intervention à vocation économique ou d'aménagement (périmètres irrigués, urbanisme, etc.)¹²⁹. L'interrogation spécifique sur le foncier remonte au début des années 1980, avec la sollicitation de la recherche et l'initiative des premiers colloques scientifiques consacrés en France à la question foncière, en particulier le colloque de Saint-Riquier (1980) qui déboucha sur l'ouvrage *Enjeux fonciers en Afrique noire*¹³⁰. Cependant, au-delà de l'intérêt manifesté, il n'y eut pas de suite directe. Par contre, diverses opérations de terrain ont intégré les questions de foncier.

En milieu urbain, différentes expériences de régularisation foncière ont lieu et des innovations introduites dans la gestion urbaine (adressage, registres fonciers urbains, etc.) ont eu des incidences foncières. En milieu rural, la « gestion de terroir » aborde le foncier sans toujours le traiter. Les aménagements hydro-agricoles posent la question du foncier : sa sécurisation est un des enjeux de la restructuration de l'Office du Niger, au Mali où, à la suite de la transition démocratique, l'AFD soutient une série d'études sur le foncier, puis la création d'un Observatoire.

La préoccupation réapparaît au milieu des années 1990 : la question foncière en Afrique commence à prendre de l'importance, à la confluence des politiques d'ajustement structurel et de libéralisation économique, avec les politiques de privatisation des terres qui y ont été associées. D'un côté le discours sur la privatisation et l'enregistrement des terres reprend de la vigueur ; de l'autre, les projets « gestion de terroir » avaient montré l'enjeu des régulations foncières locales et soutenaient d'autres approches de sécurisation des droits locaux. En Côte d'Ivoire puis au Bénin, les Plans fonciers ruraux (PFR) sont expérimentés. Le MAE soutient aussi un projet d'enregistrement des terres en Mauritanie, dans un contexte sociopolitique tendu.

129. La recherche française a de longue date travaillé sur les questions foncières, tant en milieu rural qu'urbain. De nombreuses monographies de l'Orstom ont traité des questions foncières, contribuant à accumuler un capital de connaissances.

130. Le Bris E, Le Roy, E. et Leimdorfer F. édts, 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Orstom-Karthala.

Désireux de faire le point sur les différentes approches, le ministère de la Coopération crée en 1996 un comité « *Pilotage foncier rural* » regroupant agents de la Coopération, experts et chercheurs de différentes disciplines pour produire une « analyse comparative des différentes approches » et éclairer le ministère. Dans le cadre de l'Initiative franco-britannique, des travaux sont menés avec l'ODA puis le DFID et l'IIED. Plusieurs étapes se succèdent : état des lieux (un rapport de synthèse : *Foncier rural, ressources renouvelables et développement* et trois ouvrages collectifs¹³¹) ; approfondissement (*Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles*¹³²) ; débat (séminaire régional *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*¹³³) ; contributions aux politiques multilatérales (contribution aux *Lignes directrices* de l'Union européenne)... Le comité devient, dix ans après, le comité technique *Foncier et Développement*. Il s'élargit aux problématiques urbaines. D'une entrée économique (sécuriser pour réduire les conflits et favoriser l'investissement), la problématique évolue vers les questions de gouvernance (la sécurisation foncière comme dimension de l'État de droit ; la gestion foncière comme dimension de la décentralisation et de la gouvernance démocratique).

Dans l'intervalle, la Coopération française s'est particulièrement impliquée dans trois axes :

- *l'expérimentation de démarches innovantes : Plans fonciers ruraux* (Côte d'Ivoire, Bénin, Burkina Faso) ; démarches de gestion négociée des ressources naturelles (Gelose à Madagascar, gestion négociée dans les pays du Sahel) ; marchés-ruraux de bois-énergie (Mali) ;
- *l'appui institutionnel à des processus de réforme*, en particulier au Niger (code rural), à Madagascar (Office national de l'environnement Gelose puis Programme national foncier), au Burkina Faso (Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural) ;
- *la production de références et de stratégies contribuant au débat sur les politiques foncières et de gestion des ressources naturelles* (diverses actions du comité technique).

L'existence d'un dispositif pérenne de présence dans les pays, l'expertise accumulée par les agents de la Coopération, les chercheurs et les experts français sur les pays francophones, permettent une action dans la durée, ou au moins un accompagnement de la réflexion sur le foncier, comme ce fut le cas au Mali avec l'organisation d'un *atelier national sur le foncier et la décentralisation* en novembre 1992, puis une *Conférence nationale sur le foncier rural* début 1993, suivi de la création d'un Observatoire du foncier mobilisant les meilleurs chercheurs maliens sur le sujet, avec un financement de l'AFD et débouchant sur une série d'ateliers régionaux permettant un riche débat qui aura contribué à la prise en compte des situations locales par les acteurs de l'administration et aboutira à un Atelier national en 2001 et, pour finir, à

131. MAE, 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, ministère des Affaires étrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p. 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. Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, interventions publiques et dynamiques locales*, Karthala URED, 357 p. Cubrilo M. et Goislard C., 1998, *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*, ministère de la Coopération/Karthala.

132. Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.Ph., Chauveau J.P., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux* ; GRET/IRD/IIED, 207 p.

133. 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, 172 p.

l'élaboration d'une *Loi d'orientation agricole* promulguée en 2006, où la question foncière était clairement posée.

B.2. Démarches de sécurisation foncière : quatre innovations

• Une alternative au cadastre fiscal : l'adressage

La réalisation d'un cadastre a longtemps été considérée comme indispensable à la mise en place d'une fiscalité foncière, en dépit de l'expérience historique de la plupart des pays développés où l'impôt foncier est très antérieur à tous les cadastres. En outre, dans des pays où la création d'un cadastre est assimilée à une opération de régularisation foncière à grande échelle, elle se heurte à la complexité des procédures, souvent entretenue par les agents de l'administration.

Faute de pouvoir identifier les abonnés, les services publics (eau, électricité) ont été les premiers à constituer leur propre adressage. Mis au point avec le soutien de la Coopération française au début des années 1980, l'adressage permet de localiser les ménages vivant dans les quartiers, y compris dans les quartiers informels, à partir d'une identification systématique des rues et des portes (codification des rues et des entrées, cartographie à jour de la ville « réelle », panneautage des rues et numérotation des entrées, indexation informatique).

En localisant les habitants, l'adressage simplifie le travail des administrations et des services urbains sans avoir à se prononcer sur le statut juridique des résidents. Sans soulever les questions des droits, il permet d'établir une fiscalité foncière fondée sur l'occupation il fournit des bases pour la localisation des infrastructures et la collecte des redevances. C'est donc un outil de gestion foncière, qui permet de construire une image de la ville réelle, avec une utilité fiscale immédiate, sans attendre une éventuelle régularisation foncière.

Sur le moyen terme, le fait de payer l'impôt contribue en outre à la cristallisation des droits fonciers des occupants, dans une logique de création de la propriété « par le bas » puisque *de facto*, les reçus donnés aux résidents constituent des preuves de l'ancienneté de leur occupation. L'adressage ouvre ainsi la voie à une future régularisation foncière. Des opérations d'adressage ont été menées ou sont en cours à l'initiative de la Banque mondiale dans les villes de 15 pays d'Afrique, avec l'appui d'autres bailleurs de fonds. D'autres opérations sont projetées ou en cours en Amérique latine, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Asie¹³⁴.

• Les grandes trames d'équipement, nouvelle procédure d'aménagement

Face aux limites de la planification urbaine classique, fondée sur des schémas directeurs, et à la carence de la production de terrains aménagés, par manque de ressources des villes et de capacité contributive des ménages, la Coopération française a promu dès les années 1980-1990 une approche en termes de « grande trame d'équipement », anticipant les réflexions actuelles sur la planification stratégique. Cette approche innovante propose de définir, à la

134. Farvacque-Viktovic *et alii*, 2005.

périphérie des villes, dans les zones soumises à la pression urbaine, un maillage de voies délimitant des espaces ouverts à l'urbanisation et des équipements sommaires.

La mise en valeur des terrains à l'intérieur de chacune des grandes mailles est assurée par divers acteurs privés ou parapublics (sociétés d'économie mixte). Elle obéit à un cahier des charges peu contraignant, offrant un prix du sol accessible aux ménages à bas revenus qui s'adressent habituellement aux opérateurs informels. Une partie des terrains peut faire l'objet d'opérations de promotion privée ; elle peut également intégrer des lotissements dits *coutumiers*, initiés par les communautés rurales vivant dans les zones périurbaines, les pouvoirs coutumiers bénéficiant du droit de vendre des parcelles à l'intérieur du périmètre inclus dans la grande trame.

Cette démarche a été mise en œuvre au Cameroun, en Guinée, en Côte d'Ivoire. Une approche directement inspirée de l'expérience française est aujourd'hui promue par la Banque mondiale.

• La base d'une fiscalité foncière locale : les registres fonciers urbains

Les collectivités locales manquent cruellement de ressources financières pour faire face à leurs obligations et aux attentes de leurs habitants. Les bases fiscales sont faibles, une partie importante des actifs n'est pas recensée et ne peut être taxée, le taux de recouvrement des taxes existantes est faible. Les *registres fonciers urbains* (RFU) sont des outils pour améliorer les recettes fiscales des communes, à partir d'une fiscalité foncière. Fondée sur des taux modérés, mais une base élargie grâce à une identification exhaustive des biens, cette fiscalité apporte des ressources significatives aux communes, avec un bon rendement par rapport au coût de collecte.

Le RFU se compose d'un registre et d'une base cartographique sommaire, permettant de définir la taxe à payer par chaque occupant, et d'émettre les bordereaux. En s'appuyant sur l'occupation, il évite les problèmes liés au statut juridique de la parcelle. Par contre, du point de vue des usagers, payer l'impôt et recevoir la quittance est la preuve de l'occupation, et peut servir à sécuriser les droits d'occupation, tant vis-à-vis des tiers que vis-à-vis de la commune ou de l'État. La contrepartie de la fiscalité est ainsi une marque de reconnaissance de l'occupation qui, sans avoir de valeur juridique, contribue à consolider le statut de l'occupant. En outre, une taxe annuelle incite à mettre en valeur ou à céder des terrains non utilisés. La fiscalité foncière peut ainsi être un outil au service de la consolidation des droits fonciers « par le bas »¹³⁵.

Mis au point au Bénin, et diffusés dans la majorité des grandes villes du pays, les RFU ont abouti à l'accroissement significatif des recettes fiscales et des revenus des communes. Cependant leur mise en œuvre a été jusqu'ici trop dépendante des agences externes et insuffisamment appropriée par les équipes municipales.

135. « Le développement des registres fonciers urbains (RFU), au Bénin, semble une bonne pratique à suivre. Non seulement on fait rentrer l'impôt, mais on travaille à la clarification de l'appropriation des espaces urbains. En effet lorsque les occupants, même sans aucun titre, de parcelles urbaines, auront dû payer une taxe foncière pendant plusieurs années, il deviendra difficile de prétendre qu'ils n'ont pas de droit d'être reconnu comme propriétaires ; une simple réforme législative suffira, sans avoir à engager des coûts administratifs : il suffira alors de décider que les reçus fiscaux constituent une présomption suffisante de propriété en l'absence de preuve contraire » (Comby et Gerber, 2007).

• **Les plans fonciers ruraux (PFR) : une identification des droits**

Là où les risques d'insécurité liés au dualisme juridique sont forts et où les marchés fonciers sont actifs avec de nombreux acteurs externes à la communauté locale, la formalisation des droits fonciers locaux peut être utile. Mais ces droits ne relèvent souvent pas d'une propriété individuelle. En outre, les conflits portent plus sur la nature des droits détenus que sur les limites de parcelle. Dès lors les démarches cadastrales classiques, qui mettent l'accent sur le relevé des limites et l'identification du propriétaire, sont inopérantes. Enregistrer les droits fonciers locaux suppose une démarche adaptée, prenant en compte leur diversité.

Les démarches de Plan foncier rural (PFR) sont nées en Côte d'Ivoire puis ont été expérimentées au Bénin, au Burkina Faso et dans une moindre ampleur en Guinée. Il s'agit d'une démarche pragmatique d'identification et de cartographier les droits fonciers, tels qu'ils font consensus à l'échelle locale, avec une approche systématique, fondée sur des enquêtes contradictoires entre voisins. Les méthodes d'enquête mises au point, comprennent :

- une délimitation contradictoire des limites,
- un levé de la parcelle,
- une enquête sociofoncière,
- la rédaction d'un procès-verbal.

D'une approche topographique au départ, l'enquête a progressivement affiné ses dimensions socio-foncieres afin de saisir les droits fonciers en cohérence avec les conceptions locales. Le risque est grand sinon de renforcer certains droits au détriment d'autres.

Dès lors que la législation le permet, les droits identifiés peuvent bénéficier d'une reconnaissance juridique, par exemple sous forme de « certificats fonciers », transmissibles et cessibles, valant preuve de droit jusqu'à preuve contraire devant un tribunal. La documentation graphique (la carte parcellaire) et littérale (le registre des détenteurs de parcelle) servent alors de base d'information pour une gestion foncière à l'échelle des communes (avec parfois, comme au Bénin, une gestion de base assurée au niveau villageois). Les plans fonciers ruraux sont plus qu'un cadastre simplifié : ils prennent en compte et restituent les droits tels qu'ils sont vécus.

La législation foncière ivoirienne de 1998 s'en est inspirée en intégrant le principe de certificats fonciers, individuels ou collectifs, sur les droits coutumiers, mais elle a vidé l'approche PFR de son sens en imposant un passage à l'immatriculation dans les trois ans après la délivrance des certificats. Le Bénin l'a totalement intégrée dans la loi portant régime foncier rural, en décidant que les terres rurales « objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques locales » sont reconnues comme des terres privées.

B.3. Références à l'appui des axes stratégiques proposés

Un certain nombre d'actions soutenues par la Coopération française ces dernières années sont cohérentes avec les axes stratégiques proposés dans la partie 4 du livre blanc et elles illustrent bien les thématiques que pourraient inclure les programmes d'action.

• Favoriser l'accès à l'information, les échanges et les apprentissages

Favoriser l'accès à une information de qualité, accessible, diversifiée

Qu'ils soient agents de l'État, experts ou consultants, représentants d'organisations paysannes ou d'habitants, etc., tous les acteurs des politiques foncières ont besoin d'alimenter leurs analyses à partir d'une information diversifiée. Or, l'accès à cette information est souvent difficile. La littérature grise sur les démarches, les réussites et les échecs, est peu accessible.

Cadres légaux et institutionnels de la gestion foncière en Afrique (1998-2000 et 2008)

Tout en partageant une même tradition juridique, les différents pays d'Afrique noire francophone ont fait des choix spécifiques en termes de gestion des terres et des ressources naturelles. Il est souvent difficile d'avoir accès à une présentation synthétique, mais complète, des dispositifs en la matière. Pour en donner une perspective comparative, le MAE a financé en 1999-2000 la production d'une série de fiches pays, principalement d'Afrique francophone, et d'une analyse de synthèse, publiés par le *Programme de développement municipal* (PDM). Ces fiches proposent en quelques pages une présentation synthétique du cadre légal et réglementaire concernant le foncier, la gestion des ressources naturelles et la décentralisation, et du dispositif institutionnel de gestion des terres et des ressources naturelles renouvelables. Elles sont en cours d'actualisation et seront disponibles en ligne sur le site « Foncier et développement ».

Le site « Foncier et développement »

Financé par l'AFD, le portail « *Foncier et développement* » (www.foncier-developpement.org) est le site francophone de référence sur le foncier des pays du Sud. Lancé en avril 2007, il contribue à enrichir la réflexion sur les politiques foncières. Il est conçu autour de grandes rubriques, les unes plus analytiques, alimentés par des études scientifiques, les autres plus opérationnelles (des outils, des bases de données, des expériences). Coanimé par des spécialistes du foncier, il offre des ressources en ligne, une veille sur l'actualité et des liens avec de nombreux sites. Il contribue à combler le déficit de ressources en français sur le foncier, tout en favorisant l'accès aux ressources en anglais.

Vulgariser les concepts : des fiches pédagogiques pour les acteurs (2008-2009)

Les débats sur le foncier sont souvent obscurcis par des problèmes de terminologie, et d'insuffisante connaissance de l'état des savoirs. Ceci est encore plus vrai pour les acteurs de base, et les organisations paysannes, qui ont pourtant un rôle essentiel à jouer.

À l'initiative du *Hub rural* de Dakar, le *Land net West Africa* et Agter ont lancé sur financement AFD, en partenariat avec le Roppa (*Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest*), la production de fiches pédagogiques, visant à rendre accessibles

aux acteurs du foncier (responsables d'OP, élus locaux, agents de terrain, décideurs politiques, cadres administratifs, etc.) les principaux termes et débats de politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Ces fiches seront disponibles en ligne sur le site Foncier et développement et celui du Hub rural. Il sera publié sous forme papier, en français et dans les principales langues nationales.

Offrir des opportunités d'échanges régionaux décloisonnés entre acteurs

Chaque pays a ses enjeux et le débat foncier y connaît sa propre dynamique. Pour autant, les questions qui se posent ne sont pas sans lien, et la connaissance des processus et des innovations à l'échelle régionale, enrichit les réflexions et les débats menés à l'échelle nationale.

Sécurisation foncière des producteurs ruraux : le séminaire de Ouagadougou

La compréhension des questions foncières en Afrique a beaucoup progressé dans les années 1990. Des expériences de terrain ont tenté de réduire le décalage entre lois et pratiques, de sécuriser les producteurs ruraux, de mieux gérer les conflits. Plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont engagé des processus de réforme de leur législation foncière. Cofinancé par la Coopération française, le séminaire de Ouagadougou, en 2002, a rassemblé quatre-vingt responsables de politiques foncières, représentants d'organisations paysannes, chercheurs, élus locaux, ONG, d'Afrique de l'Ouest francophone et anglophone, pour examiner les résultats des recherches récentes et d'expériences concrètes, débattre de la sécurisation foncière, préciser les approches susceptibles d'apporter des réponses pratiques.

Atelier sur la sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Le Niger, le Bénin, Madagascar sont depuis quelques années engagés dans des politiques novatrices de sécurisation foncière rurale, fondée sur une gestion locale du foncier : ce sont les communes qui délivrent des documents juridiques attestant des droits faisant consensus à l'échelle locale. Avec des variantes, ils expérimentent une réforme profonde de leur gouvernance foncière. Pour permettre aux acteurs engagés dans ces politiques (décideurs, équipes de mise en œuvre, élus locaux) d'échanger sur leurs pratiques et d'apprendre des expériences des pays voisins, la Coopération française a initié en 2008, un atelier régional, centré sur ces trois expériences, en l'élargissant aux pays voisins.

Initier des chantiers de recherche thématiques et des capitalisations d'expérience

Analyse des dynamiques foncières, des politiques et de leurs impacts, la recherche a un rôle essentiel à jouer pour informer le débat sur les politiques foncières. La recherche a progressé au cours des quinze dernières années, mais certaines questions ont été insuffisamment traitées. Des chantiers thématiques, pluri-pays, sont donc utiles pour problématiser des questions nouvelles.

Les expériences permettent de se confronter en pratique aux défis d'une gestion foncière adaptée. Les praticiens disposent d'un capital d'expérience, trop rarement mobilisé. Des chantiers de capitalisation d'expérience permettent de questionner les hypothèses à la lumière de la pratique, de systématiser les démarches et les méthodologies. Dans les deux cas, les résultats doivent être aisément accessibles aux acteurs (niveau de langage, format, diffusion, etc.).

Régularisation des quartiers spontanés : l'expérience de Sokoura (Côte d'Ivoire)

La régularisation des quartiers spontanés est un enjeu majeur. À Aboisso, près d'Abidjan, l'*Association française des volontaires du progrès* a apporté en 1992, un appui méthodologique à un projet de désenclavement et de régularisation du quartier de Sokoura, créé par des familles expulsées lors d'opérations de lotissement dans les années 1970. À l'occasion de la préparation de la seconde phase du projet, le MAE a soutenu un travail de capitalisation de la démarche, aboutissant à une publication¹³⁶, qui a permis de contribuer au débat sur les démarches de régularisation, en Côte d'Ivoire et plus largement en Afrique.

Les procédures de délégation foncière : une recherche comparative

Les débats sur la sécurisation foncière sont largement focalisés sur les droits d'appropriation, la propriété et le titre. Pourtant, une large part des terres est exploitée par des agriculteurs qui ne disposent que de droits de culture, négociés auprès du « propriétaire » de la parcelle. Les questions de sécurisation se jouent aussi pour ces « droits délégués ».

Faisant le constat de l'absence de travaux sur cette question, le comité technique Foncier et Développement a initié en 1999-2000 une recherche comparative, sur dix pays d'Afrique de l'Ouest francophone et anglophone. Financée par le MAE et DFID, coordonnée par le Gret et l'IIED avec l'appui scientifique de l'IRD, cette recherche a mobilisé dix chercheurs nationaux. Elle a permis de mettre en avant l'enjeu qualitatif et quantitatif de ces droits délégués et leur dynamique, de mettre au point une grille d'identification et de caractérisation des arrangements institutionnels, d'identifier les points clés de leur sécurisation.

Rôle des acteurs dans les transactions, rôle des mouvements sociaux dans les politiques foncières : un appel à propositions de recherche (2007-2009)

Un volet « *opérations de recherche* » a été inclus dans le projet Appui à l'élaboration des politiques foncières. Il vise à susciter des recherches sur des questions de politiques foncières, insuffisamment traitées. Deux grands thèmes ont été proposés.

- *La dynamique des transactions foncières en milieu rural et périurbain, et le rôle des acteurs urbains.* Un certain nombre de recherches empiriques ont profondément renouvelé la compréhension des processus de marchandisation de la terre en Afrique et de la dynamique des transactions foncières. Elles montrent que le besoin d'argent est une cause fréquente de vente, ce qui donne un poids fort aux acteurs urbains. Mais cette question n'a pas été traitée systématiquement, et on manque par ailleurs de travaux sur le périurbain.
- *La production des politiques foncières et le rôle des mouvements sociaux.* De nombreux travaux analysent les effets des politiques actuelles, ou font des propositions pour des politiques alternatives. Mais on connaît peu de choses des processus de formulation des politiques foncières : quels jeux d'acteurs ? Quelles logiques d'intérêts ? Quel rôle des idées ? Quelle influence réelle des acteurs externes ? La question de l'influence des mouvements sociaux, organisations paysannes ou autres, est elle aussi rarement traitée.

136. Sécurité foncière et développement urbain, le projet Sokoura, Abidjan, Côte d'Ivoire, Collection Projets de quartiers, ministère de la Coopération/Association française des volontaires du progrès, 1992.

Suite à un appel à propositions, une quinzaine de projets ont été retenus et sont en cours de réalisation. Les résultats feront l'objet de publications en ligne.

- **Promouvoir le débat sur les politiques foncières à l'échelle nationale**

Du fait de leurs multiples dimensions, les politiques foncières nécessitent des débats publics fondés sur une bonne connaissance des situations. Selon le degré de maturité du débat, la priorité peut être mise sur l'étude de questions émergentes ou mal connues, sur l'appui à des processus de concertation, sur le renforcement d'institution qui les animent. Plus ou moins élargis, ces débats se fondent le plus souvent sur des études réalisées dans le cadre d'appui institutionnels. Ils s'inscrivent aussi dans des dynamiques propres de la société civile.

- La sécurisation des transactions foncières au Burkina Faso (1999-2000)**

À la fin des années 1990, au Burkina Faso, les conflits liés aux transactions foncières suscitaient des inquiétudes. Le débat était vif entre ceux qui souhaitaient un rapide développement des transactions marchandes et ceux qui voulaient le maintien des régulations coutumières. Pour éclairer le débat, le ministère de l'Agriculture a lancé, dans le cadre d'un appui institutionnel financé par le MAE, une étude comparative des transactions foncières dans trois zones contrastées, cette étude a permis de comprendre les modalités de développement des transactions marchandes sur la terre et d'identifier les conditions de sécurisation de ces transactions. Elle a été mise en débat lors d'un atelier national, et une synthèse a été publiée.

- Les transactions foncières en milieu rural au Cambodge (2006-2007)**

Au Cambodge, le foncier rural a été profondément bouleversé pendant la période Khmer rouge, puis l'occupation vietnamienne. La possibilité légale d'une possession puis d'une propriété privée a été reconnue en 1989 (puis avec la loi foncière de 1992 et l'article 44 de la Constitution de 1993). Alors que les redistributions des années 1980 avaient été relativement égalitaires, des transactions foncières massives et incontrôlées ont créé de fortes inégalités foncières avec l'irruption d'acheteurs urbains et/ou liés à l'État et l'émergence d'une nouvelle catégorie de paysans sans terre représentant 12 à 20 % des agriculteurs.

La loi foncière de 2001 consacre la propriété privée, et un programme de titrisation massive est mis en œuvre sur financement de la Banque mondiale avec l'assistance technique de la GTZ. Mais la réalité des « marchés fonciers » est mal connue. Initiée à la demande du ministère de l'Agriculture dans le cadre d'un *projet d'appui aux politiques agricoles*, cette étude s'est fondée sur des analyses empiriques approfondies dans quatre régions. Elle a permis de décrire la réalité de ces marchés et d'apporter des enseignements pour les corriger : opacité des transactions, intervention de courtiers, recours général à la menace ou à la corruption, ventes résultant davantage de ces pressions que des mécanismes de marché, et ne résultant donc pas principalement de la pauvreté.

- Aider les organisations paysannes à s'autodéterminer : le CNCR (2002-2005)**

Le Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France à Dakar a apporté un soutien au processus mené par le *Conseil national de coordination des ruraux* (CNCR) au Sénégal, pour définir une position des acteurs ruraux sur le foncier et mettre en débat public les propositions élaborées. Le constat de l'inadaptation de la loi sur le domaine

national de 1964 (ou de son insuffisance, un certain nombre d'outils prévus n'ayant jamais été mis en place) est largement partagé. Le *Plan d'actions sur le foncier* de 1996 a permis d'ouvrir le débat, en identifiant trois scénarios, le statu quo, la privatisation et un scénario intermédiaire, assez peu défini. Pour faire avancer le débat, et mettre en avant des propositions paysannes dans un contexte de pressions à la privatisation des terres, le CNCR a souhaité organiser un large processus d'élaboration de propositions, mobilisant les organisations paysannes et les communautés rurales. Avec l'appui de consultants nationaux, un processus remarquable d'élaboration de propositions novatrices a été mis en débat au niveau régional puis national, avec l'organisation d'un séminaire à Dakar en janvier 2004.

• **Apporter un appui institutionnel aux processus de réforme**

La réflexion sur les politiques foncières demande une continuité que ne permet pas la succession de brèves missions d'expertise. Depuis une dizaine d'années, à côté des missions ponctuelles, la Coopération française a donc apporté un appui aux processus de réforme dans plusieurs pays, sous forme de mise à disposition d'une assistance technique de longue durée.

L'appui institutionnel vise à renforcer les capacités de la structure hôte. Sur les questions foncières, plutôt qu'un appui à une organisation, l'appui institutionnel se conçoit davantage comme un appui à un processus pluri-acteur, à partir d'un lieu reconnu comme légitime pour le piloter. Cela se justifie par le caractère transversal de la problématique foncière et par le besoin de réformes inclusives, participatives et recherchant le meilleur équilibre possible entre les niveaux d'implication des différents acteurs.

Qu'il intervienne en phase de conception, de mise en œuvre ou pour le suivi-évaluation des réformes foncières, l'appui institutionnel doit être compris comme un accompagnement technique qui combine différentes postures d'assistance technique : une posture de concepteur méthodologique (appui à la conception de démarches), d'expert thématique (appui à la conception de produits techniques), de facilitateur de processus (facilitation des interrelations entre les acteurs, mise en synergie des actions) et de catalyseur (force de proposition). Mobilisant compétence thématique et savoir-faire, l'assistance technique contribue à faire émerger une stratégie fondée sur la connaissance des enjeux et des expériences ; il favorise la mise en relation des expériences de terrain et des instances de décision. Les réformes foncières s'inscrivant dans la durée, ce type d'appui vise à limiter les situations de substitution et à poser les bases favorisant la continuité et la qualité des processus de réforme « post-appui ».

Selon les cas, cet appui a porté sur l'élaboration participative d'une politique foncière rurale (Burkina Faso), sur la conception et le pilotage de la réforme foncière (PNF Madagascar) ou la mise en œuvre de la réforme, au sein de l'institution dédiée (code rural au Niger), sur la définition d'un plan stratégique urbain (Phnom Penh), etc.

Plus récemment, un nouveau type d'appui institutionnel a été expérimenté, sous la forme d'une assistance technique externalisée, localisée au sein de la plate-forme « développement rural » de Dakar, et intervenant à une échelle régionale. L'appui institutionnel s'exerce alors en réponse à des demandes d'appui émanant de différents acteurs (publics ou associatifs), sur des sujets bien identifiés. Une organisation initie la demande, mais l'assistance apportée, gratuite, n'est pas soumise à des relations de type commanditaire/prestataire de service, ce qui permet un positionnement équidistant des différents acteurs particulièrement bénéfique dans des processus de réforme foncière multi-acteurs.

Décloisonner la réflexion sur la sécurisation foncière rurale au Burkina Faso

Dans le cadre de son appui au ministère de l'Agriculture, le MAE a mis à sa disposition un assistant technique, de 2000 à 2006, sur la question foncière. À cette époque, le constat de l'inadéquation de la *Réorganisation agraire et foncière* de 1984, malgré les deux « relectures » de 1991 et 1996, était fait par la majorité des acteurs sans que ce constat soit partagé, notamment par les responsables de la politique foncière, et sans consensus sur les alternatives. Il y avait un fort cloisonnement entre les nombreuses initiatives sur le terrain, entre elles et la réflexion politique, et au sein des différentes administrations concernées par la question. Enfin, le ministère de l'Agriculture avait du mal à assurer sa fonction de tutelle des projets.

Le travail de l'assistant technique s'est structuré sur trois axes :

- faire passer le débat sur les orientations politiques avant celui sur les questions juridiques ;
- favoriser les espaces de débats informés, décloisonnés (tant au sein de l'administration qu'entre administration, experts et acteurs sociaux) et continus (inscrits dans la durée et permettant des apprentissages collectifs) ;
- construire les articulations entre projets expérimentaux et réflexion politique.

Rassemblant des représentants de différentes administrations, un groupe de réflexion informel s'est ainsi constitué sous la présidence du ministère de l'Agriculture pour réfléchir aux enjeux de la sécurisation foncière rurale, analyser les résultats d'études, discuter et arbitrer des choix politiques et opérationnels liés aux projets expérimentaux. Ces réunions régulières ont permis de construire progressivement une vision partagée des enjeux.

En 2003, ce groupe de travail est devenu un *Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural* (CNSFMR), rassemblant des représentants de sept ministères, des organisations paysannes, deux associations travaillant sur le foncier et les responsables des projets pilotes. La maturation de la question de la sécurisation foncière a permis de lancer un processus ambitieux de concertation, animé par une équipe d'experts burkinabé, et visant à dégager des orientations politiques nouvelles, pragmatiques et consensuelles pour la sécurisation foncière rurale.

Piloté par le CNSFMR, ce processus a innové par son contenu (variété des types de concertations) et son ampleur (une vingtaine d'ateliers, 2 000 personnes impliquées). Il a abouti à l'adoption en 2007 par le gouvernement burkinabé d'une *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural* (PNSFMR). La dynamique de concertations se poursuit par l'élaboration d'un projet de loi de sécurisation foncière rurale, basé sur les orientations de la PNSFMR.

• Expérimenter et institutionnaliser des approches innovantes

La question des outils et des instruments est cruciale pour passer des intentions aux pratiques. Le défi de la sécurisation foncière demande d'innover. Des projets de terrain expérimentaux, articulés à des réformes en débat ou en cours, peuvent jouer un rôle essentiel en permettant la mise au point de tels outils, en identifiant leurs conditions de viabilité et en développant des capacités opérationnelles indispensables à un changement d'échelle. Ils contribuent ainsi à définir les modalités d'« d'instrumentation » des réformes, conditions de leur effectivité.

Pour la sécurisation foncière des acteurs locaux

Des plans fonciers ruraux à la loi foncière rurale au Bénin (1992-2005)

Au Bénin, l'expérimentation des plans fonciers ruraux a démarré peu après la démocratisation, dans le cadre du Projet de gestion des ressources naturelles, cofinancé par l'AFD, la Banque mondiale et la GTZ. La première phase a permis d'expérimenter la démarche dans diverses régions et de vérifier sa pertinence pour la sécurisation foncière.

Lors de la négociation de la seconde phase, le principe d'un appui à la formulation d'une loi légalisant les PFR a été retenu. À côté d'une extension et d'une amélioration de la démarche PFR, le PGTRN (projet de gestion des terroirs et des ressources renouvelables, suite du PGRN) a été mobilisé au sein du comité national d'experts nationaux chargés par l'État de préparer un projet de loi, dont la première version a été finalisée en 2001 : elle marque une rupture avec la présomption de domanialité des terres coutumières : les terres « objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques locales » deviennent des terres privées protégées par la loi et peuvent bénéficier d'un certificat foncier à l'issue d'un PFR. Pour favoriser une mise en œuvre rapide de la loi, le PGTRN a mobilisé une expertise internationale, toujours sur financement AFD, pour élaborer un « schéma d'action pour la mise en œuvre de la loi ».

Une fois la loi votée, en janvier 2007, l'AFD a également financé l'étude de faisabilité du dispositif d'appui aux communes pour sa mise en œuvre.

Pour la gouvernance des ressources naturelles renouvelables

Les marchés ruraux de bois-énergie (Niger, Mali, depuis 1985)

En Afrique sahélienne, le bois reste une source importante d'énergie domestique. Des filières de coupe et de collecte de bois alimentent les villes, accentuant des couronnes de déforestation. Pour permettre une gestion durable de la ressource ligneuse, le Niger a défini au milieu des années 1980 sa *Stratégie énergie domestique* qui repose sur la mise en place de marchés de bois énergie. Dans les villages demandeurs, après inventaire des ressources, un plan simplifié de gestion est défini avec les populations, et un *marché rural* est mis en place. Le village détient l'exclusivité des droits de coupe sur l'espace aménagé ; il organise l'exploitation du bois par les villageois. Le bois est vendu dans les marchés autogérés, seul lieu légal de vente. Une fiscalité différentielle, perçue au niveau du marché (avec reversement à l'État) a été mise en place pour accroître l'intérêt des commerçants à s'y approvisionner.

Cette stratégie donne un moyen de contrôle sur la ressource et sur les revenus tirés de son exploitation, aux acteurs qui ont un intérêt à préserver cette ressource à long terme. La *Stratégie énergie domestique* bénéficie d'un financement de la Banque mondiale, avec une assistance technique du CIRAD. La démarche a été étendue au Mali sur financement de l'AFD.

• Renforcer les capacités nationales de recherche et d'expertise

Un appui au Groupe de recherche et d'action sur le foncier (Burkina Faso)

Dans le cadre de l'appui institutionnel au ministère de l'Agriculture, l'assistant technique a également apporté un appui institutionnel au GRAF, association regroupant des spécialistes du foncier (cadres de l'administration, chercheurs, experts privés, etc.). Principale organisation de la société civile travaillant sur le foncier, le GRAF est un lieu d'échanges. Il organise des journées annuelles de débat, met à disposition de l'information, anime des groupes de travail, etc.

Le module « foncier » de l'Institut des régions chaudes (Supagro, Montpellier)

Chaque année, les services de coopération et d'action culturelle financent des bourses permettant à des cadres africains travaillant sur le foncier de suivre le module de formation continue proposé par l'IRC à Montpellier. Ce module est l'occasion de revenir sur les politiques foncières en Afrique, d'observer la réalité de la gestion foncière locale dans le sud de la France.

La formation par la recherche

Mobilisant dix équipes de chercheurs de dix pays d'Afrique de l'Ouest francophone et anglophone, la recherche *Droits délégués sur la terre et les ressources* a été l'occasion de renforcer les capacités de recherche nationales sur ces sujets, à travers l'exploration de ce thème nouveau et l'appui méthodologique de l'IRD. Dans le cadre du PRUD (*Programme de recherche urbaine pour le développement*), de nombreux chantiers de recherche mobilisant chercheurs français et africains ont été financés sur le foncier. Ils ont permis, en particulier, d'approfondir la connaissance des filières néo-coutumières de production de l'habitat.

Définition des termes utilisés

L'objet de ce glossaire est de préciser l'acception donnée, dans le livre blanc, aux principaux termes se rapportant au foncier. On notera que certains termes ont des sens différents de ceux qu'ils auraient dans le contexte institutionnel français.

Administration foncière

Ensemble des instruments, des règles et des institutions qui permettent d'assurer la gestion foncière dans un contexte légal, social et environnemental donné.

Le terme d'administration foncière désigne plus précisément les processus visant à réguler la mise en valeur, l'usage et la conservation de la terre, la collecte des revenus provenant de sa vente, de sa concession et de sa taxation, ainsi que la résolution des conflits relatifs à son appropriation. L'administration foncière inclut donc le recueil et le traitement de l'information relative à la tenure, à la valeur et à l'usage du sol, ainsi que les tâches d'enregistrement des mutations et l'élaboration des documents cadastraux.

L'administration foncière peut être assurée par les services de l'État, mais aussi par diverses institutions, publiques, territoriales, coutumières, associatives, etc.

Cadastre

Système d'informations foncières actualisées, à la parcelle, telles que l'enregistrement des droits, les caractéristiques physiques et économiques, les usages effectifs ou autorisés. Un cadastre comprend deux types de documents : une information littérale (fichier des propriétaires, fichier des parcelles) et une information cartographique (plans cadastraux délimitant les parcelles).

Le cadastre de type français est un document à finalité fiscale qui classe les parcelles selon une typologie à laquelle correspond des bases d'imposition forfaitaire et contient les coordonnées des redevables (les propriétaires présumés).

Le cadastre de type colonial peut au contraire être défini comme l'inventaire de la propriété foncière. Il doit fournir les éléments nécessaires à la localisation du bien, à sa délimitation, à son statut juridique, à l'identification du propriétaire ou même de l'occupant).

Un cadastre peut donc avoir une ou plusieurs finalités :

- *cadastre fiscal* visant à identifier la matière imposable et les contribuables,
- *cadastre juridique* destiné à cartographier la propriété des sols,
- *cadastre technique ou urbanistique* souvent intégré à des systèmes d'information géographique et utilisé pour la réalisation de projets urbains.

Continuum des droits fonciers

Dans les pays en développement, coexistent souvent différents systèmes de droit et formes de propriété. On rencontre ainsi une grande diversité de situations, des formes les plus informelles de possession, à la pleine propriété, sans qu'il y ait de rupture entre ces types de tenure, mais un continuum. Le niveau des droits auquel donne accès chaque type de tenure est susceptible d'évoluer, modifiant ainsi les limites entre formel et informel, légal et illégal...

Développement durable

On dit d'un développement qu'il est « durable » quand il répond aux besoins actuels sans compromettre la possibilité qu'auront les générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

Domanialité publique

Dans les législations influencées par la France, les immeubles utilisés pour assurer un service public (routes, marchés, écoles, etc.) font partie du « domaine public », ce qui les rend inaliénables et imprescriptibles. Les autres terrains publics forment le « domaine privé » des collectivités publiques : ils sont cessibles. Dans la période coloniale, l'État a souvent intégré formellement dans son domaine privé de vastes espaces en les immatriculant à son nom, généralement pour les lotir et les rétrocéder à des concessionnaires ou à de nouveaux propriétaires. D'autres espaces réputés sans propriétaires ont pu être également intégrés dans les domaines publics (cas des forêts), sans le formalisme du bornage et de l'immatriculation.

On a alors parfois créé le concept de « domaine national » pour désigner les territoires occupés, mais sans propriété reconnue, et mis sous la tutelle de l'État. Cette situation maintient les droits locaux dans un statut ambigu et précaire, en même temps qu'il favorise les abus de pouvoir de l'État. Cette approche coloniale de la domanialité n'a cessé d'être battue en brèche par la pratique des usagers. Les réformes contemporaines visent à reconnaître les droits fonciers locaux et à leur donner un statut juridique.

Droit foncier

Le droit foncier est constitué de l'ensemble des règles se rapportant à la terre, à son usage et à son appropriation. Représentatif des rapports de forces qui existent au sein de la société, il peut être à la fois un reflet de la société et un projet normatif qui vise à influencer sur les comportements de ses membres. Selon les contextes, le droit foncier peut alors être « en avance » ou « en retard » par rapport à l'état de la société à un moment donné et ses évolutions.

Les droits fonciers locaux relèvent souvent de logiques coutumières au sens qu'ils reposent sur des consensus non écrits. Cela ne doit pas être confondu avec l'existence d'un « droit coutumier » tel que les administrateurs coloniaux ont cherché à le codifier, ni avec des « droits coutumiers » tels que certaines législations les définissent.

Droits fonciers

Les droits sur le sol qui peuvent être reconnus à un individu ou à un groupe sont multiples : droit d'accéder à la parcelle, droit de cultiver ou de prélever tel ou tel produit naturel, droit de louer ou de vendre, etc. On parle ainsi de « panier de droits » ou de « faisceaux de droits » pour caractériser ce que chaque détenteur est autorisé à faire.

On peut identifier parmi les différents droits élémentaires qu'un individu ou un groupe détient sur une parcelle ou une ressource naturelle donnée :

- les « droits opérationnels », qui concernent directement l'usage de la parcelle (droit d'accès, droit de prélever des ressources naturelles, de cultiver, d'aménager, de mettre en valeur par des plantations, des constructions, etc.) ;
- les « droits d'administration » qui concernent la gestion des droits opérationnels : affecter les droits opérationnels aux différents membres de la famille, accorder des droits opérationnels à des tiers, vendre ou donner la parcelle, etc.).

Ces droits reposent soit sur l'existence d'un consensus social pour les percevoir comme légitimes, soit sur une législation qui définit les formes légales de propriété et de possession. Les cohérences ou contradictions entre ces normes sont un point clé des débats de politique foncière. Dans les pays du Sud, en particulier en Afrique subsaharienne, le cadre légal reste marqué par une logique coloniale qui exclut l'essentiel des droits locaux, maintenus dans un statut « informel » ou « d'extra-légalité ». On a alors une situation de dualisme juridique où deux systèmes contradictoires coexistent (avec des interactions plus ou moins importantes).

On parle de « droits coutumiers » lorsque les droits fonciers relèvent de normes sociales collectives (à l'échelle de la « communauté » ou des groupes familiaux élargis) et lorsque l'accès à la terre et aux ressources naturelles est lié aux identités sociales et met en jeu des autorités locales. Les « droits fonciers locaux », gérés hors dispositif public, peuvent être individualisés ou non. Généralement, ils n'ont rien de « traditionnel » et ils font parfois l'objet d'un marché actif.

Droits primaires et droits secondaires

On distingue parfois les droits fonciers « primaires » et « secondaires » (ou dérivés).

Dans un système de droit écrit, les *droits fonciers primaires* (la « propriété » au sens du code Napoléon ou le *freehold* anglo-saxon) donnent à leur bénéficiaire la possibilité d'interdire à d'autres l'accès au bien détenu ou d'en limiter l'accès, et celle d'aliéner le bien. Les *droits fonciers secondaires* sont des droits d'usage attribués pour une période donnée, sous forme de location, de métayage, de bail à long terme, etc., au terme desquels le terrain sera restitué à celui qui détient un droit primaire sur celui-ci.

Dans les conceptions traditionnelles, les droits primaires, ou droits d'appropriation, découlent de la première occupation du lieu, du défrichement, ou de toute autre forme d'appropriation. Ils incluent un ensemble de droits élémentaires dont ceux d'administration.

Droits réels

On parle de droit réel pour désigner un droit qui porte directement sur une chose (res en latin) (par exemple, le droit de propriété, droit réel par excellence, mais aussi le droit de superficie, ou l'emphytéose). Ils se transmettent avec la chose, contrairement aux droits personnels qui restent attachés à la personne. En cela, les droits réels s'opposent aux droits personnels qui portent sur un lien d'obligation entre deux personnes (par exemple bail à court terme, permis administratifs d'occuper ou de mettre en valeur). À la différence d'un droit personnel, un droit foncier réel peut être vendu, cédé en héritage ou hypothéqué.

Enregistrement

Dans les pays développés (en France, depuis 1771), les mutations foncières (ventes, héritages, etc.) font l'objet d'un enregistrement qui leur donne date certaine. La conservation des actes peut être centralisée et assurée par l'État (en France, la Conservation des hypothèques). Selon les législations, l'enregistrement peut aussi consister en une transcription des droits existants sur le sol dans un registre foncier (c'est l'inscription au registre qui fait la preuve de la propriété).

Extractivisme

Ensemble des modes d'exploitation du milieu naturel par prélèvement de ressources naturelles dans l'écosystème : chasse, pêche, cueillette, etc. Les sociétés de chasseurs-cueilleurs des forêts tropicales humides ou des zones arides pratiquent « l'extractivisme ».

Filières de production foncières et immobilières

Les terrains pour l'habitat sont produits selon diverses procédures faisant intervenir différents acteurs. Ce sont les filières de la production foncière. Lorsqu'il est difficile de dissocier aménagement du terrain et construction, on parle aussi de *filières de la production foncière et immobilière*. On identifie trois grandes filières :

- *les filières étatiques*, où la production de terrains pour l'habitat et de logements est dominée par l'État ou des institutions paraétatiques ;
- *les filières capitalistes*, dominées par des acteurs dont l'objectif est de réaliser un profit à l'occasion d'opérations de promotion foncière ou immobilière. ;
- *les filières populaires* qui ne peuvent être définies que négativement comme celles qui ne relèvent ni de l'État, ni du capital. Les filières populaires renvoient à une grande diversité d'acteurs et de situations. Elles sont à l'origine de l'essentiel des quartiers informels.

Au cours des dernières décennies, se sont développées des *filières coutumières* qui participent des deux dernières. En milieu urbain et à la périphérie des villes d'Afrique subsaharienne francophone et anglophone, se sont progressivement mises en place des « pratiques néo-coutumières », une combinaison de pratiques coutumières réinterprétées et de pratiques marchandes informelles qui ont peu de rapports avec la tradition coutumière. Elles sont animées par des individus qui se réclament de la coutume mais qui vendent des droits que le système coutumier traditionnel ne leur reconnaît pas.

Formalisation de la tenure

La formalisation de la tenure peut prendre deux formes selon que les pouvoirs publics mettent l'accent sur la reconnaissance administrative des occupations ou sur l'accession à la propriété. Dans le premier cas, c'est un permis administratif – un droit personnel – qui est attribué (permis d'occuper ou permis d'habiter) ou un bail à court ou moyen terme. Dans le second, un titre de propriété est délivré. La formalisation de la tenure est souvent considérée comme le moyen de la sécuriser. D'autres estiment que la gestion coutumière donne à la tenure une sécurité suffisante et que les programmes d'enregistrement sont au contraire l'occasion de certaines évictions.

La régularisation de la tenure est la forme la plus achevée de formalisation de la tenure. Un droit réel, souvent un titre de propriété ou un bail à long terme, est alors attribué au bénéficiaire.

Gouvernance foncière

Ensemble des règles, des procédures et des structures qui définissent et organisent l'accès au sol, son usage et son transfert, ainsi que le règlement des conflits fonciers.

Immatriculation foncière

Terme du droit colonial français désignant le premier enregistrement de l'appropriation d'un terrain, généralement au nom de l'État, après une procédure de bornage et, éventuellement, une indemnisation des occupants. Chaque bien immatriculé fait l'objet d'une inscription numérotée au livre foncier, accompagnée d'un plan, et son propriétaire reçoit un titre foncier à son nom. L'immatriculation annule tout droit réel antérieur ; elle est définitive et opposable aux tiers, non prescriptible. Cette procédure s'inspire du système Torrens, mis au point par l'Angleterre en Australie dans un contexte de négation des droits des populations.

Informalité, illégalité, irrégularité et extra-légalité

En matière foncière, le terme *informalité* soulève les mêmes problèmes de définition qu'en matière économique. Dans de nombreuses situations, la frontière entre le formel et l'informel reste floue. Avec les mêmes caractéristiques foncières, urbanistiques et d'habitat, un quartier sera, selon les interprétations de la puissance publique, considéré comme formel ou informel.

Le terme irrégulier est synonyme, tout en mettant l'accent sur la conformité à la loi ou à la réglementation. Le quartier *informel* ou *irrégulier* est seulement toléré. Sa population est rarement menacée d'éviction mais, n'étant pas dans la norme, il ne peut donc prétendre aux équipements, aux services, aux aménagements dont la ville *officielle* bénéficie.

Le terme *illégalité* a une connotation plus répressive. Il suggère le caractère répressif des réponses de la puissance publique et, en conséquence, la précarité du quartier. Pour éviter ces connotations négatives, on parle alors d'extra-légalité. Les pratiques de gestion foncière sont *extra-légales* lorsqu'elles relèvent de règles qui ne sont pas celles de la légalité officielle.

On observe trois types d'irrégularité foncière en milieu urbain :

- les squatters – dans la stricte acception du terme – occupent des terrains ou des logements sans l'accord de leurs propriétaires et généralement contre leur gré ;
- les lotissements irréguliers (*illegal commercial land subdivisions*). Cette catégorie inclut les lotissements coutumiers. Ils ont connu un fort développement au cours des deux dernières décennies, parallèlement au recul général des occupations de terrains par les squatters. Les lotissements irréguliers sont des opérations de promotion réalisées par des acteurs qui ne sont pas habilités à le faire et /ou selon des procédures entachées d'irrégularité ;
- l'occupation de logements vétustes et surdensifiés dans les îlots dégradés des villes constitue la troisième grande filière d'accès au logement pour les groupes à bas revenu.

Insécurité foncière

L'insécurité foncière est le risque de voir des droits fonciers légitimes remis en cause, soit par l'État (expulsion, appropriation de la terre), soit par des tiers (revendications contradictoires sur une même parcelle). L'insécurité est aggravée par les dysfonctionnements des dispositifs de régulation foncière et de gestion des conflits (arbitrages injustes ou absence d'arbitrage). Mais dès lors que les droits détenus font l'objet d'un consensus social, et que les instances d'arbitrage fonctionnent, informalité n'implique pas insécurité.

L'occupation d'une parcelle sur le domaine public, le recours à des droits coutumiers extralégaux, mettent en situation d'insécurité, mais celle-ci ne prend pas nécessairement effet, elle peut n'être qu'un risque potentiel. Lorsqu'elle est réelle, elle peut avoir plusieurs origines :

- *juridique* (contradictions entre le droit positif, et les principes légitimes localement) ;
- *normative* (indétermination sur les normes devant régler un cas de figure donné) ;
- *institutionnelle* (concurrence entre les instances de régulation foncière) ;
- *contractuelle* (caractère flou ou indéterminé de la convention entre les parties).

Marchandisation des droits fonciers

Processus par lequel les droits sur la terre deviennent objets de transactions marchandes. Cela suppose que ces droits puissent être appropriés et qu'ils aient une valeur pécuniaire. Ces deux conditions ne sont pas toujours réunies. La terre peut avoir une valeur autre que pécuniaire et son aliénation peut être contrôlée ou limitée, voire impossible. En règle générale, la marchandisation de la terre n'est donc que partielle. L'existence de transactions monétarisées ne signifie pas forcément que l'entière propriété de la terre change de main : la marchandisation peut ne porter que sur certains droits. Enfin le prix n'est pas nécessairement un prix de marché.

Pluralisme juridique

Coexistence de différents systèmes de droits fonciers. Cette coexistence peut ou non être reconnue par l'État. Le pluralisme juridique caractérise de nombreux pays du Sud, où des normes foncières d'origines variées (coutumière, islamique, droit colonial, etc.) coexistent, se superposent et s'hybrident. Les situations de pluralisme juridique non

accepté favorisent les conflits sur les règles foncières, différents protagonistes revendiquant des droits relevant de normes différentes. Il se double souvent d'une pluralité d'instances de gestion foncière en compétition.

Politique foncière

Ce terme a un sens beaucoup plus large que dans les pays du Nord puisqu'il inclut les règles et pratiques administratives régissant les droits de propriété, les formes d'accès et d'usage de la terre et le transfert de ces droits, autrement dit l'intervention publique sur les droits privés.

Prescription acquisitive

La prescription acquisitive est le principe selon lequel la possession continue et paisible d'un terrain, si elle n'est pas contestée pendant un certain nombre d'années, vaut droit de propriété. Les droits qu'un tiers avait exercés autrefois, mais qu'il n'exerce plus, ne peuvent plus être revendiqués passé ce délai. Le délai de la prescription est fixé par la loi (30 ans en France). Il est souvent prévu que la prescription ne joue pas contre certains espaces (cas du domaine public). Dans les pays soumis au système Torrens, la prescription acquisitive n'existe pas.

Propriété coutumière

La *propriété coutumière* de la terre désigne la possession communautaire de droits d'usage sur des terres. Une seule personne, le chef de terre (ou chef coutumier, ou chef traditionnel) est souvent responsable, au nom du groupe, de l'attribution de la terre mais les décisions doivent être conformes aux traditions culturelles de la communauté concernée. L'étendue des droits d'usage qui sont attribués dépend de l'accord passé entre le représentant de la communauté et l'attributaire. Des institutions propres à chaque groupe garantissent ces droits

Propriété privée

La propriété privée est le statut juridique donné à une personne physique ou morale, le propriétaire, qui détient tout ou partie des droits existant sur un terrain ou un autre bien. Le propriétaire est libre d'exercer ou de céder ses droits. La consistance des droits existants sur un terrain peut, par ailleurs, être modifiée par des lois ou des règlements en particulier en matière de défrichement, de mode cultural et surtout d'aménagement et de construction.

Sur un même terrain, des droits peuvent être détenus par des propriétaires différents (droit de passage, droit de chasse, droits saisonniers de pacage, séparation de la propriété du terrain et de celle du bâtiment, ou de celle du sous-sol, etc.). Le droit au bail est aussi un droit de propriété s'il est cessible par le preneur. Cependant, dans la culture juridique de droit romain, les superpositions de droits sur le sol sont plus rares que dans la tradition de la Common Law, fondée sur une conception coutumière. Aujourd'hui, l'évolution des deux régimes tend à converger.

Alors que l'anglais distingue entre *property rights* (ensemble des droits possibles sur une terre ou une ressource) et *ownership* (la propriété privée, qui n'en est qu'une modalité possible), le français n'a qu'un terme, ce qui induit de nombreuses confusions, En milieu

francophone, les *droits de propriété* (au sens de *property rights*) se réduisent trop souvent dans l'esprit des acteurs à la seule *propriété privée*, ce qui pose problème, tant dans la compréhension des droits fonciers locaux que dans les traductions entre français et anglais.

Réforme foncière

La réforme foncière est le terme générique qui désigne les modifications du cadre légal et institutionnel dans lequel sont mises en œuvre les politiques foncières. Une réforme foncière vise à mettre en place une nouvelle politique foncière qui réponde aux changements affectant l'environnement politique, économique et social. La forme la plus courante de réforme foncière est celle qui vise à redistribuer la terre et à attribuer des droits de propriété.

Régime foncier

Un régime foncier est l'ensemble des droits qu'une personne physique ou morale, privée ou publique, peut détenir sur la terre. On distingue quatre grands types de régimes fonciers :

- les régimes de droit d'appropriation étatique. L'État contrôle l'appropriation et la gestion de la terre. Les règles d'appropriation sont formelles, codifiées et s'appliquent à tous ;
- les régimes de la propriété privée. Les individus ou les groupes qui détiennent la terre peuvent en interdire l'usage aux autres. Les droits de propriété sont exclusifs et transférables ;
- les régimes de propriété « communale » ou collective. Les droits d'accès au sol relèvent d'une communauté ; les droits et le contrôle de l'usage des ressources sont détenus par un groupe identifiable dont les membres disposent de droits spécifiques. Les institutions de la communauté assurent la gestion foncière, selon des modalités plus ou moins formalisées ;
- le régime d'accès libre. Chacun a accès à la terre, sans restriction ni limite ; aucun droit d'appropriation et d'exclusion n'est reconnu à une quelconque autorité.

Régulation foncière

Dans un contexte de pluralisme juridique, la gestion foncière ne peut être simplement l'application d'un ensemble de règles définies et imposées par le haut. La gouvernance foncière résulte d'un processus continu de négociations, de définition et de stabilisation de règles, entre différentes sources de légitimité, de règles assurant la paix sociale et le respect des droits, et rendant prévisible le jeu foncier.

Ressources naturelles renouvelables

Les ressources naturelles (aquatiques, ligneuses, halieutiques, cynégétiques, pastorales, produits forestiers non ligneux, etc.) sont dites renouvelables si elles se reconstituent naturellement après avoir été prélevées. Dès qu'une surexploitation est susceptible de compromettre le processus de renouvellement, le contrôle des prélèvements devient

nécessaire, soit par un système d'appropriation de la ressource (qui exclut les autres usagers), soit par différents modes de gestion « commune » ou de réglementations.

Sécurité de la tenure

La sécurité foncière est d'abord la protection contre le risque d'éviction. Si évictions il y a, elles doivent se justifier par des circonstances exceptionnelles et se réaliser conformément à des procédures connues, légales, objectives et s'appliquer également à tous, sous le contrôle éventuel d'un tribunal. La sécurité de la tenure prend des formes diverses selon le cadre légal, les normes sociales, le système de valeur propre à chaque culture. Cette notion a donc une acception juridique, politique, sociale, culturelle et économique.

Statut foncier

La notion de statut foncier renvoie à la situation juridique particulière de l'occupant d'une terre ou d'un terrain : propriétaire, locataire, squatter, etc. Une grande ligne de partage est celle de la régularité/irrégularité au regard de la loi. Une autre est liée au statut public ou privé de la parcelle en question. À chaque statut correspondent des droits particuliers.

Système d'information foncière

On désigne par système d'information foncière (SIF) l'ensemble des informations relatives aux terrains (aux parcelles) réunies dans une base de données, ainsi que les procédures, les techniques et les équipements qui permettent de recueillir l'information de la traiter, de la mettre à jour, de la restituer et de corrélérer l'ensemble des données. Un SIF peut avoir différentes finalités. En matière foncière, il n'est opérant que s'il est actualisé en permanence, à travers l'enregistrement des mutations (héritages, ventes, baux de long terme, etc.).

Système foncier

Un système foncier couvre l'ensemble des régimes fonciers existant en un lieu donné. Il inclut toutes les règles régissant l'accès au sol, son utilisation et sa gestion par les différents groupes et individus. Parler de système met en avant l'idée de pluralité d'éléments en interaction.

On distingue habituellement quatre grands *systèmes de droit foncier*, à l'échelle internationale :

- les systèmes régis par le *droit romain* ou sa version « modernisée », le code Napoléon. Il donne une place centrale à la propriété privée ;
- les systèmes régis par la *Common law*. Ils sont le résultat de la codification progressive, au cours de l'histoire, de droits coutumiers régissant l'utilisation et la gestion du sol ;
- le *droit islamique*, qui s'est généralement surimposé aux droits coutumiers locaux, sans les faire nécessairement disparaître. Il met l'accent sur les règles et les procédures d'aliénation et de transmission des terrains, et sur la mise en valeur comme condition de possession ;

– les *droits coutumiers* sont des droits exercés par un groupe ou une communauté sur une terre. Le groupe distribue des droits d’usage entre ses membres ou à des personnes extérieures. Des institutions propres à chaque groupe défendent et garantissent ces droits.

Tenure

Le terme *tenure* désigne l’ensemble des droits (ou « faisceau de droits ») – reconnus par l’État ou par des communautés locales – que des individus ou des communautés ont sur le sol ou d’autres ressources naturelles. La tenure peut donc être vue comme un rapport social.

Une ressource donnée (l’eau, la terre) peut avoir plusieurs utilisateurs, chacun d’entre eux ayant des droits particuliers quant à l’usage qu’il peut en faire (type d’utilisation, durée, saisonnalité). Certains ont accès à la totalité des droits (droit d’user, de vendre, de transmettre), d’autres ont un accès limité à la ressource (droits d’usage temporaire et conditionnel). La confiance des bénéficiaires dans le fait que ces droits seront effectivement respectés jouent un rôle central dans la manière dont les ressources seront utilisées.

On parle de tenure communautaire lorsqu’une communauté contrôle et affecte l’usage du sol. La communauté (un village, un clan ou un lignage) est alors considérée comme le possesseur du sol dont elle répartit l’usage entre ses membres. Ce droit d’usage peut être parfois transmis en héritage, mais il ne peut être vendu. La communauté conserve le droit de réallouer le terrain à d’autres attributaires. Une partie des terrains peut être utilisée en commun. La tenure coutumière est une forme – dominante en Afrique subsaharienne – de tenure communautaire.

Titrisation (attribution et enregistrement de titres de propriété)

Processus d’attribution et d’enregistrement de titres fonciers : pleine propriété, droits de superficie, baux à long terme. L’attribution de titres de propriété vise deux objectifs : la régularisation des occupations irrégulières et la sécurisation des investissements. Mais les attributions et enregistrements de titres de propriété au profit de nouveaux acteurs se font souvent aux dépens d’anciens occupants ou possesseurs du sol qui ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits. La titrisation peut être réalisée au cas par cas (sur demande de l’intéressé), ou faire l’objet de programmes systématiques menés à l’échelle d’un quartier ou d’une ville.

Références utilisées

- Angel S. et alii, 2006, *Regularization of Informal Urban Settlements in Peru, Mexico and Brazil*, document rédigé pour IDB sous la direction de S. Angel.
- Atwood D.A., 1990, « Land registration in Africa: the impact on agricultural production », *World development*, vol.18, n° 5.
- Aveline N., 1995, *La bulle foncière au Japon*, ADEF, Paris.
- Banerjee B., « Security of tenure in Indian Cities », in Durand-Lasserve A. et Royston L. (eds), 2002, *Holding their Ground: Secure Land Tenure for the Urban in Developing Countries*, Earthscan Publications, Londres, pp. 37-58.
- Banerjee B., 2004, « Maximising the impact of tenure and infrastructure programmes on housing conditions: the case of slums in Indian Cities, International Conference on Adequate and Affordable Housing for All », 24-27 juin, Toronto.
- Bergeret P., 2002, *Paysans, État et marchés au Vietnam*, Paris, Gret/Karthala.
- Berlolo D. 1997, « L'azione della Cassa per la formazione della proprietà contadina », in *Il Mercato fondiario in Italia*, chap. 5. 2, cité par Fraticelli M., 2008, *Les politiques des structures en Italie*, Agter.
- Bertrand M., 2000, *La question foncière dans les villes du Mali*, Karthala.
- Binswanger H.P., Deininger K. et Feder G., 1993, « Power, distortions and reform in agricultural land markets », in Berman S. et Srinivasan T.N. (eds), *Handbook of Development Economics*, vol. III, Amsterdam, Elsevier.
- Boonyabanha S., 2006, « Scaling up Slums and Squatter Settlements Upgrading in Thailand Leading to Community-Driven Integrated Social Development at Citywide Level », polycopié.
- Borras Jr. S. M. et Franco J. C., 2008, « Land Policy and Governance: Gaps and Challenges in Policy Studies », *OGC Brief 1*, Oslo Governance Centre/UNDP.
- Brother M.E. et Solberg J.A. (eds), 2007, « Legal Empowerment – A Way out of Poverty », juin 2007, n° 3, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Bruce J.W. et Migot-Adholla S.E. (eds), 1994, *Searching for land tenure security in Africa*, Kendall/Hunt publishing company, 282 p.
- Buckley Robert M. et Kalarickal Jerry, 2006, « Land Market Issues: The Mystery of Capital Revisited », in Buckley et Kalarickal (eds), *Thirty years of World Bank Shelter Lending*, World Bank, Washington DC.
- Calame Pierre, 2003, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie, Paris.
- Centre on Housing Rights and Eviction, 2006, « Forced Evictions: Violations of Human Rights 2003-2006 », *Global Survey*, n°10, Genève, 2006.

- Chauveau J. P., 1998, « La logique des systèmes coutumiers », In Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Christensen S., Hoejgaard P. et W. Werner, 1999, « Innovative Land Surveying and Land Registration in Namibia », *DPU-UCL Working paper n° 93*, 73 p.
- Cities Alliance, 2003, « Shelter Finance for the Poor Series », in *Civis*, n° 4, avril 2003.
- Clerc V., Durand-Lasserve A., 1997, « Régularisation et intégration des quartiers irréguliers : leçons tirées des expériences », *Programme de Gestion Urbaine*, Série PGU, Document de travail n° 6, 101 p.
- Cobbett William, 1999, « Towards Securing Tenure for All », *Habitat Debate*, vol. 5, n°3, United Nations Centre for Human Settlements.
- Colin J.-Ph., 2008, « Disentangling Intra-Kinship Property Rights in Land: A Contribution of Economic Ethnography to Land Economics in Africa », *Journal of Institutional Economics*, vol. 4, n° 2, pp. 231-254.
- Comby J., Renard V., 1985, *L'impôt foncier*, PUF, coll. Que Sais-je ?
- Comby J., 1995, « Comment fabriquer la propriété ? », *Etudes Foncières*, n° 66.
- Comby J., Renard V., 1996, *Les politiques foncières*, PUF, coll. Que Sais-je ?
- Comby J., Gerber C., 2007, « Sécuriser la propriété foncière sans cadastre », contribution au Symposium de la Banque mondiale *Urban Land Use and Land Markets*, Washington DC, mai 2007.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP), 2006, document general.
- Cotula L. et al., 2009, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED/FAO/IFAD, 130 p.
- Dale P., McLaughlin J., 1999, *Land Administration*, New York, Oxford University Press.
- Daley E. et M. Hobley, 2005, « Land: Changing Contexts, Changing Relationships, Changing Rights », document rédigé pour la DFID.
- Darbon D., 2007, « Commentaires et synthèse », in IRG, *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ? Actes du colloque de Bamako*, janvier 2007, Paris, Institut de recherche et débat sur la gouvernance.
- Deininger K., 2003, « Land Policies for Growth and Poverty Reduction », *A World Bank Policy Research Report*.
- Deininger K., Feder G., 2008, « Land registration, economic development, and poverty reduction », in Lincoln Institute of Land Policy, « Resource manual. Land Policies and Property Rights », LILP, Cambridge, 2-3 juin 2008.
- Dorner V., 1999, « Titres fonciers, indivision et transactions informelles en milieu rural haïtien », in *Formalisation des contrats et des transactions*, Gret/IIED/UCL, 181 p.
- Du Plessis J., Leckie S., 2006, « Property rights and the need for more inclusive concepts, laws, policies, and practices », in De Soto H. et F. Cheneval, *Realizing property rights*, pp. 194-303.
- Durand-Lasserve A., 1993, « Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique Sub-saharienne francophone », Programme de Gestion urbaine, PNUD-Banque mondiale, document de travail n° 8.

- Durand-Lasserve A., Tribillon J.F., 2001, « La loi ou la ville ? », in *Urbanisme*, n° 318, pp. 72-77.
- Durand-Lasserve A., 2004 a, « La nouvelle coutume urbaine », 12 p. Note de synthèse soumise au Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), ISTED et GEMDEV, Paris.
- Durand-Lasserve A., 2004 b, « La question foncière dans les villes du Tiers-monde : un bilan », in *Économie et Sociétés*, n° 7, pp. 1183-1211.
- Durand-Lasserve A., 2005, « Land for housing the poor in African cities », in N. Hamdi (ed.), *Urban Futures: Economic Development and Poverty Reduction*, ITDG Publishing.
- Durand-Lasserve A., 2006, « Market-driven evictions and displacements: Implications for the perpetuation of informal settlements in developing cities », in Huchzermeyer M. et A. Karam (eds), *Informal settlements. A perpetual challenge?*, University of Cape Town Press.
- Durand-Lasserve A., Selod H., 2007, « The formalisation of urban land tenure in developing countries », contribution présentée au World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, 14-16 mai.
- European Union, Economic Commission, 2004, « European Union Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries ».
- Evrard O., 2004, *La mise en œuvre de la réforme foncière au Laos. Impacts sociaux et effets sur les conditions de vie en milieu rural*, LSP Document de Travail 8, Programme d'appui aux moyens d'existence (LSP), Rome, FAO.
- FAO, 2007, « Good Governance in land tenure administration », *FAO Land Tenure Studies*.
- Farvacque-Viktovic C., Godin L., Leroux H., Verdet F. et R. Chavez, 2005, « Street Addressing and the Management of Cities », The World Bank, Directions in Development.
- Feder G., Nishio A., 1999, « The Benefits of land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives. Land Use Policy », vol. 15, n° 1, pp. 135-153.
- FIG, 2005, FIG Commission 7, « Proceedings of an EGM held by FIG on 8 and 9 December 2005 Secure land tenure: New Legal Frameworks and Tools in Asia and the Pacific », Fédération internationale des géomètres.
- Fernandes E., 2006, « Principles, Bases to Support Sustainable Urban Land Regularization in Brazil », in Huchzermeyer M. et A. Karam (eds), *Informal settlements. A perpetual challenge ?*, University of Cape Town Press, pp. 62-83.
- Fernandes E., 2007, « Implementing the urban reform agenda in Brazil », in *Environment and Urbanization*. vol. 19, n° 1, pp. 177-189.
- Field E. et M. Torero, 2006, « Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor ? Evidence from a Nationwide Titling Program », polycopié.
- Fitzpatrick D., 2005, « 'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure », *Development and Change*, vol. 36, n° 3, pp. 449-475.
- Fourie C., 1999, « Conclusions from a Research Study based on Best Practices Analysis on Access to Land and Security of Tenure », *International Forum on Urban Poverty, Social Integration and Security of Tenure*, Nairobi, 12-14 octobre 1999.

- Freire M., Lima R. et alii, 2005, *Proceedings of the Third International Urban Research Symposium held in Brasilia on land and urban policies for Poverty Reduction*, vol. I et II, avril 2005, The World Bank et IEPA, Brésil.
- Fuys A. et Di Gessa S., 2007, *Common Ground: The challenge to developing inclusive land policies. Experiences of the International Land Coalition in promoting Land Alliances for National Development*, International Land Coalition.
- Galiani S., Schargrodsky E., 2005, « Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling », document de travail, juin 2005, Universidad Torcauto Di Tella, Centro de Investigacion en Finanzas.
- Grain, 2008, *Main basse sur les terres agricoles* (http://www.grain.org/briefings_files/landgrab-2008-fr.pdf).
- Griffon M., 2006, *Nourrir la planète, Pour une révolution doublement verte*, Éd. Odile Jacob, Paris, 464 p.
- Griffon M. et Weber J., 1996, *La révolution doublement verte : économie et institutions*, Colloque Futuroscope.
- Hesseling G. et Le Roy E., 1990, « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, n° 40, pp. 2-11.
- Huchzermeyer Marie et Karam Aly (eds), 2006, *Informal settlements. A perpetual challenge?*, University of Cape Town Press.
- International Fund for Agriculture and Development, 2007, *Land Tenure Indicators*, IFAD.
- Jacob J.P., 2007, *Terres privées, terres communes : gouvernement de la nature et des hommes en pays wylie (Burkina Faso)*, Paris, IRD (A Travers Champs), 281 p.
- Karsenty A. et Pirard R., 2007, « Forêts tropicales : La question du bien public mondial et la quête d'instruments économiques multilatéraux pour un régime international », in *Revue forestière française*, mai 2007.
- Kim A., 2007, « The impact of social norms in the Market Pricing of Private property rights in Vietnam », contribution au Symposium de la Banque mondiale *Urban Land Use and Land Markets*, Washington DC, mai 2007.
- Kombe W.J. et Kreibich V., 2000, « Reconciling informal and formal land management: an agenda for improving tenure security and urban governance in poor countries », in *Habitat International*, vol. 24, n° 2, pp. 231-240.
- Land Equity International, 2009, *Land governance assessment framework*, rapport pour la Banque mondiale, mars 2009.
- Lanjouw J. et P. Levy, 2002, « Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador », *Economic Journal*, vol. 112, pp. 986-1019.
- Lavigne Delville et al, 2009, « Sécurisation foncière et gestion communale en milieu rural et urbain (Afrique de l'ouest et Madagascar). Problématique et questions pour l'atelier » in Lavigne Delville Ph., Mongbo R., Mansion A. coord., *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite (Afrique de l'Ouest et Madagascar)*, Actes de l'atelier d'échanges de pratiques (Cotonou, 20-25 octobre 2008). Gret/CEBEDES.
- Lavigne Delville Ph. et Karsenty A., 1998, « Des dynamiques plurielles », in Lavigne Delville Ph. dir., *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ?*, Karthala, pp. 215-242.

- 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.
- Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J.P., Chauveau J.P., 2001, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale)*, IIED, Londres, GRET et IRD, Paris.
- Lavigne Delville Ph., 2003, « When Farmers Use "Pieces of paper" to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa », in Benjaminsen T.A. et Lund Ch., eds, *Securing Land Rights in Africa*, Bonn, Franck Cass/EADI.
- Lavigne Delville Ph. et Merlet M., 2004, « Un contrat social pour les politiques foncières », *POUR*, n°184.
- Lavigne Delville Ph., 2006a, « Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel », *Réforme agraire et coopératives*, 2006/2, FAO, pp.18-25
- Lavigne Delville Ph., 2006b, « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles », in Bertrand A., Karsenty A. et Montagne R., eds., *L'État et la gestion locale durable des forêts*, L'Harmattan.
- Le Bris E., Le Roy E., Leimdorfer F., 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Orstom-Karthala.
- Le Bris E., Le Roy E. et Mathieu P., dir., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse et de gestion foncières*, Karthala.
- Le Meur P.-Y., 2008, « Communautés imaginées et politique des ressources naturelles », in Méral P., Castellanet C. et R. Lapeyre (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris, Karthala, pp. 289-301.
- 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, pp. 383-389.
- Le Roy E., 2003, « Actualité des droits dits « coutumiers » dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'océan Indien », in *Cahiers d'Anthropologie du Droit, Retour au foncier*, LAJP/Karthala.
- Lopez Moreno E., 2003, « Slums in the World: the Face of Urban Poverty in the New Millennium, Target 11-World-wide Slum Dwellers Estimations », UN-Habitat, The Global Urban Observatory, 47 p.
- Mathieu P. et Freudenberger M., 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Lavigne Delville Ph., dir., *Quelles politiques foncières en Afrique rurale*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Merlet M., Thirion S., Garces V., « États et sociétés civiles, accès à la terre et développement rural », document pour la conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (ICARRD), FAO, janvier 2006, 30 p.
- Merlet M., 2002, « Politiques foncières et réformes agraires, Cahier de propositions », Réseaux Agriculture paysanne et mondialisation (APM), IRAM.
- Merlet M. et Levesque R., 2007, *La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers*, AGTER.
- Millennium Project, Task Force 8, 2003, « Securing Land Tenure and Land Issues », Interim Report, chapitre 3.

- Ministère des Affaires étrangères, 2007, *Stratégie Gouvernance de la coopération française*.
- Mitchell T., 2008, « The Properties of Market », in MacKenzie D., Muniesa F. et L. Siu (eds), *Do Economists Make Markets?*, Princeton University Press.
- Mitlin D., Satterthwaite D. (eds), 2004, *Empowering Squatter Citizens. Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*, Earthscan, Londres.
- National Academy of Science, 2003, *Panel on Urban Population Dynamics*, Washington, NAS Press,
- OCDE, 2005, « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement », Paris, 28 février-2 mars 2005.
- Ostrom E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 220 p.
- Payne G. (ed.), 2002, *Land, Rights and Innovation. Improving Security of tenure for the Urban Poor*, ITDG Publishing.
- Payne G., Durand-Lasserve A. et C. Rakodi, 2007, « Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas », contribution au World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, 14-16 mai.
- Platteau J.-P., 1996, « The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa: a critical assessment », *Development and Change*, vol. 27, n° 1, pp. 29-86.
- Platteau J.-P., de Janvry A., Sadoulet E., Gordillo G. (ed.), 2001, *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*, Oxford, Clarendon Press.
- Platteau J.-P., 2005, *Reforming land Rights in Sub-Saharan Africa. Issue of Efficiency and Equity*, United Nations Research Institute for Social Development, Genève.
- PNUD, 2009, *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, Human Development Report 2007/2008.
- Quan J., 2006, « Towards a Harmonised Set of Land Indicators: Preliminary Action Plan », World Bank, Millenium Challenge Corporation.
- Raynaud C., 1997, *Sahels, diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Karthala, Paris, pp. 285-313.
- Renard V., 2002, « L'improbable convergence des systèmes fonciers : de la difficulté de transférer des outils de politiques foncières d'un pays à un autre », in *Études foncières*, n° 100, 2002.
- Rochegude A., 1998, « Décentralisation, acteurs locaux et fonciers ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier », Ministère délégué à la Coopération et à la Francophonie, photocopié, 230 p.
- Rochegude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, PDM/Coopération française.
- Shipton P. et Goheen M., 1992, « Understanding African landholding: power, land and meaning », *Africa*, vol. 62, n° 3, pp. 307-325.
- Smith H., 2008, The Communal Land Rights Act of 2004, in Claassens A. et Cousins B. (eds), *Land Power and Custom*, Juta and Co, Le Cap.
- De Soto H., 2000, *The Mystery of Capital*, Londres, Black Swan Books.
- Stiglitz J.E., 2006, *Un autre monde : contre le fanatisme du marché*, Fayard, Paris.

- Toulmin C., Quan J. (ed.), 2000, *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, Department for International Development – DFID. IIED, Natural Resources Institute, Londres.
- Tribillon J.-F., 1995, « Contourner la propriété par l'équipement des villes africaines », in *Les annales de la recherche urbaine*, n° 66, mars 1995, pp.118-123.
- United Nations Centre for Human Settlements, 1999 b, « Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique sub-saharienne », rapport du colloque de Ouagadougou, avril 1999, Série Gestion foncière n° 7.
- United Nations Economic Commission for Europe, 1996, *Land Administration Guidelines: with special reference to countries in transition*, UNECE, Genève, ECE/HBP/96.
- United Nations Development Programme, 2006, *Decentralized Governance of natural resources*, UNDP, New York.
- United Nations-Habitat, 2000, « Introduction to the Global Campaign for Secure tenure », Nairobi.
- United Nations-Habitat, 2003, *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*, Earthscan Publication, Londres.
- United Nations-Habitat, 2004, « Global Campaign on Urban Governance », rapport de la huitième réunion du groupe de pilotage, 14 septembre 2004, Barcelone (EC/113/129, 237 R3) Nairobi.
- United Nations-Habitat, 2006, *State of the World Cities 2006/7. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability, 30 years of shaping the Habitat Agenda*.
- United Nations-Habitat, 2007, *Global Report on Human Settlements 2007. Enhancing Urban Safety and Security* (partie III, *Security of Tenure*, pp. 111-159), Earthscan.
- Varley A., 2002, « Private or Public: debating the Meaning of Tenure Legalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n° 3, pp. 449-461.
- Wehrmann B., 2008, *Land conflicts: A practical guide to dealing with land disputes*, GTZ, Eschborn.
- World Bank, 1993, « Housing: Enabling Markets to Work », *World Bank Policy Paper* (Angel S., Mayo S. et al.).
- World Bank, 2001, « Land, Security, Property Rights and the Urban Poor: Twenty Five Years of World Bank Experience », *World Bank Briefing Note 8*.
- World Bank, 2004, « Operational Policy Statement on Involuntary Resettlement », O.P. 4.12.
- World Bank, 2007, « The Worldwide Governance Indicators (WGI) projects New annual indicators and underlying data ».



Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud

Livre blanc des acteurs français de la Coopération

Le foncier est un rapport social. Il renvoie aux relations qui s'établissent entre les hommes à propos de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Il constitue donc un enjeu économique, social et politique majeur. Parce qu'ils définissent les droits sur la terre, la façon de les gérer, et les règles d'affectation des terres, les politiques foncières ont un rôle central dans les stratégies de développement.

Les choix de politique foncière font l'objet de nombreux débats : faut-il favoriser le développement du marché foncier ? Comment traiter les droits locaux ? Comment conjuguer croissance économique, équité et protection de l'environnement ?

Face aux défis sans précédents auxquels ils sont confrontés, les pays du Sud ont besoin d'une gouvernance foncière qui tienne compte de la diversité des situations sociales, politiques et institutionnelles.

Il faut promouvoir des dispositifs de sécurisation foncière fondés sur la reconnaissance de la diversité des droits et des sources de légitimité, au service d'un développement économique équitable et durable.

Cet objectif implique souvent une redéfinition du rôle des pouvoirs publics afin de réguler la compétition que se livrent les différents acteurs pour accéder à la terre.

En cohérence avec la Déclaration de Paris et dans le respect de l'histoire de chaque pays, la coopération internationale se doit d'apporter son appui aux politiques foncières dont a définition fait débat au niveau national entre acteurs, publics, privés et associatifs. Cet appui doit contribuer à promouvoir une gouvernance démocratique du foncier.

Tels sont les messages que les acteurs de la coopération sur le foncier, autour du comité « Foncier et Développement », proposent comme stratégie à la Coopération française.

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 » est également à l'origine du site www.foncier-développement.org.

