

LA RÉNOVATION DES CADRES JURIDIQUES DE GOUVERNANCE FONCIÈRE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : ÉTUDE DE CAS CROISÉE DU NIGER, D'HAÏTI ET DE L'AFRIQUE DU SUD

Thèse de Jérôme **PENNEC**¹

Analysée par Marie-Claude **MAUREL**²

Directeur de thèse : Alan **HERVÉ**, Professeur, Sciences Po Rennes

L'auteur de cette thèse de droit public est un praticien de l'aide au développement qui, en qualité d'expert technique et de consultant d'organisations internationales, a accompagné des opérations de rénovation des cadres juridiques dans plusieurs pays en développement, dont Haïti et le Niger. Son expérience de terrain a été étendue à l'Afrique du Sud où il a effectué deux séjours de recherche. Il s'appuie sur la connaissance de ces trois études de cas pour conduire une analyse approfondie des règles foncières observées *in-situ* en les replaçant dans une réflexion de fond sur la gouvernance foncière en situation de pluralisme juridique, résultat de la sédimentation de divers régimes juridiques au cours de la période coloniale et après l'accession à l'indépendance de ces pays. Cherchant à éviter la facilité du plan type « avant/après » le système colonial, qui distinguerait les bases historiques des régimes fonciers des rénovations plus récemment introduites, l'auteur entend appuyer sa démarche comparative sur le rapport entre les influences exogènes (1^{ère} partie) et les dynamiques endogènes (2^{ème} partie) relatives aux innovations juridiques adoptées par chaque pays. L'analyse croisée des trois pays est conduite, du début à la fin, selon une méthode inductive consistant, au-delà des particularités propres à chaque cas d'étude, à déceler les éléments structurels communs afin de dégager des règles d'ordre général.

La première partie analyse les éléments de convergence des cadres juridiques du foncier dans les pays en développement, en montrant les limites des modèles théoriques classiques et techniques de la gouvernance foncière. Partant de l'influence des modèles européens, l'auteur retrace le système d'immatriculation foncière imposé au Niger (1932) par une domanialité à la française, adaptée au pastoralisme, et son évolution vers un système mixte ouvert aux pratiques coutumières. En Haïti, le système juridique civiliste qui porte la marque de l'influence française, apparaît en contradiction avec le régime dans lequel il s'insère, dans le contexte

¹ Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université de Bretagne occidentale, Ecole doctorale N°599 Droit et Sciences politiques, Spécialité : Droit public, Unité de recherche : Lab-Lex, soutenue le 7 juillet 2023

² Membre de l'Académie d'agriculture de France, section 4 « Sciences humaines et sociales »

d'un État faible, en proie à une situation d'indivision et d'insécurité foncière généralisée. En Afrique du Sud, du temps de l'apartheid, la volonté de sécuriser les droits des colons européens se référait à une conception civiliste de la propriété qui a marqué le modèle d'enregistrement des droits fonciers. Après 1991, la réforme foncière, visant à corriger les inégalités du système ségrégationniste, a engagé des programmes de restitution et de redistribution. La cohabitation entre les modèles classiques et les modes traditionnels de gestion du foncier, fondés sur les droits d'usage et les droits partagés informels, sont responsables d'une complexification des situations et d'une absence d'harmonisation, sources majeures d'hétérogénéité juridique.

Du fait de leur standardisation progressive, les modèles techniques de gouvernance foncière s'illustrent par un rare schématisme. Les systèmes d'information foncière multiusages se développent pour répondre à l'impossibilité de mettre en place un cadastre en raison de la lourdeur et du coût de la procédure. Pourtant l'évolution technologique et la modernisation des outils ne peuvent suffire à assurer le succès des politiques foncières dans les pays en développement. Ces modèles théoriques et techniques sont porteurs d'influences exogènes majeures qui s'exercent sur la définition et l'évolution des cadres juridiques de ces pays. Au-delà de leur rôle, c'est le cadre international de la gouvernance foncière qui trouve son expression dans la *soft law*³ internationale et l'aide publique au développement, qui sont longuement analysées dans la section 2 de la première partie pour en souligner les faiblesses. Il en va ainsi de la préférence accordée aux directives volontaires (notamment, sous l'égide de la FAO) par rapport aux lois normatives, aux actes non conventionnels relativement aux traités diplomatiques habituels, enfin aux agences de développement en lieu et place des gouvernements. En bref, il s'agit d'une gouvernance sans contenu normatif précis et à base de volontarisme, inspirée des principes et de la logique rhétorique de l'aide internationale (promus par la Banque mondiale), dont l'auteur donne un aperçu instructif. L'analyse des cas d'étude révèle que la mise en œuvre de cette aide, administrée selon le mode opérationnel de l'approche-projet, crée une dépendance financière et technique à l'égard des agences d'aide internationale.

La deuxième partie de la thèse explore de quelle manière les situations de « pluralisme juridique éclaté », résultant de la superposition d'influences et de modèles exogènes, peuvent être dépassées par la mise en œuvre d'innovations juridiques fondées sur la réalité des pratiques sociales. Pour l'auteur, la rénovation des cadres juridiques de la gouvernance foncière passe par la reconnaissance des pluralités juridiques et la mise en place d'un système pluraliste « ordonné » (en référence au concept avancé par Mireille Delmas-Marty). En d'autres termes, il s'agit de penser la complexité du pluralisme juridique, l'entrecroisement des normes observé sur le terrain, lorsque les populations utilisent les règles des différents ordres juridiques présents pour les combiner et les adapter. C'est ainsi que le Niger a laissé une place importante à la coutume en reconnaissant le rôle de la chefferie traditionnelle, alors qu'en Haïti, l'absence de référence au pluralisme dans le droit positif a conduit la population à mettre en place des systèmes informels pour gérer les transactions foncières. En Afrique du Sud, le pluralisme juridique est un élément structurant qui reconnaît la protection du droit coutumier dans les *communal lands*, comme en témoigne l'adoption du *Communal Land Rights Act* (en

³ Le terme peut être traduit par droit "mou", "doux", "modulable", "souple".

2004) qui sécurise la tenure foncière des communautés dans ces territoires. Les trois pays examinés se sont engagés dans la voie d'une intégration des dynamiques foncières dans le droit positif dont les résultats apparaissent contrastés. Les innovations restent peu efficaces, voire inachevées : au Niger, en dépit de la mise en œuvre d'un Code rural et des tentatives de régulation des intérêts des pasteurs et des agriculteurs ; en Haïti, avec la reconnaissance des réalités foncières par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) et l'engagement d'un "plan foncier de base", prélude au cadastre ; en Afrique du Sud, par la mise en œuvre du pluralisme dans les *communal lands*. Prenant en considération les pratiques foncières des populations pour les rapprocher du droit positif, les innovations manquent de structuration, d'un défaut d'unification des ordres juridiques, d'une insuffisante prise en compte des institutions judiciaires, et ne permettent pas d'édifier un système pluraliste fonctionnel. Défi commun à l'ensemble des réformes foncières dans les pays en développement, la création d'un « pluralisme ordonné » passe par la voie du pragmatisme. Ainsi au Niger, il revient aux gouvernorats de chaque région de fixer le calendrier d'ouverture des champs cultivés à la circulation du bétail. Ce pays a fait le choix d'interpréter le pluralisme à l'aune de la géographie et de l'environnement. En Haïti, cela implique la purge des droits historiques pour rendre opératoire la gestion foncière et l'approbation d'un système de régularisation foncière fondé sur une occupation à long terme. En Afrique du Sud, le constat des limites d'une approche territorialisée invite à mettre en place un système foncier plus adapté à la réalité. La mise en œuvre du « pluralisme ordonné » en matière foncière devrait conférer à l'État un rôle de conservateur de l'ordre social et de garantie d'accès pour tous les citoyens. Dans cette perspective, l'auteur souligne la nécessité de continuer à innover pour améliorer le cadre et les instruments juridiques en matière foncière, en recherchant l'harmonisation autour de valeurs communes et en reconnaissant un rôle d'interprète, d'arbitre et de gardien de la pluralité au juge foncier.

En positionnant la gouvernance au cœur de la problématique et en fondant l'analyse sur une connaissance approfondie de la situation foncière de trois terrains d'expérimentation, la thèse de Jérôme Pennec constitue un travail de référence sur la question foncière dans les pays en développement.

C'est à ce titre que cette analyse mérite de figurer sur le site de l'Académie et dans le Mensuel pour valorisation de ces travaux.