

Les Rencontres : contexte et questions clés

La Direction du Développement et de la Coopération (DDC) est engagée dans le domaine foncier dans les pays de la région des Grands Lacs depuis une dizaine d'années. Elle soutient et contribue activement aux réformes en cours au Burundi et en RDC.

En mars 2011, la DDC avait organisé la première édition des Rencontres Foncières de Bujumbura, une conférence régionale sur les problématiques contemporaines de sécurisation foncière et les processus de mise en œuvre de nouvelles politiques foncières. Au vu du succès et de l'intérêt suscités par ces premières Rencontres est née l'idée d'une seconde édition, avec l'objectif, outre l'échange d'expériences et la volonté de faire connaître particulièrement les réformes en cours au Burundi et en RDC, de faire émerger des recommandations sur des aspects clés des réformes foncières et alimenter ainsi les processus en cours.

Le programme de ces journées a concentré la réflexion autour de deux éléments des réformes foncières. D'une part l'enquête parcellaire, au cœur des nouveaux dispositifs de reconnaissance des droits fonciers dits coutumiers : quels droits veut-on sécuriser, pour quels détenteurs de droits et comment ? D'autre part, la question de la pérennisation des nouveaux dispositifs de gestion foncière mis en place : de quel type de pérennisation est-il question, doit-elle être assurée et si oui comment ?

Ce papier propose quelques-uns des aspects clés ressortis des débats.

Focus sur les réformes en cours

Burundi

Divers interlocuteurs ont présenté la problématique foncière au Burundi, les principaux axes et l'état d'avancement de la réforme foncière nationale lancée en 2004 ainsi que les défis actuels. Un accent particulier a été porté sur les dispositifs de gestion foncière décentralisée (GFD), notamment les opérations de reconnaissances des droits fonciers. Aussi un exposé a approfondi la situation des droits fonciers des femmes, ceux-ci étant limitativement reconnus au Burundi. Globalement, bien que des résultats très intéressants du côté du nouveau système de gestion foncière décentralisée aient été mis en avant, parmi les défis, il a particulièrement été question de l'appropriation de la réforme par l'Etat.

RDC

Après une présentation sur le contexte de la réforme lancée en 2012 et les éléments essentiels du document de planification de celle-ci, l'attention s'est focalisée sur la contribution de la DDC, notamment avec l'approche complémentaire entre les différents niveaux (national, provincial et décentralisé aux chefferies et secteurs). Puis, c'est sur les dispositifs de GFD à base coutumière et particulièrement les enquêtes parcellaires que l'attention a été portée. Les débats ont mis en lumière l'un des nœuds de la réforme foncière en RDC, à savoir les divergences de vues, de pratiques et d'intérêts entre le pouvoir central (notamment à travers l'administration foncière classique) et le pouvoir coutumier, oscillant entre son statut de coutumier et celui de représentant de l'Etat en tant qu'entité décentralisée.

Burkina Faso, Madagascar, Rwanda

Les expériences du Burkina Faso, de Madagascar et du Rwanda sont venues apporter des éclairages complémentaires. Le Burkina a partagé son expérience de reconnaissance de divers types de droits fonciers coutumiers par le nouveau dispositif de GFD, ainsi que le développement des chartes foncières entre agriculteurs et éleveurs. Madagascar a développé une expérience sur le recensement foncier systématique en lien avec une fiscalité foncière, option présentant un intérêt également pour la recherche de solution au défi de pérennisation. Le Rwanda a terminé l'enregistrement systématique de toutes les parcelles. Son expérience souligne d'une part l'importance de la réalisation d'un travail de fond d'information de la population sur les conséquences des reconnaissances foncières particulièrement en ce qui concerne la formalisation des droits des femmes, et d'autre part le risque de persistance ou de résurgence des conflits en cas de reconnaissances foncières rapides ou insuffisamment méticuleuses.

Sécuriser tous les droits dans leur diversité

Variété de droits fonciers

Bien que les discours mettent souvent en avant la **grande variété des droits fonciers** coutumiers et la nécessité de préserver cette diversité, dans la pratique, le spectre des droits formellement reconnus est bien plus restreint. (*Cas de Madagascar, Burundi, RDC*).

Dans les faits, de nombreux **droits fonciers spécifiques** (de par le statut de la terre sur laquelle ils s'exercent, tel que par exemple le *domaine de l'Etat*, les *terres de marais* et/ou le type de droits détenus par l'usager), ne peuvent pas faire objet d'un certificat foncier, qui atteste en général d'un droit de propriété. Souvent une simplification des droits s'opère, on observe alors « *une érosion entre les droits que l'enquête identifie et ceux que le certificat, le « papier » atteste.*

- Il est important de rechercher des modalités permettant de reconnaître et sécuriser non seulement le droit de propriété mais aussi les divers droits fonciers exercés et reconnus en pratique.
- Une enquête parcellaire exhaustive peut y contribuer en recensant **tous** les éléments essentiels: les détenteurs de droits (Qui ?) ; les types de droits (Quoi ?) ; et la localisation des droits (Où ?).

Enquête foncière créatrice

Formellement l'enquête foncière a pour but de reconnaître l'existant, et non pas de créer de nouveaux droits. Or, par exemple au Burundi, on perçoit une tendance à sortir de l'indivision lors des reconnaissances systématiques. L'une des explications possibles est que, la terre devenant un bien marchand, elle se « privatise » et donc la sortie de l'indivision est souvent souhaitée par les concernés. S'agissant d'un processus compliqué, les usagers n'osent pas se lancer, mais profitent par contre de l'opportunité présentée par la reconnaissance pour tenter d'y procéder. **L'enquête en elle-même peut donc bel et bien avoir des effets, sinon créateurs, du moins incitateurs, formalisateurs.**

- Bien qu'elles ne doivent en théorie que reconnaître l'existant, les reconnaissances foncières produisent en réalité des effets qui « nous échappent » et participent ainsi à modifier le paysage des droits fonciers. Il serait utile de mieux connaître ces effets pour davantage les maîtriser.

Femme et foncier

Coutumièrement, dans bon nombre des pays dont l'exemple était cité pendant les débats, **les femmes ont peu de droits fonciers**. En effet, n'ayant pas le droit d'hériter de la terre, alors que l'héritage est le premier mode d'accès à cette ressource, elles s'en trouvent majoritairement privées. De plus, les terres exploitées par le ménage pour sa survie sont souvent considérées comme appartenant au mari. On a donc une situation où, lors des enquêtes parcellaires, on risque de consolider juridiquement et publiquement l'inégalité existant de fait en termes de droits fonciers hommes/femmes.

- Les **inégalités foncières homme-femme** existent : les inégalités en terme d'accès à la terre (*la fille ne peut pas hériter du droit de propriété*), de droits sur la parcelle de son ménage (*souvent enregistrée seulement au nom du mari*) et de possibilité de sécuriser les droits dont elle dispose (*réticence des maris à ce que leurs femmes enregistrent leur parcelle personnelle en leur nom, réticence à formaliser le droit d'usufruit des sœurs*) sont bien réelles, et la volonté de les résorber n'est guère manifeste. Dans un tel contexte il faut analyser et exploiter autant que possible la marge de manœuvre ouverte par la réforme et par les reconnaissances foncières. Il s'agit d'une part de protéger les droits existants des femmes et, d'autre part de travailler à leur promotion dans une mesure et un rythme acceptables par les acteurs concernés.

Les « Comment » des enquêtes foncières

Compétence et légitimité pour reconnaître

Les acteurs légitimes pour reconnaître l'existence d'un droit peuvent être regroupés au sein de commissions locales incluant **les personnes qui connaissent bien l'histoire** de la communauté et qui peuvent attester de la notoriété publique de la possession foncière (les autorités du lieu, les acteurs traditionnels, la famille, les voisins, autres éventuels témoins). Cette reconnaissance se fait par un déplacement sur le terrain et en écoutant les acteurs concernés. Un acte formel vient par la suite reconnaître ce droit, sous la compétence légale **autorités décentralisées du lieu** le plus souvent.

- Les reconnaissances foncières sont au centre du système de gestion foncière décentralisée et elles constituent le cœur de l'acceptation sociale de la valeur du système. Il est donc essentiel que les

commissions qui jouent le rôle de reconnaissance des droits fonciers soient considérées comme légitimes par la population, et que leur travail soit formellement reconnu par les autorités. La composition de ces commissions doit donc refléter légitimité et légalité.

Approche individuelle et approche systématique

Deux types d'approches ont été considérés: l'une procédant au traitement de demandes individuelles de certificat fonciers et l'autre consistant en des reconnaissances foncières systématiques. Cette dernière est très **exigeante** en intrants (*coût financier, mobilisation des acteurs*) mais également très **fructueuse** : elle permet d'assurer une première **couverture exhaustive** du territoire (*tous les détenteurs, toutes les parcelles sauf statut exceptionnel, tous les droits*), crée une véritable **dynamique communautaire** et permet d'assurer un grand travail de **prévention et résolution des conflits**. Rappelons-nous que les discussions au sujet d'une parcelle ne prennent tout leur sens que si cette dernière est prise dans son environnement communautaire car, comme dit lors des rencontres, « **les contestations viennent des autres** ».

Un papier pour quoi faire ?

Alors que l'on a souvent pris la production d'un papier comme le **but de l'opération de sécurisation foncière**, on se demande aujourd'hui dans quelle mesure la production d'un papier est réellement indispensable pour sécuriser des droits. Le processus sur terrain, social, public, transparent, participatif et inclusif, en présence des autorités morales et politico-administratives, l'assurance que l'information est conservée quelque part en sécurité, **semblent pouvoir suffire** à la plupart des usagers.

- Il ne faut pas considérer la production d'un certificat foncier comme le but de la reconnaissance foncière, plutôt comme un outil qui est plus ou moins nécessaire selon l'objectif de la reconnaissance et les besoins (et moyens) de l'usager foncier.

Certificat et développement agricole

Il y a aujourd'hui peu de preuves que l'existence d'un certificat foncier sur une parcelle ait un effet direct sur le développement agricole de la zone dans laquelle celle-ci se trouve. L'intervention de **multiples autres facteurs** outre la sécurisation foncière est nécessaire pour observer des évolutions en termes de développement rural et d'investissement agricole.

Traitement des conflits

La **commission en charge de la médiation des conflits** doit *assurer l'intégrité, l'impartialité et la représentativité des membres, leur acceptation par la communauté et reconnaissance formelle par l'Etat*. **Le processus de traitement du conflit** doit inclure *la recherche de l'information sur l'historique du conflit, l'analyse des documents et témoignages venant appuyer les prétentions*. Les membres des commissions devraient être bénévoles, bien qu'il faille être conscient des risques de perte de motivation de leur part ou de possible corruption que cela implique. Les conflits non résolus doivent être transmis à un niveau supérieur de médiation, et in fine à la justice. Pendant ce temps, le **processus** de reconnaissance est suspendu. Enfin, il est important que l'information concernant la demande de certificat ainsi que la tenue de la reconnaissance foncière soit suffisamment **diffusée** afin que tous les concernés puissent agir en conséquence

- L'éthique des membres des commissions de médiation et le processus doivent être irréprochables et reconnus. « **Il faut lire le comportement du public qui suit la démarche et le processus.** »

Pérennisation des dispositifs

Les enjeux des mutations

L'enregistrement des mutations est important pour le nouveau **titulaire du droit**, mais également pour la **communauté** car il contribue à la protection, la sécurité et la stabilité collective. Il est essentiel aussi pour les **administrations publiques** pour le suivi de la gestion des terres.

Or, très peu de mutations sont portées à la connaissance des services fonciers, ce qui met en grave danger la **fiabilité de tout le système**. Il est donc urgent de travailler à une perception commune sur l'intérêt de l'enregistrement des mutations, d'harmoniser les règles et pratiques concernant la réalisation de ces mutations, et d'améliorer la coordination des acteurs intervenant dans ces processus.

- L'enregistrement des mutations, point faible de la plupart des systèmes de GFD présentés, est indispensable et représente l'un des principaux défis à relever, sans quoi il ne paraît pas raisonnable de poursuivre les travaux d'enregistrement. Les autorités locales ont un rôle clé à jouer.

Technologies : un peu, beaucoup, trop, pas assez...

La question de la technologie à adopter se pose dans les étapes d'enquête terrain, de gestion des dossiers au bureau et de gestion des mutations et archivage. La technologie peut faire gagner en temps, en précision, en sécurité. Mais plus on élève le niveau technologique d'un processus, plus il faut de **compétences et de ressources financières** pour le gérer et en assurer la pérennité.

Or les entités décentralisées des pays concernés ne disposent souvent que de moyens limités, et doivent par conséquent de manière réaliste et durable maintenir un niveau relativement bas de technologie afin de ne pas hypothéquer le futur des systèmes mis en place, qui dépendraient trop exclusivement de ressources extérieures. Il est néanmoins utile de garder un œil sur les **évolutions** technologiques, de sorte à ne pas se priver d'innovations qui pourraient réalistement améliorer les procédés de sécurisation foncière.

Quand sécurisation rime avec décentralisation

Dans la plupart des cas étudiés, les reconnaissances foncières et la formalisation des droits sont réalisées par des entités décentralisées, qui n'exerçaient pas toujours cette compétence formellement auparavant. Souvent le **processus de décentralisation** est encore en cours, les entités doivent apprendre à exercer leurs prérogatives, à gérer leurs **ressources**, à assumer leurs **responsabilités**. C'est donc bien dans le **cadre général** de l'exercice des compétences des entités décentralisées et de leur construction que doit se resituer l'appui aux dispositifs de gestion foncière décentralisée, notamment en vue de leur pérennisation.

L'appropriation du dispositif par les autorités, la condition sine qua non du futur

L'objectif de tout soutien est que le dispositif conçu dans le cadre d'une réforme perdure au-delà du projet qui a appuyé sa mise en place. Ces dispositifs doivent donc être des services de l'entité décentralisée à part entière, et à ce titre doivent être gérés comme tels par les **autorités compétentes** et considérés comme tels par la **population**.

- L'appropriation du dispositif par les autorités locales est la condition sine qua non du fonctionnement du système. Dès le début des discussions, cela doit être très clair entre les partenaires et les autorités nationales et locales. Les rôles et responsabilités doivent être explicitement **définis** et le soutien technique et financier de l'acteur externe doit être **dégressif**. Le service foncier doit **progressivement** être géré par les autorités décentralisées compétentes au même titre que les autres services sous leur autorité. Renforcer l'appropriation des autorités décentralisées du Service foncier communal passe aussi par le soutien à la mise en œuvre effective de la **décentralisation**, qu'elle soit institutionnelle, technique ou financière.

La GFD, une partie du grand ensemble de la gestion foncière nationale

Dès le début, il faut **construire** et soigner les **rapports** entre les nouveaux systèmes de GFD et les administrations foncières classiques, toutes travaillant à la gestion de la **même ressource**. La circulation de l'information doit être prévue et effectuée facilement afin d'assurer la **fiabilité de l'information** foncière.

- Pas de gestion foncière décentralisée possible sans développement d'une vraie politique foncière globale. Une seule intervention chirurgicale ne saurait avoir de sens à long terme. Pour avoir un réel impact sur l'amélioration de la gestion foncière, il est nécessaire **d'agir sur tout le cadre** institutionnel, légal et technique de façon cohérente et holistique.

Reconnaissance des droits fonciers = service privé et service public

On a souvent considéré que la demande de sécurisation/certification d'un droit foncier était un service privé car ne bénéficiant qu'au demandeur. Mais la sécurisation est **utile aussi à l'administration publique et à la communauté** en termes notamment de maîtrise du territoire, de fiscalité et de pacification. C'est donc bien un service au carrefour du privé et du public.

Rencontres Foncières de Bujumbura : mot de fin et perspectives

Bien que de nombreuses questions subsistent, les débats multiples, riches et passionnants nous ont proposé divers éléments de réponses. Ils nous ont également à nouveau montré que les expériences de GFD dans les Grands Lacs et sur le continent valent la peine d'être menées et que les échanges sont précieux, aussi bien dans la construction de la compréhension des problématiques foncières que dans le développement des réponses à y apporter.