

Afrique

# Comment sécuriser les droits fonciers ?

**Des professionnels de tous horizons réfléchissent à la sécurisation des droits fonciers en Afrique. Un gisement de développement économique très important.**

**Michel Ravelet**

« **I**l faut éviter la brazilianisation de l'Afrique et résoudre vos difficultés de terres au plus vite. Au Brésil, nous

avons de très gros problèmes urbains et vous êtes au seuil des mêmes problèmes. Pour réagir à l'habitat informel, il faut en comprendre les causes car la prévention est moins cher et plus facile que la correction. En sachant que la propriété individuelle n'est pas la seule possibilité. » Ainsi s'exprimait M. Fernandes, spécialiste des favelas, lors d'une conférence internationale organisée à Ouagadougou (Burkina Faso) à l'initiative de l'Union

internationale du notariat (UINL) les 25 et 26 janvier 2012.

L'Afrique est en effet confrontée à de profondes mutations en matière d'aménagement du territoire, du fait d'un taux explosif d'urbanisation. L'afflux massif de nouveaux ruraux, avec des habitudes d'habitat horizontal et individuel, fait ressortir de façon cruciale l'absence de cadastre, de plan de développement urbain et, peut-être davantage encore, de titres de propriété. « En Afrique, 80 % des terres sont non-titrées ; si des mesures ne sont pas prises, des heurts vont se produire au détriment des plus vulnérables », explique quant Didier Nourissat, vice-président du Conseil supérieur du notariat (CSN) et responsable de la commission titre-ment. Même s'il faut distinguer le secteur urbain (avec une problématique de logements) du secteur rural (les terres exploitables), il devient urgent de mettre en place des procédures simples, à moindre coût, apportant une sécurité réelle. « Le titrement n'est pas seulement la reconnaissance d'un droit de propriété ; c'est également le droit de jouissance, le droit d'occupation, le droit au bail... », insiste Didier Nourissat. Ce qui confirme Jean-Paul Descours, président de l'UINL : « Ne confondons pas titre foncier et titre de propriété », en rappelant que le notariat a fait du titrement son point fort de l'aide au développement. Il s'agit de délivrer un document officiel, le titre, qui atteste d'un droit. « Sans acte de naissance, il n'y a pas de personne, sans titre foncier, il n'y a pas de droit. »

C'est une analyse que partage Anne-Marie Leroy, vice-présidente de la Banque mondiale, dont la présence à Ouagadougou a été fort appréciée par des participants venus de toute l'Afrique de l'Ouest, dont de nombreux ministres, députés et responsables politiques.

## Un titre sécurisé simplifié

L'idée est originale, mais quelque part complexe à mettre en œuvre : créer un titre sécurisé simplifié (TSS), qui cohabiterait avec le foncier, sans le remplacer. Il s'agirait d'un titre simple, pas cher, hypothécable, portant notamment sur des terres et parcelles non cadastrées. C'est l'idée que défend le Camerounais Abdoulaye Harissou, président honoraire du notariat africain. Ce TSS répondrait partiellement aux besoins des « micro-propriétés » pour les personnes aux revenus faibles, mais il serait écrit (pour éviter

les problèmes de droit coutumier) et ne bénéficierait que d'une transmissibilité familiale (pour éviter spéculation et spoliation). Un tel système, selon Abdoulaye Harissou, suppose quand même un préalable de poids : l'abandon du principe que la terre appartient à l'Etat, et la reconnaissance du fait que tout exploitant a vocation à devenir propriétaire. Cela suppose également la décentralisation de la délivrance du TSS par les communes, comme à Madagascar. La réussite de cette formule passe par son interna-

nationalisation avec, par les dirigeants africains, une loi type, éventuellement par sous-régions, pour une unification du droit, chaque Etat abondant la trame de base par sa spécificité. « L'existence de ce bout de papier permet de multiplier le capital. N'ayant pas de titre, il est difficile de vendre, de négocier, d'apporter en garantie... Les retours sur investissements pour les Etats sont énormes grâce à l'effet démultiplicateur. Avant 2000, ce capital non mis en valeur en Afrique est égal à deux fois la masse monétaire des Etats-Unis » !

« L'absence de droit de propriété est un handicap pour la pauvreté, en Afrique mais aussi au Brésil, en Chine, en Inde... Pour la Banque mondiale, la sécurisation de ce droit est cruciale pour sa mission. » La banque intervient de façon massive sur cette problématique. Quarante-six projets sont en cours, quarante-huit autres en préparation. En Ethiopie par exemple, 25 millions de titres ont été délivrés pour un dollar par parcelle. « Il est essentiel de trouver des méthodes de

testées, avec pour but le développement de la condition féminine. En Afrique, les femmes sont les acteurs clés du développement, mais souvent rabaisées : « Les femmes se voient retirer les terres à la saison des pluies et les reprennent à la saison sèche. Ou alors ces terres sont affectées aux hommes pour le compte de leurs épouses », remarquait Joseph Ki-Zerbo, historien et homme politique burkinabé. Les avis divergent cependant sur la façon concrète d'établir un titre, qu'il soit de

**ION INTERNATIONALE DU NOTARIAT**  
**GRANDE CONFÉRENCE INTERNATIONALE**  
 sous le Haut Patronage de Son Excellence  
 le Ministre le Premier Ministre, Luc Adolphe TILAO  
 26 janvier 2012 à Ouagadougou (Palace hôtel),  
 titrerment foncier au service de la paix sociale  
 et du développement du continent africain.



*tirement bon marche*», insiste-t-elle. Des aides financières ont été débloquentes pour créer un cadastre au Sénégal (notamment pour l'informatisation et la numérisation), au Cameroun, à Madagascar...

Ces opérations sont cependant très complexes à mettre en place et nécessitent une longue analyse de la situation, des droits acquis et des pratiques locales. L'existence d'un droit coutumier est également un élément à prendre en considération, même si, pour Jean-Maurice Durand (conseiller technique et infra-structures), « il ne faut pas sanctionner le système coutumier mais tenir compte de ses aspects positifs ». A tel point que, dans certaines zones, le titrement peut être collectif et non individuel.

Mais il faut aussi savoir bousculer les choses... En Tanzanie et au Laos, des expériences de titnements différents pour les hommes et pour les femmes ont été

propriété ou d'occupation. Car les choses vont très vite. Ouagadougou, par exemple, grandit de 10 km<sup>2</sup> par an. En moins de vingt-cinq ans, la capitale du Burkina Faso est passée de 464 954 habitants à plus de 2 millions, un chiffre probablement sous-évalué. L'étalement urbain devient délirant, avec des lotissements massifs qui génèrent d'autres types de conflits.

Tous les participants à cette convention internationale étaient au moins d'accord sur un point : le fait de posséder un titre sur la parcelle ou la terre occupée est une source de développement économique. C'est un patrimoine entretenu, à léguer par la suite, et qui peut être apporté en garantie, ou source de sécurisation, lors d'une demande d'accès au crédit.

Mais ce n'est pas simple : « *Que faire lorsqu'il n'y a pas de cadastre ?* », demandait François Mazuyer, président du Conseil supérieur de l'Ordre des

géomètres-experts (OGE), en soulignant que le titrement ne peut pas se passer de mesures sur le terrain. « La photographie aérienne ne remplace pas larpenteur, car, si elle localise le bien, elle n'indique ni sa superficie ni sa limite. » Un titrement qui ne serait pas suffisamment précis sur les limites du bien risquerait d'être un remède pire que le mal.

Ce que confirme Basil Barga, député burkinabé : « Nous tâtonnons depuis longtemps en matière d'immatriculation pour savoir quel titre est concerné. Il nous faut certes un système d'immatriculation d'un registre foncier, mais lequel ? Ce qui compte, c'est qu'il soit sécurisé, simple, rapide et pas cher ».

## Les populations sceptiques...

Moins de 5 % des terres sont réellement immatriculées en Afrique subsaharienne. Résultat, outre le handicap économique, les conflits judiciaires ayant une problématique foncière représentent, selon Didier Nourissat, 60 % des dossiers. Et même 72 % au Burundi. Pour tenter de régler ces situations, les expériences se multiplient. Le Mali a créé un département de gestion foncière et des états généraux du foncier pour faire du titre un symbole de paix sociale. Au Ghana, les 166 lois recensées sur le foncier ont été fusionnées dans huit régions (sur vingt) avec enregistrement des titres, codification des droits coutumiers, et scannage des anciens documents. A Madagascar, une procédure locale contradictoire permet d'aboutir à un certificat foncier, avec une cartographie d'ensemble : le droit de propriété est reconnu par les voisins, en l'absence de contestation.

Mais, si les juristes et les politiques sont conscients de l'importance économique du titrement (le Mali perdrait 50 milliards CFA par an de recettes fiscales qui pourraient provenir des titres), il n'en va pas toujours de même pour les populations. « Il n'y a pas d'engouement pour la délivrance des titres fonciers, soit parce que leur reconnaissance n'est pas ressentie comme importante, soit pour un problème de coût », soulignait Denise Ouedraogo, présidente du notariat burkinabé en ouvrant les travaux. ■