

Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles

Caroline Plançon

Numéro 6, hors-série, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/044555ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Plançon, C. (2009). Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (6).

Résumé de l'article

L'objectif de cette contribution est de souligner que la propriété individuelle, absolue et exclusive n'est pas le seul montage juridique envisageable pour que la terre et les ressources naturelles soient mises en valeur par les populations locales ; c'est-à-dire de suggérer que le titre foncier n'est pas la seule voie envisageable pour valoriser les terres, en dépit du discours majoritaire.

A cette fin, il est utile de préciser certaines catégories juridiques et notions, telles que la gouvernance, son lien avec le droit, et de présenter ce que peut apporter l'anthropologie juridique aux questions environnementales dans des situations de pluralisme juridique, notamment en soulignant que cette démarche prend en compte les différentes cultures juridiques applicables à la gestion des ressources naturelles, en soulignant que terres et ressources naturelles ne sont pas toujours inscrites dans une perspective commerciale et financière. Dans un second temps, le texte précise en quoi la question foncière, est au coeur de la gestion des ressources naturelles en ce qui concerne la répartition des droits de propriété. Là encore, de quelles propriétés parle-t-on ? Que cela recouvre-t-il en termes de droits mais également de devoirs de protection, tant des ressources que des populations qui en vivent ? Une plongée dans la structure même des « différents droits démembrés de la propriété » permet d'envisager l'accès à la terre et aux ressources naturelles dans une perspective de lien d'obligation et de responsabilité dans les différents usages liés au territoire.

ENJEU DES DROITS FONCIERS DANS LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Caroline Plançon, Juriste-anthropologue, Docteur en droit, Chercheur/consultant, Chargée d'enseignement au Laboratoire d'anthropologie juridique et politique (LAJP), UMR 8103 Droit comparé, Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Courriel : caro_sen@hotmail.com

Résumé : L'objectif de cette contribution est de souligner que la propriété individuelle, absolue et exclusive n'est pas le seul montage juridique envisageable pour que la terre et les ressources naturelles soient mises en valeur par les populations locales ; c'est-à-dire de suggérer que le titre foncier n'est pas la seule voie envisageable pour valoriser les terres, en dépit du discours majoritaire.

A cette fin, il est utile de préciser certaines catégories juridiques et notions, telles que la gouvernance, son lien avec le droit, et de présenter ce que peut apporter l'anthropologie juridique aux questions environnementales dans des situations de pluralisme juridique, notamment en soulignant que cette démarche prend en compte les différentes cultures juridiques applicables à la gestion des ressources naturelles, en soulignant que terres et ressources naturelles ne sont pas toujours inscrites dans une perspective commerciale et financière. Dans un second temps, le texte précise en quoi la question foncière, est au cœur de la gestion des ressources naturelles en ce qui concerne la répartition des droits de propriété. Là encore, de quelles propriétés parle-t-on ? Que cela recouvre-t-il en termes de droits mais également de devoirs de protection, tant des ressources que des populations qui en vivent ? Une plongée dans la structure même des « différents droits démembrés de la propriété » permet d'envisager l'accès à la terre et aux ressources naturelles dans une perspective de lien d'obligation et de responsabilité dans les différents usages liés au territoire.

Mots-clés : Droit, foncier, usage, pluralisme juridique, pratiques foncières, ressources, naturelles, Afrique

Abstract: This paper underlines that the individual, absolute ownership is not the only possible way to productive use of land and natural resources, it means that the land title is not the only possible manner to put the land in use, despite of the main stream of thinking.

For this purpose, it is useful to specify some legal categories and concepts, such as the governance, its link with the right/law, and to present how legal anthropology can bring to the environmental questions in situations of legal pluralism, in particular by underlining that this methodology takes into account the various legal cultures to the natural resources management, in particular by focusing that lands and natural resources are not always considered with a commercial and financial point of view. In the second time, the text details how the land question, is in the middle of the natural resources management, in particular with regard to the property rights. But, “about which properties rights does one speak?” What does it recover in terms of rights but also of duties of protection, as well of the resources as the populations which live about it? A diving in the structure of the “various dismembered rights of property” makes it possible to consider the access to the land and the natural resources from the bond of obligation and responsibility in the various uses related to the territory.

Keywords: Land, tenure, system, Use right, Legal pluralism, practices, natural, resources, Africa

Ma contribution s'inscrit au cœur de mes recherches actuellement menée au Laboratoire d'anthropologie juridique et politique de l'Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, d'une part, sur les rapports entre politique foncière et décentralisation, sur le continent africain¹, d'autre part, sur les questions de territorialité

et de gestion du territoire chez les autochtones au Québec dans le cadre du programme Peuples Autochtone et gouvernance de Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal.

Dans le cadre de ces recherches, l'enjeu de la gestion locale des ressources naturelles consiste à trouver un équilibre entre utilisation durable et protection, notamment en mettant l'usager

Référence électronique

Caroline Plançon, « Enjeu des droits foncières dans la gestion des ressources naturelles », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6, 2009, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index9040.html>.

¹ En particulier au Sénégal, contexte de la recherche doctorale en droit, mais également plus particulièrement dans 23 pays d'Afrique de l'Ouest et centrale, dans le cadre de l'étude « Décentralisation, acteurs locaux et foncier », menée avec Alain Rochegude, pour le compte de l'Agence française de développement et le Ministère des affaires étrangères. Les résultats de cette étude, pays par pays, sont en ligne sur le site <http://www.foncier-developpement.org/outils/cadres-legislatifs-et-institutionnels> consulté le 12 novembre 2009.

au cœur de la démarche et des réflexions. En effet, même si les politiques publiques sont produites au niveau national, influencées par le niveau international, c'est au niveau local, voire micro-local que se passent les choses.

D'un point de vue juridique, cet équilibre entre utilisation et protection repose sur l'équilibre entre les différents niveaux d'échelle de gestion. Une des manières de s'interroger et de tenter de résoudre cette question, est de s'orienter particulièrement vers les processus de décentralisation², en particulier en s'intéressant aux différentes modalités retenues par les différents pays pour décentraliser la gestion des ressources naturelles et des terres, c'est-à-dire en tentant de répondre à la question : « comment les collectivités locales et les communautés gèrent-elles localement les droits fonciers et domaniaux ? »

Avant tout, il me paraît utile de préciser un certain nombre d'éléments, pour situer ces recherches dans le contexte de la recherche francophone sur la question, mais également parce que certaines catégories juridiques et questions sont utiles pour établir le rapport que ces recherches sur le foncier ont avec la gestion des ressources naturelles.

Ces précisions me paraissent d'autant plus nécessaires, pour transcender les univers disciplinaires auxquels nous appartenons et les cultures scientifiques différentes, aux contextes de recherche et aux vocabulaires propres. Ces précisions permettront de mieux éclairer la façon dont sera ensuite présenté l'enjeu foncier autour de la remise en question de la notion de propriété (I), et les nouvelles voies envisageables (II).

Le foncier constitue « *l'ensemble des relations entre les individus et la terre (et les ressources naturelles renouvelables que celle-ci supporte). Un domaine de droit spécifique, celui de la terre et des ressources naturelles.* » (Rochegude 2005 : 59). Ainsi, avant d'être un rapport juridique, le foncier est « *l'ensemble particulier de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial.* » (Le Bris, 1991 : 13).

Partant de cette définition, il est important de préciser ce que signifie d'étudier le foncier et la gestion des ressources naturelles dans une démarche d'anthropologie juridique. L'anthropologie juridique est une démarche qui relève du droit comparé et intègre une approche interculturelle du droit et une dimension pluridisciplinaire. Dans la recherche, ça se concrétise par le croisement de données issues du corpus juridique basé sur les textes (recherche telle que l'effectue tout juriste), avec des données recueillies sur le terrain qui intègrent l'observation et

l'analyse d'éléments tels que les représentations, les pratiques, les discours des différents acteurs impliqués. Le défi est d'embrasser et de combiner tant les textes du juriste que les terrains de l'anthropologue.

Ce qui traduit une définition du droit qui intègre à part entière les pratiques coutumières et par conséquent le pluralisme juridique et les effets qu'il peut induire dans l'organisation, l'accès et la gestion des terres. Pour rappel, le pluralisme juridique, c'est « *l'existence, au sein d'une société déterminée, de mécanismes juridiques différents s'appliquant à des situations identiques.* » (Vanderlinden 1969). Ce qui en pratique se traduit pour les individus par « *la soumission simultanée à une multiplicité d'ordonnements juridiques* » (Vanderlinden 1993), dont il faut démêler les logiques et les dynamiques.

Les situations de pluralisme juridique tendent à compliquer les modalités de gouvernance, que je conçois comme étant l'ensemble des modes de régulation des problèmes auxquels les sociétés sont confrontées, mode de régulation plus large que celui du gouvernement par l'État car une pluralité d'acteurs sont censés être sollicités dans le processus d'élaboration des modes de gestion (Plançon, 2009).

La notion de gouvernance pose des questions similaires à celles posées pour le droit : notamment concernant le fait que les deux sont souvent présentées comme universelles, alors qu'elles ne le sont évidemment pas. Le droit et les modes de gouvernance sont ancrés culturellement dans un territoire, ce qui renvoie à l'existence d'une pluralité de cultures juridique et de gouvernances. Il n'y a ni un seul mode de gouvernance, ni une seule manière de concevoir et de pratiquer le droit.

On retrouve cette pluralité dans la façon de s'approprier et de gérer la terre et les ressources naturelles. L'enjeu de la gouvernance et des dispositifs juridiques susceptibles d'être mis en place porte davantage sur la « manière de concevoir la solution » que sur la solution elle-même. En effet, la gouvernance « *serait donc non pas l'art de faire fonctionner des procédures mais l'art de concevoir et de faire vivre des processus collectifs d'élaboration des réponses pertinentes aux défis de la société.* » (Calame 1997 : 195). C'est-à-dire qu'en lien avec la dimension juridique, la gouvernance telle que nous la concevons revient à réfléchir sur les procédures en amont de la production de droit, dit autrement, cela revient à réfléchir sur les règles, pratiques et modes de gestion identifiés en concertation avec les différents acteurs.

Ce qui revient toujours à la même question : comment dans le processus faire intervenir les occupants des terres et les usagers locaux des ressources naturelles pour protéger leurs droits ? Dans cette perspective, le questionnement en matière foncière porte sur la propriété, plus précisément sur la structure des différents droits qui compose la propriété.

² Les processus de décentralisation dont on pourrait dresser un bilan très nuancé, ont connu un essor important depuis les années 1980-1990, sur le continent africain, ils s'inscrivent en particulier dans le cadre des programmes économiques des ajustements structurels, prônés par la Banque Mondiale et le fonds monétaire international pendant cette période.

De quels droits parle-t-on ?

La question est posée en particulier du point de vue des occupants des terres : de quels droits peuvent-ils se prévaloir ? « *La principale revendication porte sur la reconnaissance des situations juridiquement établies selon la perception des usages, selon leurs coutumes et leurs pratiques.* » (Rocheude 2008 : 419). Pour répondre à cette question, deux problèmes, d'ordre à la fois pédagogique et théorique, se posent : alors qu'intuitivement, chacun pense savoir ce qu'est la propriété, concernant l'appropriation de la terre, la structure des droits de propriétés, ce qu'on appelle les « droits démembrés du droit de propriété », est complexe. Une autre difficulté liée à la précédente tient à la difficulté de transmettre le plus clairement possible la logique et le langage du droit (tant celui traditionnel que celui relevant de l'État) qui est un langage à lui seul, avec ces faux-amis et ses chausses trappes. A cet égard, soulignons l'enjeu de la relation chercheur/décideurs/opérateur de projets, dans la construction des politiques publiques foncières, sujets éminemment sensibles.

Ainsi, la propriété de la terre n'est pas seulement individuelle, exclusive, absolue, ni dans le droit occidental, ni dans la plupart des cultures juridiques. En Occident, la situation des locataires dans les immeubles, des servitudes de passage, le montage du trust et de la fiducie québécoise illustrent simplement la dualité des droits qui s'exercent sur un même immeuble. Dans le cas de nombreux pays africains, 90% des territoires ne font pas l'objet de titre de propriété exclusif, sur une parcelle différents droits peuvent s'exercer simultanément. La terre est occupée en vertu de droits coutumiers, parfois reconnu par l'État. Quand ils ne le sont pas, les occupants ont un droit d'usage reconnu sur le territoire détenu par l'État.

Dans ces dispositifs, deux notions importantes doivent être précisées : la distinction entre domaine éminent et utile et celles entre les droits démembrés du droit de propriété.

La distinction entre domaine éminent et utile existait dans les droits pré-coloniaux, entre chefs traditionnels et sujets appartenant au groupe ; a perduré pendant la colonisation dans une stratégie de mainmise sur la terre³. Cette construction a été maintenue dans les dispositifs des États indépendants, au travers d'entité domaniale détenue (et non possédée) par l'État, qui appartient au peuple, à la nation. Cette construction s'explique dans un contexte de construction nationale post-coloniale et de programme politique de développement ; mais ce montage a pu, et peut encore, également s'interpréter comme un bon moyen utilisé par les États de « purger » les droits coutumiers et s'accaparer les terres.

³ Dans la logique occidentale, elle est issue du montage juridique médiéval qui distinguait les droits du seigneur et du vassal sur un même espace.

L'autre notion à préciser concerne celle des « droits démembrés du droit de propriété » qui concrètement renvoie aux différents droits qui constituent les droits de propriété, tels que droit d'usage, de passage, de pâturage, de collecte, d'accès à l'eau pour l'irrigation ou pour abreuver le bétail, etc. L'enjeu est de sécuriser ces différents droits et aujourd'hui, de les protéger des tentatives d'accaparement. L'idée est de faire se rencontrer la légitimité juridique des pratiques, basées sur le pluralisme des droits, et les éléments de légalité, basés sur le droit étatique. Cette rencontre entre légalité et légitimité est l'un des enjeux de la gestion locale des ressources.

Les nouvelles voies de la gestion des ressources naturelles

Concernant la question de la gestion locale des ressources naturelles une des questions est d'identifier quels sont les dispositifs expérimentés aujourd'hui, ceux envisageables ou à inventer ? On peut les évoquer du point de vue de la forme, c'est-à-dire l'originalité des dispositifs et des procédures d'élaboration, et du fond, c'est-à-dire du contenu et les objectifs de ces dispositifs. Sur la forme et la manière de faire, les voies poursuivies actuellement, dans de nombreuses localités, tant du point de vue théorique que sur le terrain, vont dans le sens d'un droit négocié et de conventions locales.

C'est-à-dire que les outils juridiques utilisés ne sont pas forcément les lois nationales, même si cela peut en découler, mais sont surtout des mécanismes de gestion produit à un niveau local qui soulignent la procédure selon laquelle les différents acteurs trouvent un point d'accord ensemble. Le dispositif procédural en question, doit être « *publiquement établi, légalement reconnu et doit permettre aux usagers de continuer de se référer à leurs pratiques, à leurs habitudes. (...) Il s'agit en fait de se positionner juridiquement au moment de la production de l'acte juridique* » (Rocheude 2005 : 67). Notons que dans ce cas, la forme relève quasiment du fond, tant la manière de procéder est alors cruciale.

Sur le fond, le but étant de concilier légalité et légitimité du droit, le mode de procédure qui retient notre attention est donc celui « *des décisions sélectives des participants qui éliminent des alternatives, réduisent la complexité, absorbe l'incertitude, celle-là même qui pourrait ouvrir la porte à des contestations futures et déclencher des conflits.* » (Rocheude 2005) Concrètement, pour les acteurs locaux concernés, l'enjeu est de continuer à avoir accès aux ressources. Les droits que ces dispositifs tendent à sécuriser sont des droits d'usage déjà évoqués plus haut. Le point important est qu'a priori, ce n'est pas le titre foncier qui est revendiqué, mais ces différents types de droit, réalisés quotidiennement qui peuvent être tout autant sécurisant car reconnu par tous dans le cadre de ces procédures, désignée par « convention, accords, contrats locaux... » selon les pays. Ainsi, le titre foncier n'est pas toujours la solution, et peut même être dans certains cas, un instrument juridique dangereux :

en effet, en cas de vente de ce titre, la famille perd souvent sa seule richesse, l'accès à la terre.

Ces dispositifs ont été mis en place, et depuis les années 1990, on observe la multiplication des exemples de Convention de gestion des ressources naturelles. Au Zimbabwe avec le programme Campfire, « *Communal Areas Management Programme For Indigenous Resources* », ou encore, au Cameroun, avec la mise en place des forêts communautaires du Code forestier en 1994, au Mali, avec les textes sur le pastoralisme portant Charte du pastoralisme loi 2001, à Madagascar, avec la Gestion locale sécurisée dite « Loi gelose », en 1996 et 1998, au Sénégal, avec la Charte du domaine irrigué de la vallée du fleuve Sénégal en 2007.

L'heure des bilans fait apparaître des biais importants dans la mise en œuvre de ces processus, en particulier en raison du caractère exogène des concepts mis en place. Les perspectives de recherches futures doivent prendre en compte ce type de problème méthodologique, que la participation de la société civile ne résout pas à elle-seule, et tend même, parfois, à provoquer⁴.

Illustrons notre propos. Les politiques souvent citées comme le Programme CAMPFIRE au Zimbabwe, mis en place à la fin des années 1990, sont encore loin du compte, même si elles font une place plus ou moins grande à la participation populaire, elles demeurent portées par des idéologies et des concepts étrangers aux populations concernées et sont largement contrôlées par les acteurs extérieurs à la communauté villageoise : services déconcentrés de l'État, ONG ou experts nationaux ou étrangers (Compagnon 2000).

D'ailleurs, la notion même de communauté pose question, elle est souvent une construction extérieure « *problématique* » (Karsenty 2008). Ainsi, même quand les acteurs de la gestion des ressources naturelles sont sensibilisés à la pluralité culturelle, prompts à écouter l'autre dans sa différence, ils ne sont jamais à l'abri d'imposer leur vision du monde. (Milol 2008) A cet égard, la décentralisation comporte elle-aussi des biais : ces processus issus comme dans la plupart des États en Afrique, des programmes d'ajustement structurel des années 1980, posent des problèmes de limitations des territoires, de fonctionnement des services administratifs et continuent d'être une conditionnalité des financements de programmes d'aide des différents bailleurs de fonds, nationaux ou internationaux, donc des processus exogènes, importés et imposés de l'extérieur.

⁴ La participation des sociétés civiles, autre condition posée pour escompter bénéficier de programme de financement extérieurs, pose en effet question : on peut légitimement se demander si, au vu des processus de professionnalisation de ses acteurs, ceux-ci ne représentent pas qu'eux-mêmes...

Bibliographie

- Calame Pierre et André Talmant, 1997, *L'État au cœur. Meccano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brouwer, 211 p., coll. Gouvernances démocratiques.
- Compagnon D., Constantin F. (dir.) 2000, *Administrer l'environnement en Afrique*, Actes du colloque « Gestion communautaire des ressources naturelles et développement durable », organisé du 24 au 27 juin 1996 à Harare par l'Université de Zimbabwe, l'Université de Pau et des pays de l'Adour, de l'Union mondiale pour la nature, le Cirad et l'Ifra (Institut français pour la recherche en Afrique), Karthala/IFRA, 495p.
- Eberhard C. (dir.), 2009, *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Actes du Colloque international « Droit, gouvernance et développement durable », organisé par F. Ost et C. Eberhard, 25-27 oct 2007, Bruylant, coll. "Bibliothèque de l'Académie Européenne de Théorie du Droit", 756p.
- Karsenty A. 2008 Des « communautés locales » problématiques, Méral Ph., Castellanet Ch. et Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Gret /Karthala, 277-288. Consulté le 26 mai 2009 sur <http://www.foncier-developpement.org/analyses-et-debats/decentralisation-et-gestion-fonciere/des-ab-communaut-es-locales-bb-problematiques/view?searchterm=karsenty>
- Le Bris É., Le Roy É. et Mathieu P. (dir.), 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris : Karthala, 359p.
- Milol C. A., 2008, « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun: impacts inattendus sur les pratiques foncières », EBERHARD Christoph, *Law, land Use and the environment : afro-Indian Dialogues*, Institut français de Pondichéry, collection sciences sociales 13, 549p, p 233-256. Consulté le 29 mai 2009 sur <http://www.foncier-developpement.org/analyses-et-debats/decentralisation-et-gestion-fonciere/gouvernance-et-participation-dans-la-gestion-des-ressources-forestieres-au-cameroun-impacts-inattendus-sur-les-pratiques-foncieres/view?searchterm=milol>
- Ost F. et Eberhard C., 2005, *Droit, gouvernance et développement durable*, Cahiers d'anthropologie du droit, Paris : LAJP et Karthala, 373p.
- Plançon C. 2009, « Concertation et responsabilité dans l'élaboration des politiques foncières. L'exemple de la réforme foncière au Sénégal », Eberhard C. (dir.), *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Actes du Colloque international « Droit, gouvernance et développement durable », organisé par F. Ost et C. Eberhard, 25-27 oct 2007, Bruylant, coll. "Bibliothèque de l'Académie Européenne de Théorie du Droit", p 309-326.
- Rocheude A., 2005, « Le "Droit d'agir", une proposition pour la "bonne gouvernance foncière" », *Cahiers d'anthropologie du droit, Droit, gouvernance et développement durable*, Paris : LAJP et Karthala, p. 59-72. Consulté le 26 mai 2009 sur <http://www.foncier-developpement.org/analyses-et-debats/decentralisation-et-gestion-fonciere/le-2018droit-d2019agir2019-une-proposition-pour-la-2018bonne-gouvernance-fonciere2019/view>,
- Rocheude A., 2008, « Gérer la complexité de la propriété comme condition d'un droit foncier durable à inventer ? », *Du droit foncier au droit de l'environnement en Afrique, des logiques des acteurs aux logiques du droit*, Barrière O. et Rocheude A. (dir.), Cahiers d'anthropologie du droit, LAJP/Karthala/IRD, p 417-425.
- Vanderlinden Jacques, 1972, "Le pluralisme juridique, essai de synthèse", John GILISSEN, *Le pluralisme juridique*, Bruxelles : Éditions de l'université de Bruxelles, Institut de sociologie, 332p, p. 19-56.
- Vanderlinden Jacques, 1993, "Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique", *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, 1993-2, p. 573-583.