



VERS UNE GESTION FONCIÈRE COMMUNALE : STRATÉGIES, OUTILS ET CONDITIONS DE RÉUSSITE
Atelier d'échange de pratiques (Afrique de l'Ouest, Madagascar)

COTONOU (BÉNIN), DU 20 AU 24 OCTOBRE 2008

Présentation de l'atelier

Une gestion foncière communale : enjeux et expériences

Les débats contemporains sur le foncier dans les pays en développement mettent l'accent sur la reconnaissance juridique des droits fonciers des populations et la décentralisation de la gestion foncière. En Afrique de l'Ouest et à Madagascar, les réflexions et expériences actuelles en matière de politique foncière, en particulier en milieu rural, se fondent sur un double principe de reconnaissance juridique des droits locaux, et de gestion communale du foncier. Sortir du dualisme juridique issu de la colonisation et permettre aux populations de voir leurs droits sur la terre reconnus légalement est un enjeu de productivité, de citoyenneté et de paix sociale. Attestant de droits faisant consensus à l'échelle locale, jusqu'à preuve contraire devant le tribunal, les « certificats fonciers » sont des innovations juridiques majeures. Couplant légitimité sociale et autorité publique, à une échelle de relative proximité avec les citoyens, les communes s'imposent comme un espace pertinent pour assurer la nécessaire articulation entre légitimité et légalité, et participer à la gestion foncière, dans un rapport à définir avec les espaces villageois.

Plusieurs pays se sont engagés dans de telles politiques, de plus ou moins longue date. C'est le cas en particulier du Bénin (la récente Loi portant régime foncier rural intégrant les Plans Fonciers Ruraux, outils d'identification des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume) et du Niger (avec les commissions foncières communales, dans le cadre du Code Rural). C'est aussi le cas de Madagascar dans l'Océan Indien, avec le Programme National Foncier.

Dans ces trois pays, les débats sur les politiques foncières ont abouti au principe d'une gestion foncière communale, s'appuyant sur la délivrance par les maires de certificats fonciers attestant des droits faisant consensus. Si ces réflexions se sont souvent focalisées sur l'espace rural, la politique de sécurisation foncière malgache concerne l'ensemble de la « propriété non titrée », en zone urbaine comme rurale. Les réformes sont en cours, les dispositifs institutionnels sont définis, les outils et méthodes en préparation ou déjà en place. Les acteurs impliqués dans ces processus, à un titre ou un autre, sont confrontés aux défis ci-dessus, ont arbitré des choix, ont avancé sur certaines questions, moins sur d'autres. Ils ont peu eu l'occasion de confronter leurs expériences, leurs interrogations, leurs savoir-faire.

D'autres pays sont au stade de la réflexion sur leur stratégie, parfois alimentée par des expériences pilote, et peuvent se nourrir des expériences en cours : le Sénégal, pionnier de la dévolution de la gestion foncière du Domaine national aux Communautés Rurales, s'interroge sur sa politique foncière ; le Burkina Faso est en cours d'élaboration d'une stratégie de sécurisation foncière.



Des processus en cours, des questions à débattre

Si la question de la gestion communale des terres a surtout été développée en milieu rural, elle concerne aussi, potentiellement, les espaces urbains, où des approches de type « certificats » peuvent fournir une solution juridique intermédiaires entre le Titre Foncier et les permis d'habiter. De tels principes offrent des perspectives réelles par rapport aux enjeux de la question foncière. Ils posent pourtant des questions importantes, tant sur certaines hypothèses qui les fondent (en milieu rural, le niveau communal représente une « centralisation » par rapport à l'espace villageois, et peut induire un risque de politisation du foncier) que dans leurs modalités de mise en œuvre, qui renvoient à des choix politiques et institutionnels, autant qu'à des problèmes pratiques.

Le type de reconnaissance des droits locaux, leur degré de formalisation, les dispositifs institutionnels de gestion foncière, la responsabilité des communes dans la médiation et la gestion des conflits, le rôle de l'administration déconcentrée, l'articulation entre foncier et ressources naturelles, sont autant de questions qui dessinent un large champ des possibles. En fonction de leur histoire politique et institutionnelle, de leurs politiques en matière de foncier et de décentralisation, les pays peuvent faire des choix significativement différents.

Par ailleurs, une telle gestion communale est une nouveauté radicale : elle demande une somme d'innovations institutionnelles, techniques, méthodologiques. Elle se construit dans un processus d'expérimentation, parfois de tâtonnement. Elle se heurte à des oppositions, des inerties, avec lesquelles il faut savoir composer.

La gestion foncière communale pose enfin la question de son opérationnalité, de son efficacité, de sa viabilité : les acteurs communaux ont-ils la capacité effective de prendre en charge les fonctions qui leur sont confiées ? Le dispositif institutionnel mis en place devient-il la référence effective des populations ? Comment les communes peuvent-elles faire face aux coûts récurrents de la gestion foncière ? Un système d'information foncière n'a de sens que si les populations y ont recours et si sa maintenance et son actualisation sont assurées.

Objectifs de l'atelier

Une réforme réussie n'est pas celle qui est belle sur le papier, mais celle qui s'ancre durablement dans les pratiques. Les processus en cours sont complexes, très innovants. Les équipes qui y travaillent avancent en fonction des enjeux nationaux, mais ont besoin de se confronter aux expériences voisines.

L'atelier international réunira des personnes engagées dans la conception et la mise en œuvre des réformes foncières (responsables des politiques, opérateurs, élus, organisations paysannes), au Bénin, au Niger, à Madagascar et dans les pays voisins. L'objectif de l'atelier est de favoriser une meilleure compréhension des enjeux, conditions, modalités et instruments d'une gestion foncière communale, à partir de l'expérience des trois pays que sont le Bénin, le Niger et le Madagascar, mise en perspective par rapport aux débats plus larges sur les politiques foncières.

Mettant l'accent sur le débat et la confrontation des analyses et des pratiques, autour de ces trois expériences, cet atelier contribuera à renforcer les équipes responsables de la conception et de la mise en œuvre de ces réformes, en enrichissant leur réflexion et leurs analyses, et en favorisant une analyse partagée. Il permettra aux représentants des pays voisins de connaître ces expériences et d'enrichir leur référentiel.

Produits attendus

L'atelier aboutira à des actes, mettant à disposition de l'ensemble des acteurs des politiques foncières un document actualisé sur les démarches de reconnaissance des droits locaux, les options politiques et méthodologiques prises, les dispositifs institutionnels requis, les questions en suspens.