



Africa Community
Rights Network



L'état des droits foncier des communautés en Afrique

**Les Etats africains peuvent mieux protéger
les droits fonciers communautaires**

Décembre 2016



© Téodyl Nkuintchua/ CED

Réunion communautaire sur le foncier au Nord du Congo Brazzaville

Résumé exécutif

L'investissement sur la terre dépend essentiellement de la sécurité foncière, et en l'absence d'une tenure sécurisée plusieurs investissements ne peuvent engager des investissements pour contribuer le développement économique attendu depuis si longtemps en Afrique. Les pays africains sont tellement imprégnés de ce fait qu'ils ont récemment initié deux processus majeurs qui transforment progressivement le paysage de la gouvernance foncière. D'une part, ils font des affectations massives de terres aux investisseurs nationaux et étrangers (agro-industrie, mines, infrastructures, pétrole, etc.). D'autre part, plusieurs pays revoient actuellement leurs lois foncières de créer un environnement propice à l'investissement, exempt de facteurs qui pourraient conduire à l'hostilité des populations locales. Une caractéristique essentielle du continent africain est que ses communautés rurales dépendent fortement de la terre (principalement des terres actuellement recherchées par les investisseurs) et revendiquent la propriété coutumière de 80 % de toutes les terres. Dans ce contexte, il est crucial de concevoir des lois foncières protégeant parfaitement les droits fonciers coutumiers de communautés.

La littérature sur les questions foncières montre que la protection légale des droits fonciers des communautés varie énormément d'un pays à l'autre : elle est considérée comme *avancée*, *progressive* dans certains pays, et mauvaise dans les autres. Les différences sont encore plus marquées quand il s'agit de l'application des lois foncières, qu'elles soient ou non protectrices des arrangements fonciers coutumiers. Cependant, il n'existe pas un seul outil de mesure qui puisse fournir des comparaisons efficaces. L'Index de Transparence des Systèmes fonciers des communautés en Afrique de l'ACRN a pour objectif ultime de combler cette lacune par la mise à disposition de données actualisées et comparables aux décideurs, aux communautés, aux universitaires, aux ONG et aux autres parties prenantes de l'administration et la gestion foncière. L'Index est porté par plusieurs innovations. L'un de ces innovations est sa capacité à analyser non seulement la loi, mais aussi la mesure dans laquelle la loi est effectivement appliquée. Une autre innovation cruciale de l'Index est l'approche consistant à *Désigner et Apprécier*, qui est une tentative de mise en valeur des pays disposant de bonnes législations et pratiques, et de les féliciter comme des bonnes pratiques à partager afin d'inspirer les autres pays. L'Index vise donc à offrir une plateforme d'échanges entre les différents pays qui peuvent apprendre les uns des autres et améliorer la situation sans essayer de réinventer la roue.

Ce rapport synthétise les résultats de la première analyse effectuée à l'aide de l'Index. Les données ont été collectées dans huit pays africains - le Congo Brazzaville, la République démocratique du Congo, l'Ouganda, le Libéria, le Sénégal, le Burkina Faso, le Nigéria et le Ghana - par de hauts experts confirmés d'ONG. La recherche consistait à répondre qualitativement aux 28 indicateurs (l'Index) à l'aide d'une expertise personnelle, d'une revue de la littérature et d'entretiens avec des acteurs pertinents dans les pays. Les données ont ensuite fait l'objet d'un examen par les pairs des conseillers et experts de l'ACRN, notamment au moyen d'ateliers. Toutefois, l'ACRN reconnaît que ces précautions peuvent ne pas avoir éliminé toutes les incohérences et les divergences des données présentées ici. En outre, comme ce rapport est fondé sur une initiative pilote et repose sur notre analyse, il peut y avoir des préjugés. Nous espérons donc recevoir des commentaires de votre part, vous les lecteurs.

Résultats

Il est frappant de constater qu'aucun des huit pays ne peut aisément fournir des données désagrégées sur la superficie de terres faisant l'objet de différents arrangements coutumiers, bien que dans tous les pays, ces terres sont réputées représenter plus de la moitié du territoire national. En effet, il n'existe pas de données fiables sur le nombre de titres fonciers enregistrés, y compris les titres individuels. En général, seuls les titres urbains sont approximativement documentés. La superficie totale des terres rurales qui couvrent la majeure partie de la masse terrestre est inconnue.

Dans l'ensemble, la protection des droits communautaires sur ces terres rurales semble faible. L'Ouganda et le Ghana offrent les meilleures lois, de leurs Constitutions à leurs lois d'application. Il y a moins de variations dans l'application des lois dans tous les pays; ce qui est malheureusement très faible. Dix traits essentiels caractérisent le niveau de protection des droits coutumiers:

1. La Constitution ougandaise protège explicitement les arrangements fonciers coutumiers avec la même force que les autres types de droits « modernes ». D'autres Constitutions garantissent notamment « l'accès » à la terre pour ces communautés, sans explication claire de ce que signifie « accès ».
2. Trois types de droits sont communs dans tous les pays : l'accès, l'utilisation et la gestion. Les droits d'exclusion et d'aliénation sont mieux protégés, mais pas totalement, au Ghana et en Ouganda. Toutefois, les lois ne tiennent pas compte de la complexité des arrangements fonciers coutumiers qui sont souvent des faisceaux de droits (qui comportent simultanément plusieurs types de droits sur la même terre).
3. Les pays forestiers fournissent d'autres droits forestiers spécifiques d'accès, d'utilisation et de gestion. Les droits d'usage en RDC et au Congo Brazzaville sont essentiels dans le contexte de la gestion forestière à grande échelle, mais ils sont limités, car ils représentent mal le type de droits revendiqués par les populations forestières.
4. Le titulaire principal des droits fonciers est le Particulier. Alors que certaines lois (au Burkina Faso, en Ouganda, au Ghana, au Congo Brazzaville et au Nigéria) prévoient explicitement certains droits sur les terres et autres ressources aux communautés en tant qu'entités, les mécanismes garantissant la pleine mise en œuvre de ces droits communautaires sont absents, entraînant de facto la supériorité des droits individuels.
5. Toutefois, d'autres groupes spécifiques sont généralement ignorés dans les législations foncières et l'application de la loi. Il s'agit des jeunes, des migrants et des femmes. Le Congo Brazzaville est une exception positive, avec une loi qui assure plus de sécurité aux droits fonciers des peuples autochtones que du reste des populations rurales.
6. L'immatriculation est la garantie ultime de la sécurité, même au Ghana et en Ouganda, où les lois foncières assurent la même sécurité aux terres communautaires non immatriculées. L'Ouganda, le Burkina Faso et le Ghana ont mis en place des mécanismes pour faciliter le processus d'immatriculation, bien que dans aucun de ces pays les mécanismes ne soient pleinement fonctionnels. D'une manière générale, une variété d'obstacles culturels, institutionnels, économiques et politiques rendent impossible la sécurisation des arrangements fonciers communautaires par le biais de l'immatriculation, comme le prévoient actuellement les lois les plus avancées. Cela conduit finalement à l'insécurité foncière, même dans de bons contextes comme en Ouganda et au Ghana.
7. En outre, les lois ne confèrent aux communautés que le pouvoir partiel de prendre des décisions. Ils ont notamment le droit de réclamer une indemnisation pour tous les droits réclamés (au Ghana et en Ouganda) ou pour les terres dont l'utilisation est démontrée (dans d'autres pays). Mais au-delà de cette compensation, ils ont peu de pouvoir pour s'opposer aux investissements à grande échelle autorisés par les institutions centrales ou même locales, en particulier les projets miniers qui semblent être considérés comme supérieurs à tous les autres.
8. Bien que les institutions centrales soient généralement en place et fonctionnelles, les institutions locales - là où elles existent - souffrent de capacités et de ressources insuffisantes. C'est l'obstacle le plus important à la mise en œuvre de la loi. Au Burkina Faso, au Ghana et en Ouganda, où

la loi stipule qu'elle fournira des institutions locales pour appuyer la sécurisation des systèmes fonciers communautaires, elles n'existent pratiquement pas en raison du manque de documentation, de ressources et de capacités techniques. Les institutions communautaires ont tendance à ne plus rendre compte à leurs communautés, et de nombreux chefs traditionnels de tous les pays participent ou soutiennent l'accapement des terres.

9. Outre l'insuffisance des institutions, les huit pays sont confrontés à des conflits fonciers croissants: dans les communautés, contre les élites locales et nationales et contre les investisseurs publics et privés à grande échelle. Ces conflits soulignent la nécessité de réformes foncières urgentes, les communautés rurales jouant un rôle moteur central.
10. Tous les pays à l'exception du Nigéria revoient actuellement (ou ont récemment revu) leurs lois foncières. Jusqu'à présent, ces réformes ont été menées de manière à offrir une opportunité pour sécuriser et protéger les droits des populations rurales. En effet, toutes se sont avérées participatives et incluent un éventail d'acteurs pertinents. Des améliorations sont déjà perceptibles: le projet de loi foncière du Libéria semble être radicalement différent de sa précédente loi foncière, car il reconnaît et protège mieux les droits fonciers communautaires.

Analyse

Dans l'ensemble, les huit pays n'ont aucune raison d'être fiers de la façon dont ils protègent les systèmes fonciers de leurs communautés. Les conflits entre les systèmes fonciers modernes et les arrangements communautaires (coutumiers) sont généralement cités comme les principaux moteurs de cette insécurité. Mais le déséquilibre entre les deux systèmes est historique et complexe. Le temps mis pour procéder aux réformes agraires, le nombre croissant de parties prenantes et l'hésitation des États à entamer ces réformes (par exemple au Sénégal et au Nigéria, qui ont fait de nombreuses tentatives ratées au cours des 40 dernières années) indiquent que les causes de l'insécurité des droits fonciers communautaires, et donc de l'injustice, décrites ici sont très profondes. Nous mettons en évidence sept de ces causes profondes ici:

1. Historiquement, les pays africains nouvellement indépendants considéraient le contrôle accru de leurs terres comme un signe de souveraineté et une partie intégrante du développement.
2. Cette croyance continue encore aujourd'hui, car le continent accorde rapidement de vastes étendues de terres à des investisseurs privés. Le caractère unique du contexte actuel est que les arguments en faveur du développement rivalisent avec les aspirations à la souveraineté: les pays cèdent une grande partie de leur territoire, y compris au niveau des frontières (le Congo Brazzaville en est une bonne illustration).
3. Le développement est principalement et presque exclusivement considéré comme l'apanage des entreprises. Les États ne parviennent pas - et ne semblent pas réellement vouloir - à valoriser la capacité de leurs citoyens à stimuler la croissance économique. Cette conception erronée a amené de nombreux gouvernements africains à prendre des décisions très controversées, telles que l'affectation de terres destinées à la production agricole à des entreprises agro-industrielles (Ouganda, Sénégal et Congo Brazzaville).
4. Le secteur foncier connaît des problèmes de gouvernance systémiques. Les pays qui n'ont pas de plans d'utilisation des terres ont peu de chances de garantir la sécurité des titres fonciers commerciaux, et encore moins ceux des collectivités. De plus, le programme économique stratégique paraît peu précis, les pays passant d'une initiative stratégique sur les ressources naturelles à une autre.
5. Le manque de capacité au niveau communautaire condamne ces communautés à souffrir de l'injustice, même lorsque les lois de leur pays sont protectrices. Mais les capacités de réclamer et de défendre leurs droits s'amenuisent également: face aux valeurs « modernes », notamment l'individualisme, il est de plus en plus difficile pour beaucoup de communautés gérées collectivement de parler d'une seule voix sur les questions foncières.
6. Une autre conséquence de cette modernité est le contact avec l'économie de marché. La montée du marché foncier est toujours influencée par des liens coutumiers forts, alimentée par l'individualisation. Le million de communautés africaines existantes connaît donc d'importantes trans-

formations sociales qui peuvent affecter ce que nous appelons actuellement les droits fonciers communautaires.

7. Divers facteurs externes affectent la protection des systèmes fonciers communautaires, notamment la guerre civile, le changement climatique et les migrations.

Les résultats de cette phase pilote et l'analyse qui en résulte permettent d'identifier des points convergents et divergents entre les lois foncières africaines. Des pays comme l'Ouganda, le Ghana et, dans une certaine mesure, le Burkina Faso, ont les lois foncières les plus avancées des huit pays. Il s'agit des exemples à suivre. La situation sur le continent progresse rapidement et de nombreux pays améliorent à la fois leurs lois foncières et leurs institutions de mise en œuvre. Cette année (2016) seulement, le Kenya a également promulgué une loi foncière améliorée tant attendue. La loi foncière du Libéria est également prometteuse. Cependant, les difficultés que rencontrent ces mêmes pays dans la mise en œuvre de leur propre législation sont une invitation à la mobilisation de toutes les ressources nécessaires. Les conflits fonciers actuels sont un symptôme évident des problèmes plus profonds dans les lois foncières et l'application de la loi en Afrique. Ces conflits ne touchent pas seulement les communautés rurales qui sont les premières victimes: ils constituent également un obstacle à l'investissement. Divers index d'évaluation du monde des affaires, y compris le Doing Business de la Banque mondiale, classent le continent parmi les milieux les moins accueillants. Si ces analyses économiques ne doivent pas être prises trop au sérieux, il est sans doute vrai que les investisseurs qui arrivent en Afrique ont souvent du mal à obtenir des terres.

L'ACRN estime que la sécurisation des régimes fonciers communautaires est la première étape vers la sécurisation des affaires sur le continent. L'Index peut aider à fournir des données actualisées et comparables sur ce qui fonctionne bien et ce qui ne fonctionne pas, d'un pays à l'autre, dans le but d'aider à améliorer ceux dont les progrès sont lents. Cependant, nous ne pensons pas que l'Index puisse répondre à toutes les questions, surtout celles qui ne sont pas systémiques en matière de voies de développement ou de l'environnement général de la gouvernance. Mais cela peut être l'occasion d'un débat ouvert sur ces questions et permettre aux communautés rurales et aux ONG de faire entendre leur voix.

L'ACRN a élaboré un programme à trois niveaux

Premier niveau: Les priorités de l'ACRN

- Utiliser l'Index comme un outil d'autonomisation pour les ONG en Afrique. Les lignes directrices de l'Index sont de simples documents de formation sur les questions foncières
- Soutenir les utilisateurs de l'Index pour garantir une meilleure qualité des informations collectées
- Améliorer l'Index tout en conservant ses principes clés
- Perfectionner le concept de Désigner et Apprécier les pays dotés de bonnes lois et pratiques

Deuxième niveau: L'implication d'avantage d'ONG à notre effort

- Valider les données collectées par le biais de l'Index auprès des réseaux d'ONG nationales et régionales.
- Solliciter davantage d'ONG africaines et étendre le réseau afin d'être plus efficace avec les décideurs

Troisième niveau: L'implication des communautés

- Adapter nos différentes lignes directrices, y compris nos définitions actuelles des concepts clés (communauté, terre communautaire, droit foncier statutaire et droits fonciers communautaires) dans une langue compréhensible au niveau local
- Adapter l'Index pour la collecte des données au niveau communautaire.



Ce rapport a été produit avec les généreuses contributions de:



Centre pour
l'Environnement et
le Développement



Contacts

Téodyl Nkuintcha
Coordonnateur ACRN
tnkuintchua@cedcameroun.org

Mireille Tchiako
Chargée de la Communication
mtchiako@cedcameroun.org

contact@cedcameroun.org
Tel: (+237) 243 52 51 51