

Comité technique

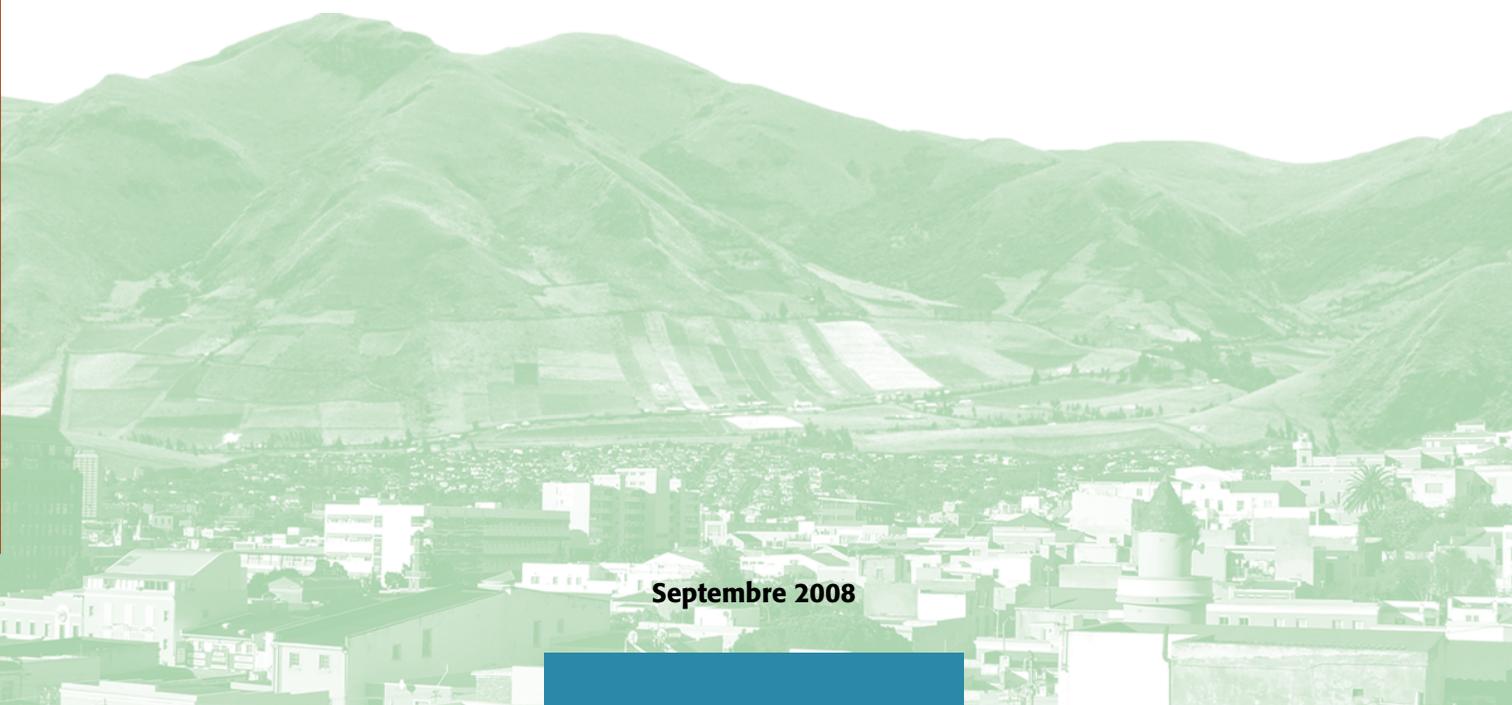
« Foncier et Développement »

Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud

Livre blanc des acteurs français de la Coopération

SYNTHÈSE

Septembre 2008



Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud

Livre blanc des acteurs français de la Coopération

SYNTHÈSE

Avertissement

Ce livre Blanc est l'aboutissement de travaux du Comité technique « Foncier et Développement », co-présidé 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.

La rédaction de ce Livre blanc a été assurée par Philippe Lavigne Delville, directeur scientifique du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret), et Alain Durand-Lasserre, directeur de recherche au Centre national de recherche scientifique (CNRS).

Les travaux ont été clos après mise en débat et validation du présent résumé lors d'une réunion élargie du Comité « Foncier et Développement », le 29 septembre 2008, en présence de plusieurs partenaires européens et internationaux.

Les points de vue exprimés dans ce document n'engagent que le Comité technique et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'administration française

Sommaire

- 7 Introduction

- 9 **PARTIE 1. La question foncière contemporaine : des défis sans précédents à l'échelle historique**
- 9 Des enjeux sans précédents à l'échelle mondiale
- 10 Permettre l'accès au sol des populations, pour produire, se nourrir et se loger : une dimension essentielle du développement durable
- 10 Prévenir et réguler les conflits sur l'accès à la terre et aux ressources naturelles
- 11 Prendre en compte la diversité des droits sur la terre et les ressources naturelles renouvelables, fruit de l'histoire
- 12 Un besoin de politiques foncières dans un monde libéralisé

- 13 **PARTIE 2. Un cadre d'analyse des situations foncières**
- 13 La terre n'a ni le même rôle, ni les mêmes fonctions pour tous les acteurs
- 16 Les mécanismes de régulation font intervenir des droits fonciers qui peuvent être contradictoires
- 20 Marchandisation des droits sur la terre et sécurité foncière : deux questions essentielles et interdépendantes

- 23 **PARTIE 3. Quelles politiques foncières pour faire face aux défis de la diversité et de la durabilité?**
- 23 Politiques foncières et gouvernance foncière
- 25 Adapter ou réformer les politiques foncières?

- 29 **PARTIE 4. Propositions pour un positionnement de l'aide française au développement en matière foncière**
- 29 Le retour du foncier dans les politiques de coopération
- 32 Les atouts de la France dans sa contribution à la définition et à la mise en œuvre de politiques foncières : un capital d'expériences, une réflexion reconnue à l'échelle internationale
- 33 Gouvernance et sécurisation foncières : propositions pour un positionnement de l'Aide française dans ses interventions en matière foncière

Préface

Le foncier constitue un enjeu économique et politique majeur. Il est au cœur 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, dont nous présentons ici un résumé, 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
internationale et du Développement
Ministère des Affaires étrangères et européennes

> *Jean-Yves Grosclaude*

Directeur du Département technique opérationnel
Agence Française de Développement

Introduction

Le foncier peut être défini comme **l'ensemble des rapports entre les hommes pour l'accès et le contrôle de la terre et la gestion des ressources naturelles**. Il est au cœur des enjeux économiques, politiques, sociaux. Définissant les droits sur la terre et la façon de les gérer, et orientant la répartition des terres entre les acteurs, les politiques foncières ont un rôle central dans les stratégies de développement. Elles sont l'objet de nombreux débats : faut-il favoriser le marché foncier ? Comment traiter les droits locaux ? Comment conjuguer croissance économique et équité ?

En partant des connaissances actuelles et par référence au débat international actuel 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 foncier dans les pays du Sud**¹. Le Livre blanc est issu d'un processus d'élaboration collective. Tout en s'appuyant fréquemment sur des références africaines, en particulier dans l'analyse de la question foncière en milieu rural, il se veut de portée plus générale et l'approche proposée met l'accent sur les dynamiques observées à l'échelle globale et sur le continuum entre le rural et l'urbain.

1. Bien que les questions foncières ne se limitent pas aux pays en développement, la problématique foncière des pays du Nord et des anciens pays socialistes en transition vers l'économie de marché ne sera abordée en tant que telle que sous l'angle de leur contribution aux processus globaux observés aujourd'hui.

La question foncière contemporaine : des défis sans précédents à l'échelle historique

Dans sa première partie, le Livre blanc explicite les dimensions foncières des problèmes auxquels sont confrontées toutes les politiques de développement : faire face à l'accroissement démographique et gérer les peuplements, maîtriser la croissance des villes, préserver l'environnement en milieu rural et urbain, favoriser l'accès à la terre et au logement pour tous, concilier croissance économique et réduction des inégalités. Les inégalités foncières, les compétitions entre acteurs autour de la terre, sont par ailleurs une dimension fréquente des conflits, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale. Comprendre les interactions entre ces divers aspects de la question foncière dans le monde, et les liens entre foncier et conflits, requiert une approche historique : dans de nombreux États, la question foncière contemporaine s'enracine dans les legs de la période coloniale, dans les politiques foncières mises en œuvre après les indépendances (qui ont souvent vu se pérenniser les décalages entre la réglementation foncière et les « pratiques administratives » ou « informelles » de l'État) et dans les limites des capacités d'interventions de la puissance publique en matière foncière, dans un monde globalisé.

Des enjeux sans précédents à l'échelle mondiale

L'humanité dans son ensemble est aujourd'hui confrontée à des défis planétaires fondamentaux. Elle doit trouver les moyens de nourrir une population mondiale qui continue de croître, faire face à la crise d'approvisionnement en énergies fossiles, gérer les écosystèmes de façon durable en préservant le plus possible la biodiversité et éviter que le réchauffement climatique ne s'emballe de façon irréversible. Elle doit pouvoir assurer l'accès à un logement à tous, tout en maîtrisant la croissance des villes. Enfin, et ce n'est pas le moindre défi, elle doit réduire les risques d'affrontements et de conflits, et pour cela faire régresser les phénomènes d'exclusion de l'accès aux ressources et réduire pauvreté et inégalités. Répondre à ces défis supposera une grande capacité d'innovation, mobilisant la richesse de la diversité culturelle du monde et les savoirs populaires.

Dans ce contexte, les pays du Sud sont confrontés à des défis spécifiques, sans précédents historiques. **Ils doivent faire face à un rythme élevé de croissance démographique et à des taux d'urbanisation élevés ou en croissance rapide, dans un monde globalisé qui met en concurrence les agricultures et les territoires**, et marginalise les espaces qui ne sont pas porteurs « d'avantages comparatifs ». Ils sont particulièrement marqués par la tendance planétaire à une privatisation croissante des ressources naturelles, de l'eau et du sol, qui se traduit par la captation de rentes nouvelles de natures diverses par des groupes très minoritaires nationaux ou étrangers. Assurer

l'intégration, la sécurité alimentaire et l'accès aux opportunités économiques des populations dans un monde où il n'y a plus guère « d'espaces vierges » pour accueillir les surplus démographiques, tout en prenant en compte les problèmes environnementaux, pose dans ces conditions des défis énormes, et oblige à réexaminer la pertinence des politiques antérieures.

Permettre l'accès au sol des populations, pour produire, se nourrir et se loger : une dimension essentielle du développement durable

Des politiques de sécurité alimentaire, fondées sur un soutien aux agricultures familiales, sont nécessaires pour nourrir le monde. Un accès large et sécurisé à la terre en est une condition, une gestion durable des écosystèmes en est une autre. L'accroissement démographique entraînera une densification des zones rurales et des migrations, qui risquent de susciter des conflits.

Pour assurer le logement du plus grand nombre, la planification de la croissance des villes doit à la fois anticiper leur extension spatiale et assurer l'équipement des quartiers qui se sont développés en dehors de tout cadre formel, pour les intégrer dans la ville « légale ». Il est en particulier important de lutter contre l'étalement urbain, coûteux pour les habitants et destructeur de l'environnement.

Les inégalités d'accès au foncier aggravent la pauvreté et l'exclusion, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Outre les souffrances et les injustices que celles-ci génèrent, elles sont porteuses de nombreux risques sociaux et politiques. Les politiques foncières doivent favoriser une meilleure répartition de la terre et assurer à la fois efficacité économique et équité.

Pour combattre le changement climatique et faire face à la crise énergétique, les politiques d'aménagement du territoire doivent désormais donner toute sa place à la question environnementale.

Prévenir et réguler les conflits sur l'accès à la terre et aux ressources naturelles

Une grande partie de la population rurale ne peut subvenir à ses besoins en raison des inégalités d'accès à la terre et/ou aux ressources qu'elle porte (eau, forêts, potentiel touristique, etc.). La préférence souvent accordée à l'agrobusiness dans les politiques économiques accentue la pression sur les terres, avec de forts risques économiques, sociaux et environnementaux à moyen et long termes. Les ruraux sont fréquemment dans une situation d'irrégularité foncière, parce qu'ils n'ont pas accès à la reconnaissance légale de leurs droits fonciers. Les carences de la régulation foncière accentuent 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 ou à l'intrusion de l'exploitation forestière ou minière. L'expansion des grands domaines fonciers dans les pays du Sud s'opère souvent par le biais d'une expropriation des populations rurales, et une appropriation privative de ressources, auparavant communautaires, et essentielles à leur survie.

Environ un tiers de la population urbaine mondiale vit dans la pauvreté. Ces populations n'ont pas d'autre choix que de s'installer dans des quartiers informels, en situation foncière

irrégulière, exposés à la précarité et souvent privés des équipements et des services essentiels. À l'exclusion par l'État succède de plus en plus une exclusion par le marché. Les occupants de terrains dans les quartiers irréguliers ne peuvent pas produire de documents opposables à des tiers attestant la régularité de leur occupation et vivent en situation foncière précaire. L'insécurité de la tenure foncière compromet la plupart des interventions visant à améliorer les conditions de vie et de logement et multiplie les conflits fonciers.

Compétition pour l'espace, conflits liés aux contradictions entre systèmes de normes foncières, insécurité foncière, revendications territoriales et défense des identités, sont quatre sources majeures de conflits liés à la terre, souvent instrumentalisés dans des logiques politiques. Dans ces conditions, de nombreux conflits contemporains régionaux, nationaux, voire internationaux, ont une forte dimension foncière.

Prendre en compte la diversité des droits sur la terre et les ressources naturelles renouvelables, fruit de l'histoire

Les prérogatives et obligations liées à la possession, au contrôle et à l'exploitation de la terre et des ressources renouvelables dépendent des choix de société. Toutes les communautés et sociétés locales sont, à des degrés divers, intégrées dans des espaces politiques plus larges, dans des États et dans des réseaux marchands. Pour autant, le monde n'est pas uniformisé. En même temps qu'elle tend à uniformiser, la mondialisation recrée de la diversité et de l'identité locale. Au sein de nombreux pays, le foncier est conçu et géré de façon différente dans les quartiers réguliers des villes et dans les quartiers irréguliers, informels, dans les plaines et dans les montagnes, dans les sociétés paysannes, pastorales ou de chasseurs/cueilleurs.

Dans la majorité des pays du Sud, **la colonisation a laissé des traces profondes** dans les systèmes fonciers et les modes de gestion et d'administration foncières, en particulier en Afrique subsaharienne où les États indépendants ont hérité, sans les modifier sensiblement, des prérogatives foncières des États coloniaux. Le modèle bureaucratique de gouvernement des hommes et des territoires s'est superposé aux systèmes fonciers existants ou les a relégués dans des zones dépourvues d'intérêt économique. Pour assurer aux colons des droits fonciers incontestables, les régimes coloniaux ont mis en place une procédure administrative de « création de la propriété privée par le haut », en négation des droits fonciers tels qu'ils s'étaient constitués au cours de l'histoire. Cette situation a créé, dans de nombreuses régions du monde, un dualisme juridique, entre des espaces régis par le droit écrit et les autres droits, entre des acteurs qui peuvent bénéficier d'une reconnaissance légale de leurs droits et ceux qui en sont exclus. Ce dualisme perdure souvent jusqu'à aujourd'hui.

Au cours du XX^e siècle, en milieu rural, les politiques foncières ont été très contrastées. **En même temps qu'il mettait en œuvre des politiques foncières diverses**, réformes agraires, collectivisation, aménagements, politiques de colonisation intérieure, **l'État a, pour une bonne part, laissé faire**, si bien que la législation foncière a été peu appliquée ou ne l'a pas été. Elle s'est en effet souvent révélée inapplicable, car conçue par référence à un cadre juridique auquel les systèmes fonciers existants ne pouvaient s'articuler. Ils se sont alors largement maintenus sous le couvert des pratiques administratives locales.

Les ressources naturelles renouvelables exploitées par les populations rurales ont été soumises à une gestion bureaucratique qui s'est confrontée aux logiques paysannes. Les politiques publiques ont poursuivi, parfois renforcé, au nom de la rationalité de la gestion, les

logiques d'exclusion déjà à l'œuvre. **Certains États ont permis ou encouragé l'appropriation privative du sol par une petite élite politique et économique, ou des entreprises transnationales**, sans que soient mis en place les outils et les mécanismes de régulation indispensables. D'autres états — parfois les mêmes — ont mis en réserve des parts importantes de leur territoire dans un but touristique ou cynégétique, allant parfois jusqu'à ruiner des populations ou les condamner à la famine.

Dans les villes (et principalement les capitales et quelques grandes villes secondaires), le schéma classique de production des quartiers d'habitat que reprennent les documents d'urbanisme renvoie à un processus de mise en valeur qui se veut rationnel. Mais les outils conventionnels de planification et d'aménagement — en particulier les schémas directeurs et des plans d'urbanisme — peuvent rarement répondre aux besoins en logements et en équipements, faute de maîtrise foncière publique. À partir de la seconde moitié du XX^e siècle, ils ont souvent été dépassés par le rythme de la croissance urbaine. **L'expansion urbaine s'est faite largement selon des processus informels** et la production d'une partie importante des quartiers d'habitat ne suit pas la logique des filières publiques et privées de construction sur des terrains lotis et équipés.

Jusqu'aux années 1970, les réponses des États à l'irrégularité des quartiers ont oscillé entre négation (les documents d'urbanisme ignoraient l'existence même de ces quartiers) et évictions. Dès la fin des années 1970, les risques sociaux induits par ces politiques et l'intervention des institutions internationales ont conduit les États à mettre l'accent sur des politiques d'équipement, de restructuration et de régularisation foncière des quartiers irréguliers et à prendre des mesures de prévention fondées sur la production publique de terrains équipés pour l'habitat et, parfois, de logements.

Un besoin de politiques foncières dans un monde libéralisé

Plus récemment, dans les années 1980, la libéralisation du commerce mondial, la crise de la dette et les plans d'ajustement structurel ont obligé les États à redéfinir leur rôle, à limiter leur intervention directe sur le foncier et à intervenir pour faciliter les investissements privés.

Les évolutions économiques et politiques au cours des 25 dernières années sont extrêmement contrastées. Certains pays ont bénéficié de la nouvelle donne quand d'autres ont été 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.

Là où elle n'est pas laminée par des régimes autoritaires ou des dictatures, la société civile réclame une plus grande participation aux affaires publiques. Des organisations paysannes, des organisations de squatters et de mal logés, des organisations « indigènes » se créent ou se renforcent et réclament une reconnaissance de leurs droits fonciers ou un accès équitable à la terre et aux ressources naturelles. Des ONG internationales s'investissent également sur le champ foncier.

Dans ce contexte, l'intervention publique change de nature et est soumise à des pressions contradictoires. **La légitimité d'une intervention autoritaire de l'État sur la répartition des droits fonciers est contestée. Mais les enjeux contemporains appellent des politiques volontaristes de la part des États.** Ce besoin de politique se joue aussi au niveau international, du fait des défis planétaires évoqués précédemment, et à l'échelle locale, avec des revendications d'autonomie relative et de gouvernance des territoires portées par différents acteurs locaux.

Un cadre d'analyse des situations foncières

La deuxième partie du Livre blanc propose un cadre d'analyse des situations foncières rencontrées en milieu rural et urbain dans les pays en développement. Il précise quelles fonctions joue le foncier aux plans économique, social, politique et environnemental. Facteur de production, support d'activités économiques, composante indispensable à la production de l'habitat, secteur privilégié d'investissement et de placement, le foncier joue un rôle clef dans les stratégies économiques des différents acteurs, dans la construction des identités et les politiques intérieures des États. Le Livre blanc s'attache également à l'analyse de la diversité des situations foncières, à l'évolution des systèmes de droits, aux droits fonciers locaux et à leur régulation. Une attention particulière est donnée à leurs modes de transmission, aux marchés fonciers en milieu rural et urbain, et à leur impact sur la sécurité de la tenure foncière.

La terre n'a ni le même rôle, ni les mêmes fonctions pour tous les acteurs

● **Des fonctions économiques, potentiellement concurrentes**

En milieu rural, la terre est le support de la production agricole, et un objet de prélèvements de produits naturels (coupe de bois, cueillette, pâturage, pêche, chasse, etc.).

Pour les agriculteurs, quelle que soit leur orientation économique, la terre est d'abord un facteur de production : la production agricole est assurée par une combinaison variable de terre, de travail et de capital, en fonction du contexte économique et de la pression sur la terre. À l'échelle de la planète, l'essentiel de la production agricole et pastorale est assuré par les agricultures familiales, dont le dynamisme et la capacité de réponse aux incitations du marché ont été maintes fois démontrés.

Le seuil de reproduction économique est très variable, et peut aller de quelques milliers de m² à plusieurs centaines d'hectares. Du fait de la faiblesse des économies d'échelle en agriculture et du coût de contrôle du travail, les exploitations petites et moyennes ont, à niveau technique constant, une productivité à l'hectare plus élevée que les grandes exploitations, assurant ainsi une meilleure efficacité économique et une meilleure distribution de revenus. Les grandes exploitations sont plus productives dans des contextes spécifiques, en particulier en cas de fortes contraintes en capital, ou de blocages dans l'accès aux intrants ou au crédit ou dans le contrôle des débouchés.

Si l'agriculture d'entreprise peut affirmer sa supériorité dans des contextes économiques et institutionnels particuliers, son impact socio-économique et environnemental peut s'avérer

négalif à moyen ou long terme. Pour tous les agriculteurs, la terre est aussi un patrimoine économique et symbolique à transmettre. Elle constitue un capital à part entière pour une fraction d'entre eux.

La terre est indispensable **pour la production de l'habitat**. Le passage du statut de terres agricoles à celui de terrains constructibles marque une rupture majeure dans la fonction et la valeur du sol. Dans les villes du Sud, marquées par une rapide expansion urbaine, les terrains viabilisés et aménagés sont rares. Les acteurs urbains ressentent d'autant plus fortement cette rareté que la pression, actuelle ou anticipée, de la demande de terrains pour l'habitat est élevée, et que les stratégies accroissent le fossé entre l'offre foncière et la demande solvable. À cette dynamique interne au marché des terrains pour l'habitat, s'ajoute la pression induite par les conflits entre les divers usages du sol urbain.

Pour les entreprises, le foncier est d'abord une nécessité et, dans les zones très denses, l'accès au foncier aménagé peut être une contrainte réelle. Parce que le sol est une ressource rare, non reproductible, et que les dynamiques démographique et les activités humaines laissent anticiper un déséquilibre croissant entre offre et demande de terres et de terrains, le foncier est un champ préférentiel de déploiement des stratégies spéculatives. Le foncier est en effet une composante de l'actif des entreprises et leur permet souvent l'accès au crédit. Le placement dans le foncier — en particulier le foncier urbain et périurbain —, dans les phases d'accroissement du prix des terrains et de l'immobilier, peut être très rentable. À ce titre, il peut jouer un rôle central dans leur stratégie d'investissement. En outre, le faible prix de la terre en milieu rural incite des firmes multinationales à investir dans de grands domaines, pour produire des agrocarburants ou des matières premières agricoles, comme puits de carbone ou réserves de biodiversité, ou pour des activités touristiques.

Pour les institutions financières, en particulier en période de hausse des prix du foncier, l'octroi de crédits constitue une activité hautement rémunératrice. Toutefois, lorsque les logiques de placement de surliquidités l'emportent, les prix sur les marchés fonciers évoluent selon des dynamiques qui ne sont plus en phase avec celles du développement du secteur productif. Depuis vingt ans, les différentes crises financières ont bien montré les rapports entre le foncier, l'investissement et l'accès au crédit. Bien que ces crises soient très différentes par leur nature et leur ampleur, le foncier apparaît toujours comme un élément clef dans leur déclenchement, les crises interagissant en retour sur les marchés fonciers.

Le foncier urbain, et plus encore périurbain, joue souvent un rôle central dans les stratégies d'épargne et d'enrichissement **des classes moyennes urbaines** et de la strate supérieure des groupes à bas revenu. Pour beaucoup de ménages urbains, l'investissement ou le placement dans le foncier permet de se protéger contre l'inflation et contre les risques de la vie, en particulier dans les sociétés où les systèmes de protection sociale sont peu développés.

En fonction des moyens disponibles, les ménages vont acheter soit des terrains urbains aménagés ou des maisons, soit des terres agricoles en périphérie plus ou moins lointaine. Profitant du faible prix des terrains et de leur relative disponibilité monétaire par rapport aux ruraux, ils achètent des terrains sur les marchés informels, tentent de les faire régulariser, y pratiquent une petite agriculture qui complète leurs revenus urbains, les louent ou bien attendent simplement l'expansion urbaine pour construire ou revendre.

Ces stratégies contribuent à maintenir la pression de la demande sur le sol urbain et à en accroître le prix. Elles se répercutent sur les terres agricoles et font monter les prix des terrains en grande périphérie des villes. Elles excluent ainsi les agriculteurs de l'accès au marché foncier tout en contribuant à une expansion spatiale urbaine rapide.

Pour les États, les fonctions économiques du foncier sont centrales et leur maîtrise est une nécessité. La fiscalité foncière constitue l'une des sources potentielles les plus stables, sinon les mieux exploitées, de ressources publiques. Elle permet de promouvoir un développement relativement homogène sur des sols très hétérogènes, en compensant les différences de potentiels des sols. Elle peut aussi permettre de limiter les phénomènes d'accumulation de foncier à faible utilité sociale dans quelques mains, et parfois de lutter contre la spéculation. Mais, contrairement aux pays du Nord, les pays du Sud, du fait de leur histoire politique, ont très peu recours à l'imposition du foncier.

- **Dans l'ensemble des pays, le foncier a aussi des fonctions sociales et politiques liées à l'histoire de leurs institutions**

Dans beaucoup de sociétés paysannes contemporaines du Sud, la gestion des ressources foncières et naturelles et la gouvernance des hommes sont indissociables. En dépit de l'individualisation et de la monétarisation croissante de l'accès à la terre, propriété, identité et autorité demeurent souvent entremêlées, aussi bien dans la régulation de l'accès à la terre que dans celle de la mobilité des groupes sociaux et dans la constitution des collectivités locales. En particulier, les droits relatifs à la terre et ses ressources (et les devoirs qui en découlent) sont interdépendants des droits et devoirs relatifs à l'appartenance à une communauté politique locale. Cette forte imbrication entre droits et identités, ancrée dans l'histoire mais parfois renforcée par les politiques publiques qui donnent aux autorités locales un rôle explicite dans la gestion des hommes, contribue à produire des processus d'exclusion et des sentiments de dépossession, aisés à instrumentaliser dans les luttes politiques.

Le foncier reste, pour les gouvernements, un moyen privilégié, et souvent peu coûteux, de rétribution de groupes sociaux, dont ils recherchent l'appui, ou de clientèles politiques, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Cette fonction du foncier est ancienne mais, dans le contexte actuel marqué par la marchandisation de toutes les filières de production foncière et l'intensification des conflits entre acteurs pour l'accès et les usages du sol en milieu urbain et périurbain, elle mérite une attention particulière. Lorsque l'État exerce un monopole foncier, la tentation est forte d'utiliser le foncier comme un moyen de contrôle social, de réglementer strictement ou d'interdire à certains groupes d'accéder au foncier et aux services urbains de base.

- **Un besoin de coordination et d'arbitrages, entre usages et intérêts contradictoires**

Le foncier et les ressources naturelles sont donc, de façon structurelle, un objet de compétition, aux multiples dimensions sociales, économiques et politiques. Les conflits qui apparaissent entre les différentes fonctions du foncier, et entre les acteurs qui les portent, rendent nécessaire une régulation collective combinant coordination entre acteurs et arbitrages. Un des rôles des politiques foncières est d'arbitrer entre des usages et intérêts contradictoires, et de coordonner ces usages, en fonction d'une vision du futur et d'une conception de l'équité et du vivre ensemble.

Un des acquis des dernières années est d'avoir souligné l'importance majeure des mécanismes de **la gouvernance foncière, sous l'angle de la négociation pluri-acteurs sur les choix politiques, non pas seulement à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle des territoires.** C'est en effet à ce niveau que les acteurs concrets peuvent être partie prenante des choix sur

la gestion des terres et des ressources naturelles, en fonction d'une connaissance fine des écosystèmes et des enjeux, à condition qu'un cadre politique global structure et régule les rapports de force locaux.

Les mécanismes de régulation font intervenir des droits fonciers qui peuvent être contradictoires

Les différentes fonctions et usages du sol renvoient à une large gamme de droits sur la terre, qui vont du simple droit de prélever à la propriété privée en passant par différentes formes de propriété commune. Ces droits sont gérés par un dispositif public ou des institutions locales. Se pose alors la question de la coordination et de la régulation des usages, des activités et des fonctions, donc celle des mécanismes de régulation entre acteurs.

● **Une diversité des systèmes de référence**

Du fait de leur histoire politique et économique, les pays du Sud connaissent fréquemment une grande diversité de situations sociales et économiques. Au sein de l'espace national, les divers groupes sociaux ont des manières spécifiques de penser l'appropriation et la gestion foncières, des normes et des autorités foncières qui leur sont propres. Selon les espaces, zones forestières de peuplement « indigène », zones aménagées par l'État, espaces agricoles « traditionnels », espaces agricoles fortement intégrés dans l'économie de marché, centres urbains aménagés, périphéries, etc., les références des acteurs vont être différentes, empruntant, dans des proportions variées, à des principes coutumiers, à des principes religieux, aux législations nationales, etc.

À l'échelle locale, les droits sur la terre et les ressources naturelles représentent un ensemble complexe de prérogatives individuelles et de régulations collectives. Ils traduisent les représentations que les sociétés se font des rapports entre les individus, entre ceux-ci et les collectivités, entre ces dernières et les institutions de l'État. Aux logiques communautaires qui font dépendre l'accès à la terre et aux ressources des appartenances sociales et qui excluent la terre, moyen de subsistance, de la compétition sociale, s'oppose la logique du marché qui donne aux droits individuels la supériorité sur les régulations collectives.

En milieu rural, les règles foncières sont très diverses et ancrées dans les modes d'exploitation du milieu. Dans les sociétés paysannes, coexistent souvent des droits individuels d'exploitation, des patrimoines fonciers familiaux ou lignagers hérités des parents, et des espaces communs (forêts, pâturages, etc.). Les formes concrètes de la régulation foncière peuvent être plus complexes, organisant la coexistence de différents droits sur des mêmes parcelles, en mobilisant des autorités diverses (familiales, villageoises, etc.) pour gérer le territoire et la reproduction sociale, et en combinant à des degrés variables logiques marchandes et communautaires.

En milieu urbain, les droits fonciers sont fréquemment individualisés ; ils relèvent de catégories juridiques clairement identifiées, sinon reconnues et admises par tous les acteurs, en particulier par l'État. Tant en milieux urbains que ruraux, et en particulier pour les plus pauvres, la sécurisation foncière dépend de, et repose fréquemment sur, la possibilité de mobiliser une pluralité de droits. Chaque acteur détient un ensemble de droits et de prérogatives qui doit être optimisé et valorisé au mieux. **L'uniformisation des droits fonciers au nom de leur « ratio-**

nalisation » peut conduire à la marginalisation et à l'exclusion des groupes les plus vulnérables (les minorités sociales et ethniques, les femmes, les jeunes, les personnes âgées).

Dans tous les pays du monde, les ressources naturelles renouvelables (ressources aquatiques, ligneuses, halieutiques, cynégétiques, pastorales, produits forestiers non ligneux, etc., prélevées dans l'écosystème et non produites) posent des questions spécifiques en termes de droits et de régulation. Leur exploitation ne peut être durable que si les prélèvements sont inférieurs au croît naturel. Ce qui requiert la mise en œuvre de règles, communes à des groupes d'acteurs hétérogènes, gouvernant l'accès à ces ressources, leur exploitation, et le contrôle du respect de ces règles. **La privatisation des ressources renouvelables n'est pas toujours efficace d'un point de vue économique.** De fait, dans les zones rurales, de nombreuses ressources renouvelables sont des « ressources communes » : un ensemble identifié d'acteurs a l'exclusivité du droit d'exploiter la ressource ; des règles régissent l'exploitation de la ressource et certaines instances ont la responsabilité et la capacité de les garantir et les faire respecter. Ces modes de gestion sont fréquemment fragilisés par des interventions publiques fondées sur des principes différents, et par la pression du marché.

● Un clivage entre « légalité » et « extra-légalité »

La logique de création de la propriété privée par les États coloniaux d'une part, le fait qu'ils se soient appuyés sur les pouvoirs locaux pour gouverner les territoires ruraux d'autre part, ont induit **un dualisme juridique, entre les espaces régis par le droit écrit et les autres.** Certains droits sont conformes au cadre légal défini et garanti par le États : les acteurs qui les détiennent ont un titre foncier, un bail, un permis d'habiter, etc. **Une part souvent très importante du territoire national relève d'autres droits,** dont la légitimité est 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 prend plus ou moins en compte ces droits locaux, les reconnaît parfois mais souvent les nie. La législation foncière introduit des normes et des procédures légales qui s'articulent parfois aux normes foncières locales et construisent ainsi des régulations effectives et cohérentes, mais qui peuvent aussi s'y superposer et créer des situations conflictuelles ou d'insécurité.

Indépendamment de la loi, 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 permet alors à l'État, quand il veut réaliser des infrastructures, d'exproprier sans dédommagement et favoriser les abus de pouvoir, les expulsions arbitraires et l'insécurité foncière. Lorsque les droits locaux sont reconnus par la loi, ils ne sont pas toujours mis en œuvre par un dispositif administratif cohérent et sont dès lors fragiles face aux risques d'exaction.

Le dualisme juridique est une cause majeure de la relégation d'une grande partie de la population. Ses droits fonciers étant niés, elle est soumise à l'arbitraire et au risque d'éviction, ne pouvant avoir accès au crédit formel et, dans bien des cas, aux services et aux équipements. Le traitement par les États du dualisme juridique est un facteur d'exclusion : différents acteurs peuvent revendiquer des droits sur un même espace en se référant à des normes différentes ; certains peuvent alors obtenir des droits juridiquement incontestables sur des terres appropriées par d'autres. Quand il y a conflit, les instances d'arbitrage ne savent pas sur quelles bases fonder leur jugement. En pratique, bien souvent, les procédures légales étant complexes et mal respectées, des acteurs publics « formels » peuvent valider des droits

locaux et extra-légaux et mettre en place des procédures de constatation et d'arbitrage en contradiction les unes avec les autres. Cette situation favorise les conflits, en particulier sur les transactions foncières.

● La question des droits dits « coutumiers »

Dans de nombreuses situations, en particulier en milieu rural, les droits fonciers actuels ne relèvent pas d'une « propriété » privée à l'échelle des individus et des ménages, mais d'un ensemble de prérogatives et de régulations, à l'échelle de la « communauté ». Gestion des terres et des ressources naturelles, et gestion des hommes vont alors de pair, à travers des institutions spécifiques, ancrées dans les pouvoirs locaux, cherchant à assurer la coexistence de différents usages sur le territoire et à gérer la compétition pour l'espace, pour maintenir la cohésion du groupe social dans le long terme, au-delà des conflits et rivalités. Ces institutions sont dynamiques, en fonction de l'évolution du contexte démographique, social, technique, politique.

Ces situations sont le fruit d'une certaine autonomie préservée de sociétés locales, mais aussi des politiques coloniales et postcoloniales qui se sont souvent appuyées sur les pouvoirs locaux pour administrer les zones rurales en échange de droits étendus accordés aux pouvoirs coutumiers sur les hommes et sur les terres. Tout comme les pouvoirs coloniaux, les nouveaux États indépendants ont eu une attitude ambiguë par rapport à cette gestion « coutumière ». Sans la reconnaître formellement, ils l'ont tolérée, d'autant plus qu'ils l'ont utilisée à leur profit ou n'avaient pas la possibilité de réellement mettre en œuvre les dispositifs publics de gestion foncière sur l'ensemble du territoire national. **On peut parler de gestion « coutumière » là où les pouvoirs locaux continuent à jouer un rôle important dans l'affectation des terres ou dans la régulation foncière, au nom d'une légitimité politique historique.** Ces régulations coutumières contemporaines ne sont jamais la simple reproduction de la « tradition », mais bien le fruit de l'histoire et de l'intervention de l'État.

En milieu rural, la gestion « coutumière » du sol est fréquente en Afrique. Elle l'est aussi dans certaines régions d'Amérique latine (Andes, Amazonie), dans les montagnes d'Asie du Sud-Est, en Océanie. Des logiques foncières néo-coutumières sont fréquemment observables en milieu urbain, en particulier en Afrique, où elles remplissent une fonction que ni les États ni le secteur privé formel ne peuvent jouer : loger les pauvres. Le recours au dispositif administratif public reste fréquemment très incomplet et laisse place à l'arbitrage d'autorités locales formelles ou semi-formelles. **Les pratiques coutumières ou néo-coutumières ont une légitimité variable, parfois très forte, parfois contestée.** Elles ne sont pas une panacée : en milieu rural, la pression sur les terres et la décentralisation tendent à durcir les règles d'accès à la terre, à renforcer leur dimension identitaire et à exclure les « étrangers » à 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 de plus en plus difficile pour les groupes à bas revenus d'avoir accès au marché foncier néo-coutumier dans les zones périurbaines d'autant que les réserves foncières coutumières proches des agglomérations urbaines tendent à s'épuiser, et que les propriétaires néo-coutumiers sont progressivement marginalisés par des intermédiaires et des lotisseurs informels. Mais elles n'en jouent pas moins un rôle essentiel, en pratique.

La question des rapports entre pouvoirs coutumiers, gouvernements locaux et État illustre le débat sur les instances locales de gouvernance et leur autonomie en matière de gestion des terres et des ressources naturelles. Elle soulève par là même la question de la subsidiarité et des rapports entre les niveaux de pouvoir.

● La reconnaissance des droits locaux, une question politique

Au cours des deux dernières décennies, tant en milieu urbain que rural, on a pu observer un glissement vers une reconnaissance de fait des droits et des pratiques locales, y compris dans les pays qui ont traditionnellement une attitude répressive à l'égard de la gestion coutumière et néo-coutumière du sol. Ce changement est à mettre en relation avec les réformes en cours en matière d'administration foncière. Il 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 foncière qu'elles garantissent.

En milieu rural, on observe une tendance à la reconnaissance et de formalisation des droits fonciers locaux, accompagnée par des initiatives visant à décentraliser en partie la gestion des terres et/ou des ressources naturelles, au bénéfice d'instances communales élues ou de « communautés ». Dans le contexte des villes d'Afrique subsaharienne, on observe également une plus grande souplesse des pouvoirs publics dans leurs rapports avec les filières néo-coutumières de production de terrains, et une adaptation de plus en plus fréquente de celles-ci aux normes d'aménagement et d'équipement.

Au cours de la dernière décennie, ont également émergé des revendications de populations « indigènes » ou « autochtones », réclamant à la fois une renégociation de leur position dans la société nationale et une reconnaissance de leur identité, et un contrôle sur leur territoire, en particulier par rapport aux exploitations minières ou industrielles, et aux migrations.

Rompant avec le dualisme juridique en matière foncière, qui exclut de l'accès au droit la grande majorité des citoyens, la reconnaissance des droits locaux promeut une gouvernance et une administration foncières plurielles, qui combinent de façon dynamique différents modes de sécurisation foncière adaptés aux besoins de différents types d'acteurs. Elle peut **permettre une meilleure articulation entre les droits locaux et le cadre légal national, entre régulations foncières locales et dispositifs publics**. Elle **permet de réconcilier légalité et légitimité**. Ce qui 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.

La reconnaissance des droits fonciers locaux ou « coutumiers » peut ainsi porter sur des droits fonciers individuels et familiaux, ou sur ceux de « communautés » sur leur territoire et sur le pouvoir de gestion foncière de leurs autorités. Elle peut passer par la dévolution d'un pouvoir foncier et de gestion du territoire à de nouvelles institutions élues (décentralisation). Les enjeux économiques, sociaux et politiques en sont très différents.

La question de la reconnaissance des droits locaux et des régulations locales ne saurait ainsi être réduite à une question technique. **C'est d'abord une question politique** qui, à travers le choix du type de droits reconnus et du type de gouvernance foncière promue, renvoie aux rapports entre identités sociales locales et citoyenneté nationale, entre État, communautés et citoyens, et entre les États et les groupes d'intérêts privés nationaux ou transnationaux.

En effet, les évolutions observées vers une reconnaissance des droits locaux se heurtent à des logiques économiques dont les États sont à la fois dépendants, victimes et complices. En témoignent la destruction rapide, au cours des dernières décennies, des espaces naturels et des sols dans les zones tropicales et équatoriales, et la ruine (voire la disparition) de leurs habitants qui accompagnent, en particulier en Amérique latine et en Asie du Sud-Est, l'exploitation minière des forêts, le développement exponentiel des prairies naturelles extensives et des cultures spéculatives.

Marchandisation des droits sur la terre et sécurité foncière : deux questions essentielles et interdépendantes

● **Marchandisation des droits sur la terre et marchés fonciers**

Aujourd'hui, la marchandisation de la terre progresse avec la globalisation, l'évolution des modes de vie et la paupérisation d'une partie de la population qui, faute de revenus suffisants et de protection sociale, n'a d'autres alternatives que la vente de terre. Si cette tendance est bien réelle, on ne peut pour autant en faire un processus universel et linéaire. Au sein d'un même pays, certaines zones peuvent connaître une marchandisation rapide avec un accroissement du nombre de transactions et la formalisation progressive de procédures contractuelles plus strictes, pendant que d'autres demeurent en dehors du marché foncier, même avec de fortes densités de population ou une insertion ancienne dans des productions marchandes.

En zone rurale, les transferts non marchands de droits fonciers ou de simples droits d'usage sont le plus souvent dominants en termes quantitatifs, mais la baisse structurelle des prix agricoles (jusqu'à récemment) contribue 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 sans alternatives, leur relégation au rang de travailleurs journaliers ou/et leur départ vers les bidonvilles des grandes villes. Mais il n'y a pas de lien mécanique entre densité de population, insertion dans une économie marchande et développement de transactions marchandes sur la terre. De plus, le fait que des transactions marchandes sur la terre se développent ne signifie pas forcément que la terre est devenue un bien marchand : **on peut vendre certains droits et pas d'autres**, on observe souvent des situations de « marchandisation imparfaite de la terre », correspondant à des recompositions plus ou moins stables entre logique communautaire et logique de marché, sur certaines terres ou ressources et pas sur d'autres.

En milieu urbain, les terrains pour l'habitat sont produits par différents acteurs qui opèrent selon des procédures diverses que l'on peut appeler filières de la production foncière et immobilière. Dans toutes les villes et avec une grande régularité, trois filières types de production de terrains pour l'habitat se rencontrent : les filières étatiques (dominées par l'État ou des institutions para-étatiques), les filières capitalistes (l'objectif des acteurs qui les animent est de réaliser un profit à l'occasion d'opérations de promotion foncière ou immobilière) et les filières populaires, souvent informelles, qui ne relèvent ni de l'État ni des investisseurs du secteur privé formel. Ces dernières répondent souvent à la plus grande partie de la demande de terrains.

Au cours des deux dernières décennies, le désengagement des pouvoirs publics en matière de production foncière et immobilière s'est accompagné d'une concentration de l'activité des promoteurs privés formels sur la production destinée aux groupes de revenus les plus élevés. Il s'est également accompagné d'une marchandisation croissante des filières populaires de la gestion foncière : il n'y a plus de filières gratuites d'accès au sol. Toute installation 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 citoyens vivant dans les quartiers de squatters tend à diminuer, les lotissements irréguliers destinés à la vente tendent à se développer. Le désengagement des pouvoirs publics s'inscrit dans un contexte global de financiarisation rapide des filières et des marchés fonciers formels. Ces processus se sont accélérés pendant les dix dernières années. Ils tendent à accroître l'insécurité foncière des groupes les plus pauvres.

Les opérations de régularisation foncière assurent une meilleure protection contre les risques d'éviction, et sur le marché foncier et immobilier et les prix, puisqu'elles garantissent la régularité des mutations. Mais, si elles sont mises en œuvre sans précautions, elles peuvent diminuer la sécurité foncière de communautés qui occupaient des terrains à titre informel mais étaient protégées de fait contre les évictions par diverses formes de reconnaissance. Le développement des marchés fonciers qui accompagne la régularisation des quartiers informels peut ainsi être à l'origine de diverses formes d'éviction ou de « déplacements par le marché ».

La monétarisation des rapports fonciers n'est donc pas un processus mécanique. Elle est pour partie le fruit des évolutions socio-économiques, pour partie le produit des politiques publiques. Elle peut concerner certains droits, certaines ressources, et pas d'autres, que les sociétés veulent conserver en dehors du marché, comme « propriété commune » à l'échelle d'une communauté, d'une petite région, d'une nation, ou même de l'humanité toute entière. Des articulations sont alors possibles entre mécanismes marchands et régulations non marchandes, communautaires ou publiques.

Les rapports étroits qui existent entre le statut juridique du sol, son mode de tenure foncière, 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.

● **Insécurités foncières, sécurité foncière et processus de sécurisation**

Les questions d'insécurité foncière sont fondamentales. 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, les producteurs ont besoin d'une sécurité foncière suffisante leur assurant le bénéfice des investissements consentis. L'insécurité foncière est différente de la précarité foncière, situation dans laquelle un ménage ou une entreprise n'ont pas de capacité d'anticipation à court, moyen ou long termes sur les droits d'accès à la terre dont il dispose. Un paysan qui exploite des terres en location, sur la base de contrats annuels, est en situation précaire sans être en situation d'insécurité foncière (sauf si son contrat est rompu en cours d'année). Un habitant urbain, occupant non légal d'une parcelle sur domaine public, peut se sentir en situation d'insécurité foncière même si la probabilité qu'il a de se faire expulser est faible. Un locataire est dans une situation foncière précaire s'il est sans bail et risque de se trouver à la rue le mois suivant, ou ne bénéficie que de contrats de court terme.

La sécurité foncière découle d'un accord qui permet à un individu ou à un groupe d'occuper une terre à usage agricole ou un terrain ou un bien immobilier à usage d'habitation. C'est le fait que les droits fonciers légitimement détenus, quels qu'ils soient, ne soient pas remis en cause sans raison, et soient réaffirmés par les mécanismes d'arbitrage en cas de contestation induite.

L'attribution d'un droit formel, par exemple un titre de propriété, n'est pas le seul moyen de garantir la sécurité foncière. On peut, en effet, avoir une sécurité foncière avec de simples

droits d'usage pour autant que les contrats agraires soient clairs, que leur durée soit suffisante et qu'il n'y ait pas de risques de rupture unilatérale du contrat. Inversement, on peut avoir un titre de propriété sur une parcelle et ne pas pouvoir exercer ses droits si cette parcelle fait l'objet de revendications concurrentes, si le titre est jugé illégitime et si, dans le cas des campagnes, les cultures sont systématiquement détruites par les voisins.

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 pas de lutter contre toutes les sources d'insécurité. En effet, la sécurité foncière ne découle pas tant du statut légal des droits détenus que du consensus social sur ces droits, de leur légitimité et de la fiabilité des mécanismes d'arbitrage en cas de conflits. De fait, tant en milieu urbain que rural, il n'y a guère de lien entre caractère informel de droits et insécurité foncière.

Face aux carences des dispositifs publics, les acteurs continuent à 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. **La question de la sécurité foncière doit être posée en termes de processus de sécurisation, permettant d'aboutir à une validation sociale et juridique des droits et à 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, a priori, de la nature des droits en question. Elle met l'accent sur les dispositifs de gestion foncière, aptes à assurer cette sécurisation. Dispositifs qui peuvent, selon les cas, s'appuyer sur des outils plus ou moins sophistiqués de gestion foncière : modes négociés de règlement des conflits, procédures de formalisation des transactions, voire systèmes d'information foncière là où c'est utile.

En cas de revendications contradictoires, les acteurs à sécuriser en priorité sont ceux qui sont les plus à même de faire face aux défis des années à venir. Par ailleurs, si la propriété privée peut assurer une sécurité foncière dans le court terme, le jeu de la transmission et du marché peut aboutir, une ou deux générations plus tard, à des situations foncières bloquées, et de graves problèmes d'accès à la terre pour certains groupes sociaux. Dès lors, la propriété foncière doit elle-même être régulée (par les textes sur l'urbanisme, la politique agricole, l'environnement, etc.).

Une politique de sécurisation foncière consiste ainsi à mettre en place des dispositifs de gouvernance et d'administration foncières, fondée sur une vision de moyen/long terme, permettant une reconnaissance légale des droits faisant consensus à l'échelle locale et compatibles avec la législation, et à assurer des mécanismes fiables de résolution des conflits. La sécurité foncière prend des formes diverses selon le cadre légal et constitutionnel, les normes sociales, le système de valeur propre à chaque culture et, dans une certaine mesure, les choix individuels. C'est ainsi une question à la fois juridique, politique, sociale, culturelle et économique.

Bien souvent, la formalisation des transactions foncières, dans des procédures attestant la légitimité de la vente, suffit à résoudre une partie importante de l'insécurité foncière. Là où les transactions foncières sont nombreuses, un système d'information foncière (SIF) peut être utile, pour autant que les conditions de son actualisation permanente et exhaustive soient réunies. Si elles ne le sont pas, **un SIF peut s'avérer inefficace, voire même aggraver l'insécurité foncière**, dans la mesure où il ne reflète pas la situation foncière qui prévaut en un lieu et à un moment donné.

Quelles politiques foncières pour faire face aux défis de la diversité et de la durabilité ?

Dans sa troisième partie, le Livre blanc précise quel est le contenu des politiques foncières et quel est le rapport entre politiques de développement et gouvernance foncière dans le contexte des pays en développement. Partant d'une observation des politiques foncières actuelles, des facteurs qui ont conduit à leur définition et à leurs limites, il propose de définir le contenu de politiques foncières dont l'objectif est de répondre aux défis contemporains de la diversité, de la rareté et du développement durable. Sur la base d'observations empiriques, il rappelle quelles conditions doivent être habituellement réunies pour que soient mises en œuvre des politiques foncières efficaces.

Politiques foncières et gouvernance foncière

L'objet des politiques foncières est principalement de définir les types de droits reconnus, les modes légaux d'accès au sol, son statut d'occupation et son usage, de garantir, authentifier et sécuriser les droits de propriété et d'usage du sol et des ressources qu'il porte, de définir les principes, les règles et les procédures de l'administration foncière, en particulier les procédures d'allocation et de gestion du sol. Il est également de désigner les structures responsables de l'administration foncière et de définir leurs attributions, d'intervenir sur la répartition des terres et d'arbitrer entre les acteurs en cas de conflits relatifs à l'appropriation et à l'usage du sol et, autant que faire se peut, de régler durablement les différends. Une politique foncière traduit des choix et des arbitrages entre différentes fonctions et affectations du sol, et entre les différents groupes d'intérêt.

Les politiques foncières sont les moyens des politiques économiques et sociales globales, et plus largement de la politique (au sens de « politics » en anglais). Le foncier peut être un puissant outil d'intégration sociale. Mais il est aussi fréquemment utilisé au service d'intérêts particuliers : dans de nombreux cas, une oligarchie contrôle l'essentiel des terres et bloque le développement du pays. De plus, la dimension identitaire du foncier est aisément instrumentalisée dans le combat pour le pouvoir et les sources de rente.

Les politiques foncières s'articulent étroitement aux autres politiques sectorielles : politiques économiques, politiques d'administration territoriale, politiques agricoles et de développement rural, politiques industrielles, d'aménagement du territoire et des équipements, politiques urbaines et environnementales, politiques sociales et politiques judiciaires. L'interdépendance entre les politiques foncières et les autres politiques sectorielles souligne les difficultés et les

limites des interventions publiques lorsqu'elles ne sont pas suffisamment coordonnées : les politiques foncières sont souvent victimes de l'hétérogénéité, voire des contradictions qui existent entre des politiques sectorielles qui poursuivent des objectifs concurrents.

En particulier, la fiscalité foncière est amenée à jouer à l'avenir un rôle beaucoup plus important dans les pays du Sud. Les impôts fonciers, nationaux et/ou locaux, permettent une plus grande équité, en redistribuant les rentes (au moins en partie), des richesses indépendantes des efforts et du travail des hommes, et en incitant à une utilisation plus efficace des sols au niveau économique et écologique.

Tant en milieu rural qu'urbain, les politiques foncières doivent parvenir à concilier des objectifs économiques, politiques et sociaux contradictoires, *des intérêts publics et des intérêts privés*. Elles doivent arbitrer des choix entre divers usages du sol, concilier des objectifs de production (agricole, immobilière) et assurer la protection durable de l'environnement. Concilier ces intérêts et faire face aux défis du développement durable passe par une régulation des marchés fonciers afin de corriger ce qui pourrait conduire à des évolutions socialement inacceptables, économiquement inefficaces et écologiquement dangereuses. Au-delà de ses dimensions économiques, **une politique foncière porte en elle des conceptions de la citoyenneté, de l'intérêt général et de la gouvernance**. Elle définit un cadre, plus ou moins large, plus ou moins excluant, par rapport à la diversité des droits fonciers des populations, et par rapport aux fractions les plus fragiles des populations, rurales et urbaines.

Les choix de politique foncière reflètent ainsi des choix de société et des rapports de force. Elles répondent à des objectifs économiques, politiques et sociaux en un lieu et à un moment donné. Les priorités et intérêts ne sont pas les mêmes selon les acteurs. Ils renvoient aux clivages qui traversent les sociétés. Du fait de la diversité de ces intérêts, la construction d'un consensus est considérée comme une condition préalable à la mise en œuvre d'une politique foncière répondant aux besoins et attentes de la majorité de la population, mais un tel consensus n'est ni toujours possible ni nécessairement recherché par les États.

Cette question soulève celle des rapports entre politiques foncières, administration foncière et gouvernance. Le constat de la diversité des normes de référence, des autorités foncières et les principes de légitimité, d'équité et d'efficacité auxquels se réfère le discours dominant sur l'action publique, implique l'existence de procédures de négociation et de régulation. Celles-ci renvoient à la question de la gouvernance, conçue comme « 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 qui unit les groupes humains en un groupement politique particulier ». Dans la mesure où les problèmes de droit, de financement, d'appui technique, d'accès au marché sont liés entre eux, « on peut même avancer... que les politiques foncières sont une des sources les plus constantes et les plus universelles d'apprentissage de la gouvernance »².

Les questions relatives à la gouvernance et à l'efficacité des réformes de l'administration foncière ont longtemps fait l'objet d'approches séparées. Elles donnent aujourd'hui lieu à des approches convergentes qui s'articulent autour des trois principes suivants : la reconnaissance de la diversité des systèmes de droits et de tenure foncière ; la reconnaissance du rôle central de l'administration foncière, qui doit être accessible, offrir des services fiables et opérer dans la transparence ; la mise en place d'institutions accessibles et réactives capables de faire respecter les lois et de résoudre les litiges fonciers.

2. Ministère des Affaires étrangères, 2007, Stratégie Gouvernance de la Coopération française, p. 32.

Le caractère normatif et universaliste du concept de « bonne gouvernance », étroitement lié à la notion de démocratie, est généralement présenté comme objet d'un large consensus international. Cette approche est restrictive, et l'universalité des principes de la « bonne gouvernance » ne résiste pas toujours à l'épreuve de la diversité. L'appréciation de la qualité de l'action de l'État est propre à chaque société, compte tenu de son histoire, de son niveau de développement et de ses choix politiques. En particulier, une « bonne » gouvernance foncière s'appuie sur l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles s'exerce l'autorité dans un pays donné et suppose une capacité des autorités à formuler, en négociation avec les populations, des politiques foncières et à assurer leur mise en œuvre conformément à l'intérêt de l'ensemble des acteurs concernés, ce qui suppose souvent des évolutions significatives du cadre légal et institutionnel.

La mise en œuvre des politiques foncières pose la question des échelles d'intervention, des modes de coordination, de régulation et d'arbitrage entre les conceptions et les intérêts des différents groupes d'acteurs. L'administration foncière joue ici un rôle central par les fonctions qu'elle exerce, en particulier, en matière d'aménagement de reconnaissance et de transfert des droits sur le sol. En fonction des choix de gouvernance foncière, des instances diverses peuvent être responsabilisées ou faire partie d'un dispositif public d'administration foncière qui ne se réduit donc pas aux services étatiques spécialisés, mais peut intégrer des instances communales, des comités locaux, etc. Pour éviter blocages et paralysie, l'application des règles et des procédures de l'administration foncière requiert de la souplesse.

Adapter ou réformer les politiques foncières ?

● Un bref bilan des politiques foncières de la fin du XX^e siècle

Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, beaucoup de politiques foncières ont mis l'accent sur l'**intervention directe de la puissance publique**, tant en milieu rural qu'urbain. Celle-ci a pris, selon les pays, diverses formes : étatisation du sol, réformes foncières redistributives, mesures de plafonnement de la propriété, création d'agences foncières et de sociétés d'aménagement publiques et parapubliques. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Les limites sont à la fois d'ordre technique et politique.

Diverses études montrent **une forte corrélation entre faibles inégalités foncières et croissance économique**. Parmi les pays qui ont connu un processus rapide de développement économique, plusieurs pays asiatiques ont réalisé au XX^e siècle des réformes agraires radicales sous des régimes politiques variés (Taïwan, Japon, Corée du Sud d'une part, Vietnam et Chine d'autre part), permettant d'accroître la production agricole et de servir de base au développement économique et à la réduction de la pauvreté. En milieu rural, la nécessité d'une répartition plus équitable des terres est plus forte que jamais : en maintenant dans la pauvreté une part importante de la population rurale, une répartition inégale des terres peut être un obstacle à la croissance et au développement. Pourtant, le soutien politique aux réformes agraires faiblit et le principe de respect de la propriété privée rend impossibles les expropriations des grandes propriétés foncières s'il n'y a pas compensation.

Dès lors, les distributions de terres se font sur les terres publiques où on promeut une « réforme agraire assistée par le marché » : l'État achète au prix du marché des terres puis, soit les donne aux paysans sans terre, soit les leur vend en aidant les acheteurs en leur accordant des prêts bonifiés. La redistribution ne peut alors avoir aucun impact réel, du fait de son coût

très élevé. Les réformes agraires redistributives, qui étaient encouragées par les institutions internationales au milieu du XX^e siècle, restent souvent une condition nécessaire (mais non suffisante) de développement agricole. Leur mise en œuvre implique un consensus politique national et un important dispositif d'accompagnement.

Dans les villes, l'affaiblissement, voire le désengagement des pouvoirs publics du secteur du logement, ne permet ni de limiter l'extension des quartiers irréguliers ni d'en assurer l'équipement. Faute de maîtrise foncière ou de ressources, les États peuvent rarement répondre à la demande de terrains et d'équipement. Les deux dernières décennies ont été marquées par la mise en œuvre de politiques foncières visant à favoriser l'investissement privé et à faciliter le fonctionnement des marchés fonciers. Parallèlement, des mesures visant à formaliser les occupations irrégulières et à protéger les groupes de revenus les plus bas contre les évictions ont parfois été adoptées : sous la pression des mouvements de squatters, des ONG et de la société civile, et face au constat de leur inefficacité, les stratégies de déguerpissement des quartiers irréguliers sur domaine public, cèdent le pas à des politiques de régularisation et de restructuration des quartiers. Progressivement, l'idée s'impose que toute éviction menée à l'occasion d'opérations d'aménagement urbain doit donner lieu à une juste compensation ou à un relogement dans des conditions négociées avec les populations.

Tant en milieu rural qu'urbain, la « titrisation » (régularisation de la tenure foncière par l'enregistrement des droits et la délivrance de titres de propriété) a souvent été considérée comme nécessaire pour assurer la sécurité de l'occupation et la protection contre les évictions, favoriser les investissements en permettant l'accès au crédit et stimuler le marché foncier, et faciliter le transfert des terres et terrains aux acteurs les plus productifs. Pourtant, malgré un appui important des institutions financières internationales, très peu de programmes de titrisation ont été menés à leur terme. Promouvoir l'accès à la sécurité foncière par l'attribution massive de titres de propriété individuels est rarement possible et n'est pas toujours souhaitable pour des raisons techniques et administratives, économiques et culturelles. **La pertinence et l'impact de la titrisation sur l'amélioration de la pauvreté sont aujourd'hui remis en question.**

La recherche d'alternatives à la titrisation se concentre sur : les mesures visant à réduire les causes de l'insécurité foncière ; la mise en place de politiques d'accompagnement, en particulier du crédit, là où l'individualisation des terres et leur valeur croissante justifient la titrisation ; la recherche d'options alternatives assurant la sécurité de la tenure foncière.

La question de l'intégration des normes et pratiques coutumières dans le droit est abordée d'une part sous l'angle de l'intégration des pratiques locales, d'autre part sous celui de l'articulation entre modes de régulation foncière : dans cette perspective, l'État reconnaît la légitimité d'instances locales de gestion foncière (« traditionnelles » ou collectivités territoriales élues) et leurs responsabilités en matière de gestion des terres et des ressources naturelles, avec un encadrement plus ou moins fort de ces prérogatives. L'accent est mis ici sur la gouvernance locale du foncier, plutôt que sur l'enregistrement des droits.

La réforme des politiques foncières implique des mesures d'accompagnement d'ordre légal et administratif. La question soulevée est tout d'abord celle des réformes de la législation foncière, des limites rencontrées dans le transfert de modèles exogènes dans des contextes souvent caractérisés par le pluralisme juridique, et de leur acceptabilité par les acteurs concernés. La réforme du cadre juridique (lois foncières, codes fonciers et domaniaux, etc.) se heurte souvent à la résistance des administrations en charge de l'administration foncière. Son application effective est en outre affaiblie par la libéralisation de l'économie et le désengagement de l'État.

Les réformes et la « modernisation » de l'administration foncière posent une autre série de problèmes relatifs aux limites, aux compétences, aux ressources financières des administrations et à leur capacité à répondre à la demande (enregistrement des droits, mise à jour de l'information foncière). **Corruption, intérêts en jeu, opacité et inégal accès à l'information selon les facteurs ajoutent à la difficulté.**

La fiscalité foncière a connu un développement récent avec la promotion des politiques de décentralisation et la mise en place de cadastres fiscaux municipaux, dans plusieurs pays d'Amérique latine. Il a ainsi été possible de commencer à faire au niveau local ce que les groupes d'intérêt dominants au niveau national avaient souvent réussi à empêcher au niveau national en contrôlant le pouvoir législatif. Il reste toutefois beaucoup de chemin à parcourir. La mise en place d'une fiscalité foncière requiert un inventaire et une évaluation de la matière imposable et la mise à jour de l'information foncière. Une attention particulière doit donc être portée à l'enregistrement des mutations tout en évitant d'imposer une fiscalité sur celles-ci.

La reconnaissance croissante de l'importance de la gestion des territoires par leurs habitants constitue un autre aspect important des évolutions des politiques foncières. La reconnaissance des territoires indigènes en Amérique latine en constitue une illustration. Les organisations de la société civile et de nombreux organismes de coopération apportent aujourd'hui leur appui à ces initiatives.

● 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, et assurer la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable. Cela suppose des changements importants dans les orientations des politiques foncières, et des innovations majeures dans les outils juridiques et institutionnels et les procédures nécessaires à leur mise en œuvre.

De tels changements dans les politiques foncières sont avant tout le résultat d'une volonté politique, généralement exprimée au plus haut niveau de l'État, motivée par des facteurs d'ordre social et économique. Ils résultent aussi de la lutte des organisations paysannes ou de paysans sans terre, et d'organisations d'habitants des quartiers pauvres ou précaires des grandes villes. Tant en milieu rural qu'urbain, les inflexions ou les changements affectant la politique foncière visent souvent à réduire les tensions sociales nées d'une répartition inégale des ressources foncières. Ils visent aussi 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 ont fréquemment pour origine l'intervention d'institutions étrangères : agences d'aide et de coopération, institutions financières internationales.

Malgré la mobilisation de moyens considérables, ces interventions peuvent se heurter à des résistances ou à des blocages, si elles ne font pas l'objet d'un consensus social suffisamment large et ne sont pas portées par une volonté politique suffisante.

Au-delà des textes et des déclarations politiques, une politique foncière est avant tout la résultante des pratiques des acteurs chargés de sa mise en œuvre : « l'instrumentation » d'une politique foncière, sa traduction opérationnelle sur le terrain, est une question essentielle, d'autant plus qu'elle remet en cause des situations acquises ou des routines, et innove dans ses outils et procédures. **La préparation des réformes et leur mise en œuvre,**

l'expérimentation des procédures et des outils, doivent faire l'objet d'une grande attention, condition de leur succès.

Le développement de nouvelles modalités de gouvernance territoriale occupera un rôle central dans la construction de ces nouvelles politiques foncières. Il s'agit bien de refonder le contrat social en prenant en compte de nouveaux droits et en contribuant, pas à pas, à la construction de nouveaux « pouvoirs publics » au niveau local, non pas autonomes, mais articulés par le biais de mécanismes de subsidiarité aux niveaux supérieurs.

Propositions pour un positionnement de l'aide française au développement en matière foncière

Dans sa quatrième partie, le Livre blanc revient sur l'évolution récente de la façon de poser la question foncière. Il identifie les principaux secteurs et axes d'intervention autour desquels s'est dessiné, au cours de la dernière décennie, un large consensus au niveau international, et propose aux pouvoirs publics français (et plus largement à l'ensemble des acteurs de la coopération) des orientations autour desquelles pourrait s'articuler l'aide au développement en matière foncière. L'accent est mis sur trois objectifs prioritaires qui s'inscrivent dans la continuité de la Déclaration de Paris : assurer le développement économique et garantir la croissance; assurer un accès équitable au sol pour le plus grand nombre et la sécurisation des droits sur la terre; préserver l'environnement dans une perspective de développement durable.

Le Livre blanc propose également la création d'un groupe informel d'échanges au niveau de l'Union européenne, avec une fonction d'observation, de suivi et de réflexion sur les politiques et les stratégies d'intervention sur le foncier.

Le retour du foncier dans les politiques de coopération

Jusqu'à une époque récente, le foncier n'était pas un objet majeur de préoccupation des dispositifs de coopération. La question foncière s'est imposée dans l'agenda international, à partir du milieu des années 1980. La pression démographique, la croissance économique, l'émergence de nouveaux rapports de force entre nations et régions, mais aussi les démocratisations et l'affirmation des droits des individus et des groupes sur le sol, ont conduit d'une part à une redéfinition des règles d'accès au sol, d'autre part à une accélération de l'appropriation du sol, ressource non renouvelable. Cette période est en effet marquée, au niveau mondial, par une diminution drastique des opportunités d'accès libre au sol et aux ressources naturelles.

En milieu urbain, tous les observateurs constatent :

- > l'ampleur et l'aggravation du phénomène d'exclusion sociale dans les villes des pays en développement, dont l'irrégularité foncière des quartiers est l'une des manifestations;
- > le lien étroit existant entre la pauvreté, l'irrégularité des quartiers et la précarité des occupations;
- > la persistance de la pluralité des systèmes de droit et des légitimités en matière de gestion et de l'administration foncière.

En milieu rural, la question de la réforme agraire revient sur le devant de la scène, avec l'émergence de la société civile et les processus de transition démocratiques en Amérique latine, en contradiction avec l'extension d'un agrobusiness acquérant des surfaces considérables. En Afrique subsaharienne, l'instabilité régionale et la montée des conflits sont souvent associées aux conflits d'accès aux ressources foncières et à la politisation de ces conflits, instrumentalisés dans des logiques identitaires cachant leurs enjeux économiques et sociaux.

● **La nouvelle donne sociopolitique des années 1990**

Au cours de la dernière décennie, de nouveaux objectifs en matière de gestion foncière ont été formulés par les États et les agences d'aide et de coopération, en des termes voisins pour le monde rural et urbain. Ils donnent la priorité à l'intégration, en particulier par la lutte contre les évictions. Ils visent à répondre à la diversité des situations locales en offrant un large éventail d'options en matière de tenure foncière. Ils mettent l'accent sur la reconnaissance des droits des occupants quel que soit leur statut foncier légal et sur l'association à la décision de l'ensemble des acteurs, y compris les acteurs informels et les organisations communautaires de base, et sur la décentralisation des responsabilités en matière de gestion et d'administration foncière.

Ces objectifs rendent compte d'une conception nouvelle qui privilégie la consolidation des droits fonciers « par le bas » (c'est l'usage et les régulations foncières locales qui donnent accès aux droits fonciers formels et en protègent la jouissance) plutôt que sur leur création ou leur consolidation « par le haut » (l'attribution de la propriété par l'État, indépendamment des droits locaux). Le principe de la prescription acquisitive tend aujourd'hui à être réhabilité dans un nombre croissant d'États ou de villes comme moyen de reconnaissance juridique définitive des droits.

● **Deux grandes approches : unification des marchés fonciers et intégration sociale**

Les réponses à apporter ont fait, dans le courant des années 1990, l'objet d'un intense débat au niveau international et des États. La Banque mondiale et les organisations du système des Nations Unies d'une part, des organisations de la société civile d'autre part, y ont joué un rôle moteur. Deux grandes approches peuvent être identifiées :

La première approche met l'accent sur l'intégration des différents systèmes de droit à un système unique de propriété privée dont l'État est le garant, et sur l'unification des marchés fonciers par l'enregistrement des droits et/ou la régularisation foncière. La sécurisation des occupations par l'accession à la propriété privée individuelle du sol a constitué, au moins jusqu'au début des années 2000, l'un des objectifs majeurs des institutions financières internationales (en particulier des services opérationnels de la Banque mondiale), dans un objectif de croissance économique. L'efficacité de cette approche comme moyen de lutte contre la pauvreté et d'intégration économique des pauvres est aujourd'hui remise en question.

La seconde approche met l'accent sur l'intégration sociale et économique, en particulier des quartiers irréguliers/informels des villes, en insistant davantage sur la question de la sécurité de la tenure foncière que sur celle de l'accession à la propriété. En milieu rural, cette seconde approche met l'accent sur la reconnaissance des droits fonciers des individus et des groupes familiaux, et/ou des mécanismes locaux de gestion des terres et des ressources naturelles. Elle implique la reconnaissance formelle du pluralisme juridique en matière de tenure foncière.

C'est dans une large mesure l'approche des organisations du système des Nations Unies, en particulier du PNUD et du Programme ONU-Habitat, ou de l'Alliance des Villes. C'est aussi celle que les organisations de la société civile, par-delà leur diversité, ont mise en avant au cours de la dernière décennie au travers de forums nationaux et internationaux et d'un important travail en réseau. La Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (ICARRD) n'aurait pas été possible sans les mobilisations des mouvements paysans et des réseaux d'ONG. Il en a été de même autour des questions liées au foncier et à l'habitat en milieu urbain, avec la constitution de fédérations régionales et l'appui d'ONG internationales.

● **Un consensus en construction**

Au-delà des débats qui restent vifs entre ces deux grandes approches, **un certain consensus se dégage aujourd'hui autour de quelques axes prioritaires d'intervention** :

- > assurer la sécurité de la tenure foncière et la protection contre les évictions ;
- > garantir un accès équitable à la terre, pour/et proposer une large gamme d'options juridiques, répondant à la diversité des situations nationales et locales ;
- > promouvoir des choix en matière de gouvernance et d'administration foncière assurant équité et fiabilité dans la conduite des politiques foncières, en tenant compte de la diversité des types de droits rencontrés dans les espaces urbains et ruraux ;
- > renforcer les mécanismes d'arbitrage des conflits à tous les niveaux ;
- > concevoir des outils de planification spatiale adaptés aux nouveaux défis ;
- > mettre en place des systèmes d'enregistrement des droits et des actes non exclusifs, adaptés aux situations rencontrées localement et compatibles les uns avec les autres ;
- > enfin, réformer la fiscalité foncière / mettre en place une fiscalité sur le foncier bâti et non bâti, condition pour améliorer les ressources financières des collectivités locales, et moyen important de consolidation des droits fonciers et d'optimisation de l'utilisation des sols et des ressources.

Un second consensus émerge aussi autour des principes clefs pour l'engagement des bailleurs de fonds en matière foncière. Ainsi, les Lignes directrices de l'Union européenne constituent un cadre de référence :

- > les réformes des politiques foncières doivent être ancrées dans les contextes sociaux et institutionnels des pays concernés ;
- > elles nécessitent un fort engagement politique de l'État et un appui de la société dans son ensemble ;
- > l'appui des bailleurs de fonds doit être accompagné par un dialogue approfondi avec l'État au plus haut niveau ;
- > les réformes des politiques foncières sont des processus de long terme, qui réclament une approche itérative et la recherche de consensus ;
- > la collaboration de plusieurs bailleurs aux processus peut aider à garantir contre le risque de retrait de l'un ou l'autre des bailleurs ;
- > la recherche peut être un outil puissant pour comprendre les processus nationaux de réforme de la politique foncière et accompagner le débat politique ;

- > les réformes des politiques foncières ne doivent en aucun cas déboucher sur une exclusion de groupes vulnérables (femmes, pauvres) de l'accès et du contrôle de la terre, ni sur la dépossession ou l'expulsion de minorités.

Quatre principes complémentaires à ceux définis par l'Union européenne pour les interventions en coopération pourraient être promus :

- > les interventions doivent éviter de privilégier la « logique de l'offre », fondée sur les conceptions et les compétences des bailleurs de fonds plus que sur les priorités et demandes nationales ;
- > elles doivent agir en appui aux processus nationaux et les accompagner par des actions ciblées en fonction de l'état d'avancement du débat national sur les réformes foncières, de l'acceptabilité des projets par les gouvernements et par les populations concernées ;
- > elles doivent tenir compte de la capacité des administrations à assurer la mise en œuvre et le suivi sur le long terme des programmes touchant aux politiques foncières, et intégrer des actions de renforcement de capacités ;
- > elles doivent enfin éviter les transferts de modèles institutionnels de gestion foncière et d'outils d'administration foncière « clefs en main », conçus par référence à des situations nationales différentes de celles du pays.

La coordination entre bailleurs permet de bénéficier des complémentarités entre les dispositifs de coopération et d'accéder à un appui cohérent aux projets. C'est une condition pour éviter des démarches contradictoires qui risquent de compliquer le pilotage des réformes par les institutions nationales.

Depuis quelques années, la Coopération française cherche à promouvoir une coordination des bailleurs de fonds dans leurs interventions touchant au foncier, pour des appuis en cohérence avec les priorités et demandes nationales.

Les atouts de la France dans sa contribution à la définition et à la mise en œuvre de politiques foncières : un capital d'expériences, une réflexion reconnue à l'échelle internationale

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

- > elle peut s'appuyer, plus qu'elle ne le fait, sur le capital que représente l'histoire foncière française et européenne. Un des atouts de la France dans le domaine du foncier, qu'elle partage avec beaucoup d'autres pays européens, est en effet d'avoir développé historiquement une gestion des droits fonciers beaucoup plus pluraliste que le Code civil ne semble l'indiquer, d'avoir connu un développement économique fondé sur le maintien et la modernisation de la production paysanne, d'avoir développé des institutions de régulation foncière au service des politiques de développement (habitat social, politique des structures en milieu rural) ;

- > elle bénéficie d'une expérience ancienne de travail dans plusieurs régions du monde, en particulier en Afrique de l'Ouest, et d'un capital de recherche et d'expertise à travers ses instituts et centres de recherche et de formation, et ses bureaux d'études. Elle dispose aussi d'un dispositif permanent de présence dans de nombreux pays.

Cependant, la Coopération française n'a pas toujours apporté une contribution suffisante au débat international sur la question foncière et a parfois privilégié les interventions dans un cadre bilatéral là où des actions concertées entre bailleurs seraient indispensables.

Depuis un peu plus de dix ans, le Comité technique « Foncier et Développement » a contribué à la réflexion française et internationale sur les politiques foncières, principalement en Afrique rurale. L'investissement de la Coopération française, en coordination avec les coopérations allemandes et britanniques, dans le processus d'élaboration du *Policy Research Report* de la Banque mondiale, a contribué à la reconnaissance de la question des droits locaux dans le PRR. 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 la *Millennium Challenge Corporation*, autour d'interventions au Burkina Faso, au Bénin et à Madagascar.

L'expérience française en matière foncière urbaine dans les pays en développement a elle aussi longtemps été circonscrite à des interventions en Afrique subsaharienne francophone. Elle s'est diversifiée avec sa participation aux activités de l'Alliance des Villes.

Des relations de travail suivies existent, par ailleurs, en particulier dans le domaine de la recherche, avec le Programme ONU-Habitat, sur les questions relatives à la sécurité de la tenure foncière et des politiques de l'habitat pour les bas revenus. La recherche française est également associée à la réflexion de la Banque mondiale sur les politiques, la gestion et l'administration foncières. Longtemps établies à un niveau individuel, ces relations ont été récemment consolidées sur le plan institutionnel.

Gouvernance et sécurisation foncières : propositions pour un positionnement de l'Aide française dans ses interventions en matière foncière

On peut identifier un certain nombre de lignes de force dans les actions soutenues par la Coopération française, 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 explicites et effectives. Les expliciter, les systématiser, mieux les inscrire dans le consensus en voie d'émergence au niveau mondial, sont ainsi les axes essentiels autour desquels pourrait se bâtir une stratégie française en matière de coopération sur le foncier.

● Des axes de travail à développer

En cohérence avec les atouts de la France et ses actions récentes sur le foncier, et dans le respect des principes de la Déclaration de Paris, le Livre blanc propose comme objectif à

l'aide française sur le foncier de promouvoir une gouvernance démocratique du foncier et une sécurisation foncière des acteurs en apportant un appui aux processus nationaux de débat public, d'élaboration et de mise en œuvre négociée de politiques inclusives et efficaces de gestion des terres et des ressources naturelles renouvelables, en milieu rural et urbain.

Pour être efficace, une telle démarche gagnerait à ne pas travailler exclusivement dans le cadre de mécanismes intergouvernementaux, mais à pouvoir également fournir un appui aux organisations de la société civile représentatives et aux ONG françaises et internationales impliquées dans la mise en place et le suivi des actions sur le foncier dans les pays du Sud.

Dans le respect des trois principes faisant l'objet d'un consensus international, et en articulant son intervention avec celle des autres bailleurs, le Livre blanc propose que la Coopération française :

① intègre les questions foncières dans les diagnostics pays et l'élaboration des documents cadres de partenariat avec les pays. Il est en particulier important que les dimensions foncières des entrées sectorielles (développement rural, aménagement et urbanisme, décentralisation, etc.), ainsi que la dimension politique inhérente aux politiques foncières, soient prises en compte de façon systématique et fasse l'objet de traitements adéquats ;

② définisse, dans chaque pays, ses interventions touchant au foncier, en fonction d'une analyse des politiques en cours, des réformes en préparation, de la maturité du débat sur le foncier, et en fonction des contextes et des priorités, pour :

- > renforcer l'accès à l'information et favoriser les échanges d'expériences pour l'élaboration des politiques foncières, l'accent étant mis sur les décideurs, les organisations paysannes et d'habitants, la société civile et les praticiens (« policy briefs », ateliers régionaux de réflexion et de partages d'expériences, etc.) ;
- > renforcer les capacités des acteurs publics, gouvernements locaux et associations, et en particulier celles des organisations paysannes et des organisations d'habitants dans l'élaboration de leurs diagnostics et propositions, dans leur capacité à participer au débat public et à participer à la gestion foncière ;
- > apporter appui et expertise opérationnels dans la mise en œuvre des politiques foncières, et aider au transfert d'expérience, en particulier en matière de gouvernance foncière ;
- > renforcer les capacités nationales de recherche et d'expertise, publiques et indépendantes ;
- > apporter un appui à l'expérimentation d'approches innovantes pour la gouvernance et la sécurisation foncières, portées par l'État ou des organisations de la société civile ;
- > améliorer l'articulation entre appui institutionnel et projets expérimentaux dans l'accompagnement des processus de réformes des politiques foncières, et apporter un appui aux processus de réformes lorsque celles-ci font l'objet d'un consensus ;
- > améliorer l'articulation entre recherche et expertise dans la contribution au 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 ;
- > contribuer à un décloisonnement entre les approches juridiques, urbanistiques et socio-économiques, et celle des techniciens de l'information foncière (opérateurs spécialisés dans les systèmes cadastraux et la mise en place de systèmes d'information foncière) ;

- > évaluer l'impact socio-économique et politique des réformes proposées. Cela implique d'une part de préciser sur quelles bases sont définis et retenus les principes d'évaluation, d'autre part de proposer des indicateurs susceptibles d'évaluer l'impact des réformes. Il s'agit de développer une culture de l'évaluation et de la mise en débat public *ex ante* et *ex post* des impacts des politiques.

③ suscite et soutienne, dans le même objectif, à l'échelle régionale ou internationale, des opportunités d'accès à l'information, d'échanges d'expérience, de renforcement de capacités et de débat public, complémentaires aux processus pays en cours.

Cela suppose un travail dans la durée, inscrit dans les dynamiques sociales et politiques des pays concernés, accompagnant à la fois l'État et la société civile, dans des processus de long terme de renforcement des capacités de négociation de politiques foncières et de mise en place d'une gouvernance foncière.

● Proposition pour la création d'un groupe informel d'échanges au niveau de l'Union européenne

Son rôle serait d'établir et de maintenir des liens réguliers avec les institutions intervenant sur le foncier au niveau international. Il aurait une fonction d'observation, de suivi et de réflexion sur les politiques stratégiques d'intervention sur le foncier.

Son objectif serait d'harmoniser et de coordonner l'intervention des bailleurs, d'une part au niveau européen (appui aux initiatives visant à améliorer la coordination des interventions des différents bailleurs), d'autre part avec les institutions et agences de coopération et les institutions financières internationales intervenant au niveau régional et global.

Il permettrait d'engager avec les autres bailleurs une réflexion sur les limites rencontrées dans les interventions en matière foncière et de proposer des réponses appropriées.

Il renforcerait la contribution française aux débats internationaux et contribuerait plus efficacement et plus durablement à la réflexion et aux actions menées par les institutions internationales. Une présence plus active auprès des institutions multilatérales serait nécessaire, parallèlement à une relance de la réflexion européenne visant à mettre en œuvre les recommandations des Lignes directrices de l'Union européenne sur le foncier.

● Deux conditions

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.

Une coordination plus efficace entre acteurs français, le décroisement 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.



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 qu'elle porte. Il constitue donc un enjeu économique, social et politique majeur. Parce qu'elles définissent les droits sur la terre, la façon de les gérer et les règles de répartition des terres entre les acteurs, 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 marché foncier ? Comment traiter les droits locaux ? Comment concilier croissance économique, équité et protection de l'environnement ?

Pour faire face aux défis sans précédents auxquels ils sont confrontés, les pays du Sud ont besoin de mettre en place une gouvernance foncière. Celle-ci doit tenir compte de la diversité des situations sociales, politiques et institutionnelles propres à chacun d'entre eux. L'objectif est de 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. Un tel 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 la définition fait — ou a fait — l'objet d'un débat et d'un processus de négociation au niveau national, incluant les différents acteurs, publics, privés et associatifs, concernés. Cet appui doit contribuer à promouvoir une gouvernance démocratique et équitable du foncier.

Tels sont les messages que les acteurs français de la coopération sur le foncier, autour du Comité technique « Foncier et Développement », proposent comme stratégie à la Coopération française, dans un Livre blanc, dont ce texte constitue la synthèse.

Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et Développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte, depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Le Comité technique « Foncier et Développement » a été à l'initiative du site : www.foncier-developpement.org. Le Livre blanc a été élaboré sous l'égide du Comité technique en dialogue avec de nombreux acteurs, au Sud et au Nord.

