

Fédération des géomètres francophones

FGF

Fédération internationale des géomètres

FIG

5° conférence régionale de la FIG

ACCRA GHANA 8/11 mars 2006

Exposé sur les

POLITIQUES FONCIERES et le CADASTRE RURAL

•

PRESENTATION CONJOINTE PAR

J. GASTALDI

au nom de la

FEDERATION INTERANATIONALE

POUR LES ETUDES FONCIERES

FIEF

Et de la

LA REVUE FRANCAISE

MARCHES TROPICAUX ET MEDITERRANEENS

Point de vue

Réflexions sur les politiques foncières et le cadastre rural

*Les modes de sécurisation foncière des producteurs agricoles sont d'une importance première pour le continent africain qui demeure avant tout rural. Droits coutumier et moderne co-existent encore, bien souvent, souvent habilement rassemblés par le législateur. **Jacques Gastaldi**, expert de la Fédération internationale pour les études foncières (FIEF), analyse ces évolutions et met en exergue les avantages du nouveau plan foncier rural.*

Un aperçu des formes d'accès à la terre et de cadastre rural spécifiques à l'Afrique de l'Ouest tente de donner une clé de la compréhension des aspects complexes de l'appropriation des sols et de la documentation foncière qui s'y rapporte. Tout d'abord, rappelons que le recensement cadastral comprend l'identification des droits s'exerçant sur le foncier, celle des titulaires de ces droits et celles des immeubles qui en font l'objet.

Qu'en est-il dans les pays en voie de développement, plus particulièrement en Afrique de l'Ouest ? Dans ces pays, l'organisation sociale, notamment celle de la société rurale, repose sur des règles coutumières certes en évolution mais dont l'importance sociologique est considérable, omniprésente et certainement loin de s'effacer. En Afrique plus généralement, nous entrons dans la problématique de l'organisation de l'occupation de la terre par les hommes.

Celle-ci répond à une intelligente répartition entre eux des espaces et des ressources. Elle s'opère de manière que le bien soit transmis, intact, de génération en génération.

De par cela, le dogme apporté par la colonisation de propriété individuelle, exclusive, transmissible et soumise au marché, s'est-il heurté à celui établi et maintenu par la coutume

organisée de manière collective, familiale ou tribale, sur des biens constitutifs d'un patrimoine commun.

L'immatriculation foncière, conférant un droit perpétuel et inattaquable, a certes permis des investissements et a été constitutive de situations gratifiantes. Mais dans le contexte local, ces nouveaux modes d'appropriation ont été ressentis comme un accaparement discriminatoire.

Concilier modernité et tradition

Il faut ajouter que, dans les pratiques coutumières s'exerce tout un jeu de « droits délégués » informels, provisoires et révocables, identifiés par la seule parole, dont la pratique ne disparaîtra certainement pas du fait de l'existence d'un cadastre. Bien qu'en principe ces droits délégués aient un caractère personnel, ils peuvent conduire à une appropriation plus ou moins pérenne et s'apparenter à ce que nous appellerions un droit réel. Ils présentent des formes variables selon les lieux, les types d'occupation des sols, les spécificités et rivalités ethniques etc

Aujourd'hui, chaque pays cherche à concilier les effets de cette rencontre entre le droit dit moderne et les pratiques traditionnelles. En effet, nombre de facteurs y conduisent. Parmi ceux-ci le besoin de garanties foncières, l'existence de fait d'un marché foncier même dans les Etats où la terre, relevant du domaine national, échappe en principe à toute transaction - , l'émergence de comportements individualistes, la pression démographique sur des espaces limités.

S'ajoute un élément supplémentaire de grande importance historique, et toujours actuel, à savoir l'existence du pastoralisme. Celui-ci, par nature, est générateur de conflits d'occupation de l'espace dont les transhumants considèrent qu'il leur est librement ouvert alors que dans ce même espace existe une agriculture fixée constituée d'un lien fermé. On admet cependant que les pasteurs puissent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache.

Pour illustrer l'évolution législative qui résulte de cette recherche de conciliation, prenons l'exemple du Code rural du Niger, lequel décide que « *La propriété coutumière résulte de*

: l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ; l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ; tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes des terroirs. La propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre. La propriété selon le droit écrit résulte de l'acquisition à titre privé d'une propriété foncière rurale par l'un des actes ci-après : l'immatriculation au livre foncier ; l'acte authentique ; l'attestation d'enregistrement au dossier rural ; l'acte sous seing privé. »

La mise en valeur érigée en principe

Les terres vacantes sont celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie. Elles appartiennent à l'Etat ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent. L'accession à la propriété des terres vacantes se fait par concession rurale telle que définie par la loi sur le domaine privé de l'Etat et des collectivités.

D'autres facteurs sont à prendre en compte, lesquels

conditionnent l'administration des terres, dont l'évolution des modes de résolution des conflits. Ces procédures ont existé de manière immémoriale et sous des modalités diverses.

Cependant, elles sont soumises aujourd'hui à un formalisme de type moderne. Ceci se constate au fait qu'il existe des organes officiels de régulation foncière, ayant qualité pour confirmer les droits légitimes et juger du caractère infondé ou non de la contestation. Une telle régulation peut relever aussi bien de la reconnaissance des droits coutumiers par les chefs traditionnels que de la compétence d'institutions administratives. Il s'agit d'une décentralisation très largement admise au plan politique, attributaire de pouvoirs locaux de gestion des terres, d'obligations de mise en valeur notamment, constitutifs d'une sécurisation accrue des attributaires de terres.

La notion de mise en valeur est souvent fondamentale pour qu'un droit reconnu soit effectivement pérennisé (voir notamment s'agissant du Mozambique, *MTM* du 28 novembre, p. 2439). La chari'a, souvent présente en Afrique, conduit à n'attribuer de droits que si la fonction économique est effectivement remplie, sous peine de déchéance.

Par ailleurs, il faut fortement souligner combien un cadastre n'a de valeur que si son actualisation est organisée et fiable, quel que soit le coût d'une telle nécessité. Les structures locales peuvent être à même d'organiser cette actualisation exigeante de contrôles organisés ; sous réserve cependant que s'organise un système « maillé » entre les entités locales, régionales et nationale.

Dissemblances et ressemblances des politiques foncières

Tout d'abord reprenons ici les prescriptions commentées dans l'instruction française de 1906. Le texte souligne la nécessité de garantir le maintien de l'organisation coutumière des

populations et exprime le regret qu'on ait cru opportun de soumettre celles-ci «aux dispositions complexes du Code civil» français.

Cependant la reconnaissance et la protection des droits restant nécessaires, la législation de 1906 a institué une constatation écrite des accords convenus entre les personnes avec pour objet sous le visa du fonctionnaire français de conférer à ces accords un caractère d'authenticité. On voit naître ici une première réaction officielle critiquant implicitement l'immatriculation de type occidental, sans doute en raison du fait qu'en sont écartées les populations rurales, de par son caractère juridiquement et techniquement complexe ().

Caractérisant la problématique de la coexistence du droit coutumier avec le droit colonial régissant l'immatriculation, le décret du 26 mars 1899 fixait le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française (AOF), reposant sur : le respect de la coutume et le caractère juridique de l'immatriculation. Sont venues ensuite des dispositions confirmant cette tendance. Le décret de 1955 précise: « *les droits coutumiers peuvent faire l'objet d'une procédure publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers.* » Un autre décret de 1956 émet le principe selon lequel les titulaires de droits fonciers coutumiers ont la faculté de les faire constater dans un livret foncier.

Quelques législations actuelles nous éclairent sur les spécificités des politiques foncières, de leurs dissemblances et ressemblances.

Le cas du **Sénégal** est d'une nature particulière, associant à un cadre étatique un cadre communautaire local. La loi de 1964 munie d'un décret de 1972 fait que les terres relèvent du domaine national, propriété de l'Etat (en distinguant d'ailleurs

la propriété publique et la propriété privée). Cependant la gestion des biens privés de l'Etat est confiée à des instances communautaires locales, compétentes pour attribuer les terres en exploitation aux membres de la collectivité. Cette contribution relève du Conseil local.

Le **Burkina Faso** présente des similitudes avec le Sénégal, bien que la législation, de 1996 soit beaucoup plus contemporaine. Est constitué un « *domaine foncier national* » formé de l'ensemble des terres non appropriées au sens juridique du terme, incluant de ce fait les terres coutumières. La terre est exploitée en vertu d'une autorisation de jouissance, laquelle permet l'obtention de la propriété privée après mise en valeur.

En **Mauritanie**, une évolution significative a eu lieu de par une ordonnance de 1983, suivie d'un décret de 1991. Ces textes disposent que tout citoyen mauritanien peut être propriétaire d'une partie du territoire national. Cette qualité sera reconnue sous condition d'une mise en valeur effective, opérée par la voie de concession provisoire, puis de concession définitive.

La loi renvoie à la Chari¹a pour ce qui est de la reconnaissance de la propriété privée, de la suppression des formes traditionnelles et de la reconnaissance du caractère domanial des terres mortes. L'application de l'ordonnance a trouvé son effectivité sur les terres contiguës au fleuve Sénégal, dans le cadre d'aménagements hydrauliques et fonciers importants et a donné lieu à un cadastre des lieux. Pour le reste du territoire, selon un rapport de 1998 du ministère du Développement rural, « *le processus d'immatriculation est facultatif, constitué d'opérations isolées, est un travail dépourvu de toute organisation d'ensemble capable de répondre aux besoins du développement. C'est pourquoi il faut recourir à un cadastre systématique* »

En **République centrafricaine**, la loi du 27 mai 1960 fixant le régime domanial indique clairement que l'immatriculation confère un droit d'appropriation hors duquel s'exercent les droits coutumiers : « *les collectivités, clans, tribus, familles ou individus exercent sur les terres non appropriées selon l'immatriculation des droits sur le sol en vertu des coutumes locales et peuvent faire constater l'existence et l'étendue de ces droits.* » L'autorité administrative compétente établit, après instruction, un livret auquel est joint un croquis de terrain. Nous voyons ici apparaître un « cadastre » adapté aux droits locaux, sa valeur juridique découlant du dépôt du livret à la conservation de la propriété foncière. Parallèlement l'administration a mis en place des « *zones agricoles protégées* » destinées à éviter les conflits entre d'une part les pasteurs, les chasseurs, les éleveurs transhumants et d'autre part les agriculteurs fixés sur une propriété reconnue.

En **Guinée**, une ordonnance du 30 mars 1992, montre de nouveau la coexistence de deux sources du régime foncier. On trouve dans le Code foncier une disposition qui nous paraît fort intéressante puisque « la propriété foncière est reconnue à celui qui justifie d'occupation paisible, personnelle, continue et de bonne foi à titre de propriétaire ». On lit ici le principe de droit romain de prescription acquisitive.

En **Côte d'Ivoire**, une loi de 1998 décide que les terres coutumières font partie du domaine foncier rural. Elles sont réputées comme lieu d'exercice des droits coutumiers conformes aux traditions et à ceux cédés à des tiers. Mais le texte ajoute que la propriété d'une terre s'obtient à peine de prescription par immatriculation dans un délai de trois ans à compter du certificat foncier. Celui-ci, individuel ou collectif, résulte du constat, par les autorités, de l'existence continue et paisible des droits s'exerçant sur la terre.

Au **Bénin**, un projet de loi foncière et domaniale est actuellement, après les procédures parlementaires, soumis à la Cour suprême pour un contrôle de constitutionnalité. La loi se réfère en fait aux résultats du « Projet national de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN) » lequel démontre bien l'intégration de la politique foncière à la politique d'aménagement du territoire et de développement agricole, forestier hydraulique et rural. Le projet de loi retient aussi la prise en compte de la coutume. On lit dans le texte : *«Les terres agricoles des particuliers, des collectivités familiales et des personnes morales de droit privé sont détenues soit en application du régime de l'immatriculation, soit en vertu des règles coutumières. »*

Toujours au Bénin, les droits réels immobiliers acquis selon les coutumes résultent de : la libre installation incontestée ou l'occupation primitive confirmée par la mémoire collective ; la succession dans les conditions admises par les coutumes ; l'attribution à titre définitif de la terre par l'autorité coutumière compétente selon la procédure admise par les coutumes ; tous autres modes d'acquisition prévus par les coutumes. Les droits fonciers issus de la coutume reconnus, constatés et enregistrés selon la réglementation en vigueur peuvent servir de garantie à l'octroi de crédits fonciers. Le texte ajoute : *« la propriété d'une terre rurale est établie par son inscription au livre foncier »* ce qui exprime une publication des droits, laquelle est consubstantielle à une procédure d'immatriculation.

Vers une évolution diversifiée de la documentation foncière ?

Nous exprimons évidemment le principe que toute politique foncière et son avatar, la documentation foncière, relève de la souveraineté d'un Etat. Sur ce plan, ni les experts, ni les juristes, ni les techniciens n'ont qualité pour imposer un

modèle universel. Il est évident que les choix en ces domaines ont à prendre en compte l'organisation des sociétés, dont résultent des concepts politiques, éminemment délicats en la matière. On a vu certaines politiques se cristalliser sur la procédure de l'immatriculation, ce en raison des garanties que celle-ci offre au propriétaire. Il n'en reste pas moins que celle-ci est génératrice de coûts.

Des substituts se sont avérés nécessaires, quitte à abandonner des dispositifs flatteurs mais trop exigeants. Par exemple, à Madagascar on a décidé aujourd'hui d'un système de « *sécurisation relative* » s'ajoutant à une jusqu'alors unique « *sécurisation absolue* ».

C'est bien parce que s'est avérée indispensable la recherche d'un délicat équilibre entre le devoir d'une sécurisation foncière -résultante d'une suffisante identification- et la nécessité d'écartier toute sophistication source de coûts, de difficultés de mise en œuvre et de maintenance.

Un nouvel instrument : le plan foncier rural

Comme tout cadastre, le plan foncier rural (PFR) comporte des documents littéraires et des documents topographiques.

L'approche sociale

- La mise en œuvre d'un PFR est l'aboutissement d'un long processus de sensibilisation et d'information de la population. Les ressorts profonds qu'anime la problématique foncière sont omniprésents dans la démarche.

- Cette même approche sociale prévaut pour la phase d'identification des droits et du règlement des conflits à ce sujet. Il apparaît nécessaire de faire émerger l'existence de tous les droits dont jouissent les intéressés. Une enquête doit porter sur les structures sociales, les données économiques locales, les besoins en matière d'aménagement.

- Sur le terrain, les intéressés sont appelés, avec leurs voisins, à l'identification des limites des parcelles et à leur matérialisation. C'est à ces stades que doivent intervenir les systèmes de régulation sociale.

L'approche technique

- Sur la base des déclarations, des constats, voire des arbitrages, les enquêteurs consignent les énonciations sur des fiches établies au nom de chaque titulaire du droit le plus essentiel (constitutif du droit futur de propriété). Y sont mentionnés également les droits délégués.

- Le topographe accompagne l'enquêteur. Il établit le relevé des parcelles selon, des procédés simples, ceci de manière à constituer un plan de chaque parcelle et un plan d'ensemble, généralement à petite échelle (1/5000e ou 1/10000e). Le topographe dispose d'une photographie aérienne qui s'avère indispensable pour faciliter la reconnaissance des lieux par les intéressés, de manière imagée et concrète. La même photographie aérienne, techniquement préparée, permet l'élaboration du plan. La technique du GPS peut également être mise en œuvre et s'expérimente actuellement.

La phase de finalisation

- Elle a lieu sous forme d'une enquête publique, seule formule qui permette un auto-contrôle par la population et une avalisation des travaux par les pouvoirs publics.

- Elle est suivie de la délivrance des «*certificats fonciers*». Le certificat foncier individuel n'est pas constitutif d'un titre de propriété. Mais, pour expliciter son objet, prenons ici l'exemple de l'actuel projet de loi du Bénin, de par lequel l'inscription en propriété peut avoir lieu sur la base du certificat foncier. Le PFR est appelé à servir de référence à tout acte et à toute décision judiciaire portant sur les biens fonciers.

Le coût global de l'opération (hors investissements) peut être estimé de 10 à 15 euros par hectare.

De la maturation à la maturité

Ainsi, nous voyons naître une prise de conscience, dans tous les Etats, d'une nécessaire sécurisation foncière. Nous voyons apparaître une évolution des comportements familiaux, tendant à une individualisation des décisions et des moyens financiers. Nous voyons se manifester des enjeux nouveaux sur l'espace rural.

De ce constat s'érigent des législations qui, réalistement, conjuguent la modernité et le respect de la tradition. Ces lois - et c'est essentiel - organisent des phases d'arbitrage lors de l'identification des droits de chacun, ce pour la garantie de ces droits et pour l'équité.

Reste à faire qu'il existe des corps intermédiaires accessibles à la population la plus large, et compétents : notaires, géomètres, experts fonciers agissant sous le contrôle de juridictions organisées. Restent à développer des techniques. Restent à mettre au point les procédures efficaces et conçues pour le long terme, propres à assurer l'actualisation nécessaire à toute documentation foncière. Reste à entreprendre un considérable effort de formation dans nombre de domaines : sciences humaines, sciences juridiques, techniques de topographie, informatique, administration générale et gestion de projets. Ceci dans l'optique de méthodes simples, n'engageant que des dépenses modérées. Le temps viendra où ces méthodes seront affinées grâce aux moyens alors disponibles.

Les plans fonciers ruraux déjà réalisés apparaissent aujourd'hui comme une synthèse des attentes en matière de sécurisation foncière et de cadastre. Ils concrétisent la longue évolution que les textes successifs ont engagée de manière

irréversible.

J. Gastaldi

Expert de la Fédération internationale pour les études foncières (FIEF)

On lira avec intérêt les travaux conduits sous l'égide du ministère français des Affaires étrangères, groupant de nombreux spécialistes (universitaires, chercheurs de l'Institut de recherche et de développement (IRD), du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret), notamment, et avec la contribution de l'International Institute for Environment and Development (IIED) organisme britannique collaborant à ces travaux.

SURFACES COUVERTES PAR DES PFR (en hectares)

Bénin	100 000
Burkina Faso	150 000
Cote d'Ivoire	670 000
Guinée	100 000
Mauritanie	20 000