



**HAL**  
open science

# Inclusion et participation dans l'élaboration des politiques foncières

Philippe Lavigne Delville

► **To cite this version:**

Philippe Lavigne Delville. Inclusion et participation dans l'élaboration des politiques foncières. Atelier régional de méthodologie sur les politiques foncières dans l'UEMAO (en ligne), Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, Oct 2024, Ouagadoudou, Burkina Faso. <ird-04931320>

**HAL Id: ird-04931320**

**<https://ird.hal.science/ird-04931320v1>**

Submitted on 5 Feb 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



# Inclusion et participation dans l'élaboration des politiques foncières

Philippe Lavigne Delville

ATELIER REGIONAL DE METHODOLOGIE  
SUR LES POLITIQUES FONCIERES DANS L'UEMOA

15-17 octobre 2024

# La participation des citoyens à l'élaboration des politiques et des législations foncières : une condition de qualité et de légitimité

- La participation des citoyens à l'élaboration des lois **peut améliorer la qualité et la légitimité des politiques et des lois**, en s'assurant que celles-ci reflètent et protègent les intérêts véritables des citoyens de la nation. Dans le domaine des droits fonciers, la législation participative peut contribuer à assurer la reconnaissance et la protection des droits fonciers légitimes.
- Knight, R. et Berger, T., 2021, *Promouvoir une élaboration participative de la législation pour la reconnaissance des droits fonciers légitimes*, Note d'orientation juridique, Rome, FAO, 12 p.
- *Oui, mais comment ? A quelles conditions ?*

# Pourquoi la question de la participation est-elle particulièrement cruciale dans le secteur du foncier ?

- « Les politiques foncières visent à **promouvoir certains modes de répartition des droits sur la terre et les ressources naturelles** entre les acteurs sociaux.
- Elles **définissent les catégories juridiques** organisant l'accès à ces droits et les modalités de leur circulation, ainsi que **les dispositifs chargés de leur gouvernance et de leur administration**. Les politiques foncières établissent **les types de droits légalement reconnus et donc, en creux, ceux qui sont illégaux ou du moins « extra-légaux »**.

- « Les politiques foncières traduisent **une façon de penser la société, les inégalités socio-économiques et statutaires, les rapports hiérarchiques entre individus, collectifs sociaux et État**, et donc une certaine conception de l'ordre social et politique.
- Dans des sociétés marquées par une forte hétérogénéité sociale, par une **tension entre citoyenneté nationale et citoyenneté locale, entre pouvoir étatique et pouvoirs locaux**, les choix de politique foncière ont **des enjeux sociétaux structurants** »
- Léonard, E. et Lavigne Delville, P., 2022, "Politiques foncières rurales et trajectoires des Etats. Entre policy, polity et politics", in Colin, J.-P., Lavigne Delville, P. et Léonard, E., ed., *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Editions/Quae, p. 257-316.

- La façon de gouverner le foncier est un enjeu sociétal majeur, et une question très controversée
  - Consciemment ou non, les professionnels du foncier ont des façons de penser l'Etat, le droit, le foncier marquées par leurs positions sociales et leurs cultures professionnelles.
  - Le dualisme entre le titre foncier et les droits locaux/coutumiers est issu de la volonté de l'Etat colonial d'affirmer un contrôle sur les terrains non immatriculés.
  - Il ne permet pas de traiter les besoins de sécurisation de l'ensemble des citoyens, habitants urbains, agriculteurs familiaux, éleveurs, etc.

*La participation et l'inclusion des citoyens à la formulation des politiques foncières sont à la fois une exigence démocratique et une condition de pertinence*

# Participation et inclusion : Qui ? Comment ?

La participation est un mot valise, qui recouvre des réalités multiples

- Différentes finalités à la participation
  - Réduire les oppositions, faciliter le consentement
  - Améliorer la pertinence et la légitimité
  
  - Démocratiser la construction des réponses, au-delà des limites de la démocratie représentative
  - Avancer collectivement sur des sujets de société controversés
  
- Différentes modalités de participation
  - Information
  - Consultation (demander l'avis)
  
  - Concertation (rechercher des convergences)
  - Négociation (reconnaître la pluralité des intérêts)

- Qui participe ? La question de l'inclusion

- La diversité des parties prenantes (agriculteurs familiaux, femmes, jeunes, pasteurs, agrobusiness, administration territoriale, administration foncière, élus locaux, autorités coutumières, etc.)
- La question de la représentation
  - Organisations représentatives (organisations paysannes, pastorales, de femmes, etc.)
  - Experts (de quelles disciplines/spécialités?)
  - Instances de défense, organisations de la société civile, ONG
  - La diversité inter-régionale

- A quoi ?

- Cadrage, diagnostics, information, décision ?
- Aux plénières, aux groupes de travail ? Au pilotage du processus ?

- Comment ?

- Lieux, langue, modalités d'échanges, indépendance, etc.

- La façon dont un dispositif participatif est pensé, organisé et animé traduit l'intention des décideurs et l'ouverture politique du processus

# La formulation des politiques foncières en Afrique de l'ouest : des processus plus ou moins participatifs et inclusifs

- Des processus experts
  - Un cadrage classique autour de l'immatriculation
  - Une commission restreinte composée de juristes et d'administrateurs
  - Parfois des études préparatoires par juristes et géomètres
  - Une validation par l'Etat, avec ou sans atelier de validation
- Des processus experts consultatifs
  - Un cadrage plus ou moins prédéfini du champ des possibles
  - Une équipe pluridisciplinaire
  - Des ateliers locaux de consultation par zones agro-écologiques
  - Des arbitrages par l'équipe, parfois en dialogue avec une commission élargie
  - Un atelier de validation

- Des processus négociés

- Un cadrage ouvert autour de quelques objectifs centraux
- Un état des lieux des situations, des expériences et des dilemmes
- Des ateliers par groupes d'intérêts et par zones agro-écologiques, pour expliciter les enjeux et les priorités et des lignes rouges de chacun
- Des rencontres entre groupes d'intérêts pour favoriser une compréhension mutuelle
- Un processus de négociation et d'élaboration de compromis entre représentants des groupes d'intérêt
- Une mise en débat élargi des options politiques possibles, un arbitrage collectif

# Des conditions de légitimité

- Des processus ouverts, réfléchis et négociés, sur la base d'un engagement politique
- Des règles du jeu claires, une indépendance de l'animation
- Des modalités d'échanges qui permettent l'écoute mutuelle
  - Une information objective et partagée
  - Neutraliser au mieux les inégalités de pouvoir et de capacité de prise de parole
  - Une préparation préalable des acteurs locaux et de leurs représentants
- Des conclusions ouvertes, co-construites au cours du processus, affinées collectivement

- Un processus ouvert d'élaboration d'une politique foncière est favorisé par l'existence préalable d'un débat de société sur le sujet (espaces d'échanges décloisonnés, ateliers, débats dans les médias, etc.)
- La capacité des citoyens à faire valoir leurs demandes et attentes est d'autant plus forte que leurs organisations ont au préalable mené leur propre processus de débat interne et d'élaboration de positions et de propositions

- La confiance dans la façon dont le processus d'élaboration est conçu, piloté, animé est une condition de légitimité des conclusions
  - Le cadrage et les hypothèses
  - Le processus, ses modalités, son déroulement
  - La transparence dans la prise en compte des points de vue et observations
  - La mise à l'épreuve des compromis
- L'élaboration de la politique ne s'arrête pas à la construction des compromis et du document de politique foncière
  - Un pilotage pluri-acteurs de la mise en œuvre
  - L'enjeu du respect des priorités politiques dans la traduction juridique et institutionnelle

# De la politique au cadre légal et réglementaire

- La traduction juridique d'orientations politiques est un processus politique à part entière
  - La rédaction des textes nécessite un savoir-faire juridique, mais...
  - Décliner des orientations politiques suppose de préciser de nombreuses dimensions
  - Le diable se cache dans les détails
  - Il peut y avoir des biais ou des réinterprétations à ce stade, ou de problèmes de faisabilité pratique des dispositions proposées
- Une participation citoyenne aussi à l'élaboration des textes ?
  - Le choix des juristes chargés de la rédaction des textes
  - La composition des comités de pilotage de l'élaboration des textes et des instances de validation des projets, avant soumission au parlement ou aux ministères de tutelle

- Je vous remercie