



Les leçons de l'histoire

Les politiques de formalisation des droits 'coutumiers' en Afrique subsaharienne depuis la période coloniale

Jean-Pierre CHAUVEAU¹

Résumé

Depuis les années 1990, les questions de « pourquoi » et « faut-il formaliser ? » semblent avoir reçu une réponse massivement catégorique dans le monde du développement. Formaliser les droits coutumiers (ou locaux) semble aller de soi pour sécuriser leurs détenteurs (notamment les plus vulnérables) et promouvoir l'investissement ; des programmes de formalisation sont mis en œuvre dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ; la diversification des approches en matière d'enregistrement des droits et les importants progrès techniques dans le domaine de la géomatique semblent assurer à « l'offre d'intervention » une grande capacité d'adaptation aux conditions socio-économiques locales et aux contraintes de financement.

Malgré cela, de nombreuses études de synthèse reprochent aux entreprises de formalisation de reposer sur des vues réductrices concernant les pratiques foncières des sociétés rurales africaines et d'ignorer les conditions concrètes et les effets pervers des opérations de formalisation sur les plans sociaux, politiques et économiques. Les critiques de fond portent sur le caractère structurellement ambivalent du cadre conceptuel de la formalisation. D'abord, l'objectif de sécuriser les droits coutumiers (et leurs transferts) recouvre en réalité deux motivations très différentes et potentiellement antagoniques : sécuriser « défensivement » contre un risque de dépossession ou de spoliation, et sécuriser « offensivement » pour améliorer les performances économiques. Ensuite, le paradigme de la sécurisation par le titre semble ignorer qu'en les « désenchantant » des processus socio-politiques locaux de reconnaissance sociale, la formalisation fait subir aux droits préexistants une recomposition dont les effets ne peuvent être maîtrisés.

Sans prétendre trancher le débat, la contribution se propose d'apporter aux questions de « pourquoi et faut-il formaliser ? » un éclairage original par la mise en perspective historique des politiques d'enregistrement des droits locaux en Afrique rurale depuis la colonisation. La reconstitution de cette histoire met effectivement en évidence l'échec des entreprises de formalisation, qui ne sont jamais parvenues à couvrir une proportion significative des terres ni à assurer la pérennisation des enregistrements légaux en dépit de plus d'un siècle de discours et d'expériences. Cette histoire fait aussi ressortir d'autres aspects qui méritent tout autant réflexion : dès les débuts de la colonisation, la question de la formalisation a provoqué des controverses permanentes, ce qui n'a pas empêché la dogmatisation de ce thème au sein du monde du développement et de l'industrie de l'aide ; la formalisation des droits locaux n'a pas toujours été encouragée par les pouvoirs en place eux-mêmes, par crainte des risques politiques et sociaux qu'elle pouvait entraîner ; malgré le consensus actuel apparent en faveur d'une approche pragmatique de la formalisation des droits, la période contemporaine se caractérise, dans la pratique du développement, par une suprématie de l'approche orthodoxe sans équivalent dans l'histoire. Étant donné l'échec historique des expériences passées et récentes, la construction sociale et politique du dogme de la formalisation dans la panoplie des politiques de développement constitue par conséquent une question empirique en soi. Explorer les raisons de sa pérennisation fait partie de la réflexion nécessaire au renouvellement des politiques foncières en Afrique.

¹ Directeur de recherche émérite IRD, UMR GRED-Montpellier, jean-pierre.chauveau@ird.fr.

Position du problème

Depuis les années 1990, les questions de « pourquoi » et « faut-il formaliser ? » semblent avoir reçu une réponse massivement catégorique. Le raisonnement suivant lequel la formalisation des droits dits coutumiers (ou locaux)² contribuerait puissamment à sécuriser leurs détenteurs (notamment les plus vulnérables) et à promouvoir l'investissement semble aller de soi et des programmes de « sécurisation des droits fonciers » par le titre sont mis en œuvre dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. En outre, la diversification des approches en matière d'enregistrement des droits et les importants progrès techniques dans le domaine de la géomatique semblent assurer à « l'offre d'intervention » une grande capacité d'adaptation aux conditions socio-économiques locales et aux contraintes de financement afin de répondre à la situation de confusion qui, selon beaucoup d'observateurs, règne dans les campagnes africaines.

Malgré cela, de nombreuses études de synthèse, toutes disciplines confondues, reprochent aux programmes de formalisation de reposer sur des vues réductrices concernant les pratiques foncières des sociétés rurales africaines et d'ignorer les conditions concrètes et les effets pervers des opérations de formalisation sur les plans sociaux, politiques et économiques. Au-delà même des aléas inévitables de la mise en œuvre des politiques d'enregistrement et des débats sur les approches choisies, plus ou moins dogmatiques ou pragmatiques, les critiques de fond portent sur le caractère structurellement ambivalent du cadre conceptuel qui guide les politiques de sécurisation par la formalisation. D'une part, l'objectif de sécuriser les droits coutumiers (et leurs transferts) recouvre en réalité deux motivations très différentes et potentiellement antagoniques, bien qu'en théorie non exclusives : sécuriser « défensivement » contre un risque de dépossession ou de spoliation, et sécuriser « offensivement » pour améliorer les performances économiques³. D'autre part, le paradigme de la sécurisation par le titre semble ignorer qu'en les « désenchantant » des processus socio-politiques locaux de reconnaissance sociale, la formalisation fait subir aux droits préexistants une recomposition dont les effets ne peuvent être maîtrisés⁴.

Sans prétendre trancher le débat, la contribution se propose d'apporter aux questions de « pourquoi et faut-il formaliser ? » un éclairage original par la mise en perspective historique des politiques d'enregistrement des droits locaux depuis la colonisation. En effet, dès cette époque, les bienfaits de la propriété privée étaient largement admis au sein du monde chargé de promouvoir la mise en valeur coloniale. Par la suite, les pays africains et les institutions de l'aide internationale ont promu des législations et des politiques visant à formaliser les droits coutumiers ruraux. Pourtant, en dépit de plus d'un siècle de discours et d'expériences en faveur de la sécurisation par le titre, et des moyens considérables dispensés durant les dernières décennies, les dispositions prévues dans les législations des pays africains pour que les détenteurs de ces droits puissent les formaliser sont restées jusqu'à aujourd'hui rarement utilisées de manière durable et les programmes d'enregistrement systématique ont été fugaces et leurs effets éphémères. On estime aujourd'hui à moins de 10% (et même à 2% seulement selon certaines sources) la proportion des terres rurales officiellement enregistrées (mais pas forcément juridiquement valides faute d'actualisation des mutations) pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Le taux le plus fort de terres enregistrées serait de 15% au Kenya, où l'enregistrement systématique actif existe depuis 1954. Pour l'Afrique de l'Ouest, la proportion des terres enregistrées serait de 1 à 5%⁵. Est-on en mesure de dire que de tels taux d'enregistrement « illustrent

² Ces qualifications se gardent de toute réification ou idéalisation de « la » coutume.

³ La distinction (non exclusive) entre sécurisation offensive et sécurisation défensive s'inspire de la distinction opérée par Jean-Michel Yung et Pierre-Marie Bosc (1993) au sein des stratégies des producteurs agricoles sahéliens entre les stratégies défensives, mises en œuvre dans une optique de diminution des risques courus et dans une perspective dominante de sécurisation alimentaire et de défense des modes et des niveaux de vie existants, et les stratégies offensives, dont les objectifs principaux sont focalisés sur la croissance économique et l'accumulation. L'approche défensive de la sécurisation cible prioritairement la sécurisation des groupes les plus vulnérables parmi les ruraux, l'approche offensive plutôt les catégories les plus entreprenantes et les plus orientés vers le marché.

⁴ Ces limites du paradigme de la formalisation des droits sont généralement reconnues dans la littérature en sciences sociales ; elles ne peuvent être discutées ici (Moore 1978, Griffiths 1986, Le Roy 2011, Shipton and Goheen 1992, Griffiths 1992, McAuslan 1998, Bromley 2008, Sikor and Lund 2009, Lund and Boone 2013, Chauveau et Lavigne Delville 2012, Stamm 2013, d'Aquino 1998, Chauveau 2003, Fitzpatrick 2005, Colin et al. 2010, Lavigne Delville 2010, Jacob à paraître).

⁵ Deininger 2003, Alden Wily 2006, USAID, 2012, Byagumisha 2013, Toulmin 2008, Basserie et Ouédraogo 2008, Le Roy 2006.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

l'impossibilité de penser que la généralisation de la propriété est la solution des problèmes fonciers et plus généralement de développement » en Afrique (Le Roy 2006 : 99) ?

Au-delà de la mise en évidence de l'échec des entreprises de formalisation des droits coutumiers, la mise en perspective historique fait ressortir d'autres aspects qui méritent tout autant réflexion dans le contexte contemporain d'acquisitions foncières à grande échelle et d'appel à la formalisation des droits coutumiers que celles-ci encouragent. Ces différents aspects, présentés de manière chronologique, montrent que le paradigme de la formalisation des droits relève d'une construction sociale et politique qui n'a pas été linéaire, mais qui a néanmoins généré un processus de dogmatisation sans équivalent durant la période coloniale elle-même.

Une offre coloniale de formalisation timorée par crainte des effets de déstabilisation politique et sociale

Le droit écrit et les pratiques administratives introduits pas les pays colonisateurs dans les colonies africaines n'était pas celui d'un état de droit, ni celui qui était appliqué dans les métropoles (Mann 2009, Comby 2007, Ley 1972, Colson 1971, Le Roy 2006). C'est ainsi que, malgré leur intime conviction de la supériorité de la propriété privée comme moteur du progrès économique, les promoteurs européens des politiques foncière coloniales mirent longtemps sous le boisseau le projet d'importer en Afrique le capitalisme et les législations foncières propriétaires qui prévalaient dans les métropoles alors même que la haute administration coloniale était convaincue de la supériorité du droit de propriété privé (Lord Hailey 1950, Phillips 1989, Mann and Roberts (eds) 1991, Bassett 1993, Chimhowu and Woodhouse 2006, Amanor 2012). Cet apparent paradoxe s'explique par la priorité donnée par les colonisateurs à la préservation de la stabilité sociale et politique face aux risques de désintégration des droits coutumiers collectifs que provoquerait la diffusion de la propriété privée. Cet objectif politique venait et devait, certes, se combiner à d'autres impératifs, selon un dosage qui différait avec les puissances coloniales et selon les périodes : soutien aux investissements coloniaux, établissement de colons européens et assimilés, constitution de réserves indigènes sous régime de droits fonciers communautaires, affirmation du rôle modernisateur de l'État colonial (auquel pourrait faire obstacle la possession de titres de propriété par les paysans) et, aussi important, volonté de ne pas entraver le développement endogène des cultures d'exportation paysannes, qui prenait une importance inespérée dans l'entre deux guerres sans que les autorités aient à se soucier des régimes fonciers coutumiers...

Dans les colonies françaises, après une tentative avortée de promouvoir exclusivement un régime de propriété « qui soit conforme à notre conception de la propriété et qui encourage les investisseurs », le législateur préféra « une autre voie, qui consistait à consolider les droits coutumiers, en donnant à leurs détenteurs la possibilité de les faire constater » (Verdier 1971 : 78 ; voir aussi : Ley 1972 ; Le Roy 2006). Le droit de propriété relevait d'une création administrative de la propriété par l'immatriculation ; cependant, les droits fonciers coutumiers étaient reconnus comme droits d'usage personnels et non cessibles. « L'offre » de titres était donc essentiellement enclenchée par l'accès volontaire (mais très peu utilisé en raison des difficultés) des demandeurs aux dispositions prévues par la loi, et non par des programmes systématiques d'enregistrement. Par ailleurs, les opérations de mise en valeur de grande envergure, comme l'Office du Niger dans l'actuel Mali, bénéficiaient d'un titre global sur des terres préalablement purgées de leurs droits coutumiers. Dans les colonies britanniques, les autorités coloniales, converties aux avantages de l'*indirect rule*, ont également très peu tenté d'introduire la propriété privée dans les systèmes fonciers coutumiers. Elles ont au contraire cherché à préserver le plus possible ce qu'elles percevaient comme des droits communaux (revus par les chefs et les autorités coloniales : Colson 1971) afin d'assurer la stabilité politique et le maintien du pouvoir des chefs et des élites coutumières sur le contrôle des droits d'usage.

Après la seconde guerre mondiale, un autre élément politique a encore contribué à retenir les autorités coloniales de formaliser la propriété des terres coutumières. La reconnaissance croissante de la « vie politique chez les indigènes » et le fait que « les partis nationalistes se montrent fort ombrageux en ce qui concerne toute aliénation de leur patrimoine » ont incité les services coloniaux tant britanniques que français à bâtir des plans d'augmentation des productions agricoles et d'amélioration des techniques « sans bousculer les coutumes et en agissant avec beaucoup de prudence » (Laure 1952 : 52 et 74 ; Delavignette 1953). C'est ainsi que, côté français, les décrets de 1955 et 1956, qui facilitaient la reconnaissance légale des droits locaux en supprimant la présomption de domanialité et ouvraient la voie à l'officialisation des redevances et des transferts entre les possesseurs coutumiers autochtones et leurs « étrangers », rencontrèrent l'opposition des leaders RDA.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

Ces divers raisonnements critiques, ou promouvant une approche prudente vis-à-vis de l'introduction de la propriété légalement enregistrée afin de préserver les sociétés de graves bouleversements sociaux traduit clairement l'existence tout au long de la période coloniale d'une forte tension entre une approche « défensive » et une approche « offensive » de la sécurisation des droits coutumiers face à l'ouverture des sociétés agraires africaines aux intérêts coloniaux et au marché. Les débats contribuèrent à former au sein des administrations coloniales et dans les milieux de l'expertise et de la recherche coloniales un courant d'opinion opposé à l'idée répandue dans les milieux économiques coloniaux selon laquelle « la propriété transforme le sable en or » quelles que soient les circonstances. La question de la formalisation des droits coutumiers est ainsi devenu un élément récurrent de la « culture du développement » et de sa déclinaison selon divers paradigmes bureaucratique, populiste ou misérabiliste (Chauveau 1994).

De rares expériences coloniales d'enregistrement systématique aux effets éphémères

Les expériences de délivrance systématique de titres de propriété en milieu rural africain furent donc peu nombreuses durant la période coloniale, tant dans les colonies françaises que britanniques. Néanmoins, même peu nombreuses, des tentatives de promouvoir l'enregistrement formel des droits coutumiers furent mises en œuvre. Ces expériences reposaient sur une approche « offensive » de l'enregistrement des droits locaux que l'on qualifierait aujourd'hui d'« orthodoxe ». Il s'agissait en effet de permettre aux agriculteurs indigènes les plus entreprenants de se soustraire aux incertitudes de la tenure coutumière pour éventuellement accéder au crédit et moderniser leurs exploitations. Cependant, l'objectif de modernisation était aussi fortement sous tendu par des préoccupations d'ordre politique de la part des autorités coloniales. Ainsi, dans les colonies françaises, il s'agissait essentiellement de promouvoir l'enregistrement à la demande selon les procédures légales de l'immatriculation au livre foncier (Ley 1972), mais l'objectif n'était pas dénué d'arrière-pensées politiques : l'administration ciblait plutôt les catégories « indigènes » jugées les plus dynamiques dans la mise en valeur agricole, qui, comme en Côte d'Ivoire, étaient souvent des commerçants, des fonctionnaires et des agriculteurs migrants (Bonnecase 2001, Chauveau 2010). Les autorités tentèrent ainsi de populariser des titres juridiques simplifiés et moins coûteux que la procédure d'immatriculation au livre foncier et de faciliter le passage des droits sur la terre du statut coutumier au statut civil (décrets de 1955 et 1956), mais les dispositions prises ne reçurent jamais l'accueil escompté par l'administration ou ne furent pas appliquées suite à l'opposition d'une partie des leaders politiques africains (en Côte d'Ivoire, cas précités des décrets de 1955 et 1956 qui faisaient obstacle au projet des leaders nationalistes de mise en valeur par la colonisation massive de l'ouest forestier : Chauveau 2010).

Du côté britannique, les principales expériences d'enregistrement systématique des terres coutumières eurent lieu dans le royaume du Buganda dans l'actuel Ouganda et dans la région de la Rift Valley dans l'actuel Kenya. L'allocation en toute propriété de *mailo lands* dès 1900 à l'aristocratie du royaume du Buganda (avec l'enregistrement d'arrangements contractuels entre landlords et tenants) servait cependant des objectifs politiques autant qu'économiques. L'obtention de titres de propriété n'eut aucune influence sur l'amélioration de l'agriculture et les terres titrées retournèrent dans une gestion traditionnelle orientée vers la satisfaction de modèles de relations sociales, et non vers la création de valeurs économiques en tant que telles (Mair 1956). Le système *mailo* a perduré jusqu'à aujourd'hui, où il est devenu un des pivots de l'identité du royaume du Buganda et un enjeu principalement politique (Gay 2013).

Dans les années 1950, l'administration britannique tenta également des expériences limitées d'attribution de titres de propriété, en relation avec des projets de protection des sols et de modernisation agricole dans des régions de forte immigration agraire en Afrique de l'Est (Bassett 1993). L'approche en était clairement « offensive ». J. Swynnerton, promoteur du Plan du même nom au Kenya en 1954, indiquait clairement que l'objectif n'était pas d'assurer une distribution équitable des terres, mais de promouvoir le développement d'une couche de fermiers à revenu moyen entreprenants. « Cela produirait progressivement une différenciation sociale entre une couche de fermiers plus riches capables d'acquérir davantage de terre et des fermiers pauvres ou peu performants, créant ainsi une classe pourvue en terre et une classe sans terre. Il s'agit d'une étape normale dans l'évolution d'un pays » (Swynnerton 1954, cité par Amanor 2012 : 24). Toutefois, dans ce cas également, le motif économique n'était pas le seul ressort du projet d'enregistrement des droits. Il était aussi fortement motivé par la volonté de calmer le jeu politique dans la vallée du Rift après l'écrasement de la révolte Mau Mau et d'inciter les fermiers bénéficiaires du programme à se consacrer à accumuler de la

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

richesse plutôt qu'à soutenir la « dissidence politique » à l'égard du gouvernement colonial (Chimhowu and Woodhouse 2006, Amanor 2012, Byamugisha 2013).

Le cas du Plan Swynnerton est particulièrement édifiant car il fut prolongé bien après l'indépendance du pays par un programme national d'enregistrement des droits. À ce titre, le Kenya représente un cas d'école pour tester les programmes de formalisation en ASS (Mair 1969 (1956), Shipton 1988, Haugerud 1989, Shipton and Goheen 1992). En 1991, K. Hoff tirait le bilan de trente cinq ans d'existence de ce programme : « Son expérience démontre que la délivrance de titres n'est ni nécessaire ni suffisante pour créer un marché foncier. Les titres ne font que faciliter l'expansion du marché foncier là où les normes sociales autorisent l'aliénabilité de la terre » (Hoff 1991 : 8, notre traduction). Shipton (1994) souligne la faible appropriation de ces programmes par les paysans. Les droits anciennement formalisés sont globalement retournés dans une gestion coutumière et les changements de titulaires n'ont pas été actualisés: « Le nouveau système de titres ne fait pas disparaître la tenure coutumière ou ce qui est considéré comme tel, mais ajoute seulement un autre cadre légal à côté d'elle, avec ses propres marges de manœuvre (...) Le public rural répugne à enregistrer ses transactions et ses partitions auprès du gouvernement » (Shipton : 1994 : 364, notre traduction). La poursuite du programme d'enregistrement au Kenya ne produisit pas plus qu'avant les effets économiques escomptés sur l'accès au crédit et la productivité (Smith 2003, Alden Wily 2006). Pire, les titres fonciers ont eux-mêmes constitué un moyen de redistribution clientéliste des terres et ont contribué aux affrontements interethniques des années 90 (Médard 1996). Exemple par la continuité et la longévité du programme d'enregistrement, le cas kenyan illustre le caractère éphémère, voire délétère, sur le long terme des effets d'un programme systématique d'enregistrement des droits locaux.

Les attermolements des politiques d'enregistrement après les indépendances

Après les indépendances et jusqu'aux années 1980, les politiques d'enregistrement des droits ne bénéficièrent pas non plus de la faveur des nouveaux États. Avec des variantes, les politiques foncières des gouvernements africains restèrent dans le sillage des politiques coloniales, balançant pour des raisons davantage politiques que doctrinales entre, d'un côté, le maintien de fait des prérogatives coutumières pour ne pas risquer de s'aliéner les autorités et les leaders locaux et, de l'autre côté, le principe du droit éminent de l'État sur les terres coutumières non enregistrées, de sa propriété exclusive des terres « vacantes et sans maître » et de son rôle hégémonique dans la mise en valeur des terres dans l'intérêt du peuple et du développement (Chanok 1991, Chimhowu and Woodhouse 2006, Amanor 2012). L'ambiguïté de ce positionnement permettait de soutenir tacitement ou officiellement aussi bien les droits acquis par des migrants sur des fronts de colonisation agricole que des mesures d'expropriation au profit des élites politiques ou de grands projets d'aménagement agricoles. Hormis ces derniers cas, les programmes d'enregistrement systématique des droits n'avaient guère de raison d'être ; ils pouvaient même apparaître comme des obstacles aux marges de manœuvre que s'octroyaient les responsables de l'État et les élites politiques dans le cadre de politiques clientélistes, eux-mêmes accédant sans difficulté à l'enregistrement légal.

Cependant, les attermolements politiques des États nouvellement indépendants vis-à-vis des politiques de formalisation tranchaient avec la conviction, toujours bien ancrée chez les experts internationaux et les bailleurs de fonds, de la supériorité théorique de la propriété privée vis-à-vis des systèmes coutumiers (World Bank 1975). Stimulée par l'influence dans les institutions multilatérales de développement de la vision américaine de la problématique foncière (Delahaye 2003), cette conviction trouva malgré tout à s'exercer dans l'appui aux nouvelles et nombreuses législations foncières des années 1960 et 1970 et dans les financements de projets par la Banque Mondiale jusqu'aux années 1980 (Deininger and Binswanger 1999). Dans la plupart des pays francophones, le principe colonial de la domanialité, à nouveau consacré, renforça le rôle de l'État comme dispensateur de la propriété privée, avec possibilité pour les possesseurs coutumiers d'accéder à leur demande à l'enregistrement de leurs droits (Chouquer 2011). Les transactions sous seing privé furent officiellement dénoncées comme illégales, mais l'arsenal juridique n'empêcha pas l'explosion des transactions à forte composante monétaire pratiquées et sécurisées selon des procédures coutumières ou « intermédiaires » (« conventions »), en marge des procédures officielles de formalisation, toujours aussi peu attractives, sans que pour autant des solutions légales à ce paradoxe soient recherchées⁶.

⁶ En particulier, la prescription acquisitive, sur laquelle s'est fondée la propriété en France, n'a été reconnue qu'exceptionnellement (Bénin, Niger) dans la législation des pays africains francophones (Comby 2012). On peut toutefois discuter de son effectivité et de son acceptabilité sociale et politique dans le contexte rural africain.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

Sur le terrain, le résultat fut, d'une part, la prééminence de fait des pratiques foncières locales (intégrant désormais de profonds changements dans le sens de la reconnaissance sociale des transactions et de l'individualisation des droits d'exploitation au sein des groupements lignagers) et, d'autre part, la prolifération d'arrangements entre les divers groupes sociaux parties prenantes dans la régulation foncière en milieu rural : agents de l'administration (partagés entre l'application de la loi, la défense de la paix sociale et la satisfaction de leurs propres intérêts), les différentes composantes de la paysannerie locale (ressortissants des communautés locales, migrants établis souvent depuis longtemps, éleveurs transhumants, agro-éleveurs, notables, gens du commun...), les élites économiques et politiques (doublement concernées par leurs propres stratégies d'investissement dans le foncier et par la politisation des tensions foncières) et les projets de développement rural (pas toujours conscients des implications foncières de leur action).

La consolidation du dogme de la formalisation à partir des années 1990

La situation sur le terrain n'a globalement pas changé depuis, à l'exception d'un aspect nouveau : l'emballement de la propagation de la foi en la formalisation des droits coutumiers dans l'industrie de l'aide au développement. À partir des années 1980 et surtout 1990, en effet, les partisans de l'inéluctabilité de la propriété privée formalisée trouvèrent de nouveaux arguments contre l'inefficience des droits coutumiers, uniformément perçus comme « collectifs » ou « communaux », au nom de la lutte contre la désertification et la détérioration des conditions environnementales (Bassett 1993). Les crises alimentaires et agraires qui se succédaient en Afrique et l'évolution des pratiques foncières vers l'individualisation et la marchandisation semblaient également condamner les systèmes coutumiers : « Agricultural modernization combined with population pressure will make land titling necessary. Traditional tenure systems need to be codified » (World Bank 1989 : 104, cité par Peters 2009 : 1323, note 6). Par ailleurs, la chute du mur de Berlin et ses répercussions sur la système de l'aide internationale au développement, désormais débarrassée des contraintes de la lutte idéologique entre deux camps à vocation hégémonique pour s'adapter à la seule hégémonie néolibérale⁷, libéra un nouvel espace d'expression pour les tenants de la privatisation et de l'enregistrement des droits fonciers coutumiers comme levier du développement (Le Roy 2006). Alors que, jusqu'aux années 1980, les autorités coloniales puis postcoloniales s'étaient montrées extrêmement prudentes dans son application, l'idée que la sécurisation d'un droit passe nécessairement par la délivrance d'un titre se trouva banalisée, perçue comme allant de soi, en quelque sorte « naturalisée ».

La « naturalisation » de la formalisation des droits coutumiers en termes de politique de développement se traduisit clairement par une dogmatisation des débats (Crousse et al. 1986, Le Roy 2006). L'économiste Daniel Bromley (2008) parle à propos de la formalisation des droits coutumiers d'une « mauvaise prescription pour une fausse maladie » et « d'impérialisme culturel » (Bromley 2008). De manière significative, l'approche prônant l'enregistrement systématique des droits est désormais qualifiée de « conventionnelle » (Peters 2009) ou « d'orthodoxe » (Colin et al. 2010). Cette qualification paraît toutefois paradoxale puisqu'auparavant, cette approche ne trouvait précisément pas à se traduire réellement dans les politiques foncières coloniales et postcoloniales pour des raisons politiques et sociales étrangères à la seule logique économique. Elle ne se justifie en réalité qu'en référence à l'hégémonie, somme toute récente, exercée désormais dans les institutions de l'aide internationale par la théorie néolibérale et par le dogme consolidé de la formalisation.

L'histoire de cette dogmatisation reste d'ailleurs à écrire. Signalons, parmi d'autres, deux auteurs très proches de la Banque Mondiale qui furent particulièrement influents dans la propagation de la foi en la formalisation des droits de propriété. Du côté de la recherche, Gershon Feder, économiste dont les résultats d'enquête en Thaïlande sur les relations entre la sécurité des droits et l'investissement agricole servirent d'argument pour promouvoir les projets de formalisation en Afrique (Feder and Onchan 1987, Feder and Noronha 1987). Du côté de l'expertise opérationnelle, Hernando de Soto, économiste péruvien, qui popularisa parmi les décideurs de l'aide au développement l'idée que « les pauvres n'étaient pas le problème mais la solution » et que la formalisation systématique des droits coutumiers en titres de propriété privé est le moyen de reconnaître la valeur des biens dont ils disposent sans toujours le savoir, et de faire ainsi fructifier ce « capital mort » par l'accès au crédit (de Soto 2000). Depuis la publication de ces piliers de l'approche orthodoxe, de sévères

⁷ Selon deux raisonnements différents mais non exclusifs : l'un qui prône la sortie de la domanialité étatique, mais pas forcément la formalisation de la propriété privée ; l'autre qui prône la propriété privée pour le paysan, avec les risques de dépossession foncière en cas de vente de détresse.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

critiques leur ont été adressées, notamment sur la méthodologie de leurs enquêtes et la validité des résultats (Smith 2003, Lavigne Delville 2005, Bromley 2008, Toulmin 2008, Peters 2009).

Un facteur important du processus de consolidation du dogme de la formalisation des droits est qu'il s'est fabriqué et se reproduit dans l'agitation et les controverses. Ici intervient à nouveau le caractère structurellement ambivalent du cadre conceptuel des politiques de formalisation. La tension permanente entre sécurisation « défensive » et sécurisation « offensive » dans le cadre cognitif du monde du développement a en effet pour résultat de structurer les analyses et les débats autour de la formalisation, contribuant à l'imposer dans les hautes sphères de décision comme le paradigme de référence. C'est ainsi que le renforcement de l'approche « offensive » de la formalisation ne pouvait que réactiver la tension structurelle avec l'approche « défensive », présente au sein de la « culture du développement » telle qu'elle s'est constituée depuis l'époque coloniale (cf. supra). Le renforcement symétrique des approches « défensives » fut en outre encouragé par la critique des expériences centralistes d'enregistrement des années 1960 et 70 (Platteau 1992 et 1996). Dans leurs revues historiques de la gouvernance foncière en Afrique, L. Alden Wily (2006 : 23) et K. Amanor (2012 : 31) évoquent respectivement le mouvement de « libération des droits fonciers coutumiers » à l'échelle mondiale et la simultanéité de l'hégémonie du libéralisme et du « revival of custom » en ASS, tandis que T. Vendryes (2011) titre sa revue de la littérature pour le département recherche de l'AFD : « Les paysans contre les droits de propriété privés ». En contraste avec le durcissement de l'approche « offensive » de la sécurisation par le titre, des approches se sont ainsi diffusées qui réhabilitent les droits coutumiers et les institutions locales, prenant en compte les limites et difficultés des programmes de titrage systématique et prônant des procédures souples et graduelles d'enregistrement des droits existants. On parle ainsi de réforme « conduite par les communautés », « compréhensive » ou « participative », d'« approche flexible » ou « décentralisée », de « formes intermédiaires d'enregistrement des droits », etc.⁸

Les débats entre approches offensive et défensive de la sécurisation foncière par le titre ont bien sûr pénétré le cercle des principaux bailleurs de fonds institutionnels. Contrairement à une opinion courante, la Banque Mondiale, notamment, a été et continue d'être traversée par des débats internes qui ont contribué à assouplir officiellement la préférence affichée pour un scénario de droits de propriété privés dûment enregistrés : « ... secure property rights should not be confused with full private "ownership." Under certain economic conditions, property rights tend to become more individualized and formalized. However, the introduction of private title in situations where such economic conditions do not exist can be a waste of effort ». (Van Den Brink et al. 2006: v; voir aussi: Deininger and Binswanger 1999, Deininger 2003, Delahaye 2003, World Bank 2003, Deininger and Feder 2009). Au point que certains auteurs voient dans le net infléchissement des recommandations en matière de politique foncière depuis la fin des années 1990 un véritable « changement de paradigme » ou des réformes « nouvelle vague » (Bruce and Migot-Adholla (eds.) 1994, Smith 2003, Cotula (ed.) 2007, Toulmin 2008, Peters 2009, Bruce and Knox 2009, Place 2009, Colin et al. 2010, Anseeuw and Alden 2010). On passerait selon ces auteurs d'un paradigme *de substitution* des droits coutumiers par des droits formalisés de propriété, privilégiant l'approche offensive de la sécurisation des droits, à un paradigme *d'adaptation* des droits coutumiers que les programmes de formalisation doivent accompagner en prenant en compte les contextes, les institutions et les droits qui prévalent localement dans les communautés paysannes ainsi que la capacité institutionnelle effective des États. Selon ce nouveau référentiel flexible et « pro-pauvre » de la sécurisation des droits affiché par les institutions de l'aide internationale, le titrage des droits et leur individualisation ne s'imposent pas nécessairement, non plus que leur transférabilité, qui peut susciter des ventes de détresse et la dépossession des catégories sociales les plus fragiles. La capacité des modes de tenure et autorités coutumières à assurer la sécurité des droits n'est plus mise systématiquement en doute, en même temps que sont reconnues les limites des programmes systématiques d'enregistrement.

Cependant, l'intérêt de la mise en perspective historique longue est de montrer que cet apparent infléchissement du référentiel des politiques de formalisation relève d'un élément de tension constant entre son pôle « offensif » et son pôle « défensif » et qu'il n'y a pas d'indice décisif pour y voir un changement

⁸ Pour une revue de la littérature sur le sujet, voir entre autres : Feder and Noronha 1987, Platteau 1992 et 1996, Augustinus and Deininger 2005, Fitzpatrick 2005, Chimhowu & Woodhouse 2006, Alden Wily 2006, Bromley 2008, Toulmin 2008, Place 2009, Peters 2009, Berry 2009, Colin et al. 2010, Vendriens 2011, Amanor 2012.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

irréversible de paradigme⁹. Bien au contraire, le cadre cognitif des experts institutionnels et des décideurs en matière de politique foncière se structure plus que jamais autour de la tension entre les pôles de l'approche offensive et celui de l'approche défensive de la formalisation. En outre, à la différence des périodes antérieures où la forte inclination « propriétaire » des décideurs des politiques foncières était délibérément tempérée par des considérations politiques et sociales, l'enregistrement systématique des droits locaux est ouvertement défendu dans les cercles opérationnels des institutions internationales. C'est le cas de la Banque Mondiale, concomitamment à ses prises de position en faveur de réformes foncières flexibles et pro-pauvres. Par sa place prépondérante dans le système d'aide internationale au développement, elle continue de passer à juste titre pour le principal propagateur de la foi en la formalisation des droits coutumiers auprès des gouvernements africains (Le Roy 2006, Alden Wily 2006, World Bank 2006, Byamugisha 2013). Il est notoire qu'au sein de la Banque, les positions favorables à l'approche gradualiste émanent des services de recherche et de son auteur le plus éminent, Klaus Deininger, tandis que les positions plus orthodoxes émanent des services opérationnels¹⁰. À ce jeu, ceux-ci gardent le dernier mot en termes de financement des réformes foncières et de programmes d'enregistrement¹¹. Ainsi, les documents chargés d'indiquer les positions plus officielles de la Banque peuvent utiliser des « éléments de langage » plus nets. C'était le cas du 2006 World Development Report, affirmant qu'il y a des 'bénéfices potentiels importants' à attendre de l'enregistrement des droits (cité par Bromley 2008 : 24). C'est aussi le cas du récent document « Securing Africa's Land for Shared Prosperity » (Byamugisha 2013), publié dans la série *Africa Development Forum* à large diffusion. Par ailleurs, le projet *Doing Business* lancé depuis 2003 par la Banque reflète son engagement sans faille pour l'enregistrement légal de toute forme de propriété, en particulier la propriété foncière, pour promouvoir un environnement favorable aux affaires.

La période actuelle : durcissement des controverses et confusion des référentiels de la formalisation

Plus qu'un changement décisif de paradigme, la diversification théorique des approches et des outils de formalisation des droits locaux manifeste plutôt un effet de balancier et de mixage entre l'approche défensive et l'approche offensive au sein d'un cadre conceptuel dont l'ambivalence est encore accrue par la l'omniprésence dans les esprits du « *land grabbing* ». Comme le montre abondamment « Securing Africa's Land for Shared Prosperity » (Byamugisha 2013), le « panachage » de préoccupations très générales aussi différentes que celles de la sécurisation défensive des droits coutumiers et de la sécurisation au nom de la promotion des mécanismes de marché, aux implications difficilement convergentes et aux effets contradictoires constatés sur la longue période, est donc symptomatique de l'évolution actuelle des discours sur la formalisation des droits coutumiers dans le monde du développement. Le document légitime également le grand retour d'une vieille idée coloniale : il appelle les politiques foncières à procéder conjointement à « l'identification et la délimitation de terres suffisantes pour les individus et les communautés locaux aussi bien que du surplus de terre pour l'usage d'entités étrangères à la communauté, spécialement les investisseurs » (p. 27).

La mise en perspective historique fait apparaître que, loin de promouvoir la discussion sur des bases empiriques et des connaissances fines de terrain (ce que les approches économiques quantitatives formalisées, qui occupent une place prééminente dans le monde du développement, ne sont pas en mesure de fournir), les débats ont pris des tournures en apparence plus variées mais en fin de compte beaucoup plus dogmatiques qu'au sein des administrations coloniales française et britannique du début du 20^e siècle, lorsque s'affrontaient clairement les tenants d'une politique foncière basée sur le respect et la consolidation des droits coutumiers et les tenants de l'enregistrement de droits de propriété individuels aliénables. Au final, c'est le référentiel de la formalisation dans son ensemble qui semble frappé de confusion.

⁹ Voir la contribution de Philippe Lavigne Delville au présent atelier où il préfère à la notion de « paradigme d'adaptation », trop vague pour permettre de différencier la diversité des stratégies de formalisation et leurs enjeux, la notion de « paradigme d'articulation » des modes locaux et étatiques de régulation foncière (Lavigne Delville 2013).

¹⁰ On pourrait citer d'autres bailleurs de fonds de l'industrie de l'aide, également traversés par des positions différentes selon qu'il s'agit d'afficher une doctrine ou de financer des projets : le DFID britannique, l'Agence Française de Développement...

¹¹ Voir Alden Wily 2006 pour un état des législations et réformes foncières récentes soutenues par les principaux bailleurs de fonds et Byamugisha 2013 pour les nombreux programmes financés par la Banque Mondiale.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

D'un côté, en effet, les débats contemporains, dans leur diversité, ne sont guère différents de ceux qui agitaient les administrateurs et les experts coloniaux à l'aube des Indépendances. Les débats se sont même considérablement enrichis en ce qui concerne les modalités de la formalisation, plus ou moins lourde et coûteuse, et impliquant des degrés variés de « désenchantement » des droits de leur environnement socio-politique local : enregistrement conventionnel selon des catégories juridiques légales préétablis, plans fonciers ruraux s'efforçant de prendre en compte les droits existants, enregistrement à la demande avec participation des institutions locales, gouvernance foncière par les institutions locales avec recours à l'écrit pour sécuriser en priorité les flux (transactions et transmissions), support légal donné à la propriété coutumière en tant que telle (et non seulement conversion des droits coutumiers dans les formes légales) (Lavigne Delville 2000, 2006 et communication personnelle, Fitzpatrick 2005, Alden Wily 2006).

D'un autre côté, la diversification et l'enrichissement apparents des débats se situent dans un cadre de réflexion qui s'est considérablement rétréci en comparaison des débats des périodes antérieures. Alors que jusqu'aux années 1980 les autorités coloniales puis postcoloniales s'étaient montrées prudentes vis-à-vis de la formalisation des droits coutumiers pour des raisons politiques, mais aussi sociales et économiques (par crainte de la déstructuration des sociétés rurales), le principe de la formalisation est aujourd'hui largement accepté dans le monde du développement et de l'aide internationale, mais surtout détaché de toute autre considération systémique. Le clivage entre les différentes approches ne porte pas sur le principe, mais sur les modalités de la formalisation, sans que soit réellement considérées la « dimension macroscopique de l'économie agricole » et « la dimension sociale de la formalisation » (Bromley 2008). Selon Bromley, « le problème n'est pas l'absence de titres et de reconnaissance formelle de droits de propriété ». Celle-ci n'est que la conséquence d'un problème antécédent qui « est que les régimes légaux des pays en développement sont souvent dysfonctionnels. À vrai dire, (...) la formalisation dans de telles économies est logiquement impossible » (2008 : 25). De même, l'insistance sur les bienfaits de la formalisation sur la protection des droits des paysans ordinaires et des pauvres et sur le développement économique en général sont à peu près coupées de considérations sur le travail et l'emploi, qui préoccupaient tant les autorités coloniales. Pourtant, les pauvres « ne sont pas pauvres parce qu'ils ne sont pas propriétaires. Ils sont pauvres parce que des politiques économiques défectueuses ne leur ont pas procuré des emplois rémunérateurs dans l'agriculture ou dans des activités non agricoles » (2008 : 26).

Au final, ce double processus de sophistication et de cloisonnement des débats sur la formalisation des droits coutumiers a alimenté depuis les années 1990 les ambivalences des politiques foncières (McAuslan 1998) et engendre aujourd'hui une véritable confusion en dépit de l'affirmation d'un consensus sur une approche flexible de la formalisation (Van Den Brink et al. 2006). C'est plutôt lorsque les puissances coloniales « étaient aux affaires » qu'un relatif consensus prévalait ; il portait alors sur la nécessité de considérer sérieusement les risques de fragiliser la paix sociale et de précipiter les fractures sociales en libérant le capital que représentent les droits coutumiers. Sur ce point, le consensus a maintenant disparu. L'assurance dogmatique dans les bienfaits de la formalisation des droits chez les décideurs politiques et les grandes institutions de l'aide s'est substitué à la prudence qui a été de mise dans les périodes antérieures, et le ton des controverses s'est considérablement durci du côté de l'approche « orthodoxe ». Les institutions internationales et l'industrie de l'aide sont maintenant en mesure de jouer simultanément sur les deux tableaux : l'approche défensive et pro-pauvres justifiant dans la politique foncière une dose de sauvegarde des filets de sécurité coutumiers et une méthode décentralisée et communautaire d'enregistrement des droits ; l'approche offensive d'ouverture au marché justifiant une dose conséquente de promotion d'enregistrements conventionnels des droits par l'État. Les gouvernements nationaux sont ainsi enjoins de répondre selon leurs propres paramètres à des injonctions compliquées, tout en étant eux-mêmes soumis à des pressions internes contradictoires (Place 2009).

La confusion qui se joue au sein même du paradigme de la formalisation des droits, plus que jamais naturalisé dans la communauté épistémique des experts, décideurs et une grande partie des chercheurs du monde du développement et de l'industrie de l'aide, était bien résumée par R. E. Smith il y a déjà une décennie : « Le régime de propriété foncière (*land tenure*) a longtemps été un sujet attrayant pour les théoriciens du développement qui recherchaient des explications systémiques du processus de développement. Pourtant, en l'état actuel, il est clair que les réformes foncières ne sont pas par elle-même la formule magique que l'on a cru qu'elle était. (...) Il n'est plus utile de considérer les systèmes fonciers coutumiers et légaux comme antithétiques, parce que la littérature de ces dix dernières années ou plus montre que la frontière descriptive entre les deux systèmes se dissout. Alors que le régime coutumier était autrefois caricaturé comme étant

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

collectif, il est maintenant clair qu'il procure des droits d'exploitation individuels robustes. Alors que le régime coutumier a été critiqué pour son arbitraire et son insécurité, l'enregistrement par l'État l'est au moins autant. Les terres coutumières étaient supposées empêcher le crédit parce qu'elles n'étaient pas hypothécables, cependant le titre foncier ne procure pas non plus une sécurité adéquate au prêteur. La différence entre le régime coutumier et le régime légal peut par conséquent ne pas résider dans la nature du droit de propriété fourni par chacun des régimes, mais plutôt dans la nature des régimes qui fournit le droit de propriété – leurs fonctions, les bases de leur pouvoir et leur composition sociale » Smith 2003 : 219-220).

Les progrès (à risques) de la géomatique et de la modélisation globale

Un autre élément récent semble ajouter à la confusion des référentiels du paradigme de la formalisation : les énormes progrès des technologies géomatiques et de *surveying and mapping* des cadastres. D'une part, ils contribuent à renforcer la naturalisation de ce paradigme dans l'esprit des promoteurs, opérateurs et professionnels de la formalisation, toujours enclins à considérer l'enregistrement légal comme un outil juridique élémentaire et à réduire la complexité au nom de l'opérationnalité en mettant en avant les progrès techniques dans le domaine de la géomatique. Or les progrès de ces outils ne sont pas en mesure d'apporter une solution à la complexité de l'identification et de l'information des droits coutumiers et de leurs détenteurs, condition première pour une sécurisation des droits tels qu'ils sont socialement reconnus localement (Alden Wily 2006 : 30 parle de *social certainty*) : « ... technology is no substitute for a locally legitimate process to adjudicate disputed claims » (Toulmin 2008 : 17). Bien au contraire, on est en droit de penser que les progrès technologiques en matière d'imagerie spatiale à bas coût risquent d'accroître le décalage entre les informations géomatiques (qui limitent la nécessité technique du recours au témoignage des acteurs locaux) et les informations sociofoncières, nécessairement soumises à une validation sociale approfondie pour garantir leur caractère « socialement certain ».

D'autre part, les progrès dans le domaine des techniques géomatiques associés à ceux de la « modélisation globale » comporte un risque de mésusage des outils de plus en plus perceptible : celui de se servir de ces outils pour identifier à l'usage des gouvernements et des investisseurs extérieurs aux communautés un « surplus de terre » ou des « terres vacantes » que les « modélisations globales » de l'agriculture permettraient de gérer entre les pays sources de fortes demandes, les pays hôtes possédant des terres « vacantes » ou « oisives » et les pays garants possédant les capitaux et les institutions (Chouquer 2012a et b, Leblond 2012). On a ainsi produit des chiffres aventureux, exprimés en centaines de millions jusqu'à 2 milliards d'hectares de terres prétendument disponibles. La fiction coloniale de terres jugées unilatéralement vacantes peut servir à nouveau pour légitimer des expropriations à grande échelle en faveur d'investisseurs étrangers, comme les colonisateurs l'avaient fait en Afrique de l'Est et australe, mais comme ils s'étaient généralement retenus de le faire en Afrique de l'Ouest. C'est ce que proposent les modèles développés par l'International Food Policy Research Institute (IFPRI) et déjà utilisés dans la construction des plans d'investissement agricoles en Afrique de l'Est. Les institutions internationales et nord américaines occupent une position centrale dans l'internationalisation de ces concepts, de ces instruments et de ces données (Leblond 2012). C'est cette configuration, éminemment offensive en termes de conception de la sécurisation foncière, qui apparaît clairement dans les propositions de Byamugisha (2013), combinée à des éléments de défense des droits coutumiers, des groupes les plus vulnérables et de lutte contre la pauvreté. Toutefois, les progrès de la géomatique domestique, avec la diffusion de géoportails permettant d'examiner la terre à haute résolution, inversent l'usage des outils. On peut, par exemple, compter les villages et les hameaux menacés, surveiller les limites des aires forestières réservées, et produire ainsi des cartes d'évaluation de l'occupation de ces terres prétendues vacantes (exemples dans les fiches de l'Observatoire des formes du foncier dans le monde <http://www.formesdufoncier.org/>).

Principaux enseignements de la mise en perspective historique

La reconstitution de l'histoire des entreprises de formalisation en Afrique rurale depuis l'époque coloniale apporte un éclairage original sur plusieurs aspects.

- 1) Elle met d'abord en évidence l'échec des entreprises de formalisation des droits, qui ne sont jamais parvenus à couvrir une proportion significative des terres ni à assurer la pérennisation des enregistrements légaux. Cet échec historique s'explique par deux raisons différentes, mais complémentaires.
- 2) La première raison tient à l'inadaptation de l'offre de formalisation sous ses deux modalités : accès au statut légal sur la base du volontariat ou programmes systématiques d'enregistrement. Dans le cas de l'action légale,

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

les politiques de formalisation mises en œuvre par les gouvernements ont généralement abouti à des lois qui facilitent le contrôle administratif de l'État sur l'accès à la terre, et non à des lois qui facilitent le droit des citoyens d'accéder à et de détenir de la terre (McAuslan 1998). Dans les deux cas, mais particulièrement dans celui des programmes de titrage systématiques, les autorités légales et gouvernementales ont été dans l'impossibilité de maîtriser les effets enclenchés par la transformation des droits coutumiers et de leur environnement sociopolitique que provoque la formalisation ; avec, en réaction, une réappropriation au cours du temps des opérations d'enregistrement et des titres par les logiques sociopolitiques coutumières.

3) La seconde raison de l'échec historique des politiques de formalisation tient à la rareté de l'offre jusqu'à une époque récente. Jusqu'aux années 1970-80, les autorités coloniales puis postcoloniales se montrèrent en effet réticentes à la promotion de la propriété privée généralisée des terres. En dépit de la conviction répandue dans les cercles de pouvoir de la supériorité de celle-ci comme levier de développement, les autorités politiques adoptèrent une attitude très prudente à l'égard des risques politiques et sociaux de la formalisation des droits coutumiers, synonyme de leur ouverture au marché. Considérée dans une perspective historique longue, la période des années 1990 à aujourd'hui se caractérise par l'hégémonie de fait du paradigme « orthodoxe » de la formalisation, alors même que la littérature spécialisée y voit plutôt la consécration d'une approche gradualiste et flexible de la formalisation, respectueuse des droits coutumiers existants.

Ce changement de perspective permet de souligner d'autres aspects de l'histoire des politiques de formalisation qui méritent tout autant réflexion dans le contexte contemporain d'acquisitions foncières à grande échelle et d'incitation des gouvernements à formaliser les droits coutumiers que celles-ci induisent.

4) Replacé dans la réalité des contextes historiques mouvants, le paradigme de la formalisation (ou de la sécurisation des droits par le titre) apparaît comme une construction sociale et politique aux contours flexibles traversée par une tension permanente entre le référentiel orthodoxe « offensif » centré sur la promotion du marché et le référentiel « défensif » mettant en avant les dynamiques endogènes des pratiques foncières locales et les risques socio-politiques d'une ouverture brutale au marché. Dès les débuts de la colonisation, la question de la formalisation des droits en milieu rural africain a provoqué des controverses permanentes qui ont néanmoins généré le processus actuel de dogmatisation de ce thème au sein du monde du développement et de l'industrie de l'aide. Avec le durcissement des controverses, on assiste aujourd'hui à une confusion des référentiels de la formalisation, le référentiel « orthodoxe » tirant partie des progrès des techniques de géomatiques et de concessions vis-à-vis des référentiels pragmatiques et pro-pauvres pour asseoir sa force de conviction et promouvoir un retour aux plans coloniaux de mise en valeur des terres décrétées disponibles.

5) Cette épure de l'histoire des politiques de formalisation en Afrique rurale laisse de côté, faute de place, au moins deux composantes essentielles de cette histoire qu'il conviendrait de creuser.

5.a) Centrée sur l'offre institutionnelle de formalisation, la contribution n'aborde pas en tant que telle la composante « demande » de l'histoire, sinon en suggérant le faible attrait des paysans africains pour l'enregistrement légal de leurs droits si l'on en juge par les 90 à 98% de terres non enregistrées réputées « non documentées et administrées informellement » en Afrique (Makhtar Diop in Byagumisha 2013 : xv), et par les très médiocres résultats des programmes d'enregistrements passés, récents et actuels. Le faible enracinement des logiques de sécurisation paysannes dans la légalité étatique semble corroboré par la faiblesse notoire, au cours de l'histoire, de mouvements sociopolitiques paysans autour de revendications de titres *légaux*. Cette faible mobilisation « légaliste » constitue une spécificité africaine par contraste avec, notamment, les paysanneries latino-américaines et asiatiques (Hyden 1985, Bernstein 2005). Pourtant, d'un autre côté, les observations de terrain témoignent de l'appétence des paysans pour les « petits papiers » supposé témoigner de leurs droits tandis que les promoteurs des programmes de formalisation proclament volontiers leur « participation » spontanée aux opérations...

5.b) Il conviendrait également d'approfondir, dans l'histoire de l'offre institutionnelle de formalisation, les éléments du système d'aide internationale au développement qui ont contribué à la construction sociale et politique du dogme de la formalisation et à sa pérennisation en dépit de l'échec historique des expériences d'enregistrement. Certains aspects ont été évoqués : l'hégémonie de l'idéologie néolibérale après la chute du Mur, l'émergence de « récits fondateurs » du dogme et le caractère performatif de l'affirmation de l'insécurité structurelle des droits coutumiers, selon la démarche assez courante dans les dispositifs de développement qui consiste à « trouver des problèmes aux solutions » (Naudet 1999, Bromley 2008, Place 2009). D'autres aspects relèveraient d'une analyse fine des pratiques institutionnelles et de leur enchâssement tant économique (par exemple les affinités des gros programmes d'enregistrement des droits avec la logique de déboursement de l'aide et avec les directives de « diplomatie économique ») que politique (par exemple les attentes des

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

dirigeants des pays bénéficiaires à l'égard des politiques d'enregistrement en tant que décideurs, en tant que politiciens et en tant qu'acteurs économiques).

Étant donné l'échec historique des expériences passées et récentes, l'emprise du dogme de la formalisation dans la panoplie des politiques de développement constitue une question empirique en soi. Explorer les raisons de sa pérennisation fait partie de la réflexion nécessaire au renouvellement des politiques foncières en Afrique.

Bibliographie

- Alden Wily L. 2006. Land Rights Reform and Governance in Africa. How to make it work in the 21st Century ? Draft Discussion Paper, United Nations Development Programme.
- Amanor, K.S. 2012. Land Governance in Africa: How historical context has shaped key contemporary issues relating to policy on land. Framing the Debate Series, no. 1. Rome, International Land Coalition.
- Anseeuw W. and C. Alden 2010. Introduction : The struggle over land in Africa. Conflicts, politics and change, in : W. Anseeuw and C. Alden (eds), The struggle over land in Africa. Conflicts, politics and change, Cape Town, HRSC Press : 1-18.
- Anseeuw, W., Alden Wily, L., Cotula, L., and M. Taylor 2012. Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project. Rome, ILC.
- Augustinus, C. & K. Deininger 2005. Innovations in Land Tenure, Reform & Administration in Africa. Paper presented at UNDP Conference on Land Rights for African Development : From Knowledge to Action, Nairobi October 31 - November 3 2005.
- Basserie V. et H. Ouédraogo 2008. La sécurisation foncière : un des défis majeurs pour le nouveau siècle, Revue Grain de Sel, juillet 2008 : 41-42.
- Bassett T.J. et D.E. Crummey (eds) 1993. Land in African Agrarian Systems, The University of Wisconsin Press.
- Bassett T.J. 1993. Introduction : The Land Question and Agricultural Transformation in Sub-Saharan Africa, in Bassett T.J. et D.E. Crummey (eds), 1993.
- Batten T.R. 1947. Problems of African Development. Part 1. Land and Labour, London, Oxford University Press-Geoffrey Cumberlege.
- Benjaminsen T.A. and C. Lund (eds.) 2003. Securing Land Rights in Africa, London: Frank Cass.
- Bernstein H. 2005. Land and land conflicts in Sub-Saharan Africa, in : S. Moyo and P. Yeros (eds), Reclaiming the Land. The resurgence of rural Movements in Africa, Asia and Latin America, London and New York, Zed Books : 67-101.
- Berry S. 1993. No Condition is Permanent : Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa, Madison, University of Wisconsin Press.
- Berry S. 2009a. Property, Authority and Citizenship: Local claims, politics and the dynamics of social division in West Africa, in T. Sikor and C. Lund (eds.) The Politics of Possession: Property, authority, and access to natural resources, Chichester, UK: Wiley Blackwell, pp.23-45.
- Berry S. 2009b. Building for the future ? Investment, land reform and the contingencies of ownership in contemporary Ghana, World Development, Vol. 37, N° 8 : 1370-1378.
- Binns Sir Bernard 1953. Introductory Paper by the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Programmes et Plans de Relèvement Rural en pays tropicaux et sub-tropicaux, Session tenue à La Haye, septembre 1953, INCIDI , Bruxelles : 65-75.
- Bonnacase V. 2001. Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale, Montpellier, IRD, Travaux et Documents RÉFO, n° 2.
- Bromley D.W. 2008. Formalising property relations in the developing world : The wrong prescription for the wrong malady, Land Use Policy, 26 : 20-27.
- Bruce, J. & S. Migot-Adholla (eds.) 1994. Searching for Land Tenure Security in Africa, Dubuque, Kendall, Hunt Publishing Company : 251-265.
- Bruce, J. W. & A. Knox 2009. Structures and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective, World Development 37 (8) : 1360-1369.
- Byamugisha F. 2013. Securing Africa's Land for Shared Prosperity. A Program to Scale Up Reforms and Investments, Washington DC, The World Bank.
- Chanock M. 1991. Paradigms, Policies and Property: A review of the customary law of tenure, in K. Mann and R. Roberts, Law in Colonial Africa, Oxford: James Currey, Portsmouth, NH: Heinemann, pp.61-84.
- Chauveau, J.-P. 2010. La loi de 1998 sur le domaine rural dans l'histoire des politiques foncières en Côte d'Ivoire. Une économie politique des transferts de droits entre « autochtones » et « étrangers » en zone forestière. In Colin J.-Ph., P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds) Les politiques d'enregistrement des droits foncières. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris : Karthala : 105-140.
- Chauveau J.-P 2003. Plans Foncières Ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers, IIED, Londres, Dossier no. 122.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

- Chauveau J.P. 1994. Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement, in J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville (eds) *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED : 25-60.
- Chauveau J.-P., J.-Ph. Colin, Ph. Lavigne Delville, P.-Y. Le Meur 2006. Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Résultats du projet de recherche européen CLAIMS (Changes in Land Access, Institutions and Markets), Londres, IIED.
- Chauveau J.-P. et Ph. Lavigne Delville 2012. Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers coutumiers. 1) Formaliser pour sécuriser? De fausses évidences... Les Notes politiques de Negos-GRN, N°10, novembre 2012 ; 2) L'illusion de la 'photographie' neutre des droits. Les Notes politiques de Negos-GRN, N°11, novembre 2012.
- Chimhowu A. and Woodhouse P. (2006). Customary vs Private Property Rights? Dynamics and trajectories of vernacular land markets in sub-Saharan Africa, *Journal of Agrarian Change*, 6(1): 346-371.
- Chouquer G. 2011. Aspects et particularités de la domanialité en Afrique de l'Ouest, *Fiches pédagogiques du Comité technique « Foncier & développement »*, projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », Agence Française de Développement. www.foncier-developpement.org.
- Chouquer G. 2012a. L'Afrique est-elle disponible ? Ce qu'on voit quand on regarde, *Grain de Sel*, no 57 : 7.
- Chouquer G. 2012b. Les Acquisitions massives de terres dans le monde. Bulle Foncière ou opportunité de développement? Entretiens avec Ch. Castan. Éditions Publitopex, Paris.
- Colin J.-Ph., Léonard E. et Le Meur P.-Y. 2010. Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers, in J.-Ph. Colin, Le Meur P.-Y. et Léonard E. (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp. 5-67.
- Colson E. 1971. The impact of the colonial period on the Definition of Land Rights, in V. Turner (ed.), *Colonialism in Africa : 1870–1960, Volume 3*, Cambridge University Press, pp.193-215.
- Comby J. 2012. L'appropriation des droits fonciers. Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre. *Revue Grain de Sel*, 57 : 22-23.
- Comby J. 2007. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne, *Études Foncières*, 128 : 38-44.
- Cotula L. (ed.), 2007. Changes in 'customary' land tenure systems in Africa, IIED-FAO.
- Cotula, L., S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley 2009. Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, IIED/FAO/IFAD, London/Rome.
- Crousse B., É. Le Bris et É. Le Roy (eds) 1986. *Espaces disputés en Afrique Noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala.
- D'Aquino P. 1998. Le traitement et la gestion de l'information foncière, in Ph. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala/Ministère de la Coopération : 479-488.
- de Soto H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else ?*, New York : Basic Books.
- Deininger K. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank Policy Research Report, Washington, DC: World Bank; New York: Oxford University Press.
- Deininger K. and G. Feder 2009. Land Registration, Governance, and Development : Evidence and Implications for Policy, *The World Bank Research Observer*, vol. 24, no. 2 : 233-266.
- Deininger K. and Binswanger H. 1999. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, experience and future challenges, *World Bank Research Observer*, 14(2) : 247-76.
- Delavignette R. 1953. *Politique et droit agraires. Rapport général, Programmes et Plans de Relèvement Rural en pays tropicaux et sub-tropicaux*, Session tenue à La Haye, septembre 1953, INCIDI, Bruxelles.
- Feder G. and R. Noronha 1987. Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa, *World Bank Research Observer* 2 (2) : 143-169.
- Fitzpatrick D. 2005. Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure, *Development and Change*, 36(3) : 449-475.
- Gay L. 2013. La genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni, Rapport de recherche présenté par Lauriane Gay pour le Comité Technique "Foncier et Développement" (MAEE et AFD).
- Griffiths J. 1986. What Is Legal Pluralism ? *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24 : 1-55.
- Griffiths J. 1992. Legal pluralism and the social working of law, Brouwer B. (Ed.), *Coherence and Conflict in Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers Deventer/Boston-W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 151-176.
- Hailey Lord 1950. *Native Administration in the British African Territories, Part I*. London: HMSO.
- Haugerud A. 1989. Land tenure and agrarian change in Kenya, *Africa* 59(1) : 61-90.
- Hoff K. 1991. *Designing Land Policies : An Overview*. Center for Institutional Reform and the Informal Sector-USAID, Working Paper No. 4.
- Hyden, G., 1985. La crise africaine et la paysannerie non capturée, *Politique Africaine*, 18 : 93-113.
- Jacob J.-P. à paraître. 'Suis-je le gardien de mon frère ?' La destruction de la société rurale par la reconnaissance des

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

- droits coutumiers dans la législation foncière burkinabè, in I. Milbert et C. Gironde (sous la dir.) : Mélanges en l'honneur de J-L Maurer, Karthala, 2013.
- Laure R. 1952. Le continent africain au milieu du siècle. Perspectives et problèmes de la mise en valeur économique. Paris, Charles Lavauzelle éditeurs.
- Lavigne Delville Ph. 2010. Registering and administering customary land rights: can we deal with complexity? In K. Deininger, C. Augustinus, S. Enemark, P. Munro-Faure (eds), Innovations in land rights recognition, administration, and governance, Proceedings from the annual conference on land policy and administration, Joint Organizational Discussion Paper—Issue 2, The World Bank, GLTN, FIG, and FAO: 28-42.
- Lavigne Delville Ph. 2006. Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel, Réforme agraire et coopératives, 2 :18-25.
- Lavigne Delville Ph. 2005. Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto, L'Économie politique, 4, no 28 : 92-106.
- Lavigne Delville Ph. 2000. Harmonising Formal Law and Customary Land Rights in French-Speaking West Africa, in C. Toulmin and J. Quan (eds.) Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa, London: IIED : 97-122.
- Leblond N. 2012. Analyse des modèles alimentaires globaux, Diplôme de Master Sciences et Technologies du Vivant et de l'Environnement, Agro Paris Tech.
- Le Bris É., É. Le Roy, P. Mathieu (eds) 1991. L'appropriation de la terre en Afrique noire, Karthala, Paris.
- Le Bris É., É. Le Roy, E. Leimdorfer (eds) 1983. Enjeux fonciers en Afrique Noire, Paris, ORSTOM-Karthala.
- Le Roy É. 2011. La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière. Paris, L.G.D.J.
- Le Roy É. 2006. La généralisation de la propriété privée de la terre, une fausse bonne solution pour l'Afrique Noire, Cahiers d'Anthropologie du Droit, Hors série « Juridicités », Paris Karthala : 93-104.
- Ley A. 1972. Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
- Lund C. and C. Boone 2013. Introduction : Land politics in Africa. Constituting authority over territory, property and persons, Africa, 83 : 1-13.
- Mair L. 1969 (1948 et 1956). Anthropology and Social Change, London School of Economics. Monographs on Social Anthropology, Athlone Press. Cet ouvrage reproduit deux articles antérieurs de l'auteur : "Modern Developments in African Land Tenure," Africa, XVIII, 1948 ; "The Contribution of Social Anthropology to the Study of Changes in African Land Rights," (Conférence à l'Institut Solvay, Bruxelles, janvier 1956).
- McAuslan P. 1998. Making Law Work : Restructuring Land Relations in Africa, Development and Change, vol. 29 : 525-552.
- Mann K. and R. Roberts, 1991. Law in Colonial Africa, Oxford: James Currey, Portsmouth,
- Mann G. 2009. What was the Indigénat ? The 'Empire of Law' in French West Africa. Journal of African History, 50 : 331-353.
- Médard C. 1996. Les conflits "ethniques" au Kenya: Une question de votes ou de terres? Afrique Contemporaine, 4^e trimestre: 62-74.
- Naudet J.-D. 1999. Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel. Paris, OCDE-Club du Sahel.
- Peters P. 2009. Challenges in Land Tenure and Land Reform in Africa : Anthropological Contributions, World Development, vol. 37 (8) : 1317-1325.
- Phillips A. 1989. The Enigma of Colonialism. British Policy in West Africa, Londres - Bloomington, James Currey-Indiana Univ. Press.
- Place F. 2009. Land tenure and agricultural productivity in Africa : A comparative analysis of the economics literature and récent Policy stratégies and reform, World Development Vol. 37 (8) : 1326-1336.
- Platteau J.-Ph. 1992. Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines, Rome : FAO Economic and Social Development Paper 107.
- Platteau J.-Ph., 1996. The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment Development and Change 27(1) : 29-86.
- Shipton P. 1994. Land and Culture in tropical Africa : Soils, Symbols, and the Metaphysics of the Mundane, Annual Review of Anthropology, 23/ 347-77.
- Shipton P. & M. Goheen 1992. Introduction : Understanding African Land-Holding : Power, Wealth and Meaning, numéro spécial Africa 62 (3) : 307-325.
- Sikor, T. and C. Lund 2009. Access to Property : A Question of Power and Authority, Development and Change 40 (1) : 1-22.
- Smith R. E. 2003. Land tenure reform in Africa: a shift to the défensive, Progress in Development Studies 3 ,3 : 210-222
- Stamm V. 2013. Formaliser les pratiques coutumières. Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine, Études Rurales, 191 : 169-190.
- Toulmin C. 2008. Securing Land and property rights in sub-saharan Africa : The role of local institutions, Land Use Policy, 26 : 10-19.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

- USAID 2012. Country Profiles, Property rights and resource governance, <http://ltp.rmpportal.net/country-profiles/> (consulté le 13 mars 2012)
- Van Den Brink R., G. Thomas, H. Binswanger, J. Bruce, F. Byamugisha, 2006. Consensus, Confusion, and Controversy. Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa, World Bank Working Paper n° 71, Washington, D.C.: The World Bank.
- Vendryes T., 2011. Peasants against private property rights : A review of the litterature, AFD, Working Paper 108.
- Verdier R. 1971, L'ancien droit et le nouveau droit foncier de l'Afrique Noire, in UNESCO, Le droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara), Paris, Editions G.-P. Maisonneuve et Larose : 67-88.
- World Bank 1975. World Bank's Land Reform Policy Paper, Washington, DC : The World Bank.
- World Bank 1989. Sub-Saharan Africa : From crisis to sustainable growth, Washington, DC, World Bank.
- World Bank 2003, Land Policies for Growth and Poverty Reduction, World Bank, Washington DC.
- World Bank 2006. World Development Report 2006. Equity and Development, World Bank, Washington DC.
- Yung J.-M. et P.-M. Bosc, 1993. Schumpeter au Sahel. In : Chauveau J.P., M.-C. Cormier-Salem, E. Mollard (eds.). L'innovation en agriculture : questions de méthodes et terrains d'observation, Paris, IRD : 143-168.