

Qu'est-ce que la sécurité foncière et comment la renforcer ?

par Philippe Lavigne Delville¹, juillet 2017

Le thème de l'insécurité foncière est mis en avant depuis les années 1990 dans les débats de politique foncière, mais trop souvent sans définition claire de cette notion. Or il ne faut pas confondre sécurité et droits formalisés ou légalisés, ni sécurité et propriété privée. La sécurité foncière est l'assurance que les droits sur la terre dont on dispose, quelle que soit leur nature, ne seront pas contestés et que, s'ils le sont, ils seront confirmés par des autorités. C'est donc avant tout une question institutionnelle.

Avoir des droits sécurisés, c'est avoir l'assurance de ne pas en être privé arbitrairement

Les acteurs ruraux ont besoin de sécurité foncière pour exploiter leurs terres sans risque de voir leurs efforts réduits à néant : récolter ce qu'ils ont semé, sans se faire expulser de la parcelle avant la récolte, cultiver assez longtemps une parcelle pour rentabiliser leurs investissements, ne pas risquer de voir leurs droits contestés par l'État ou par un acteur puissant.

- **La sécurité des droits ne réclame pas la propriété privée, ni même des droits formalisés et légalisés**

De nombreuses analyses assimilent à tort sécurité et propriété privée. Or, je peux avoir un titre foncier et être en insécurité si je ne peux pas exploiter ma parcelle, si le terrain a déjà fait l'objet d'un titre au nom d'une autre personne, si l'achat a été illégitime et que mon terrain est occupé par ceux qui se sentent spoliés ; ou si la justice est corrompue et qu'elle arbitre en faveur d'un plus puissant ou d'un plus riche que moi. Inversement, si chacun sait que j'ai hérité cette terre de mon père, ou que je l'ai achetée à un voisin, si je peux compter sur les autorités locales ou l'État en cas de conflit,

je suis en sécurité même si mes droits sur cette parcelle sont « informels ».

De même, des droits d'exploitations obtenus en faire-valoir indirect peuvent être sécurisés : si on me prête une parcelle pour un an, je suis en situation foncière précaire au sens où je risque peut-être de ne pas trouver de parcelle l'année suivante. Mais si je peux exploiter sans risque la parcelle cette année-là, je n'y suis pas en insécurité foncière. La sécurité des droits est une question différente de celle de leur contenu ou de leur durée. Il y a souvent confusion entre précarité des droits et insécurité foncière.

- **La sécurité foncière est avant tout une question institutionnelle**

Quels que soient leur contenu ou leur durée, des droits sur la terre sont sécurisés si leur détenteur est assuré de pouvoir les exercer. Autrement dit, si personne ne cherche à contester ces droits, et si, au cas où cela arrive, leur détenteur peut les défendre et s'adresser à des autorités qui arbitreront dans son sens. Des droits non légitimes peuvent être garantis par la force. Mais en dehors de ces cas de figure, la sécurité foncière suppose des droits légi-

Comité technique

Foncier & développement



¹ Philippe Lavigne Delville, directeur de recherche à l'IRD: philippe.lavignedelville@ird.fr

times, qui font sens par rapport à des normes socialement acceptées. Elle suppose aussi des autorités aptes à les garantir effectivement. Ce qui incite un agriculteur à exploiter une terre, à y investir du travail et du capital, c'est le sentiment de sécurité foncière, c'est la confiance dans les règles et dans les institutions. La sécurité foncière est donc une question avant tout institutionnelle, même dans les contextes où les droits sont liés aux identités sociales et où les institutions foncières sont des autorités politiques.

Le sentiment de sécurité foncière est la confiance dans le fait que les droits que l'on détient sur des terres et des ressources naturelles (quelle que soit la nature de ces droits ou leur durée) ne seront pas contestés sans raison, et que, s'ils le sont, ils seront confirmés par des instances d'arbitrage. Il tient au fait que les institutions de régulation foncière soient effectives, que leurs décisions soient prévisibles, que

les inévitables conflits soient arbitrés en faveur des ayants droit légitimes.

Être en sécurité, c'est d'abord une question de normes et d'autorités

Il est peu opératoire de parler de l'insécurité foncière en général. Tout le monde n'y est pas soumis, et pas de la même façon. Selon les contextes, varient à la fois les acteurs faisant face à des risques d'insécurité foncière, les formes et les causes de cette insécurité. Dès lors, il est plus utile pour les comprendre, de questionner empiriquement les différentes formes d'insécurité foncière réellement vécues par les différents types d'acteurs, et leur prévalence.

● Les formes d'insécurité foncière et leur prévalence sont très variables

La pression démographique, l'insertion dans les marchés, ne produisent pas mécaniquement des conflits ou de l'insécurité. L'insécurité « potentielle » liée à l'absence de reconnaissance juridique des droits fonciers ne se traduit en insécurité « réelle » que lorsque les normes locales sont contestées ou mises en danger par l'État ou d'autres acteurs.

Là où les dispositifs de régulations foncières sont à peu près effectifs, les droits fonciers des populations, même informels, sont globalement sécurisés : chacun sait quels sont ses droits et ceux des autres. En cas de conflits, des médiations ou arbitrages, à un niveau ou un autre, permettent de débouter les revendications illégitimes, de trouver une solution. Là où la pression foncière est forte, les ayants droit familiaux, les migrants de retour, ont cependant du mal à faire valoir

leurs droits. Peu régulées du point de vue de la coutume et non régulées par l'État, les ventes sont une source fréquente de conflits.

Dans des contextes très conflictuels, où la violence ou les rapports de force dominant, certains acteurs peuvent être en insécurité foncière structurelle. Mais les conflits ou les abus de pouvoir se concentrent souvent sur des situations particulières (par exemple, limites territoriales floues et contestées entre communautés) ou dans des régions spécifiques (tensions entre migrants et autochtones dans des zones d'immigration liées à la renégociation des rapports fonciers lors d'un changement de génération).

● La concurrence entre normes et entre autorités peut être source d'insécurité foncière

Les situations de pluralité des normes, c'est-à-dire de coexistence et d'hybridation de régulations à la fois locales et étatiques, favorisent les conflits au sens où certains acteurs peuvent jouer des contradictions entre les différentes normes, pour revendiquer en référence aux unes des droits qui seraient illégitimes par rapport à d'autres. C'est en particulier le cas lorsque les règles étatiques sont mobilisées pour contrer les normes locales. Lorsque l'on peut obtenir un titre foncier sans disposer des droits correspondant dans l'espace local. Ou lorsque des migrants mobilisent le droit étatique ou l'administration pour refuser les normes coutumières. Mais aussi lorsque des autochtones réécrivent l'histoire pour contester des ventes faites par leurs parents.

Mais ce n'est pas tant la pluralité des normes qui pose problème, que les concurrences entre les institutions.

Arbuste marqueur de limites



Lorsque l'État n'arrive pas ou ne veut pas organiser la coexistence des instances, hiérarchiser les pouvoirs, et préciser les modalités de saisie des différentes autorités. Dans ce cas, chaque protagoniste d'un conflit va chercher des appuis auprès de l'instance qu'il juge la plus à même d'arbitrer dans son sens. Mais un arbitrage rendu dans un sens peut être contesté par l'autre partie auprès d'une instance concurrente. Les problèmes d'insécurité foncière trouvent ainsi fréquemment leur source dans les concurrences entre instances d'arbitrage.

Face aux risques d'insécurité, les acteurs ne restent pas inactifs : les stratégies de sécurisation

Face aux risques d'insécurité foncière et aux dysfonctionnements de la régulation foncière, les acteurs ruraux ne restent pas inactifs. Ils mettent en place diverses stratégies de sécurisation, pour réduire les risques qu'ils perçoivent : marquage du terrain et pose de bornes végétales ou en ciment, pratiques magiques, renforcement de leur place dans les réseaux sociaux locaux (en particulier pour des migrants), inscription dans la clientèle politique d'acteurs puissants dont on attend un soutien en cas de besoin, recherche de documents écrits ou venant de l'administration (quel que soit leur caractère légal), recours aux dispositifs étatiques dans la mesure où ils sont accessibles, etc.

Ces stratégies visent à rendre visibles les droits et les inscrire dans le paysage par des marques d'appropriation ou de travail, à légitimer la façon dont ils ont été obtenus dans l'espace local et vis-à-vis de l'administration, à pouvoir mobiliser des institutions et des acteurs puissants en cas de contestation. Dans un contexte d'incertitude

Officiel ou non, l'écrit peut contribuer à la sécurité foncière tout comme à l'insécurité

En attestant de l'existence de droits, ou de la transaction par laquelle ils ont été acquis, des documents écrits peuvent fortement contribuer à la sécurité foncière. Mais ce n'est pas le papier en lui-même qui fait la sécurité, c'est le fait qu'il soit reconnu par les autorités foncières, locales et étatiques, par la justice, et serve effectivement de preuve dans les conflits. Cela suppose que les documents soient fiables et légitimes, qu'ils reflètent effectivement les droits et les consensus sociaux, que l'administration foncière soit accessible et elle-même fiable, qu'elle tienne à jour l'information foncière, que l'administration et la justice s'appuient dessus et jugent de façon objective.

Ces conditions sont rarement réunies, ou seulement partiellement. Lorsque l'offre légale de formalisation est inadaptée ou inaccessible, lorsqu'on peut obtenir des titres fonciers en spoliation d'acteurs locaux, lorsque les faux sont fréquents, lorsque les lettrés abusent de populations analphabètes, lorsque l'administration foncière est corrompue, lorsque les dossiers ne sont pas à jour et que les documents écrits ne sont pas au nom du possesseur actuel de la parcelle – l'enregistrement des mutations est un des principaux problèmes de l'enregistrement des droits fonciers –, l'écrit contribue à la confusion, et à l'insécurité foncière.

Ainsi, les cessions marchandes de terre font le plus souvent l'objet d'un acte écrit, avec témoins et signature d'autorités, à l'échelle villageoise et de l'administration locale (sous-préfecture, mairie). Ces contrats attestent de la transaction, mais n'empêchent pas les conflits : la signature d'une autorité témoigne que les parties sont venues la voir avec le contrat, mais pas de la légitimité de la vente, ni de l'absence d'ambiguïté sur son contenu. Le fait que les États refusent de reconnaître explicitement ces procédures et de leur donner un encadrement légal empêche de traiter ces limites, les enfermant dans une situation de solution partielle.

sur les normes et de dysfonctionnements de la régulation foncière, ils visent à réduire l'incertitude, souvent en combinant sécurisation par la reconnaissance sociale des droits (selon les normes locales) et sécurisation par l'État et l'écrit (selon les normes étatiques).

Pour renforcer la sécurité foncière, d'abord façonner les dispositifs de régulation foncière

L'enjeu essentiel de politiques de sécurisation foncière est de répondre

aux problèmes vécus par les acteurs locaux. La clé est avant tout dans l'efficacité des institutions, dans un contexte de pluralité des normes. Dans une logique de pertinence et d'efficacité, le plus opératoire est de partir des problèmes d'insécurité, pour comprendre les causes de l'insécurité, l'efficacité et les limites des stratégies de sécurisation, et identifier des stratégies réalistes visant à réduire les risques (en amont) et accroître l'efficacité des dispositifs d'arbitrage (en aval).

Un premier point tient à la réforme des dispositions légales qui permettent, en pratique, à un acteur d'obtenir un

titre en spoliation des ayants droit légitimes, comme par exemple les procédures d'immatriculation sans réelle information locale. Un second tient au traitement de la pluralité des normes, par des mécanismes assurant une coordination entre autorités et empêchant de saisir les autorités administratives ou la justice si le conflit n'a pas été d'abord traité à l'échelle locale. Un troisième axe porte sur la formalisation des transactions foncières. Il est de la responsabilité de l'État de mettre en place des dispositifs fiables et accessibles, traitant les sources des conflits sur les ventes.

La systématisation des contrats pour les transactions foncières, les attestations de droits résultant des arbitrages en cas de conflits, les attestations de possession foncière établies sur demande, les PV de conseil de famille sur les héritages, contribueront à progressivement disposer d'écrits attestant des droits sur une part croissante des parcelles, en commençant par celles qui sont le plus problématiques ou risquées.

La formalisation systématique des droits sur la terre n'est pas une condi-

POUR ALLER PLUS LOIN

>> Arnot C.D., Luckert M.K. et Boxall P.C., 2014, « *What is tenure security? Conceptual implications for empirical analysis* », *Land Economics*, vol. 87 n° 2, p. 297-311.

>> Colin J.-P., Léonard E. et Le Meur P.-Y., 2009, « *Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers* », in Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., ed., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala: 5-67.

>> Lavigne Delville P., 2006, « *Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel* », *Réforme agraire et coopératives*, (2006/2): 18-25. <http://www.pole-foncier.fr/documents/themes/concepts-methodes/item/secureite-insecurites-et-securisation-foncieres-un-cadre-conceptuel.html>

>> Lavigne Delville P., 2007, « *Insécurité foncières et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest-africaines* », *Réforme agraire et coopératives*, (2007/1): 7-17. <http://www.pole-foncier.fr/documents/themes/concepts-methodes/item/insecurites-foncieres-et-trajectoires-de-securisation-illustrations-ouest-africaines.html>

>> Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A., 1996, « *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables* », Paris, Karthala.

tion de sécurisation foncière, c'est un outil qui permet aux dispositifs de gestion foncière d'être plus efficaces, et qui ne contribue à la sécurité foncière que si ces dispositifs sont fiables. Une telle option ne se justifie que dans cer-

taines conditions : lorsque la valeur de la terre et la fréquence des transactions sont élevées ; lorsqu'il est possible de mettre en place des systèmes d'information foncière fiables et durables. ●

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

RÉDACTION

Philippe Lavigne Delville – IRD et Pôle foncier de Montpellier
philippe.lavignedelville@ird.fr

COMITÉ DE RELECTURE

Jean-Philippe Colin – IRD, UMR GRED et pôle foncier de Montpellier
jean-philippe.colin@ird.fr

Jean-Pierre Chauveau – IRD et Pôle foncier de Montpellier
jean-pierre.chauveau@ird.fr

Aurore Mansion – Gret et secrétariat scientifique du CTFD
mansion@gret.org

