

Prendre en compte et intégrer la gouvernance foncière dans le Mécanisme africain d'examen par les pairs





Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Prendre en compte et intégrer la gouvernance foncière dans le Mécanisme africain d'examen par les pairs

Pour commander des exemplaires du *Prendre en compte et intégrer la gouvernance foncière dans le Mécanisme africain d'examen par les pairs*, veuillez contacter :

Section des publications

Commission économique pour l'Afrique

Avenue Menelik II

B.P. 3001

Addis-Abeba (Éthiopie)

Tél. : +251-11- 544-9900

Télécopie : +251-11-551-4416

Adresse électronique : eca-info@un.org

Web : www.uneca.org

© 2017 Commission économique pour l'Afrique

Addis-Abeba (Éthiopie)

Tous droits réservés

Premier tirage : novembre 2017

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de cette publication est autorisée. La Commission demande qu'en pareil cas, il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la Commission économique pour l'Afrique, de l'Union africaine, de la Banque africaine de développement et du Programme des Nations Unies pour le développement, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou leur stade de développement. Les désignations « développé », « industrialisé » et « en développement » n'ont qu'une fin statistique et ne constituent pas une appréciation du stade de développement atteint par tel pays ou telle région.

Mise en page et impression : Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, Addis-Abeba, certifié ISO 14001:2004.

Imprimé sur du papier sans chlore

Table des matières

Acronymes	v
Glossaire	vi
Remerciements	viii
Résumé analytique.....	ix
1. Cadre théorique du rapport	1
1.1. Contexte et justification	1
1.2. Présentation du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.....	1
1.3. Objectif et cadre du document.....	2
1.4. Tâches spécifiques à accomplir dans le cadre de la présente étude	2
2. Cadre théorique de la gouvernance foncière.....	3
2.1. Définition de la gouvernance.....	3
2.2. La gouvernance foncière en Afrique.....	3
2.3. Comprendre la dynamique des politiques foncières	5
3. Examen des questions essentielles de gouvernance foncière en Afrique sur la base des rapports d'évaluation nationaux	6
3.1. Introduction	6
3.2. Pluralisme juridique et régimes fonciers contradictoires	6
3.3. Insécurité de la propriété foncière	7
3.4. La ruée non réglementée vers les terres africaines	7
3.5. Prévalence de la souveraineté de l'État sur les terres	9
3.6. La dégradation des terres et autres ressources naturelles.....	9
3.7. Permanence des conflits autour des ressources foncières	10
3.8. Faiblesse de la gestion et de l'administration foncières.....	11
3.9. Questions d'équité inter- et intra-générationnelles; droits des éleveurs et des populations au- tochtones.....	11
3.10. Droits fonciers restreints pour les femmes	12
3.11. Protection insuffisante des réfugiés, des migrants, des personnes déplacées et des étrangers résidents de longue durée	13
3.12. Injustices foncières historiques non réparées	13
3.13. Abandon des pratiques locales de gestion foncière	13
3.14. Urbanisation	14
3.15. Conclusion.....	14
4. Documents et cadres fonciers existant en Afrique	15
4.1. Vue d'ensemble	15
4.2. Examen des documents et des cadres	15
4.3. Conclusion.....	17

5. Manifestations et impacts de la mauvaise gestion des terres en Afrique	18
5.1. Introduction	18
5.2. Corruption	18
5.3. Multiplication des conflits sociaux.....	18
5.4. Conflits politiques et instabilité	19
5.5. Guerres civiles.....	19
5.6. Augmentation de l'insécurité et des expulsions illégales.....	20
5.7. Insécurité alimentaire	20
5.8. Dégradation des terres et de l'environnement.....	21
5.9. Conclusion.....	21
6. Réformes agraires et autres contributions du MAEP à l'Afrique	22
6.1. Introduction	22
6.2. Matrice du MAEP sur les orientations politiques des réformes agraires	22
6.3. Progrès accomplis par les pays suite aux recommandations du MAEP	23
6.4. Conclusion.....	27
7. Gouvernance foncière en Afrique: un échantillon de bonnes pratiques.....	28
7.1. Introduction.....	28
7.2. Droit écrit et droit coutumier	28
7.3. Questions foncières concernant les femmes.....	28
7.4. Participation du public aux décisions foncières.....	29
7.5. Règlement des différends et gestion des conflits: cadre juridique, règles d'accès et procédures	30
7.6. Coexistence entre agriculteurs et éleveurs: le cas de deux communautés soudanaises.....	32
7.7. Enregistrement des biens fonciers.....	33
7.8. Conclusion	33
8. Concevoir un cadre MAEP de suivi de la gouvernance foncière	34
8.1. Introduction	34
8.2. Cadre du MAEP d'examen de la gouvernance foncière	34
8.3. Suivi	37
8.4. Nécessité d'obtenir des réactions.....	37
8.5. Conclusion.....	37
Références bibliographiques	38

Acronymes

IPACC	Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IDE	Investissement direct étranger
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MNE	Mission nationale d'évaluation
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur du pays
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
REN	Rapport d'évaluation national
RNAE	Rapport national d'autoévaluation
UA	Union africaine

Glossaire

Réforme agraire: processus de réforme foncière qui aborde aussi de l'économie politique et le contexte ontologique dans lequel une société rurale exploite ses ressources foncières.

Société civile: acteurs non étatiques du processus décisionnel.

Pression commerciale sur les terres: situation dans laquelle des investisseurs locaux et étrangers ou des investisseurs potentiels achètent de vastes étendues de terres pour y exercer des activités économiques à grande échelle dans les secteurs de l'agriculture, des industries extractives ou des loisirs.

Corruption: conduite malhonnête ou frauduleuse de personnes au pouvoir au profit d'intérêts personnels.

Droits coutumiers: droits découlant des normes ou dispositions traditionnelles ou fondées sur celles-ci.

Bonne gouvernance: les caractéristiques de la bonne gouvernance sont notamment la responsabilité, la stabilité politique, l'efficacité du gouvernement, la qualité réglementaire, l'état de droit et la lutte contre la corruption. Les principes de bonne gouvernance peuvent être mis en œuvre grâce à l'équité, l'efficacité, la transparence et le sens des responsabilités, la stabilité, la subsidiarité, l'engagement civique et la sécurité.

Déficit de gouvernance: situation dans laquelle le fonctionnement des structures en place de supervision des activités officielles ne respecte pas le cadre institutionnel idéal.

Gouvernance: il s'agit de la façon dont la société est régie et dont sont conciliés les priorités et intérêts concurrents des divers groupes qui en font partie. Cela englobe les institutions officielles du gouvernement et les arrangements non officiels. La gouvernance s'intéresse aux processus permettant aux citoyens de participer à la prise de décisions et à la mesure dans laquelle le gouvernement rend compte aux citoyens et la société oblige ses membres à respecter ses lois et règlements.

Communautés autochtones: Communautés qui font valoir des droits originels sur un territoire tout en maintenant une existence en étroite relation avec la terre et les ressources naturelles.

Administration des biens fonciers: structures et procédures de détermination, d'archivage et de prestation des droits fonciers et systèmes de supervision d'ensemble de la performance du secteur foncier.

Conflits/différends fonciers: situation impliquant au moins deux parties et dont les racines sont des intérêts opposés sur des droits à une propriété foncière: droit d'exploiter une terre, de la gérer, d'en tirer un revenu, d'en exclure d'autres parties, de la transférer et d'en obtenir une rémunération. Ce peut être un abus, une restriction ou un désaccord sur un droit de propriété foncière.

Gouvernance foncière: structures et procédures politiques et administratives par lesquelles les décisions relatives à l'accès et à l'utilisation des ressources foncières sont prises et exécutées, notamment quant à la résolution des conflits fonciers.

Système d'information foncière: ensemble de principes convenus qui régissent la collecte, le traitement, le stockage et l'utilisation des données sur la propriété d'une terre, son utilisation, sa qualité,

son emplacement et les changements qui l'affectent au fil du temps, ainsi que l'ensemble de données devant préparer la prise des décisions sur la base de ces principes.

Politique foncière: ensemble des principes adoptés pour régir l'accès aux biens fonciers, leur propriété, leur exploitation et leur gestion afin d'en promouvoir la productivité et de contribuer au développement socioéconomique, politique et environnemental, ainsi qu'à la réduction de la pauvreté.

Réforme agraire: processus consistant à réorganiser ou à repenser de manière globale au moins trois composantes du système foncier: la structure de la propriété foncière, son exploitation et la structure de la production, ainsi que les infrastructures de services d'appui.

Régime foncier: nature des droits et intérêts sur les diverses catégories de biens fonciers et la manière dont ces droits et intérêts sont créés ou déterminés, attribués ou exercés.

Pluralisme juridique: situation dans laquelle plusieurs systèmes juridiques s'appliquent en même temps au droit foncier et au droit de propriété.

Ressources naturelles: ensemble de toutes les substances naturelles biotiques ou non subsistant à la surface physique de la terre, notamment l'eau.

Sécurité d'occupation : situation dans laquelle le droit de propriété est reconnu et garanti au propriétaire foncier, individu ou communauté, pour une durée donnée ou à perpétuité, selon des conditions connues.

Droit écrit : droit foncier ou droit de propriété découlant d'un système juridique officiel.

Urbanisation: situation socioéconomique dans laquelle la partie de la population d'un pays vivant en zones urbaines augmente de telle façon que l'agriculture n'est plus la principale activité économique de cette population.

Remerciements

En tant que partenaire stratégique du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) fait le point sur les connaissances, les données d'expérience et les idées précieuses tirées des examens d'auto-évaluation du MAEP. Nombre de résultats issus de ces examens ont débouché sur des projets de recherche analytique qui portent sur les récurrentes questions de gouvernance et utilisent une approche intégrée dans la recherche de solutions durables aux problèmes de gouvernance du continent.

La gouvernance foncière figure parmi les questions intersectorielles et systémiques qui, dans l'exercice susmentionné d'évaluation d'ensemble mené dans le cadre du MAEP, ont été considérées comme étant très controversées et comme constituant une source potentielle de conflits en Afrique.

La présente étude, qui traite de la prise en compte de la gouvernance foncière dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, est une publication spécialisée de la CEA réalisée par la Division de la gouvernance et de l'administration publique et la Division du renforcement des capacités, en étroite collaboration avec l'Initiative conjointe UA-CEA-BAD sur les politiques foncières.

L'étude a été élaborée sous la direction de M. Said Adejumobi, Directeur de la Division de la gouvernance et de l'administration publique, et de M. Adeyemi Dipeolu, Directeur de la Division du renforcement des capacités. Son examen a été initié et conduit par Mme Hodane Youssouf, sous la direction de M. Kojo Busia, Chef de la Section du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Ont pris part à cet examen Mme Joan C. Kagwanja, M. Hubert M. Gérard Ouédraogo, Mme Daya Bragante, Mme Constanze Westervoss, Mme Laura Nyirinkindi et M. Temitope Famuyide.

L'étude a également bénéficié de la contribution constructive des experts de l'atelier de validation sur l'intégration de la politique foncière et de la gouvernance dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), organisé à Addis-Abeba les 2 et 3 octobre 2013.

Elle a été mise au point par J. M. Lusugga Kironde, professeur associé d'économie foncière et urbaine à la School of Real Estate Studies de l'Université Ardhi en Tanzanie.

Résumé analytique

1. Présentation du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est un instrument accepté par tous, créé par l'Union africaine en 2003 dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), en vue de favoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui débouchent sur la stabilité politique, une forte croissance économique, le développement durable et l'accélération de l'intégration économique sous-régionale et continentale. Les domaines thématiques d'intervention du MAEP sont les suivants : i) démocratie et gouvernance politique ; ii) gouvernance économique ; iii) gouvernance des entreprises et iv) gestion socioéconomique. Durant les examens, les rapports d'évaluation nationaux du MAEP de presque tous les pays examinés ont mis en évidence l'existence de certaines tendances en matière de gouvernance.

2. Objectif

Le présent document a pour principal objectif de recenser les problèmes communs rencontrés en matière foncière par les pays participant au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et de les analyser afin de soumettre des recommandations applicables dans ces pays. Il s'agit de faciliter l'élaboration d'un cadre du MAEP pour l'évaluation de la gouvernance foncière, qui permettra aux pays devant prochainement faire l'objet d'un examen du MAEP d'analyser leurs politiques relatives à la gouvernance foncière et au suivi des progrès. Ce cadre contiendra un ensemble d'indicateurs de gouvernance foncière qui sera défini grâce au savoir acquis par l'Initiative sur les politiques foncières.

3. Cadre théorique de la gouvernance foncière

La bonne gouvernance fait partie intégrante du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. Elle reflète les valeurs de comportement participatif, de transparence et de responsabilité qui visent à promouvoir l'efficacité, l'efficience,

l'équité et l'état de droit (Programme des Nations Unies pour le développement, 1997). La bonne gouvernance permet de fonder les priorités politiques et socioéconomiques sur un consensus social accumulé et aide ainsi les pouvoirs publics à répondre aux besoins de la société en appliquant des outils de gouvernement conçus pour tenir compte de l'évolution de ces besoins et pour encourager le développement durable.

En matière de direction, la bonne gouvernance se caractérise notamment par la responsabilité, la stabilité politique, l'efficacité de l'État, la qualité du cadre réglementaire et l'état de droit, ainsi que par la lutte contre la corruption. L'exécutif joue un rôle essentiel dans le système de gouvernance. Il assure la paix, la sécurité et la stabilité, et crée un environnement et un cadre réglementaire favorables aux activités productives et créatrices et fournit aux citoyens des services publics essentiels. L'efficacité et la responsabilité de l'exécutif sont donc au cœur du fonctionnement de l'État. Comme on l'a observé, la responsabilité implique l'inclusion, la popularité, la transparence et l'ouverture au public (ibid.). L'état de droit reste le moteur essentiel de la bonne gouvernance ; il garantit que des institutions nécessaires pour promouvoir une société démocratique existent, que les lois sont accessibles et que les citoyens peuvent porter plainte devant des tribunaux qui rendent des décisions de justice perçues comme telles.

En Afrique, la gouvernance foncière revêt une importance cruciale, la terre étant, dans la plupart des pays du continent, la principale ressource. Là où il lui est permis de prospérer, la mauvaise gouvernance empêche de créer les conditions indispensables à un développement foncier durable. La gouvernance foncière en Afrique relève soit d'une administration foncière officielle ou d'arrangements fonciers coutumier. Une mauvaise administration foncière peut faire partie du problème général de gouvernance. Le choix de la structure institutionnelle chargée de

la gestion des droits fonciers a d'importantes conséquences pour la répartition du pouvoir dans la société, et de nombreux pays ont connu de longues périodes de tensions entre les pouvoirs publics et les structures coutumières au sujet du contrôle des terres.

4. Questions cruciales de gouvernance foncière en Afrique mises en évidence dans les rapports nationaux d'évaluation

La plupart des pays africains souffrent de carences en matière de gouvernance foncière, dont l'incapacité de faire face adéquatement à des problèmes de gouvernance aussi courants que la pluralité des régimes juridiques, l'insécurité du régime foncier, la souveraineté de l'État sur la terre, la dégradation des ressources foncières, la durabilité de l'environnement, la faiblesse des mécanismes de prévention et de résolution des conflits, les inégalités intergénérationnelles, intragénérationnelles et entre les sexes; la centralisation des administrations foncières et l'absence de transparence et d'obligation de rendre compte, en particulier dans l'attribution de vastes étendues de territoires et de droits d'exploitation des ressources naturelles. Il y a aussi l'existence de régimes juridiques concurrents régissant le foncier. Si le pluralisme n'est pas un mal en soi, il peut être une source d'insécurité s'il n'est pas bien réglementé ou lorsque certaines formes de droit foncier en supplantent d'autres.

5. Manifestations et incidences de la mauvaise gestion foncière en Afrique

Lorsque l'on analyse la mauvaise gouvernance, il convient d'en agrandir le tableau pour voir quelles sont les questions foncières qui sont susceptibles d'aggraver les problèmes socioéconomiques et quels sont les problèmes de gouvernance qui peuvent créer des problèmes fonciers. Les problèmes fonciers ne naissent pas dans le vide, mais dans une société où ils affectent les moyens d'existence des gens et leurs interactions. Ces interactions ou relations qui se construisent entre individus et propriété foncière ont des implications claires en matière de gouvernance. Les humains sont des êtres sociaux par nature et la politique, qui est inhérente à l'humanité, a des incidences directes sur les questions

foncières. On sait que les conflits fonciers, les guerres, les exclusions, etc. sont tous liés à la politique. Une mauvaise gouvernance peut être la conséquence d'institutions faibles, fragmentées et mal coordonnées. Mais des institutions faibles peuvent également être à l'origine de la mauvaise gouvernance lorsqu'elles ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs missions ou de mobiliser les citoyens ou d'accomplir d'autres tâches nécessaires à la rationalisation de l'administration foncière. Cette situation peut aussi à son tour alimenter la corruption, vice commun à tous les cas de mauvaise gouvernance. Dans de nombreux rapports d'évaluation nationaux et rapports des missions d'évaluation nationales, la corruption a été citée comme un des principaux fléaux qui sapent la gouvernance en Afrique. Une mauvaise gouvernance compromet aussi la sécurité d'occupation foncière et décourage ainsi l'investissement dans le foncier.

6. Les réformes agraires impulsées par les missions d'évaluation du MAEP et leurs contributions

Le MAEP a permis aux pays africains d'obtenir certains résultats cruciaux pour la gouvernance foncière. Les bonnes pratiques en matière de décentralisation, l'égalité des sexes et des méthodes de gouvernement plus ouvertes, consultatives, transparentes et inclusives influent positivement sur la gouvernance foncière. Les bonnes pratiques de gouvernement, les modèles de participation populaire aux prises de décisions dans le domaine foncier, les mécanismes de règlement des différends fonciers, l'importance accordée à la parité des sexes dans le droit foncier, la transparence des institutions foncières, des régimes d'enregistrement des titres fonciers efficaces, l'harmonisation du droit foncier et des politiques y relatives ont été relevés à cet égard. Il y a un besoin pressant d'engager un programme spécial de suivi des mécanismes nationaux de bonne gouvernance foncière en Afrique.

7. Gouvernance foncière en Afrique: un échantillon des meilleures pratiques

Les rapports d'évaluation nationaux du MAEP mettent en exergue des exemples de bonnes pratiques qu'il serait souhaitable de reproduire. Les

aspects examinés sont notamment les régimes de droit écrit et les régimes coutumiers; la parité des sexes et le droit foncier; la participation du public aux décisions dans le domaine du foncier; le règlement des différends et la gestion des conflits; la coexistence entre agriculteurs et éleveurs et l'enregistrement des titres fonciers. Tous ces aspects cruciaux pour la bonne gouvernance devraient aussi servir de repères pour évaluer la performance d'un pays dans le cadre du MAEP.

De bonnes pratiques de droits fonciers relevant du droit écrit et du droit coutumier ont été signalées en Afrique du Sud et d'autres en matière de parité des sexes en Éthiopie, en Ouganda, au Nigéria et au Mozambique. On a trouvé de bons exemples de participation publique à la prise de décision en matière foncière au Nigéria et en Afrique du Sud (*imbizo*). Des exemples de méthodes effectives de résolution des différends et de gestion des conflits ont été mis en lumière au Rwanda, au Ghana et au Burkina Faso. Si la coexistence entre agriculteurs et éleveurs est difficile, un exemple de coexistence symbiotique a été relevé au Soudan dans le cas de *Kawahla* (fermiers) et des *Gawamba* (éleveurs)—dans le village de Gereigikhde l'État du Kordofan du Nord et avec les Dinka et Misseriyadu district d'Abyei qui ont appris à coexister, offrant ainsi des enseignements utiles. Enfin, sont examinés des cas de réussite en matière d'enregistrement à grande échelle et peu coûteux des biens fonciers, en se servant d'exemples venant d'Éthiopie et de Madagascar.

8. Conception d'un cadre d'examen de la gouvernance foncière au titre du MAEP

Enfin, ont été proposées des directives pour la conception d'un cadre d'examen de la gouvernance au titre du MAEP, fondé sur les Cadre

et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de l'Union africaine, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique. Des critères d'évaluation sont proposés pour les questions de gouvernance suivantes: engagement en matière de formulation d'une politique foncière; intégration des questions foncières dans les processus de prise de décision; légitimité des régimes de droit foncier autochtones; consolidation des droits fonciers des femmes; promotion de l'accès aux terres grâce aux réformes agraires; équilibrage des priorités en faveur des pauvres et des dynamiques du marché; précision des droits de propriété dans l'agriculture; promotion du développement de systèmes et de marchés de transferts des droits fonciers; besoins en terres pour une urbanisation durable et d'autres utilisations; réforme de la prestation des services des droits fonciers et réforme des institutions de gouvernance foncière.

Il est par ailleurs recommandé de mettre en place un système de suivi et de recueillir des observations constantes et cohérentes.

1. Cadre théorique du rapport

1.1. Contexte et justification

L'Afrique est le deuxième continent le plus vaste du monde, avec 54 pays et une population de plus d'un milliard d'habitants. Le continent est le théâtre de nombreux conflits portant sur les terres et d'autres ressources naturelles. Cela s'explique en partie par la demande accrue de ces ressources, en raison, d'une part, de la croissance démographique et, d'autre part, de l'appauvrissement croissant de ces ressources tant en quantité qu'en qualité, du fait de la dégradation, de la surexploitation, de défaillances en matière de gouvernance et de facteurs exogènes tels que le changement climatique et les pressions commerciales.

Plusieurs pays africains - l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Mali, Maurice, le Mozambique, le Nigéria, le Rwanda, l'Ouganda et la Tanzanie - se sont soumis au MAEP et les rapports provenant de ces pays révèlent de graves préoccupations en matière de gouvernance des terres et d'autres ressources naturelles.

1.2. Présentation du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est un instrument adopté d'un commun accord par les États membres de l'Union africaine en 2003 dans le cadre de la mise en œuvre du NEPAD. Les États membres de l'Union africaine y adhèrent volontairement afin d'évaluer eux-mêmes tous les aspects de leur gouvernance, de leur développement socioéconomique et des éventuels conflits. Le MAEP a pour objectif de favoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui débouchent sur la stabilité politique, une forte croissance économique, le développement durable et l'accélération de l'intégration économique sous-régionale et continentale. Les domaines thématiques

d'intervention du MAEP sont les suivants : i) gouvernance démocratique et politique ; ii) gouvernance économique ; iii) gouvernance des entreprises et iv) gestion socioéconomique. À la mi-2012, 33 pays 'avaient officiellement adhéré au MAEP. L'évaluation se fait sous une ou plusieurs des formes suivantes: une évaluation de fond, effectuée dans les 18 mois suivant l'adhésion d'un pays au MAEP; une évaluation périodique effectuée tous les deux ou quatre ans; une évaluation sur demande – tout pays peut demander une évaluation supplémentaire pour des raisons qui lui sont propres; et des évaluations de « crise » : Des signes d'une crise politique ou économique peuvent suffire pour engager une évaluation.

Les rapports d'évaluation nationaux du MAEP constituent des évaluations remarquablement compétentes des pays examinés. Dans presque tous ces pays, ils ont mis en évidence l'existence de divers problèmes de gouvernance. Quatre des problèmes courants ont été relevés dans plusieurs domaines thématiques. Ils sont liés à : a) la gestion de la diversité; b) la corruption; c) la gestion des ressources foncières et d) les élections. Les chefs d'État du MAEP, à leur Sommet extraordinaire tenu en octobre 2008 à Cotonou, au Bénin, ont aussi examiné les questions transversales suivantes: i) la gestion de la diversité et la xénophobie, ii) les élections, iii) le contrôle sur les ressources et la gestion foncière, ainsi que iv) la corruption. C'est dans ce contexte que la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en sa qualité de partenaire stratégique du MAEP, a, depuis 2009, pris des mesures louables, dont notamment une série d'études mettant l'accent sur ces questions transversales et sur les nouveaux problèmes systémiques, qui nécessitent une approche globale pour trouver des solutions durables aux problèmes de gouvernance du continent.

1 Ces pays sont: l'Algérie, la République du Congo, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Mozambique, le Nigeria, le Rwanda, l'Afrique du Sud et l'Ouganda; le Burkina Faso, le Cameroun, le Gabon, le Mali, Maurice et le Sénégal (en 2003); l'Angola, le Bénin, l'Égypte, le Lesotho, le Malawi, la Sierra Leone et la Tanzanie (en 2004); le Soudan et la Zambie (en 2006); Djibouti et São Tomé et Príncipe (en janvier 2007); la Mauritanie, le Togo (en 2008); la Guinée équatoriale, le Libéria et le Niger (en 2012).

1.3. Objectif et cadre du document

Le présent document a pour principal objectif d'identifier les problèmes que les pays participant au MAEP ont en commun et de les analyser afin de faire des recommandations applicables dans ces pays. L'étude a permis de formuler un cadre d'évaluation de la gouvernance foncière au titre du Mécanisme, qui devra aider les pays qui vont être évalués par le MAEP à analyser leur politique foncière et à en suivre les progrès. Ce cadre contiendra un ensemble d'indicateurs de gouvernance foncière définis grâce au savoir acquis dans le cadre de l'Initiative sur les politiques foncières.

1.4. Tâches spécifiques à accomplir dans le cadre de la présente étude

1. Examiner les rapports des missions d'évaluation nationale du MAEP, en particulier le chapitre concernant les questions foncières, afin de situer les principaux problèmes de gouvernance foncière qui se posent en Afrique
2. Conceptualiser les problèmes cruciaux de gouvernance foncière en Afrique
3. Analyser les causes et les manifestations de la mauvaise gestion foncière, ainsi que ses incidences sur le continent
4. Examiner les documents et cadres fonciers existant en Afrique en vue de leur réforme et mettre au point une réglementation susceptible d'améliorer la gouvernance foncière
5. Présenter les aspects essentiels des politiques foncières en Afrique
6. Présenter des exemples probants de bonnes pratiques en matière de gouvernance foncière, qui sont mis en exergue dans des rapports du MAEP, en faisant ressortir les meilleures expériences de programmes et stratégies de réformes au niveau national.
7. Décrire l'impact des bonnes pratiques de gouvernance foncière sur un développement socioéconomique inclusif
8. Présenter des lignes directrices pour la conception d'un cadre d'évaluation de la gouvernance foncière relevant du MAEP qui assurera les capacités techniques pour les prochaines évaluations.

2. Cadre théorique de la gouvernance foncière

2.1. Définition de la gouvernance

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la gouvernance est le processus de gouverner. C'est la façon dont la société est gérée et dont les priorités et intérêts concurrents des divers groupes sont réconciliés. Le processus fait intervenir aussi bien les institutions officielles de gouvernement, que des arrangements informels. La gouvernance, ce sont toutes les opérations permettant aux citoyens de participer à la prise des décisions, la façon dont le gouvernement rend compte à ses citoyens et dont la société oblige ses membres à respecter ses lois et règlements.

La bonne gouvernance comporte plusieurs aspects, dont les mesures anticorruption, la responsabilité, la stabilité politique, l'efficacité du gouvernement et la qualité de la réglementation ainsi que l'état de droit. La bonne gouvernance signifie que le gouvernement est bien géré, inclusif et aboutit aux résultats escomptés. Les principes de bonne gouvernance peuvent être mis en œuvre grâce à l'équité, l'efficacité, la transparence et la responsabilité, la durabilité, la subsidiarité, l'engagement civique et la sécurité. La gouvernance peut être de mauvaise qualité lorsque le gouvernement est incorruptible, mais tyrannique ou bien démocratique, mais incompétent et inopérant.

La bonne gouvernance fait donc partie intégrante du développement durable et représente un élément clef de la réduction de la pauvreté. Un des objectifs primordiaux du NEPAD est pour l'Afrique de favoriser la démocratie, la bonne gouvernance et la paix, en étroite collaboration avec ses partenaires de développement (FAO, 2007). La bonne gouvernance reflète ces valeurs de comportement participatif, de la transparence et de la responsabilité qui visent à promouvoir l'efficacité, l'efficience, l'équité et l'état de droit (Programme des Nations Unies pour le

développement, 1997). La bonne gouvernance fonde les priorités politiques et socioéconomiques sur un consensus social, permettant ainsi au gouvernement de répondre aux besoins de la société au moyen d'instruments conçus pour tenir compte de l'évolution des exigences sociales et encourager le développement durable. Selon Ashton (2005), pour bien fonctionner et être efficace et utile à la société, un système de gouvernance doit se fonder sur les principes de la bonne gouvernance, laquelle repose sur les attitudes, l'éthique, les pratiques et les valeurs de la société.

La gouvernance se préoccupe des populations et de la façon dont elles s'organisent pour aboutir à des objectifs communs. Les populations constituent la source ultime de la légitimité constitutionnelle et politique dans une société démocratique. C'est à elles que profite le respect des règles fondamentales de la bonne gouvernance.

C'est pourquoi l'exécutif joue un rôle essentiel dans les systèmes de gouvernance. Il assure la paix, la sécurité et la stabilité, crée un environnement et un cadre réglementaire favorables aux activités de production et de création et fournir les services publics essentiels à tous les citoyens. L'efficacité et la responsabilité de l'exécutif sont donc au cœur du fonctionnement de l'État. On a vu que la responsabilité suppose l'inclusion, la popularité, la transparence et la réactivité. L'état de droit reste le moteur essentiel de la bonne gouvernance. Il garantit l'existence d'institutions nécessaires pour promouvoir une société démocratique, la possibilité pour les citoyens de porter plainte devant les tribunaux. (Orapanet Srisawalak, 2008).

2.2. La gouvernance foncière en Afrique

La terre étant la ressource la plus importante dans la plupart des pays d'Afrique, la gouvernance

foncière revêt dans ces pays une importance capitale. C'est pourquoi l'accès à la terre, la sécurité de l'occupation et la gestion foncière ont d'importantes implications pour le développement et le bien-être général de la société. La bonne gouvernance est un facteur crucial pour assurer l'accès à la terre, la sécurité de l'occupation, de bons investissements dans le foncier et la cohésion sociale. Une saine administration foncière procure les infrastructures requises pour une économie efficace et touche de ce fait sur tous les aspects du bien-être économique des populations. (FAO, 2007).

Lorsqu'elle persiste, la mauvaise gouvernance empêche une exploitation durable des ressources foncières. En Afrique, la gouvernance foncière est assurée soit par des mécanismes d'administration formelle, soit par des mécanismes fonciers coutumiers. Là où existe la mauvaise gouvernance, les groupes pauvres et marginalisés tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les communautés autochtones ne bénéficient pas de la protection de la loi. La mauvaise gouvernance pourrait aussi signifier que la terre n'est pas correctement exploitée pour créer des richesses dans l'intérêt de la société. Le manque de compétences en matière d'administration foncière peut faire gravement obstacle au développement et à l'éradication de la pauvreté. La bonne gouvernance dans l'administration foncière fait donc partie des conditions essentielles d'une bonne gouvernance dans la société (*ibid*).

Il se peut qu'une mauvaise administration foncière fasse partie du problème général de gouvernance. L'administration foncière peut pâtir d'un manque de transparence et de responsabilité dû à des cadres réglementaires prêtant à confusion et à de procédures administratives trop complexes. D'après les rapports de pays du MAEP, les problèmes de gouvernance foncière en Afrique constituent des sources de préoccupation dans presque tous les pays. En substance, de nombreux conflits en Afrique résultent de la mauvaise gouvernance des institutions concernées, dont certaines ne garantissent pas l'équité, l'efficacité, la transparence et la responsabilité indispensables dans la prise des décisions, lesquelles décisions

produisent des effets sérieusement néfastes. Dans ce contexte, il est crucial de réfléchir aux types de stratégies susceptibles d'aider à assurer la bonne gouvernance dans l'occupation des terres et l'administration des biens fonciers (*ibid*).

De nombreux pays d'Afrique se rendent maintenant compte que l'exclusion nuit à la bonne gouvernance parce que, à l'évidence, l'existence d'une nation est une condition préalable à la bonne gouvernance. L'accès à la terre, la répartition équitable des ressources et le partage du pouvoir politique demeurent dans les sociétés hétérogènes sources de tensions et de conflits entre communautés et groupes ethniques. Certains de ces conflits sont de faible intensité, comme au Nigéria dans le delta du Niger, tandis que d'autres sont plus explosifs, comme au Soudan, au Rwanda, au Burundi, au Nord du Nigéria et en Somalie. Le problème est d'inclure dans le processus politique tous les groupes, sans distinction d'ethnie, de race ou de sexe. Si le gouvernement par la majorité est la marque distinctive de toute démocratie libérale, il n'en demeure pas moins que la protection des droits des minorités constitue le point fort et le principal facteur de résistance de tout système démocratique (ECA, 2009).

Les principales institutions nationales et régionales africaines reconnaissent que la bonne gouvernance, la démocratie et le développement sont indissociables. Partout sur le continent existe un consensus selon lequel la bonne gouvernance fait progresser la représentation politique, les libertés civiles et le respect de la constitution et accroît la transparence et l'obligation de rendre compte. Ces éléments de la démocratie favorisent la paix et la stabilité qui sont vitales pour les investissements économiques. Sur un continent connu pour sa pauvreté, la bonne gouvernance est donc un préalable à la réduction de la pauvreté (*ibid*). La pression qu'exerce sur les terres la croissance démographique, conjuguée à la dégradation des sols, conduit, dans un contexte de défaillances en matière de gouvernance, à de nombreux conflits au sein des pays et parfois entre eux.

Des situations spéciales existent aggravent les problèmes dans la gestion foncière. De violents conflits provoquent d'importants changements dans les régimes d'occupation et d'administration des terres, avec notamment le déplacement de populations et la destruction des cadastres. Ils s'accompagnent le plus souvent de problèmes à long terme de manque de ressources, d'affaiblissement des institutions et de régimes fonciers incertains. Des problèmes semblables peuvent surgir dans les situations d'urgence ou de catastrophes naturelles ou de persistance de l'extrême pauvreté. Dans ces conditions, il est aussi nécessaire d'améliorer la gouvernance que dans des situations plus stables, bien qu'il existe des différences quant à ce qui peut être accomplir dans l'immédiat (FAO, 2007).

2.3. Comprendre la dynamique des politiques foncières

Le choix des structures institutionnelles qui permettent d'administrer les droits fonciers a d'importantes implications pour la répartition des pouvoirs dans la société, et de nombreux pays connaissent des tensions persistantes entre gouvernements centraux et structures coutumières au sujet du contrôle des terres. Suivant les circonstances, certains pays ont essayé de réduire le contrôle des autorités

traditionnelles sur les terres au profit de l'État. Divers groupes d'utilisateurs des terres, aux pouvoirs de négociations souvent fort différents (par exemple les éleveurs marginalisés par rapport aux agriculteurs ou ces deux groupes par rapport aux élites urbaines, dans la plupart des pays d'Afrique comme le Rwanda, le Kenya, l'Ouganda et le Nigéria) se font concurrence pour l'accès aux rares ressources foncières par toutes sortes de moyens, notamment le clientélisme et l'allégeance politiques.

Les investisseurs étrangers exigent souvent des gouvernements africains qu'ils mettent en place des politiques et cadres juridiques qui leur soient favorables. Donateurs internationaux et organismes de développement influencent aussi les politiques des pays en développement en subordonnant leur assistance financière à diverses conditions. Toutes ces pressions font que les décisions liées à la formulation et à la mise en application des politiques et lois foncières sont influencées par des considérations d'ordre politique plutôt que par les résultats des recherches². Il faudrait donc que les organismes qui travaillent sur les questions foncières en Afrique s'efforcent de comprendre ces processus politiques et d'en tenir compte dans leurs activités (Cotula *et al*, 2004).

² Voir certaines caractéristiques des ressources foncières des pays participant au MAEP dans « Indicateurs du développement en Afrique » de 2011, « Indicateurs du développement dans le monde » de 2012 et CIA World Fact Book

3. Examen des questions essentielles de gouvernance foncière en Afrique sur la base des rapports d'évaluation nationaux

3.1. Introduction

Sont examinées dans cette section les questions de gouvernance foncière en Afrique. Dans les Cadre et principes directeurs de l'Initiative conjointe UA-CEA-BAD sur les politiques foncières, la gouvernance foncière est définie comme étant des structures politiques et administratives et processus par lesquels les décisions relatives à l'accès et à l'utilisation des ressources foncières sont prises et exécutées, notamment la façon dont la supervision de la performance du secteur foncier est assurée. La FAO (2007) a décrit les bons et mauvais régimes fonciers. Un bon régime foncier est en général consultatif, participatif, interactif, inclusif, fondé sur des décisions prises par consensus, opportun et professionnel, transparent, soucieux d'égalité homme-femme, innovant et économiquement efficace (Gouvernement du Kenya, 2009). Dans la plupart des pays d'Afrique, la gouvernance foncière est faible, notamment par manque de moyens pour traiter correctement des problèmes aussi courants que le pluralisme juridique, l'insécurité des droits fonciers, la souveraineté de l'État sur les terres, la dégradation des terres, la durabilité de l'environnement, les faiblesses des mécanismes de prévention et de résolution des conflits, les inégalités intergénérationnelles, intragénérationnelles et entre les sexes ; la centralisation des administrations foncières et l'absence de transparence et d'obligation de rendre compte, en particulier quand il s'agit d'attribuer de vastes étendues de terres et des droits pour exploiter des ressources naturelles.

3.2. Pluralisme juridique et régimes fonciers contradictoires

Dans la plupart des pays d'Afrique, les régimes fonciers relèvent d'une multitude de lois. Si ce

pluralisme juridique n'est pas bien régulé ou si certaines formes de propriété foncière peuvent prendre le pas sur d'autres, il y a risque d'insécurité, voire de conflits. La pluralité des normes relatives à la sécurité d'occupation est source d'insécurité du régime foncier, en particulier pour les terres détenues en vertu des régimes autochtones. En Ouganda par exemple, l'existence de régimes multiples de propriété favorise une gestion conflictuelle. Dans ce pays coexistent le régime coutumier, la pleine propriété, dite *mailo* et le bail à ferme. Le droit coutumier ougandais considère la terre comme une ressource sur laquelle les individus n'ont qu'un droit d'usage, les droits de propriété individuels ne sont pas reconnus, mais les individus ont droit d'accès à la terre. Par contre, dans les régimes de pleine propriété, *mailo*, et de bail à ferme l'on reconnaît la propriété individuelle assortie de droits exclusifs, acquis par contrat formellement conclu entre vendeur et acheteur. Des régimes si divers exigent un cadre robuste pour éviter de fréquents conflits. Les différentes interprétations du droit de propriété foncière sont une importante source de conflits en Ouganda. L'État a pour politique de favoriser une plus grande individualisation des terres, donnant droit d'usage permanent aux particuliers et leur permettant de transférer ou de vendre leurs terres. Le gouvernement envisage aussi de transformer le régime foncier coutumier en délivrant des titres donnant droit de transformer les terres relevant du régime foncier coutumier en pleine propriété (Fitzpatrick, 2005).

Par ailleurs, l'absence de régime fiable d'enregistrement foncier, par exemple aux Comores, est citée comme une des causes d'insécurité foncière. En Éthiopie, la politique de redistribution des terres favorise l'insécurité

foncière puisqu'elle permet notamment des redistributions périodiques; elle est inefficace parce qu'elle fait obstacle aux transactions foncières; elle empêche l'émergence d'un marché foncier dynamique, favorise la fragmentation des terres et exerce de fortes pressions sur cette ressource en décourageant les populations rurales d'abandonner leurs fermes pour rechercher d'autres possibilités d'emploi (CUA-CEA-BAD, 2010).

Le pluralisme juridique peut être une source d'insécurité s'il n'est pas strictement réglementé ou lorsque certaines formes de régimes fonciers (par exemple les régimes statutaires) prennent le pas sur d'autres, en particulier les régimes coutumiers. Cette pluralité se traduit aussi parfois par la présence d'une multitude d'autorités dont les opérations ne sont pas toujours coordonnées. Elle alimente aussi la poursuite de conflits pour l'accès aux terres et autres ressources naturelles.

3.3. Insécurité de la propriété foncière

Dans la plupart des pays d'Afrique, la propriété foncière est marquée par l'insécurité ou le manque de clarté, en particulier pour la majorité des propriétaires. La plupart des terres n'ont pas de titre officiel. Considérés simplement comme un déterminant des rapports entre les individus au sujet des terres, le régime foncier et sa définition claire revêtent une importance qu'on ne saurait exagérer (FAO, 2007). L'absence de règles claires de propriété foncière crée un risque d'insécurité. Par exemple, lorsque les terres appartiennent à l'État, il y a insécurité des droits coutumiers des personnes qui y vivent, à moins que ces droits ne soient suffisamment reconnus comme absolument légitimes et respectés en droit et en fait. Le rôle joué par l'État de régulateur et de gestionnaire des questions foncières contribue beaucoup à la sécurité foncière. Des politiques inadaptées d'abolition et de remplacement des droits fonciers coutumiers ainsi que d'acquisition obligatoire des terres aboutissent aussi à une telle insécurité.

De plus, les communautés dont les terres recèlent des gisements de pétrole ou de minerais, jouxtent

des réserves foncières ou sont affectées au développement des infrastructures ou de zones urbaines souffrent aussi de l'insécurité foncière. La croissance démographique, la diminution de la fertilité des sols, l'aggravation de la dégradation de l'environnement, les changements climatiques et de nouvelles possibilités de commercialisation agricoles tout cela a conduit à une augmentation de la demande en terres et de la pression sur les ressources foncières, provoquant de l'insécurité et des conflits fonciers. Une étude récente (Alden-Wily, 2012) présente une analyse de la situation des droits fonciers coutumiers en Afrique subsaharienne et fait ressortir les faiblesses de la situation juridique de ces droits dans de nombreux pays d'Afrique. Les gouvernements considèrent souvent que ces terres n'ont pas de propriétaires et appartiennent donc à l'État, les rendant particulièrement susceptibles de perte involontaire. Ce conflit d'intérêts et de revendications affecte directement la plupart des Africains vivant en zones rurales. De surcroît, de nombreux pauvres ruraux africains n'ont plus suffisamment accès à des terres arables pour les compenser de la perte de leurs terres collectives. Les rapports du MAEP sur le Bénin, le Burkina Faso, le Kenya, le Mozambique et la Tanzanie signalent ce problème d'insécurité foncière. Les réformes agraires devront être conçues en tenant compte des intérêts de ces majorités pauvres.

3.4. La ruée non réglementée vers les terres africaines

On sait que l'Afrique subit aujourd'hui la pression d'une ruée vers ses terres et autres ressources naturelles aux fins d'exploitation commerciale. Les gouvernements sont en général en faveur de ces acquisitions commerciales pour toutes sortes de raisons, notamment parce qu'ils estiment qu'il y a beaucoup de terres inutilisées, en friche, et que d'importants investissements étrangers se traduiraient par la création d'emplois, l'amélioration des infrastructures rurales, l'autosuffisance alimentaire et l'augmentation des recettes publiques. De solides arguments indiquent plutôt le contraire (Anseeuw, *et al*, 2011; Oxfam, 2012, 2011; Palmer, 2011). Deux tiers des terres sont achetés en Afrique par des investisseurs étrangers. Le fait que l'essentiel de l'offre de terres provienne

de l'Afrique subsaharienne fait dire à certains qu'il s'agit d'une nouvelle « ruée vers l'Afrique », dont se félicitent les gouvernements africains toujours avides d'investissements. La façon dont ils gèrent cette ruée vers leurs terres n'est pas conforme aux principes de bonne gouvernance foncière (Alden Wily, 2012).

La ruée vers les terres africaines s'exerce tant de l'intérieur que de l'extérieur du continent. Les investisseurs et spéculateurs locaux accaparent de vastes étendues de terre, ce qui se traduit par une concentration visible de la propriété foncière aux mains d'une petite minorité.

Il semble que les gouvernements ne se soient pas préparés à protéger les droits fonciers des communautés locales ni à user pleinement de leur pouvoir de négociation dans ces contrats d'investissement en raison d'obstacles juridiques à la réaffectation volontaire des terres relevant du droit coutumier. Ils font face à cet égard à une double contrainte : dédommager les personnes déplacées de leur terre et s'assurer que les attributions des terres par l'État se font dans l'intérêt général. Rien de cela ne constitue un obstacle si les terres coutumières ne sont pas considérées comme de vrais biens immobiliers. Ce sont aussi les pratiques liées à la ruée vers les terres qui font entrave à une gouvernance foncière transparente, démocratique et juste. Les pertes subies par les communautés locales peuvent être très considérables et portent notamment sur la valeur commerciale des terres, la valeur de leur utilisation courante et leur valeur future dans les transactions commerciales.

Cette ruée peut menacer la paix civile. L'histoire montre que le fait de priver des populations de leur droit à la terre ou de leur refuser a souvent déclenché des conflits, voire des guerres civiles, comme dans le cas du delta du Niger au Nigéria et de la vallée du Rift, au Kenya. Dans le delta du Niger, source des gisements de gaz et de pétrole du Nigéria, dont ce dernier tire chaque année environ 80% de ces recettes en devises sévit un des conflits les plus longs et les plus meurtriers depuis les années 90. Il y a, en Ouganda, le cas de ce producteur de canne à sucre décidé à détruire

une forêt pour y installer ses cultures et celui d'un consortium d'investisseurs d'Amérique du Nord, de Malaisie et de Singapour qui a récemment obtenu du gouvernement des milliers d'hectares dans le district de Kalangala pour y créer une plantation de palmiers à huile (Mouvement mondial pour les forêts tropicales, 2009). Ce sont ces activités qui font craindre aux Ougandais, en particulier ceux qui vivent en zones rurales, de voir leurs terres aliénées. Au Mali, plusieurs compagnies se sont fait attribuer des terres dans des circonstances discutables après des dons à des ressortissants. Les compagnies en question sont notamment Malibya (avec 100 000 hectares), Groupe Tomota (100 000 hectares), SOCIMEX SA (10 000 hectares) et N-SUKALA (20 000 hectares) et leurs opérations risquent d'avoir des conséquences néfastes, directes ou indirectes, sur des centaines de milliers de personnes.

La Chine et certains pays du Moyen-Orient, comme le Koweït et le Qatar, ont acquis d'immenses terres en Éthiopie et au Soudan pour y produire des denrées alimentaires destinées à l'exportation. Certains entrepreneurs étrangers ont aussi essayé de cultiver des denrées alimentaires aux fins d'exportation dans leur pays, par exemple des marchands de l'Inde en Éthiopie. La Chine a loué 6,91 millions d'acres en République démocratique du Congo pour la plus grande plantation d'huile de palme du monde. Le géant sud-coréen Daewoo avait l'intention d'acheter 2,9 millions d'acres à Madagascar, mais le marché a échoué en 2009 lorsque des émeutes ont fait tomber le Gouvernement de la Grande Île.

On a relevé en Afrique plusieurs problèmes communs aux acquisitions de grandes étendues de terres. Premièrement, le droit coutumier, la législation et les institutions nationales régissant les politiques foncières comportent des lacunes qui sont exploitées pour faciliter ces acquisitions de vastes superficies ; deuxièmement, les communautés rurales n'ont ni les connaissances ni les compétences nécessaires pour traiter ce genre de marché et, troisièmement, les gouvernements contribuent de manière significative à faciliter ces acquisitions de vastes étendues, fort notamment du principe de la propriété étatique des terres

et parce qu'ils estiment que ces acquisitions sont bénéfiques pour leur pays. Cette absence de contrôle de la ruée vers les terres africaines a fait l'objet de vifs débats ces dernières années. En Tanzanie par exemple, l'attribution de plus de 10 000 hectares de l'ancien camp de réfugiés burundais de Katumba à *Agrosol* a suscité de graves préoccupations.

Le Plan d'action de Nairobi reconnaît que les investissements fonciers devraient permettre que les riches ressources foncières et naturelles d'un pays soient pleinement utilisées pour promouvoir une croissance économique équitable, ainsi que la paix et la prospérité pour la population. Le Plan vise aussi à promouvoir d'autres modèles d'investissements fonciers pour augmenter la productivité agricole et optimiser les possibilités offertes aux agriculteurs africains. Il y est conseillé d'accorder une attention particulière aux petits exploitants et de réduire les incidences négatives éventuelles des acquisitions à grande échelle de terres en adoptant des approches telles que l'échange de terres contre des actions et l'agriculture contractuelle.

C'est dans des circonstances similaires que la FAO avait formulé en 2012, ses « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». Ces directives devraient servir de référence et fournir des orientations pour améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, avec comme objectif primordial de réaliser la sécurité alimentaire pour tous et de faciliter la réalisation progressive du droit à une alimentation suffisante dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale.

Les directives de la FAO sont destinées à contribuer aux efforts nationaux et mondiaux visant éliminer la faim et la pauvreté, sur la base des principes du développement durable, reconnaissant que les terres sont au cœur du développement, en favorisant la sécurité des droits fonciers et un accès équitable à ressources foncières, de la pêche et des forêts.

3.5. Prévalence de la souveraineté de l'État sur les terres

En Afrique, l'État joue un rôle essentiel dans la gouvernance foncière. Il est, dans certains pays, le propriétaire de toutes les terres, sur lesquelles il concède des baux ou des droits d'occupation ou d'utilisation. L'État est le propriétaire des aires protégées dans tous les pays. Là où les terres appartiennent à l'État (le chef de l'État en étant parfois l'administrateur), on s'inquiète des possibilités d'abus de pouvoir. Dans de nombreux pays, les pouvoirs d'expropriation et de police de l'État (lesquels lui permettent de réglementer l'utilisation des sols dans l'intérêt général au moyen de l'aménagement du territoire, avec l'octroi des permis d'aménagement, les impôts et la mise en application des législations en matière d'environnement et d'agriculture) n'ont pas été exercés judicieusement et dans l'intérêt général. Ce qui constitue « l'intérêt général » demeure sujet à controverse. Le débat sur les relations entre l'État et les terres est une question cruciale dans de nombreux pays d'Afrique. Récemment, la villagisation et la réinstallation de villageois dans le cadre du processus de développement rural appliqué dans la région de Gambella et tout au long de la frontière entre l'Éthiopie et la Somalie par le Gouvernement éthiopien, ont mis en lumière toute la réalité du problème.

3.6. La dégradation des terres et autres ressources naturelles

Les terres africaines sont de plus en plus dégradées, ce qui constitue un véritable problème pour de nombreux gouvernements. Cette situation s'explique en partie par de mauvais régimes d'aménagement du territoire, mais aussi par la croissance démographique qui exerce une pression sur les terres et les autres ressources naturelles, tout en contribuant à la dégradation des sols et à la désertification. La dégradation des sols prend plusieurs formes, dont la diminution de la fertilité des sols, l'épuisement des couches arables et la perte de la couverture forestière, ainsi que l'érosion des sols, leur salinisation, la désertification progressive, etc., toutes ces formes se passant isolément ou en combinaison.

Les pressions et autres moteurs de la dégradation des sols sont similaires dans tous les pays africains. Le plus souvent, les causes immédiates sont la surexploitation, le surpâturage et le déboisement. Mais le processus de dégradation des sols est aussi alimenté par la pauvreté, la dynamique démographique, l'insécurité foncière, la faiblesse des institutions de soutien (services de vulgarisation, crédit, etc.), l'instabilité politique, en plus des facteurs liés aux attributs physiques des sols que sont la topographie, les conditions pédologiques, la pluviosité et des facteurs externes tels que le changement climatique. En règle générale, cette dégradation persistante des sols se traduit par une diminution de la productivité, la pauvreté, les risques de famine et fait régner un climat favorisant les conflits fonciers. Elle aboutit en fait souvent à de véritables conflits (voir les rapports du MAEP sur le Ghana, l'Algérie, le Lesotho, l'Ouganda et le Kenya à propos des problèmes de dégradation des sols). C'est un phénomène auquel il faut s'attaquer.

3.7. Permanence des conflits autour des ressources foncières

L'Afrique voit tous les jours des conflits relatifs à la terre et autres ressources naturelles, qui opposent parfois des communautés, dont l'une ne veut pas utiliser ces ressources de la même façon que l'autre (il s'agit par exemple d'éleveurs contre agriculteurs, d'agriculteurs contre mineurs); parfois des propriétaires terriens et des investisseurs; parfois des propriétaires terriens et les pouvoirs publics (ces derniers souhaitant par exemple conserver des terres ou les exploiter à des fins publiques).

Les conflits peuvent surgir au sujet de l'accès à des ressources et de leur contrôle, s'agissant de terres arables, de terres pastorales, d'eau, de forêts, de ressources minières par exemple. Des situations patentes de conflit se sont produites dans plusieurs pays. Un bon exemple à cet égard est le Kenya, où de violents affrontements se sont produits dans les districts de Nandi, Kericho et

Nakuru, provoquant une vague de déplacements de personnes à l'intérieur. Récemment aussi, des conflits survenus entre communautés Pokomo et Orma au sujet de l'eau et des terres du comté du fleuve Tana, ont fait plus de 140 victimes³. Ces conflits peuvent être déclenchés par des pressions démographiques, des sécheresses, des inondations et glissements de terrain, le réchauffement planétaire et le changement climatique, la dégradation des sols et d'autres ressources naturelles, la démarcation/réservation de terres pour des parcs nationaux, des parcs animaliers ou par mesure de conservation, une mauvaise compréhension/définition des lois en vigueur sur les droits traditionnels d'accès aux terres et autres ressources naturelles, les faiblesses des régimes fonciers, l'exploitation des ressources naturelles (notamment le bois, les ressources minières, les animaux, l'eau pour l'élevage ou l'irrigation), des conflits armés et l'instabilité politique, ainsi que l'aggravation de la pression commerciale sur les terres, y compris des acquisitions massives de terres à des fins d'investissements.

En Tanzanie, les conflits qui surviennent fréquemment entre éleveurs et agriculteurs se traduisent en pertes de vies humaines, de bétail et d'autres biens et par une aggravation de l'insécurité dans les zones affectées.

Tous les pays manquent d'infrastructures (par exemple, des plans nationaux d'aménagement) propres à empêcher la survenance des conflits. Les mécanismes de résolution des conflits sont insuffisants et ceux qui existent reposent plus sur le judiciaire que sur d'autres mécanismes. Les pays sont encore très mal préparés à traiter des conflits entre communautés. Diminuer le nombre de conflits fonciers et les résoudre rapidement serait essentiel pour assurer une bonne gouvernance foncière en Afrique.

³ Entre juillet 2012 et janvier 2013, plus de 140 personnes, dont des femmes, des enfants et des policiers en service, ont été tués lors d'attaques et contre-attaques dans plus d'une douzaine de villages des marécages du delta du Tana, dans une partie reculée de l'Est du Kenya, en raison d'une combinaison fatale d'accaparements de terre, de conflits ethniques et de différends politiques. Source URL: <http://www.france24.com/en/20130110-kenya-violence-tana-delta-blues-ethnic-strife-election-politics>, vu le 5 décembre 2013

3.8. Faiblesse de la gestion et de l'administration foncières

On reproche aux cadres institutionnels l'échec des politiques foncières dans la plupart des pays. Les institutions sont enclines à la corruption, manquent de personnel, d'outils ou de capacités et abusent de leur pouvoir. Par ailleurs, il n'y a pas de coordination entre la législation foncière et les autres législations sectorielles, en particulier celles concernant la foresterie, l'eau et les mines. L'absence de ressources humaines, matérielles et financières contrecarre la réalisation des politiques et des lois foncières en vigueur. Ces carences ont été démontrées, s'agissant en particulier de faire respecter les droits de certains groupes, tels que les migrants, ou de prendre en charge la spécificité de certaines activités comme l'élevage, qui se caractérise par la mobilité (FAO, 2007). L'absence de système automatisé pour les registres fonciers et d'autres documentations est préoccupante. Dans de nombreux cas, l'administration foncière est centralisée et se caractérise par un manque de transparence et de responsabilité, ce qui inhibe les ménages à faible revenu ainsi que les investisseurs potentiels (voir les rapports du MAEP sur le Nigéria et le Kenya). À Samburu et Isiolo, au Kenya, on cite comme source de constantes préoccupations les problèmes de titres de propriété collective et le sort de la fiducie foncière. Sur la côte kényane, la lenteur de l'enregistrement des titres des ressortissants locaux et le maintien du contrôle de riches investisseurs sur le peu des terres disponibles restent un problème épineux⁴. Au Bénin, on attribue au manque de ressources matérielles et humaines l'inefficacité des contrôles internes et, par conséquent, l'insuffisance de capacités institutionnelles. Les mêmes problèmes sont signalés dans d'autres pays comme le Mozambique, le Ghana et Maurice. Il est donc grand temps que les pays d'Afrique réforment leurs cadres institutionnels pour s'assurer de leur conformité aux bons principes de la bonne gouvernance.

3.9. Questions d'équité inter- et intra-générationnelles; droits des éleveurs et des populations autochtones

Les problèmes d'équité sont au cœur de la gouvernance foncière en Afrique. Il s'agit notamment de la répartition inéquitable des terres et d'autres ressources naturelles; de la discrimination fondée sur le sexe et l'âge; de l'importance excessive accordée à certaines formes d'utilisation des sols (par exemple l'agriculture) et de la négligence des droits fonciers des éleveurs pastoraux et des communautés autochtones (tels les Karamojong en Ouganda, les Batwa en Ouganda et au Burundi et les Ogiek au Kenya). Les communautés d'éleveurs pastoraux et de chasseurs/cueilleurs (comme les Masai, les Hadzabe, les Karamojong, les Batwa, les San et les Ogiek) dépendent pour vivre de zones d'habitat spécifiques. L'aliénation de leurs terres par décrets faisant de leur habitat des zones protégées, forestières ou autres, l'attribution de tout ou partie de leurs terres à des intérêts privés contribuent à l'insécurité de leurs droits.

On considère souvent le pastoralisme comme une coutume archaïque sans aucun avenir, mais tel n'est pas le cas. C'est une activité hautement spécialisée, exigeant des connaissances et des qualifications considérables. Elle contribue beaucoup à l'économie nationale. La mobilité en est un aspect essentiel, puisqu'elle permet aux éleveurs de trouver des pâturages frais pendant les saisons sèches et en cas de sécheresse.

Les politiques devant permettre d'assurer un meilleur avenir au pastoralisme devraient inclure la protection des moyens de subsistance des éleveurs pastoraux, la consolidation des économies pastorales, l'autonomisation des éleveurs pastoraux, l'encouragement au dialogue et des investissements dans les services essentiels. Il faut absolument que les gouvernements assurent aux éleveurs la sécurité d'accès aux pâturages communaux et aux ressources en eau. Ces droits doivent être inscrits dans la législation.

⁴ En août 2013, le gouvernement du Kenya a délivré 60 000 titres fonciers aux propriétaires des zones côtières, mais on a estimé que cette mesure avait été prise à la hâte, sans suffisamment de préparations

Il est également important de faire en sorte que les politiques protègent le droit de ces éleveurs à leur mode de vie nomade, puisque c'est cette mobilité qui leur permet de trouver de meilleurs pâturages et de maximiser la productivité de leurs troupeaux, tout en faisant partie intégrante de leur stratégie commerciale.

Il n'y a peut-être pas de définition généralement acceptée des peuples autochtones d'Afrique, mais selon le Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique (IPACC), les groupes revendiquant la qualité d'« autochtones » en Afrique sont surtout ceux qui vivent de la chasse et de la cueillette, de l'élevage transhumant (les pasteurs nomades) et ceux qui pratiquent l'horticulture traditionnelle en terres sèches, notamment dans les oasis. Ces populations sont l'épine dorsale des connaissances traditionnelles africaines de la nature et du développement durable en zones rurales reculées.

Le mot « autochtone » évoque à la fois l'expérience négative de la discrimination et de la marginalisation par les gouvernants et des aspects positifs liés à la détention de savoirs uniques, acquis au fil de longues années de gestion des zones arides et des forêts tropicales. Les cultures autochtones naissent d'une sage utilisation des ressources naturelles qui en assurent la pérennité.

Il est évident qu'il faut comprendre les modes de vie des populations autochtones et protéger leurs droits fonciers.

3.10. Droits fonciers restreints pour les femmes

Dans la plupart des pays d'Afrique, il y a des disparités flagrantes entre hommes et femmes en matière de propriété foncière, dues aux pratiques coutumières qui attribuent aux hommes le pouvoir pour traiter de biens importants tels que les terres. Si elles peuvent avoir le droit d'user et de jouir des terres, les femmes peuvent être privées de celui d'en posséder ou d'en hériter. Au Mali, par exemple, la tradition interdit aux femmes d'être propriétaires foncières ; celles-ci ne peuvent exploiter les terres qu'à titre temporaire, risquant à tout moment de s'en voir retirer le droit. Dans

d'autres pays, les femmes sont reléguées à des terres marginales et interdites de planter ou de récolter certaines denrées. Les femmes peuvent être (en plus de leurs lourdes charges de mères et d'administratrices de famille) celles qui cultivent la terre, mais elles ne profitent qu'inégalement des fruits de leur labeur. Les institutions financières considèrent généralement la terre comme une garantie précieuse. Aussi, les femmes ne sont-elles pas seulement marginalisées eu égard aux droits fonciers, mais elles sont aussi exclues de la possibilité d'obtenir des prêts ou de faire des investissements économiques importants.

La discrimination à l'égard des femmes en matière d'accès aux terres et à leur contrôle demeure une sérieuse entrave au développement. Un des plus grands obstacles à l'augmentation de la productivité agricole et des recettes des femmes rurales est l'insécurité dans laquelle celles-ci se trouvent s'agissant de la propriété foncière. Les régimes coutumiers ou traditionnels qui pouvaient protéger l'accès des femmes à la terre sont en train de céder sous l'effet de la pression démographique, économique et environnementale. Des pays comme le Bénin, le Ghana, le Kenya, Maurice et le Nigéria, ont intégré dans leur législation nationale les traités internationaux qui garantissent les droits fonciers des femmes. Quoique certains progrès aient été accomplis en matière de réformes de politiques, de législations et d'institutions relatives au mariage, à l'héritage et aux droits fonciers, la mise en application de ces réformes demeure difficile dans de nombreux pays et le progrès vers l'égalité n'est pas rapide.

Si dans certains pays d'Afrique les droits fonciers des femmes sont inscrits dans la constitution ou la loi foncière, en réalité, cela n'apporte pas de résultats concrets en termes d'accès équitable aux terres et de contrôle, essentiellement du fait que ces lois sont mal appliquées ou ne sont pas respectées. Les femmes n'ont toujours pas de pouvoirs de décision. Une bonne administration foncière exige que les femmes participent à la formulation des politiques et à leur mise en œuvre sur un pied d'égalité avec les hommes pour faire en sorte qu'il y ait parité entre hommes et femmes dans

les régimes fonciers. La participation des femmes aux comités locaux de gestion et d'administration foncières, y compris les comités de gestion et de résolution des différends fonciers, est essentielle à leur autonomisation, dans la mesure où elle leur permet de prendre part aux processus de prise de décision dans les communautés.

Une représentation significative est une étape importante pour aider les femmes à accéder aux droits acquis. Il ne s'agit pas simplement de nommer des femmes à des postes pour y accroître leur nombre, mais de faire en sorte qu'elles se fassent entendre. Les femmes doivent être pleinement associées à la mise en œuvre des programmes de réforme agraire. Former, au sein des communautés, des parajuristes, des topographes et des médiateurs de conflits pourrait contribuer à améliorer les qualifications des communautés et à augmenter les chances de faire entendre les préoccupations des femmes. Les organisations féminines peuvent efficacement aider à promouvoir la participation locale, la création de consensus et la sensibilisation à tous les niveaux, dans la mesure surtout où les femmes ne sont pas bien représentées dans les organes de prise de décision. Elles peuvent donc souvent jouer un rôle déterminant en faisant pression pour que les femmes soient associées aux programmes gouvernementaux sur un pied d'égalité avec les hommes.

3.11. Protection insuffisante des réfugiés, des migrants, des personnes déplacées et des étrangers résidents de longue durée

De nombreux pays africains accueillent des réfugiés, des personnes déplacées, des migrants et d'autres personnes qui risquent la réinstallation forcée du fait de projets gouvernementaux ou de catastrophes naturelles. Des personnes peuvent être contraintes à se réinstaller du fait de conflit politique au sein d'un pays ou entre des pays. Ce problème se pose au Kenya, en Ouganda, au Rwanda, au Burundi, en République démocratique du Congo, au Soudan, au Soudan du Sud, en Tanzanie et dans d'autres pays (Sylla, 2010, 2011). Les migrants peuvent aussi être à la recherche

de meilleures perspectives que peuvent offrir des ressources en terres, des pâturages, de l'eau, des ressources minières. Les déplacements de migrants vers des endroits où sont établies des communautés avec des régimes fonciers en place aboutissent à des malentendus, voire à des conflits, en même temps qu'à l'instabilité des règles d'accès aux terres et autres ressources.

La Tanzanie a récemment évacué 12 000 étrangers résidents de longue durée dans le cadre d'une opération dite *Kimbungu*. Nombre d'entre eux ont été rapatriés dans ce que l'on pensait être leur pays d'origine, mais beaucoup n'ont tout simplement nulle part où aller. Les droits fonciers des personnes dans ces situations sont précaires.

3.12. Injustices foncières historiques non réparées

Dans plusieurs pays, il y a ce qu'on appelle des injustices foncières historiques, qui remontent aux lois et pratiques foncières de l'époque coloniale ayant abouti à déshériter des communautés entières de leur terre. Ces injustices n'ont toujours pas été réparées à ce jour. Elles trouvent leurs sources dans des lois et procédures d'adjudication et d'enregistrement des terres et autres traités et accords entre les communautés locales et les gouvernements coloniaux. Les pays concernés sont notamment l'Afrique du Sud et le Kenya (Gouvernement du Kenya, 2009). Ces griefs n'ont pas été redressés parce que les gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance ne s'en sont pas occupés globalement. Ils continuent donc à créer des difficultés pour les sociétés affectées. Citons notamment les plaintes des Karamojong d'Ouganda, du village de Kabanje en Zambie et du district de Matutuine au Mozambique. Les principes de bonne gouvernance sont essentiels pour remédier à ces injustices.

3.13. Abandon des pratiques locales de gestion foncière

Les politiques et législations foncières en vigueur n'accordent que peu d'importance aux pratiques locales en matière de gestion des terres, de même qu'elles ont négligé de bonnes pratiques permettant et des moyens d'adaptation et d'innovation dans le domaine foncier. Il y a par

exemple les pratiques *Ngitiri* de gestion foncière en Tanzanie. Lorsque ces régimes fonciers locaux ont été adoptés, comme au Bénin, ils se sont avérés efficaces.

3.14. Urbanisation

Quoique le moins urbanisé des continents, l'Afrique connaît une urbanisation rapide s'accompagnant d'une croissance d'habitats précaires non planifiés, souvent sur des terres marginales. Ces établissements manquent le plus souvent d'infrastructures essentielles aussi bien que de régimes fonciers clairement définis.

L'urbanisation rapide de l'Afrique provoque le déplacement des autochtones des zones où les villes se développent, notamment sur les terrains des villages⁵. Ces déplacements sont parfois cautionnés par l'État (par exemple dans des plans d'aménagement des sols), mais ils peuvent aussi être impulsés par les marchés, par exemple lorsque des spéculateurs rachètent

des terres à leurs propriétaires aux fins de futurs lotissements ou reventes. La question des droits fonciers actuels et futurs des personnes démunies sur le plan socioéconomique doit s'inscrire dans la gouvernance nationale. Il s'agit notamment des enfants et des jeunes dont les parents vendent les terres ancestrales sans se préoccuper des intérêts des générations futures.

3.15. Conclusion

Il ressort de ce qui précède que la gouvernance foncière en Afrique a de facettes multiples. Il convient de l'analyser dans ses divers aspects qui affectent la gestion foncière. Plusieurs questions influencent la gouvernance foncière, qui doivent être prises en compte dans tout cadre approprié pour satisfaire aux exigences de qualité d'un bon régime foncier. De toute façon, il semble que le respect des principes de bonne gouvernance foncière peut réduire les conflits et aboutir à des régimes fonciers pérennes.

⁵ Appelés Rweya dans certaines parties de Tanzanie

4. Documents et cadres fonciers existant en Afrique

4.1. Vue d'ensemble

Afin d'améliorer la gestion foncière et des conflits fonciers et pour renforcer la bonne gouvernance foncière, il convient d'examiner plusieurs initiatives concernant toute la région. Ces initiatives visent à faire en sorte que la vie politique et socioéconomique africaine soit davantage axée sur l'être humain, plus participative, plus transparente, tout en réduisant la dégradation des ressources et en exploitant ces ressources de façon durable dans l'intérêt de la majorité et pour ainsi assurer la paix et la sécurité. Les principales initiatives concernant la gestion foncière et la réforme agraire sont l'Initiative sur les politiques foncières, le Plan d'action de Nairobi sur les investissements fonciers à grande échelle en Afrique, le Plan stratégique quinquennal et la feuille de route de l'Initiative sur les politiques foncières (2012-2016), la Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique de l'UA et les recommandations de la Commission permanente du Parlement panafricain, le MAEP, en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des progrès dans la formulation et l'exécution des politiques foncières et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

4.2. Examen des documents et des cadres

4.2.1. Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique

Reconnaissant le rôle central de la terre pour le développement de l'Afrique, la CUA, la CEA et la BAD ont lancé conjointement l'Initiative sur les politiques foncières en 2006, afin de concevoir un cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières du continent. L'adoption de ce cadre et de ces lignes directrices par la Conférence conjointe des ministres de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et de l'élevage de l'Union africaine en 2009 et l'adoption d'une « Déclaration sur les

problèmes et en jeux fonciers en Afrique » par la treizième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine constituent d'importantes réalisations. La Déclaration exhorte à une utilisation effective des Cadre et lignes directrices pour éclairer la formulation des politiques foncières nationales et régionales et engage les parties prenantes à accorder une attention spéciale au renforcement de la sécurité du régime foncier pour les femmes du continent. Les Cadre et lignes directrices insistent sur la nécessité pour toutes les parties prenantes d'avoir une vision commune d'une politique foncière intégrée et coordonnée comme facteur essentiel du développement national. Ils exhortent les gouvernements africains à s'intéresser à la situation actuelle des régimes fonciers, notamment des systèmes de réalisation des droits fonciers et des structures et institutions de gouvernance foncière, et à garantir des moyens financiers suffisants pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières.

Outre les Cadre et lignes directrices, la Déclaration ⁶comprend un ensemble d'engagements pris par les chefs d'État. Il s'agit notamment de donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières; d'appuyer la mise en place du cadre institutionnel requis pour l'élaboration et la mise en œuvre effective des politiques foncières et d'apporter des ressources budgétaires suffisantes aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières, notamment le suivi des progrès. Afin de concrétiser ces engagements, la Déclaration préconise des mesures garantissant que les lois foncières favorisent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et les autres groupes vulnérables et sans terres, telles que les

6 Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique: Assembly/AU/Decl.1(XIII) Rev.1.

personnes déplacées, ainsi que le renforcement de la sécurité du régime foncier pour les femmes.

Par ailleurs, la Commission permanente du Parlement panafricain⁷ a apporté d'importantes contributions à la gouvernance foncière en Afrique. C'est ainsi qu'en 2011, elle avait tenté de faire adopter une motion tendant à suspendre toutes nouvelles acquisitions de terres à grande échelle, en attendant la mise en œuvre des politiques et de directives de bonne gouvernance foncière. Elle a aussi recommandé la formulation de politiques foncières reconnaissant et assurant les droits fonciers des citoyens préalablement à toute négociation sur de tels investissements. La Commission a aussi demandé que soient formulées et mises en œuvre des directives sur la bonne gouvernance foncière qui favorisent l'établissement d'un code de conduite sur les investissements directs étrangers en Afrique. Quoique ce moratoire n'ait pas été adopté à la lettre, de nombreux pays ont reformulé leurs politiques foncières pour essayer d'y promouvoir la bonne gouvernance, notamment la participation des populations à la prise de décisions, la transparence, etc.

Le Plan d'action de Nairobi (2011)⁸ a été adopté en 2011 au forum de haut niveau sur les investissements directs étrangers pour l'achat des terres en Afrique. Le plan vise à promouvoir l'évaluation des investissements à grande échelle dans le secteur foncier afin d'en mesurer l'impact en fonction du sexe et sur la pauvreté. Il met l'accent sur le renforcement des capacités des pouvoirs publics et des institutions pour faciliter la tenue de négociations équitables et transparentes qui débouchent sur des investissements équitables dans le secteur foncier et la formulation de politiques et de plans d'aménagement qui facilitent un accès équitable aux terres. L'Initiative sur les politiques foncières a été chargée de mettre au point un plan de travail et un mécanisme de suivi du Plan d'action pour assurer la collaboration entre les divers acteurs.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers, conformément aux Cadre et lignes directrices, l'Initiative a conçu un plan stratégique et une feuille de route.⁹ Le plan décrit les principaux objectifs, résultats escomptés et calendriers d'exécution. Parmi les objectifs figurent l'intégration des questions foncières dans les programmes de développement pour l'Afrique, le renforcement des synergies et de la coordination, le soutien à la formulation et à l'exécution de politiques foncières en Afrique ainsi que le renforcement de la mise en œuvre du Plan d'action de Nairobi.

4.2.2. Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD)¹⁰ est aussi un important instrument qui offre les moyens de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets des sécheresses au moyen de programmes d'action nationaux. Ceux-ci incluent des stratégies à long terme qui reposent sur des accords internationaux de coopération et de partenariat. La Convention se fonde sur les principes de la participation, du partenariat et de la décentralisation, qui constituent l'épine dorsale de la bonne gouvernance et de la viabilité. Il est clair que pour examiner les initiatives de gouvernance foncière en Afrique, il faut tenir compte des cadres susmentionnés qui constituent la base des réglementations en la matière. Si les pays sont à des étapes différentes de la mise en application de ces cadres, ils ont tous accompli des progrès notables sur la bonne voie de la gouvernance foncière. Il incombe donc aux États de tenir compte de l'importance de ces cadres et de voir comment les intégrer dans leurs régimes fonciers nationaux.

7 Recommandations de la Commission permanente du Parlement panafricain (2011).

8 Plan d'action de Nairobi sur les investissements fonciers à grande échelle en Afrique.

9 Plan stratégique quinquennal et feuille de route de l'Initiative sur les politiques foncières (2012-2016).

10 1994.

4.2.3. Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

Ces directives adoptées en 2012 ont pour objectif d'améliorer la gouvernance des régimes applicable aux terres, aux pêches et aux forêts, au profit de tous, en accordant une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées. Elles visent à faire de la sécurité alimentaire une réalité, à concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate, à éliminer la pauvreté, à assurer des moyens de subsistance durables, la stabilité sociale, la sécurité du logement, le développement rural, la protection de l'environnement et un développement économique et social durable. L'ensemble des programmes, des politiques et de l'assistance technique déployés pour améliorer la gouvernance foncière par la mise en œuvre de ces directives doivent être conformes aux obligations existantes des États qui découlent des instruments internationaux, notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Pour parvenir à ces objectifs, les directives visent à :

1. améliorer la gouvernance foncière en fournissant des indications et des informations sur les pratiques acceptées au niveau international concernant les systèmes de droits relatifs à l'utilisation, à la gestion et au contrôle des terres, des pêches et des forêts;
2. contribuer à l'amélioration et au développement des cadres politique, juridique et organisationnel qui régissent l'ensemble des droits fonciers sur ces ressources;
3. renforcer la transparence des systèmes fonciers et améliorer leur fonctionnement;
4. renforcer les capacités et le fonctionnement des organismes d'exécution, des autorités judiciaires, des collectivités locales, des organisations d'agriculteurs et de petits producteurs, pêcheurs et utilisateurs de la

forêt, des pasteurs, des peuples autochtones et d'autres communautés, de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire, et de toutes les personnes concernées par la gouvernance foncière, et promouvoir la coopération entre ces divers acteurs.

4.2.4. Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes

Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes est un instrument juridique révolutionnaire de promotion des droits de la femme. Depuis son entrée en vigueur en 2005, on s'est efforcé d'en assurer la ratification et l'intégration dans le droit national des pays d'Afrique, afin que les droits qui y sont inscrits puissent se concrétiser. À ce jour, 36 des 54 pays du continent l'ont ratifié.

Le protocole témoigne de la volonté d'assurer la promotion, la réalisation et la protection des droits des femmes, pour permettre à celles-ci la pleine jouissance de leurs droits fondamentaux. L'Article 15 porte sur le droit à la sécurité alimentaire et exige des États parties qu'ils fassent en sorte notamment que les femmes aient droit à une alimentation saine et adéquate. Pour ce faire, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour : « assurer aux femmes l'accès à l'eau potable, aux sources d'énergie domestique, à la terre et aux moyens de production alimentaire ».

L'Article 19 porte sur le développement durable et stipule que les femmes ont le droit de jouir pleinement de leur droit à un développement durable. À cet égard, les États prennent toutes les mesures appropriées pour (notamment) : c) promouvoir l'accès et le contrôle par les femmes des ressources productives, telles que la terre, et garantir leur droit aux biens.

4.3. Conclusion

Le présent document a également pour objet d'intégrer au plan opérationnel l'ensemble des protocoles, conventions et directives susmentionnés dans l'élaboration d'un cadre servant à effectuer les évaluations du MAEP.

5. Manifestations et impacts de la mauvaise gestion des terres en Afrique

5.1. Introduction

Malgré tous les cadres décrits ci-dessus, les pays participant au MAEP demeurent confrontés à certains des problèmes liés à la gestion foncière. Ces problèmes se manifestent de façons diverses et leurs conséquences varient. La présente section porte donc sur les manifestations et incidences de la mauvaise gestion foncière en Afrique.

5.2. Corruption

Il semble que les tribunaux qui traitent des conflits fonciers en Afrique soient dépassés par les affaires de cette nature, ce qui alimente la corruption, maladie commune en situation de défaillance de gouvernance. Dans nombre de rapports nationaux d'évaluation et de rapports de missions d'évaluation nationales la corruption a été considérée comme un des problèmes les plus graves de la gouvernance en Afrique. Dans le rapport sur l'Algérie, il a été souligné que la corruption avait affecté la gouvernance dans tous les domaines économiques, sociaux et commerciaux. La corruption de petite et de grande ampleur y était monnaie courante, ainsi que le confirment l'opinion publique et les autorités et comme l'indique également le rapport national d'autoévaluation. La mission d'évaluation nationale a aussi relevé le très peu d'études menées en Algérie sur la corruption. Au Burkina Faso, la corruption prend la forme de pots-de-vin, de détournements de fonds publics, d'extorsion d'argent en échange de services publics, de contrefaçons, de fausses commandes et de surfacturations. Dans des pays comme le Bénin, le Mali, le Burkina Faso, le Kenya et le Mozambique, le Groupe des personnalités éminentes du MAEP a recommandé que soient ratifiés et mis en œuvre les principaux instruments de lutte contre la corruption. Les bas salaires et le manque de formation du personnel sont de bons facteurs d'incitation à demander des pots-de-vin et à

d'autres malversations dans les administrations foncières. C'est pourquoi les institutions foncières sont particulièrement vulnérables aux pratiques de mauvaise gouvernance à moins que des mécanismes efficaces de contrôle de la corruption ne soient mis en place (FAO, 2007).

La corruption se manifeste aussi dans la prestation de services, lorsque des fonctionnaires exigent des paiements de facilitation pour conférer un droit. C'est ce qui se passe dans certains cas, comme au Kenya, lorsque des citoyens veulent garder des terres qu'ils louent à l'État. Dans certains pays, les ministères chargés des affaires foncières sont au sommet de la corruption. Cette corruption omniprésente se traduit par le sabotage des solides régimes fonciers qui se caractériseraient par la transparence et la responsabilité. En Afrique de l'Est, le secteur foncier est l'un des dix secteurs les plus sujets à la corruption. Dans une enquête menée dans le cadre de l'East African Bribery Index, le Kenya figure comme le pays le plus corrompu de la région (*East African Bribery Index* 2011:3). Au Nigéria, le régime foncier actuel est une porte ouverte aux abus. Obtenir un certificat d'occupation en zone urbaine prend tellement de temps que les gens ont tendance à soudoyer les fonctionnaires pour accélérer le processus.

5.3. Multiplication des conflits sociaux

La mauvaise gouvernance compromet aussi la sécurité du système foncier. Les transferts illégaux privent de leurs droits les propriétaires ou occupants légitimes. La mauvaise gouvernance dans l'administration des ressources foncières suscite toutes sortes de conflits du fait que les puissants peuvent accaparer les terres d'autrui, y compris de l'État. L'augmentation de la valeur des terrains dans les zones d'urbanisation rapide alimente des différends lorsque des terres

anciennement agricoles servent à des logements ou à des activités commerciales. Les pauvres risquent de ne pas pouvoir défendre leurs droits face à une concurrence déloyale et aux pressions du marché et perdent ainsi leurs moyens de subsistance. Lorsque des activités agricoles ou minières sont introduites dans des zones reculées, il y a aussi possibilité de conflits entre les populations autochtones.

Il peut aussi y avoir des conflits sur les ressources foncières opposant les gouvernements à des communautés comme dans le cas de l'Acholiland, au Nord de l'Ouganda. Dans cette affaire, le groupe Madhavani, une entreprise d'investissements, tentait d'acquérir 20000 hectares de terres pour une propriété privée (WachaetJwee, 2011). Le conflit qui s'en est suivi a opposé les « modernistes », représenté par le gouvernement et le groupe Madhavani, aux « traditionalistes » représentés par *Acholiland Forum* (une organisation non gouvernementale) et des députés d'Acholi. Ces derniers ont réussi à obtenir des tribunaux une injonction pour stopper la vente. Cette affaire Acholi-Madhavani illustre la complexité liée à la dualité du régime foncier ougandais, caractérisé par la multiplicité des autorités responsables des terres et celle des différends sur la propriété et la nature des intérêts des usagers (Deininger et Castagnini, 2006; Fitzpatrick, 2005; Ministère des terres, du logement et de l'urbanisme, 2011; Mabikke, 2011). Les conflits sont inhérents aux régimes fonciers en vigueur en Ouganda, les modernistes préférant que les terres soient regroupées aux mains d'une minorité pour favoriser des cultures commerciales, tandis que les traditionalistes préfèrent une répartition plus équitable dans le contexte de la propriété collective des terres.

Au Mali, en Tanzanie et au Kenya, les querelles entre agriculteurs et éleveurs sont fréquentes. Des conflits entre populations autochtones et personnes déplacées sont également entraînés par les changements climatiques (réfugiés écologiques). L'État du Plateau dans le Middle-Belt du Nigéria, connaît de nombreux conflits ethniques et religieux, qui ont fait de nombreuses victimes et déplacé des milliers de personnes.

À Kano, les conflits entre locaux et colons ont provoqué le déplacement de plus de 300 000 personnes venues surtout du Sud du Nigéria. Dans l'État de Taraba, les Jukun et les Tivs se battent fréquemment pour l'accès aux terres arables. L'intrusion d'éleveurs Fulani dans des exploitations agricoles a provoqué de violents conflits dans cet État.

5.4. Conflits politiques et instabilité

La mise en œuvre des réformes agraires exige la stabilité politique, alors que l'instabilité est la norme dans de nombreux pays d'Afrique où sévissent même parfois des conflits armés, suscités par des problèmes internes ou avec des pays voisins, dont l'origine peut être une dispute au sujet de terres ou d'autres ressources naturelles. On peut citer à ce sujet les conflits en République démocratique du Congo où les milices du mouvement M23 seraient venues du Rwanda. L'instabilité provoquée en Somalie par les milices des Chabab a causé des affrontements sporadiques au Kenya. Les troubles politiques suscités au Mali par les mouvements islamistes ont déstabilisé la situation socioéconomique du pays. Au Nigéria, les luttes entre le groupe islamiste Boko Haram et le gouvernement paralysent les activités socioéconomiques des populations locales. En République centrafricaine sévissent actuellement des conflits internes qui ont provoqué le déplacement ou la mort de milliers de personnes. Tous ces conflits se traduisent par des défaillances dans la gouvernance foncière qui y est vulnérable.

5.5. Guerres civiles

Les effets inhibiteurs de l'inégalité d'accès aux terres et d'autres ressources naturelles sont exacerbés par la pénurie générale de terres. Au Rwanda, ce fut un des facteurs ayant conduit au génocide. Génocides et guerres y prennent parfois leur racine et ont à leur tour un impact sur les terres (souvent après les conflits), comme dans le cas du retour massif de réfugiés causé par la destruction systématique des forêts et une occupation plus ou moins anarchique des zones naturelles protégées (parc national d'Akagera et réserve naturelle de Gishwati par exemple). Il

y a aussi le problème de contestation de droits fonciers, résultant par la succession de vagues de mouvements de populations. Les cycles de conflits civils provoquent des vagues successives de réfugiés en situation prolongée et de rapatriés et d'autres groupes associés qu'il s'agit de réinsérer. Cette situation a abouti à une nouvelle politique nationale de partage des terres. Au Kenya, les terres sont au cœur des affrontements dans diverses parties du pays et ont poussé des populations à se déplacer dans la vallée du Rift et les provinces de la côte et de l'ouest du pays. Les problèmes fonciers étaient au centre des violences qui ont suivi les élections de 2008. Au Soudan, les vagues de personnes déplacées et de retour ont suscité des problèmes fonciers qui doivent être résolus par une politique foncière nationale globale. De manière générale, il convient de traiter correctement et complètement les questions foncières dans les processus de résolution des conflits et de réconciliation et de procurer des terres aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et aux rapatriés (CUA-CEA-BAD, 2010).

5.6. Augmentation de l'insécurité et des expulsions illégales

Il n'y a pratiquement pas de pays de la région qui se soient dotés de politiques de réinstallation involontaire. Les recours des gouvernements à leur pouvoir d'expropriation et le changement de catégories d'utilisation des sols sont d'importantes sources d'insécurité qui aboutissent à des confrontations entre les personnes qui occupent des terres et des institutions publiques (CUA-CEA-BAD, 2010). Au Burkina Faso, des expulsions ont donné lieu à des plaintes, les personnes expulsées contestant le montant des dédommagements qui leur étaient offerts ou estimant que les procédures d'expropriation étaient illégales (CUA-CEA-BAD, 2010). Au Nigéria, la mission d'évaluation a constaté que les dédommagements offerts par le gouvernement pour des terres étaient un sujet litigieux. Le droit foncier peut être révoqué prétendument dans l'intérêt général, qui peut être en faveur d'entreprises minières ou agricoles ou pour des aménagements

urbains¹¹. Quoique la loi, le *Nigerian Land Use Act* de 1978, stipule que les différends au sujet de ces dédommagements peuvent être renvoyés au comité chargé des questions de l'utilisation et d'attribution des terres dans les régions concernées, les parties intéressées estiment que ces dédommagements ne sont pas calculés sur la base de la vraie valeur marchande des terres en question. Les populations du delta du Niger estiment aussi que les insuffisances et les inégalités qui caractérisent la loi démontrent qu'elle n'a pas été conçue pour les protéger. Même si on ne peut citer que quelques cas, la tendance générale indique des déficiences qui exigent des pays d'Afrique de mettre en place des cadres plus clairs.

5.7. Insécurité alimentaire

L'accès sécurisé aux terres est un facteur essentiel de lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté rurale. Le manque de droit d'accès se combine souvent à l'insécurité des droits fonciers pour aboutir à une pauvreté persistante et empêcher le développement rural et l'atténuation de l'insécurité alimentaire. La sécurisation de l'accès aux terres constitue souvent un filet de protection puisqu'elle garantit un toit, des aliments et un revenu dans les moments difficiles; les terres familiales sont parfois le dernier recours en cas de catastrophe (FAO, 2007). Selon le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), les questions de droits fonciers ne peuvent être séparées de la question générale de gouvernance et doivent donc être examinées en tenant compte des principes de durabilité, de subsidiarité, d'équité, d'efficacité, de transparence et de responsabilité, de participation civile, de citoyenneté et de sécurité (ONU-Habitat, 2004). L'insécurité alimentaire a rendu une majorité de populations rurales africaines encore plus pauvre et leur qualité de vie en a été d'autant plus affectée. Cette insécurité se manifeste à l'évidence dans des zones où les cultures ont été détruites au profit d'investissements dans des exploitations minières (avec l'exemple frappant des mines d'or de Barrick en Tanzanie), laissant les communautés locales dans une situation désespérée, qui a poussé les

¹¹ Les plans d'urbanisme se traduisent toujours par le déplacement des pauvres au profit des riches ou de ceux ayant le pouvoir politique

résidents de la région de Mimbati-Mtwara, où d'immenses gisements de gaz naturel ont été découverts, à se soulever contre l'investisseur engagé pour produire quelque 3000 mégawatts d'électricité. Des problèmes similaires ont été relevés dans d'autres pays comme l'Afrique du Sud, le Mozambique, l'Algérie ou le Nigéria.

5.8. Dégradation des terres et de l'environnement

La dégradation des sols s'aggrave dans toute l'Afrique. Cela s'explique en partie par la mauvaise gestion, mais aussi par les pressions démographiques tant sur les terres que sur les autres ressources naturelles, qui contribuent à la dégradation et à la désertification. Cette dégradation prend diverses formes, dont la diminution de la fertilité des sols, l'épuisement des couches arables et la perte de la couverture forestière, l'érosion des sols et leur salinisation, ainsi que la désertification progressive.

Cette dégradation constante des sols et de l'environnement est une manifestation de la faiblesse de la gestion foncière du continent où les gouvernements ne font pas respecter les mesures de conservation et approuvent parfois des activités qui aggravent encore la situation, comme certaines exploitations forestières (auxquelles des permis sont accordés).

5.9. Conclusion

À l'évidence la faiblesse de la gouvernance foncière est génératrice de troubles sociaux, économiques et politiques, lesquels à leur tour paralysent parfois les cadres de gouvernance foncière. Tout régime de bonne gouvernance foncière doit donc tenir compte des aspects socioéconomiques et politiques qui peuvent avoir un impact sur les droits fonciers et éviter tout conflit qui risque de faire de leur respect un vœu pieux.

6. Réformes agraires et autres contributions du MAEP à l'Afrique

6.1. Introduction

Malgré toutes ces manifestations de mauvaise gouvernance foncière, le MAEP a permis d'engager diverses réformes et apporté d'autres contributions à la gouvernance des terres en

Afrique. Sont présentées ci-après les mesures prises dans divers pays suite à l'initiative du MAEP. L'examen commence par une vue d'ensemble des évaluations et recommandations du MAEP et des progrès qui les ont suivis.

6.2. Matrice du MAEP sur les orientations politiques des réformes agraires

Pays	Évaluation du MAEP	Recommandation du MAEP
Algérie	Coexistence de plusieurs régimes fonciers	Promulguer une législation garantissant la justice, la transparence et l'équité dans l'allocation des terres
Bénin	L'absence d'informations exactes sur la situation foncière alimente les conflits. Les mauvais résultats de la production agricole s'expliquent par des problèmes fonciers.	Mettre en place une institution spécialisée qui facilite et assure la justice et la transparence de l'accès aux terres. Concevoir et mettre en application un code rural pour éviter les conflits en zones rurales. Consolider et redynamiser les comités villageois chargés de la résolution des conflits
Burkina Faso	Des déséquilibres et inégalités persistent au détriment des jeunes filles et des femmes	Réviser le cadre juridique et institutionnel et mettre en place un cadre national permettant aux femmes de devenir des acteurs informés du développement et d'en bénéficier
Éthiopie	Problèmes de propriétés foncières et différences d'opinions sur la propriété publique et privée	Un régime foncier plus souple axé sur la sécurisation du droit foncier compte tenu des sensibilités locales, avec une combinaison de propriétés privées, publiques et communautaires, pourrait susciter un véritable soutien des agriculteurs et résoudre les problèmes structurels de ce secteur
Ghana	Régime foncier particulièrement complexe reflétant l'organisation politique traditionnelle. Insécurité foncière endémique préjudiciable à la réduction de la pauvreté et à la croissance	Mettre en œuvre les propositions de loi foncière globale facilitant l'accès des groupes vulnérables aux terres dans les deux régimes fonciers. Poursuivre le processus en cours d'harmonisation des régimes fonciers
Kenya	Multiples régimes fonciers, dont certains sont incompatibles	Mettre en œuvre des politiques de redistribution et de réallocation des terres pour en rendre l'accès et l'utilisation plus équitables
Lesotho	Le Parlement est en retard dans son travail sur les propositions de lois	Adopter les projets de loi en attente, notamment ceux sur l'administration judiciaire (2001), sur les institutions judiciaires (2003) et adopter le code de conduite des praticiens du droit (2007)
Maurice	Diverses mesures sont requises pour sensibiliser et éduquer la population au sujet des droits des femmes et il faudrait inscrire dans la loi les questions des droits des femmes et de l'égalité des sexes	Les droits des femmes devraient être définis plus clairement

Pays	Évaluation du MAEP	Recommandation du MAEP
Mozambique	Le processus administratif d'allocation des terres est handicapé par des allégations de corruption, des retards, des incertitudes et d'insécurité qui encouragent les spéculateurs et découragent les investisseurs	Rendre les droits fonciers portant sur les terres rurales (predio rustico) transférables dans les mêmes conditions que ceux relatifs aux terres urbaines (predio urbano), dès l'enregistrement, le cessionnaire ayant immédiatement toutes les obligations du cédant. Il faudrait mener des campagnes nationales de sensibilisation pour promouvoir l'éthique commerciale et l'éthique de travail, l'éthique et l'intégrité individuelles, le respect des règles en place, l'efficacité et l'efficacité, l'importance de la protection des biens publics, la solution des conflits d'intérêts, etc. dans tous les secteurs
Nigéria	Accès aux terres difficile, coûteux et complexe	Réviser la législation et le droit foncier au niveau national
Rwanda	La rapide croissance démographique et l'agriculture de subsistance aboutissent à des pénuries de terres	Faciliter l'enregistrement des biens fonciers au niveau des districts et poursuivre les recherches sur de nouveaux moyens de subsistance afin de diminuer la demande de terres
Afrique du Sud	Les anciennes politiques de discrimination raciale ont créé des régimes de propriété foncière déséquilibrés	Étudier des moyens novateurs d'accélérer la réforme agraire pour redresser le déséquilibre actuel dans la propriété foncière
Tanzanie	Accapement des terres par des étrangers et potentats locaux aux dépens des propriétaires autochtones et des terres communales	Une approche plus participative à l'aliénation des terres
Ouganda	Les pauvres ont de moins en moins de terres, lesquelles sont de plus en plus aux mains d'une petite élite	La loi foncière présentée par le gouvernement au parlement a suscité beaucoup de controverse d'où la nécessité d'urgentes consultations sur la question foncière en général et sur cette loi en particulier

Source: CEA- Extraits des rapports pays du MAEP

6.3. Progrès accomplis par les pays suite aux recommandations du MAEP

6.3.1. Algérie

Le principe de la parité homme-femme est inscrit dans la constitution et constamment réaffirmé et l'égalité des droits concerne tous les domaines (civil, politique, économique et social). La mise en application de ce principe a facilité d'importants progrès. La ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de femmes en 1996 a conduit le gouvernement à proposer des amendements au code familial pour y assurer la protection de la femme. Le choix de renforcer la démocratie et d'assurer la poursuite d'un dialogue ouvert, en particulier la consolidation de la politique nationale de concorde et de réconciliation, malgré la menace de terrorisme, sert de base à la construction de la nation algérienne future. L'Algérie s'efforce de consolider la politique de réconciliation nationale et de faire

en sorte que les partis politiques, la société civile et le secteur privé respectent les réformes et se les approprient.

6.3.2. Bénin

Les terres rurales présentent un intérêt particulier pour le Gouvernement béninois, qui comprend parfaitement l'importance qu'il y a à les sécuriser si l'on veut faire d'importants investissements pour pérenniser l'agriculture. Pour assurer la sécurité foncière en zones rurales, le gouvernement a organisé plusieurs séminaires régionaux et un forum national. Un code rural et des plans d'aménagement ont également été préparés (Rapport intérimaire sur le Bénin, 2008/2009).

6.3.3. Burkina Faso

Le Burkina Faso a mené des réformes politiques et institutionnelles pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des terres, notamment en promulguant et en mettant en œuvre une

législation de protection des droits fonciers pour réduire les tensions sociales.

6.3.4. Ghana

Selon le troisième Rapport intérimaire du Ghana, du janvier-décembre 2008, le pays est parvenu à conclure un protocole d'accord avec les anciens et chefs traditionnels permettant qu'un pourcentage des terres soit restitué aux propriétaires originaux. Il s'agit d'une mesure cruciale pour mettre fin aux conflits fonciers qui ont affecté le pays. Ce dernier a aussi reconstitué la commission nationale chargée de traiter de tout nouveau différend dans ce domaine. Un projet particulier de démarcation des limites coutumières est prévu pour la zone traditionnelle de Wassa Amenfi. Le système d'enregistrement des terres du pays a aussi été amélioré et l'administration foncière rationalisée. Un projet de loi portant création d'une commission foncière chargée d'harmoniser les 160 lois foncières du pays a été soumis au gouvernement. La désignation de nouvelles terres destinées à la construction de routes ou autres projets fait maintenant l'objet de planifications attentives, s'agissant en particulier de déplacer les occupants de ces terres sans violer les principes fondamentaux de bonne gouvernance foncière.

6.3.5. Kenya

Pour empêcher et réduire les conflits à l'intérieur des États et entre eux, le Kenya a engagé un programme d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique foncière globale et cohérente, devant permettre de surmonter les problèmes de propriété, d'utilisation et d'administration foncières. Un colloque national a été tenu en avril 2007, qui s'est conclu par l'adoption d'un projet de politique nationale. La politique foncière du pays a été mise au point en 2009. Le ministère des affaires foncières procède actuellement à la mise en place d'une unité de réforme agraire chargée d'établir les mécanismes de mise en application des dispositions de cette politique. L'unité devrait superviser cette mise en application en attendant la mise en place d'une commission nationale maintenant formée. Des millions de titres fonciers ont été numérisés pour en faciliter le stockage et la consultation en ligne. Le personnel local est en cours de formation pour poursuivre le travail de

numérisation lorsque le prestataire étranger partira. Une équipe de travail a été créée pour mettre au point un système de gestion des informations foncières utilisant les systèmes d'information géographique (SIG). Le ministère se sert aussi désormais de photos d'identité des parties aux transactions foncières. Des consultations sont en cours avec les parties intéressées afin de publier au journal officiel les dispositions juridiques requises pour utiliser l'empreinte digitale sur les documents de transfert des titres fonciers. Le ministère est aussi en train de réunir une équipe de fonctionnaires qui se penchera sur les moyens d'accélérer le traitement des documents fonciers. Il subsiste des problèmes parce qu'une masse de documents n'est pas encore informatisée, mais le ministère essaye d'accélérer la délivrance des titres fonciers. Entre juin 2006 et juin 2007, 158 948 titres fonciers ont été délivrés dans tout le pays (Rapport intérimaire du Kenya, 2006/2007) et 600 000 titres ont récemment été délivrés sur la Côte.

La (nouvelle) constitution du Kenya contient des dispositions qui la distinguent complètement de la précédente: les terres publiques et les *Trust Land* y sont placées hors de la portée de dirigeants cupides, les baux pour les étrangers y sont passés de 999 à 99 ans, les droits d'héritage des filles y sont mieux garantis et une commission permanente y est prévue pour faire respecter les règles de probité, autant de signes d'une amélioration du cadre statuaire.

6.3.6. Lesotho

Parmi les problèmes relevés dans le rapport national d'auto-évaluation du Lesotho figurent les différences d'accès aux terres, l'amenuisement des ressources en terres, du fait notamment de l'érosion, et les conflits entre les chefs et les autres autorités chargées d'allouer les terres. L'administration de l'allocation des terres, dont le RNAE estimait qu'elle méritait de l'attention, a été réformée par la promulgation en 2010 d'une loi mettant notamment en place une nouvelle autorité foncière. Cette loi foncière de 2010 offre une base permettant de transformer les terres en biens marchands, ce qui devrait permettre de garantir la sécurité foncière, de limiter les accumulations ou accaparements de terres et

d'encourager les investissements étrangers directs dans le pays.

6.3.7. Mali

Le pays s'est efforcé de développer une politique et une législation sur les terres agricoles. Ces efforts se poursuivent parallèlement avec la mise au point de la politique foncière générale du pays.

6.3.8. Maurice

Maurice s'est engagé à mettre en œuvre une série de mesures pour éliminer toutes les formes de discrimination envers les femmes, notamment en inscrivant le principe de la parité homme-femme dans le système juridique, en abolissant les lois discriminatoires et en adoptant des lois interdisant la discrimination à l'égard des femmes. Le pays s'efforce de créer des tribunaux et d'autres institutions publiques qui garantissent aux femmes une protection effective contre les discriminations. Le pays a consolidé les progrès dans ce domaine en lançant une politique en faveur de l'égalité des sexes qui reflète sa vision à ce sujet.

6.3.9. Mozambique

Les questions de propriété foncière qui étaient au cœur de la lutte pour l'indépendance sont inscrites dans les politiques du Mozambique indépendant. On reconnaît de plus en plus que l'accès aux terres est vital pour assurer aux foyers vulnérables des zones rurales des moyens de subsistance durables. La sécurité de l'accès aux terres, que ce soit de façon formelle, informelle, coutumière ou autres, est indispensable pour garantir aux ménages ruraux des moyens d'existence durables, tout en leur permettant de participer activement au développement durable. Si le processus d'adoption des politiques a fait ressortir des vues extrêmement divergentes sur la question des droits de propriété, un consensus s'est exprimé sur trois aspects essentiels: l'État reste le propriétaire des terres, les droits existants doivent être protégés, en particulier sur les terres communales, et les terres et les autres ressources naturelles doivent être ouvertes au secteur privé.

Il faudrait à l'évidence améliorer la façon dont les droits fonciers peuvent servir au développement

du Mozambique. La mission nationale d'évaluation a observé que le régime foncier en vigueur en vertu du quelles terres appartiennent à l'État, les citoyens ne pouvant que les louer, constitue une grave entrave au progrès socioéconomique. Sur le plan économique, les particuliers ne peuvent utiliser leurs terres en garantie pour obtenir des prêts, ce qui ne favorise pas les activités économiques, en particulier dans le secteur agricole. Sur le plan social, le système empêche le développement de logements. Cette situation appelle à un réexamen attentif du régime foncier actuel du pays, compte tenu de la présente conjoncture économique (Mozambique – Rapport national d'auto-évaluation et Mission nationale d'évaluation).

6.3.10. Nigéria

Le Nigéria a, entre autres mesures, formé une coalition de représentants de la société civile et du secteur privé pour assurer un suivi indépendant de la mise en application de son programme de réforme économique. Il a aussi mis en place la *Nigerian Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI)*, pour favoriser la transparence de l'industrie extractive du pays. Les marchés publics sont devenus plus ouverts et plus transparents avec la mise en place, au sein de la présidence, d'une unité de renseignement, la *Budget Monitoring and Price Intelligence Unit (BMPIU)*. Ce sont là certains des efforts déployés pour assurer la confiance du public et réduire les risques de troubles qui entraveraient la gouvernance des terres.

6.3.11. Rwanda

Le Rwanda s'est doté d'une loi sur les copropriétés pour permettre aux particuliers d'être propriétaires d'une partie d'un immeuble afin d'améliorer leur qualité de vie et de leur donner des garanties utiles pour l'obtention de prêts. Cette loi a aussi pour but de remédier à la pénurie de terrains pour construire des logements, entraînée par la croissance démographique. Le Rwanda a promulgué une loi foncière organique numéro 8/2005 qui porte notamment sur l'utilisation et la gestion des sols et en facilite l'utilisation en garantie de prêts. Une équipe interministérielle a été chargée d'examiner, d'harmoniser et de suivre la ratification des codes, lois et conventions. La loi

foncière organique 8/2005 du 14 juillet 2005 a été revue et remplacée par une nouvelle loi foncière numéro 03/2013/02 le 16 juin 2013.

Le droit à l'héritage est reconnu et stipule que l'enregistrement d'une terre doit être au nom des deux membres d'un couple marié et que la terre ne peut être vendue que s'ils sont tous deux d'accord. L'administration des terres a été décentralisée au profit des districts et des municipalités.

6.3.12. Afrique du Sud

L'Afrique du Sud s'est efforcée d'accélérer le processus de réforme agraire, notamment en mettant en place un ministère chargé uniquement du développement rural et de la réforme agraire, afin de garantir la durabilité du programme de réformes dans ce domaine. Le pays accorde aussi la priorité à la redynamisation et au développement des zones rurales. Une stratégie globale de développement rural a été mise au point démontrant que le pays veut donner la priorité à des populations rurales désavantagées. La mise en œuvre de cette stratégie comprend trois volets : i) une vaste transformation du secteur agraire coordonnée et intégrée; ii) une amélioration de la réforme agraire et iii) des investissements stratégiques consacrés aux infrastructures économiques et sociales.

Le programme de réforme agraire engagé par l'Afrique du Sud prévoit la restitution des droits fonciers, la redistribution des terres et la réforme du régime foncier. Le programme de restitution a pour objet de rendre leurs droits aux personnes dépossédées par la loi foncière de 1913. Une commission a été mise en place à cette fin, ainsi qu'un tribunal, pour faciliter la mise en œuvre de ces dispositions. Parmi les autres efforts de l'Afrique du Sud pour accélérer le programme de réforme agraire figure la présentation au parlement d'un projet de loi sur les expropriations qui vise à permettre au gouvernement de racheter des terres à un prix équitable. Le gouvernement a aussi mis au point de nouveaux mécanismes de restitution et de redistribution des terres (Rapport intérimaire sur l'Afrique du Sud – 2010/2011).

6.3.13. Tanzanie

Pour la Tanzanie, le RNAE et la mission nationale d'évaluation ont souligné des problèmes transversaux subsistants devant être résolus pour améliorer la gouvernance dans le pays. Mais il y a eu des améliorations notables depuis la mission nationale d'évaluation de mars 2012. Celle-ci avait mis en lumière la pratique d'accaparement des terres par des investisseurs privés aux dépens des citoyens, mettant les plus pauvres et vulnérables d'entre eux en danger de perdre des terres sur lesquelles ils vivaient et qu'ils cultivaient depuis des générations. En juillet 2012, il est apparu qu'une grosse entreprise américaine de production d'énergie (AgriSol) était sur le point d'acquérir en Tanzanie des terres d'où seraient alors déplacés plus de 160 000 réfugiés burundais y vivant depuis des dizaines d'années, dont bon nombre d'agriculteurs de subsistance qui louaient ces terres (voir le rapport Oakland). Des initiatives prises par la société civile pour dénoncer l'ampleur du problème et y trouver des solutions durables ont été appuyées par des députés qui ont fait pression sur le ministère des terres, du logement et des établissements humains afin qu'il agisse pour mettre fin à ces accaparements massifs de terre et de mettre fin à la corruption dans ses rangs. La société civile a aussi mené des études sur la nature des investissements dans certaines régions (Ruvuma et Kigoma) et leurs implications sociopolitiques pour les paysans de ces régions (Tanzanie – RNAE et MNE).

6.3.14. Ouganda

L'Ouganda a fait d'importants progrès dans la réduction et la prévention des conflits dans les États. Les efforts menés pour modifier la loi foncière de 1998 et formuler une politique foncière nationale mettant l'accent sur de vastes consultations libres et prolongées avec toutes les parties intéressées ont permis de parvenir à un consensus sur des questions prêtant fortement à controverse (Premier Rapport intérimaire sur l'Ouganda, 2008/2009). Le pays a beaucoup fait pour promouvoir la parité homme-femme et le respect des droits des femmes, s'agissant notamment des droits de propriété foncière. Tout cela a eu un impact positif sur la paix dans le pays (Rapport intérimaire sur l'Ouganda, 2011).

6.4. Conclusion

Malgré tous les problèmes que connaissent les pays du MAEP, la plupart d'entre eux se sont efforcés délibérément d'effectuer des réformes agraires visant à améliorer la gouvernance des terres. À l'évidence, avec des cadres et directives bien formulés de gouvernance des terres, ces pays peuvent franchir des étapes cruciales dans la réalisation des objectifs de bonne gouvernance du MAEP contenus dans la Déclaration y relative de l'Union africaine, son cadre et ses principes directeurs.

7. Gouvernance foncière en Afrique: un échantillon de bonnes pratiques

7.1. Introduction

Au cœur du MAEP est la volonté d'approfondir les pratiques démocratiques, de consolider les résultats acquis, de diffuser les bonnes pratiques et de combler les lacunes en matière de gouvernance et de développement socioéconomiques dans les pays membres de l'Union africaine. Il s'agit d'offrir aux pays la possibilité d'apprendre les uns des autres. Aussi, les rapports mettent-ils en exergue des exemples de bonnes pratiques qui méritent d'être imités.

Le présent chapitre examine les pratiques de gouvernance foncière dans les pays participant au MAEP. Plusieurs thèmes ont été retenus comme étant susceptibles d'éclairer la gouvernance foncière en Afrique et plus précisément dans les pays du MAEP et c'est sur cette base qu'a été étudiée la performance des pays. Ces thèmes sont les régimes de droit écrit et de droit coutumier; les femmes et les terres; la participation du public aux prises de décisions sur les terres; le règlement des différends et la gestion des conflits; la coexistence entre agriculteurs et éleveurs et l'enregistrement des terres.

Ces thèmes étant cruciaux pour la gouvernance foncière, ils devraient aussi servir de repères pour évaluer la performance des pays dans le cadre du MAEP. Il semble que la plupart des pays soient plus ou moins sur la même longueur d'onde. Lorsque des pratiques ont été jugées les plus dignes d'être imitées par d'autres pays, elles ont été spécifiquement mises en exergue.

7.2. Droit écrit et droit coutumier

En Afrique, garantir la sécurité des droits fonciers coutumiers est un élément indispensable du développement durable, étant donné la prépondérance de ces droits sur le continent. Le droit foncier coutumier demeure, comme il

l'a toujours été, l'un des éléments de base du droit foncier de tous les pays africains. Certains aspects des régimes de propriété extralégaux des établissements informels et zones communales de l'Afrique du Sud offrent des solutions possibles, du fait de leur enracinement social, de l'importance accordée aux terres et aux logements comme biens contribuant à garantir la subsistance des propriétaires, de la nature stratifiée et relative des droits et de la souplesse des démarcations.

7.3. Questions foncières concernant les femmes

La discrimination envers les femmes en matière d'accès à la propriété et de contrôle des terres demeure un grave obstacle au développement. Dans une région où les femmes sont la majorité des utilisateurs de la terre, il faut prendre des mesures radicales pour lever ces obstacles. Tant le droit foncier coutumier que les régimes de droit écrit contiennent des mesures discriminatoires à l'égard des femmes, du fait de croyances et pratiques culturelles enracinées et du contrôle des hommes sur les héritages. Dans de nombreux régimes coutumiers de la région, les femmes, quelle que soit leur situation matrimoniale, ne peuvent être ni propriétaires ni héritières de terres, de biens ou de logements. Les droits de succession restent problématiques puisque les femmes ne peuvent hériter du domicile familial à la mort de leur mari. Certaines d'entre elles sont conditionnées à ne pas exiger ce droit (CUA-CEABAD, 2010). Les façons dont les politiques et lois des pays de la région traitent des droits fonciers des femmes sont inégales. Certains d'entre eux, tels que l'Algérie, le Burkina Faso, le Bénin, le Lesotho, ont signé et ratifié quelques-uns des instruments de promotion de l'égalité homme-femme et des droits fonciers des femmes, mais n'en ont pas ratifié d'autres. D'autres pays, comme le Ghana, ont intégré dans leur droit national les

traités internationaux qui garantissent les droits de propriété et les droits fonciers des femmes. Au Bénin, cependant, comme dans la plupart des autres pays, l'accès aux terres continue de se faire uniquement par voie de succession à un membre mâle de la famille. Les filles n'ont pas droit à l'héritage parce qu'on estime qu'elles vont devenir membres d'une autre famille où elles pourront faire valoir leurs droits par le truchement de leurs enfants. Ce sont des raisons sociales qui rendent particulièrement difficile l'accès des femmes à la

terre. Au Burkina Faso, elles peuvent se voir allouer des terres marginales, qui leur sont retirées dès que les pressions sur les terres augmentent. La loi 14-96/ADP du 23 mai 1996 sur la réorganisation agraire et foncière, promulguée par le décret 96-208 du 24 juin 1996, stipule l'égalité des droits d'accès aux terres tant urbaines que rurales. Une nouvelle loi sur les propriétés foncières rurales adoptée en juin 2009 permet aussi la reconnaissance de ces droits dans les règles et pratiques coutumières.

7.3.1. Bonnes pratiques en matière d'égalité homme-femme

Éthiopie

S'agissant de protéger les droits des femmes, l'Éthiopie a été un des premiers pays d'Afrique à ratifier la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, comme l'indique la section sur les normes et codes du rapport de pays. La Convention est pleinement intégrée dans la Constitution, toutes les législations requises ayant été promulguées. Le gouvernement a formulé plusieurs lois et politiques pour promouvoir l'égalité des deux sexes. L'Article 35 de la Constitution de la République fédérale démocratique éthiopienne stipule clairement les droits des femmes. Pour surmonter les inégalités entre les sexes, le gouvernement a aussi favorisé l'intégration de cette dimension dans toutes ses politiques et stratégies de développement. La politique nationale sur les femmes éthiopiennes a été formulée et adoptée en 1993 pour relever le défi des inégalités entre hommes et femmes. Des mécanismes institutionnels ont été mis en place à tous les niveaux (fédéral, régional et de district – *woreda*) pour mettre en œuvre cette politique.

Ouganda

Le Parlement ougandais a adopté une loi sur l'égalité des chances afin de remédier à la marginalisation et de gérer la diversité ethnique. La loi vise plus précisément à assurer que tous les groupes du pays sont traités sur un pied d'égalité, que sont éliminées toutes les inégalités et discriminations envers des personnes ou groupes de personnes sur la base de leur origine ethnique, de leur situation socioéconomique, de leur sexe, de leur handicap ou de leur conviction politique. L'Ouganda a aussi inscrit le principe de l'égalité des sexes dans les articles 32 et 33 de sa constitution de 1995 et dans l'article 21 portant sur les libertés générales face aux discriminations. La constitution contient aussi une clause de discrimination positive destinée à corriger les déséquilibres dus aux discriminations interdisant aux femmes de participer effectivement au processus de prise de décisions. L'intention est d'avoir au parlement un siège réservé pour une députée de chaque district, tandis que les femmes sont par ailleurs libres de disputer aux hommes les autres sièges des circonscriptions électorales. S'agissant des conseils locaux, il est prévu qu'un tiers de leurs membres soit des femmes à tous les niveaux.

Nigéria

Chaque gouvernement local a une femme parmi les conseillers (soit en tout 21 femmes). Il y a trois femmes au poste de conseiller spécial. L'objectif est d'avoir 33 % de femmes aux postes de directeurs, de secrétaires exécutifs de l'éducation, de conseils des caisses de retraite, etc.

Mozambique

Le Mozambique occupe le deuxième rang en Afrique pour le nombre des femmes aux parlements nationaux. Celles-ci occupent 38 % des sièges à l'Assemblée nationale. Cette forte représentation féminine s'explique par la ferme volonté de promouvoir l'égalité des sexes à tous les niveaux, même au sein du parti, où des quotas sont réservés aux femmes. Le FRELIMO, parti au pouvoir au Mozambique, a prévu dans sa constitution que des femmes doivent constituer 35% de sa direction.

7.4. Participation du public aux décisions foncières

La participation de la population aux prises de décisions en matière foncière est importante pour assurer sa contribution à la supervision de la gouvernance financière. En même temps que la

transparencedesprisesdedécisions,laparticipation du public est un important principe de bonne gouvernance foncière. À l'évidence, le manque d'informations relatives aux plans et procédures gouvernementaux interdit une véritable participation à la formulation des politiques.

Trop souvent, les propositions présentées aux gouvernements sont ignorées au moment de prendre les décisions et certains membres de l'élite politique sont tout simplement insensibles aux sentiments des populations à la base. Il semble que les fonctionnaires sous-estiment la capacité des gens ordinaires et des organisations de la société civile à contribuer aux décisions de politique économique. Une large participation à la conception des politiques nationales et la transparence des prises de décisions par les gouvernements amélioreraient la conception des programmes, la mise en œuvre des politiques et la durabilité d'une gouvernance performante.

Certains pays ont fait de la participation du public une partie intégrante de leurs programmes de gestion des terres. La Constitution du Kenya de 2010 contient une disposition garantissant la participation du public aux prises de décisions dans le domaine foncier en même temps que la transparence de l'administration des terres. Ce sont là des instruments utiles pour promouvoir la participation des populations à la gouvernance foncière. La législation tanzanienne (loi sur les terres de 1999 et loi sur les terres villageoises de 1999) contient de claires dispositions sur la participation du public à la prise de décisions ainsi que sur la transparence des organes fonciers.

7.4.1. Bonnes pratiques en matière de participation publique

Nigéria

Initiative pour la transparence dans les industries extractives

Le Nigéria a été le premier pays à adopter l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Celle-ci prévoit des vérifications indépendantes des secteurs de production de pétrole et de gaz visant instaurer une culture de transparence et de responsabilité au sein tant des entreprises que du gouvernement. Les résultats des vérifications sont aisément accessibles au public, étant mis en ligne sur le site de l'Initiative. Il est envisagé de faire de même pour les autres secteurs miniers. La responsabilité sociale des entreprises et leurs obligations en vertu de cette initiative devraient contraindre les entreprises opérant dans ces domaines, en particulier dans le delta du Niger, à contribuer beaucoup plus au développement durable de la région. Cela devrait aller au-delà de la durée d'exploitation des gisements de gaz et de pétrole pour garantir le développement durable des endroits où ces ressources sont exploitées. En sa qualité de chef de file de la mise en œuvre de cette Initiative en Afrique, le Nigéria pourrait parrainer la mise en place d'une organisation régionale chargée de l'initiative sous les auspices du MAEP/NEPAD, puisque l'initiative relève vraiment de la bonne gouvernance dans les opérations des industries extractives. Ces industries abondent en Afrique, allant des exploitations de gaz et de pétroles aux mines de métaux précieux (diamants, etc.) à celles de minéraux solides. Une telle initiative au plan régional aiderait l'Afrique à améliorer ses capacités de négociation avec les industries extractives du monde entier et ôterait peut-être l'impression qu'ont certains pays d'Afrique qu'il ne s'agit que d'un autre moyen de contrôler et d'exploiter les ressources stratégiques africaines dans l'intérêt du monde développé.

Afrique du Sud

En Afrique du Sud, les imbizo sont probablement un des meilleurs exemples de gouvernance populaire participative. Il s'agit d'une initiative du gouvernement, permettant des interactions et discussions face à face entre hauts fonctionnaires (jusqu'au Président) dans toutes les sphères gouvernementales (nationale, provinciale, locale) avec le public.

7.5. Règlement des différends et gestion des conflits: cadre juridique, règles d'accès et procédures

Les mécanismes de résolution des conflits qui ont été mis en place sont de nature quasi judiciaire et prennent beaucoup de temps, ils excluent les pauvres et ne tiennent pas en général compte des problèmes entre communautés. Il faudrait appuyer les mécanismes traditionnels de résolution des conflits (CUA-CEA-BAD, 2010). Au Nigéria, par exemple, la Constitution ne reconnaît pas officiellement les chefs traditionnels quoiqu'ils soient généralement reconnus dans leur sphère

d'influence comme dirigeants naturels et légitimes (Huitième Rapport d'évaluation national du MAEP). Cela étant, la plupart des Nigériens vivant en zones rurales n'ont pas accès aux institutions étatiques. Ils considèrent que leurs chefs traditionnels réagissent mieux à leurs préoccupations, ce qui les rapproche encore davantage. Cette proximité est particulièrement importante pour la gouvernance au Nigéria puisque les autorités, tant fédérales que des États, s'en servent en recourant aux chefs traditionnels pour mobiliser le public. Lorsque ces institutions informelles ne sont pas reconnues, elles ne peuvent aider à faire progresser la bonne gouvernance foncière. Dans d'autres pays, des

systèmes ont été conçus pour faire en sorte que le mécanisme de résolution des différends fonciers soit confié à l'institution la plus appropriée. Le panel du MAEP estime que les institutions et les chefs traditionnels devraient être à l'abri de la politique et des manipulations politiciennes et encouragés à se charger des différends dans leurs sphères de compétence (*ibid*).

La Tanzanie est un exemple de pays où le mécanisme institutionnalisé de règlement des différends fonciers incorpore les organes judiciaires et quasi judiciaires. Au niveau le plus bas, où les règles officielles ne sont pas des plus

perfectionnées, le conseil villageois se charge de la médiation des conflits fonciers. Au-dessus, des tribunaux de quartier s'occupent de ces médiations. Si les affaires ne peuvent être réglées, elles sont renvoyées à un tribunal de district responsable des terres et du logement, à la division foncière de la Haute Cour puis finalement à la Cour d'appel. La faiblesse des institutions d'administration foncière et l'inefficacité des mécanismes de résolution des conflits fonciers ont un impact négatif sur la productivité et, en fin de compte, sur le bien-être de l'État et des citoyens (CUA-CEA-BAD, 2010).

7.5.1. Bonnes pratiques en matière de règlement des différends fonciers dans les pays du MAEP

Rwanda

Le Rwanda est le pays du MAEP le plus remarquable par ses bonnes pratiques de règlement des différends. Plusieurs organisations et institutions y ont été mises en place pour prévenir et gérer les conflits. Il y a notamment une Commission nationale d'union et de réconciliation, un Conseil national du dialogue, une Commission nationale des droits de l'homme et les tribunaux *Gacaca*. Pour ces derniers, ce sont les communautés qui élisent leurs juges, personnes considérées comme sages et vénérables, et ce sont tous les adultes de la communauté qui constituent un jury pour leurs pairs. C'est un instrument participatif de gestion des conflits qui renforce les liens communautaires, contribuant ainsi à l'union et à la réconciliation.

Ces tribunaux *Gacaca* qui ont servi à résoudre les conflits issus du génocide de 1994 ont été ensuite dissous. Ce sont maintenant les comités *Abunzi* qui sont principalement chargés de résoudre les différends dans les communautés, y compris ceux concernant les propriétés foncières. Ils sont établis en fonction d'une loi spécifique. Pour promouvoir l'accès universel à la justice, le gouvernement rwandais a reconnu l'importance qu'il y avait à favoriser la résolution des différends au niveau des communautés.

C'est pourquoi ont été créés en 2006 les comités de médiation ou *abunzi*, chargés de la médiation dans certaines catégories de différends entre personnes d'une même communauté. Selon la loi organique 02/2010 du 9 juin 2010 sur l'organisation, la compétence, la juridiction et le fonctionnement de ces comités (qui abroge la loi 31/2006 du 14 août 2006), le comité de médiation est un organe chargé de servir de cadre à une médiation obligatoire avant de renvoyer une affaire à un tribunal de première instance. Comme les *Gacaca*, les *Abunzi* se sont inspirés des systèmes traditionnels rwandais de résolution des différends au moyen de réunions de famille (*inama y'umuryango*). Ce système des *Abunzi* est conçu pour décentraliser le judiciaire, le rendre abordable et accessible. Les communautés élisent des personnes connues pour leur caractère et leur intégrité comme membre des comités. La communauté est ainsi en meilleure position de résoudre les affaires survenant en son sein.

Selon la loi organique 02/2010 du 09/06/2010, plus précisément en son article 2, il y a deux types de comités de médiation, l'un qui est compétent au niveau des cellules et l'autre, appelé comité d'appel, compétent au niveau des secteurs. Ils sont tous deux composés de 12 personnes résidant soit dans la cellule soit dans le secteur en question, personnes connues pour leur intégrité et leurs capacités de médiation.

Ces comités de médiation se chargent de différends concernant des personnes vivant dans la même cellule, une subdivision de la communauté, et qui n'impliquent pas un montant de plus de trois millions de francs rwandais. Il y a deux genres de différends: les affaires civiles et les affaires pénales. Parmi les affaires civiles dont ils doivent traiter, les médiateurs s'occupent notamment de différends fonciers ou concernant d'autres biens immobiliers, de différends relatifs au bétail ou autres biens mobiliers, de ruptures de contrats à condition qu'elles ne concernent pas le gouvernement central, d'assurances et d'autres obligations commerciales, d'affaires de famille autres que celles concernant l'état civil, de successions, etc. Dans tous les cas, l'affaire examinée ne doit pas porter sur un montant de plus de trois millions de francs rwandais, sauf pour le bétail ou d'autres biens mobiliers dont la valeur ne doit pas dépasser un million de francs.

En matière pénale, les médiateurs sont compétents pour des affaires concernant la destruction ou le déplacement de limites de terres et de terrains, toutes sortes de destructions ou de dommages aux cultures, des insultes, des diffamations, sauf dans des cas où ce sont des médias qui sont responsables, des vols de cultures sur pied ou de récoltes, des vols à la tire, le recel de biens volés, des vols ou extorsions commis par des membres d'une même famille (entre conjoints ou descendants au détriment de leurs parents par exemple), des bêtes sauvages ou animaux domestiques appartenant à autrui blessés ou tués non intentionnellement, etc. Dans tous ces cas, le montant concerné ne doit pas être de plus de trois millions de francs rwandais.

Selon une étude des fiches d'appréciation citoyenne faite en 2010 par le Conseil de gouvernance du Rwanda dans tous les districts sur la base d'un échantillon de 3 600, les comités de médiation étaient en tête des instruments de résolution des différends les plus appréciés par comparaison avec d'autres mécanismes mis en place pour faciliter l'accès à la justice. En fait, lorsqu'on leur demande leur niveau de satisfaction des services rendus dans le domaine de la justice, 81,6 % des répondants affirment être satisfaits de la façon dont les comités de médiations résolvent leurs différends, par rapport à 63,4 % pour les tribunaux ordinaires, 48,1 % pour le judiciaire et 18,4 % pour les bureaux d'aide à l'accès à la justice.

Ghana

Le Ghana a reconnu le rôle crucial des chefs traditionnels pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits. Avec l'appui d'organisations non gouvernementales comme la *Ghana Association of Chartered Mediators and Arbitrators*, le gouvernement a récemment mis en place un mécanisme novateur, bien structuré et peu coûteux dans le cadre de son système juridique – appelé *Alternative Dispute Resolution*. Ce mécanisme peut être un outil utile de traitement des différends fonciers qui favorise la bonne gouvernance dans la gestion des ressources.

Burkina Faso

Les mécanismes de gestion des conflits internes au Burkina Faso sont essentiellement administratifs et juridiques. On s'efforce de gérer les conflits au niveau local, à celui des comités, des provinces et des régions. Lorsqu'un conflit survient, le préfet et les services techniques (environnement, agriculture, élevage, sécurité) se réunissent avec des sources d'information, à savoir les chefs ou propriétaires coutumiers, pour tenter une conciliation. Les ministères techniques concernés proposent des mesures pour résoudre le problème, par exemple un droit de passage ou une démarcation de terrains pour le bétail. Il y a aussi des comités de développement villageois qui ont remplacé les comités villageois de gestion foncière et servent de cadre à la gestion des conflits fonciers locaux. Si l'on ne trouve pas de solution au niveau du village, il y a des cours de district dont la compétence se limite aux condamnations d'un montant de moins de 100 000 francs, sauf dans le cas de sanctions pénales. Si le problème persiste, il est renvoyé aux hauts commissaires qui essayent, avec l'aide de services techniques, de le résoudre en allant sur le terrain. Si les parties ne peuvent se mettre d'accord, elles peuvent renvoyer l'affaire à la haute cour de justice.

7.6. Coexistence entre agriculteurs et éleveurs: le cas de deux communautés soudanaises

Un des principaux problèmes de l'Afrique est de réconcilier les besoins en terres des agriculteurs avec ceux des éleveurs pastoraux et autres usagers. Les conflits surviennent plus fréquemment lors des saisons sèches ou dans les périodes de sécheresse prolongée. Ces conflits prennent aussi souvent des tournures politiques, comme ce fut le cas lors de récents affrontements au Kenya. Mais on peut tirer des enseignements de l'expérience de deux communautés — les *Kawahla* (agriculteurs) et les *Gawamba* (éleveurs)—du village de Gereigikh de l'État du Nord Korfodan (Soudan) et des Dinka et Misseriya d'Abyei, qui ont appris à coexister, offrant ainsi un exemple utile. Les agriculteurs se sont rendu compte que, lorsque le bétail pâture dans leurs champs, leurs bouses constituent un excellent engrais pour les cultures dont elles

améliorent la productivité. Ils en autorisent donc l'accès aux éleveurs à des moments convenus. Les deux communautés ont maintenant développé des relations symbiotiques: ils ont des relations sur les marchés pour la fourniture de fumier et de main-d'œuvre et ils s'achètent leurs produits les uns aux autres. En cas de sécheresse, les agriculteurs vendent de l'eau aux éleveurs. Ceux-ci fournissent aux agriculteurs des produits laitiers tandis que les agriculteurs leur fournissent des produits agricoles.

Il y a toujours des risques que surviennent des conflits, en général lorsque des animaux broutent dans champs de cultures ou autour de points d'eau partagés. Mais les communautés s'en chargent parce que leur système tribal, laissant aux chefs traditionnels le soin d'arbitrer les conflits, est bien implanté dans ces régions. Par ailleurs, les chemins de transhumance, par lesquels les

éleveurs font passer leurs animaux au travers des terres cultivées vers d'autres parties du pays à la recherche de pâturage et d'eau, sont reconnus et protégés. D'autres pays d'Afrique pourraient tirer des enseignements utiles de ces expériences. Cette coexistence permet de diminuer les différends et les communautés peuvent ainsi se consacrer à des activités plus rentables de développement socioéconomique.

7.7. Enregistrement des biens fonciers

L'enregistrement des biens fonciers est considéré comme indispensable à une gestion efficace des terres, mais dans la plupart des pays d'Afrique, l'occupation des terres obéit à un régime coutumier ou à un système informel. Les terres ne sont pas enregistrées officiellement. Même dans des cas où il serait possible de délivrer des titres fonciers, les propriétaires n'en ont pas fait la demande. C'est pourquoi les enseignements tirés de bonnes pratiques dans certaines parties de l'Afrique sont importants pour éclairer le reste du continent.

7.7.1. Bonnes pratiques en matière d'enregistrement des biens fonciers

Éthiopie

L'Éthiopie peut servir d'exemple de bonne pratique puisqu'en l'espace de deux ou trois ans, le pays a enregistré la majeure partie des terres rurales grâce à une procédure rapide et relativement peu coûteuse. En 1997, un décret fédéral a transféré la responsabilité de la politique foncière aux régions. Dans ce cadre, chaque village élit un comité chargé de l'administration et de l'utilisation des terres et responsable de l'enregistrement des parcelles, ce qu'il fait sur le terrain, en présence des voisins, pour augmenter la transparence et réduire les possibilités de manipulation ou d'erreur. Une fois les résultats examinés en public, les ménages reçoivent un titre préliminaire identifiant leur propriété, que suit un titre foncier officiel portant une photo des propriétaires et un emplacement pour dessiner la carte de leur propriété. Ce programme a permis d'enregistrer en très peu de temps 20 millions de parcelles appartenant à environ 5,5 millions de ménages. Le coût pour le premier enregistrement (y compris la délivrance du titre) est d'environ 1 dollar des États-Unis pour une parcelle. Utiliser le système GPS pour ajouter les coordonnées spatiales des parcelles coûterait environ 1,5 dollar par parcelle. C'est là une référence utile pour d'autres pays d'Afrique qui indique que des problèmes d'ordre technique ne suffisent pas à expliquer la lenteur de la mise en œuvre de nouvelles lois et réformes.

Ce cas de l'Éthiopie illustre aussi, compte tenu de l'immensité de ce premier enregistrement et de son impact positif, que des problèmes techniques ou un manque de ressources ne suffisent pas à expliquer le fait qu'aucun pays africain ou presque n'ait réussi à mettre en pratique les aspects novateurs de récentes réformes juridiques. Il semble que les raisons qui s'opposent essentiellement à la délivrance massive de titres fonciers aux occupants actuels soient plutôt d'ordre politique. Une volonté politique permettrait d'enregistrer les droits fonciers à grande échelle et à un coût abordable en Afrique, ce qui aurait des avantages significatifs, même à court terme (Deininger; 2007).

Madagascar

L'exemple de l'Éthiopie peut être complété par celui de Madagascar où depuis 2005 le gouvernement utilise les systèmes locaux de gestion des terres pour en assurer l'enregistrement des biens fonciers en zone rurale. Auparavant, il fallait faire 300 km pour obtenir un titre foncier et cela prenait sept ans. Les communautés locales ont maintenant un guichet foncier chargé de reconnaître les droits de propriété privée par la délivrance d'un certificat foncier. Tout cela se fait localement. Il ne faut maintenant plus que trois mois pour obtenir ce titre dont le coût est passé de 500 à 24 dollars des États-Unis. Le certificat peut être délivré 12 fois plus vite. Il va être introduit dans les zones urbaines avec l'aide d'ONU-HABITAT. (CUA-CEA-BAD, 2010).

7.8. Conclusion

Les bonnes pratiques dans les domaines de la décentralisation, de la parité homme– femme, de gouvernance plus ouverte, consultative et transparente influent positivement sur la gouvernance foncière. Les bonnes pratiques illustrées se fondent sur la participation populaire à la prise de décisions, des mécanismes de règlement des différends, l'intégration de l'égalité

des sexes, la transparence des institutions et un enregistrement des titres fonciers et leur délivrance à moindre coût. Chaque pays pourrait s'efforcer d'appliquer, en plus de celles qui viennent d'être citées, de bonnes pratiques dans divers domaines de gouvernance foncière, afin que les citoyens puissent tirer le meilleur parti possible de leurs terres à peu de frais.

8. Concevoir un cadre MAEP de suivi de la gouvernance foncière

8.1. Introduction

Les présentes orientations ont été formulées compte tenu des Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique et de la Déclaration de l'Union africaine sur les questions foncières. En vertu de cette dernière, les États membres se sont engagés à entreprendre plusieurs activités garantissant la bonne gouvernance des questions foncières. Il s'agissait notamment de mettre en place des mécanismes de suivi et de compte rendu régulier des progrès accomplis dans ce domaine. Les Cadre et principes directeurs décrivent la façon dont le secteur foncier doit jouer son rôle dans le développement et insistent sur la nécessité d'une vision commune à toutes les parties intéressées d'une politique foncière globale et coordonnée, facteur essentiel pour le développement national.

Le document souligne que tout progrès exige la mise en place de systèmes de suivi et de mécanismes de formulation et d'exécution de politiques foncières qui permettront aux gouvernements africains de tirer les enseignements des réussites et des échecs et d'ajuster leurs politiques foncières nationales en temps opportun.

D'autres directives, conventions et protocoles ont également été pris en compte: les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale; la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique.

8.2. Cadre du MAEP d'examen de la gouvernance foncière

Question de gouvernance	Critères d'évaluation
1 Volonté d'élaborer une politique foncière	• Les politiques foncières appuient toute une gamme d'objectifs politiques et socioéconomiques, notamment la prévention des conflits. • Les politiques foncières favorisent une résolution rapide et efficace des conflits grâce à des mécanismes de gestion des différends acceptables pour tous. • Élaboration de mécanismes de suivi et d'évaluation de l'exécution des politiques et lois foncières nationales.
2 Intégration des questions foncières dans les processus décisionnels	• La bonne gouvernance repose sur les principes d'inclusion et de transparence. • Les structures régissant l'accès aux terres, le contrôle et la gestion des biens fonciers consolident la démocratie dans la gouvernance foncière • La déconcentration du pouvoir de gestion foncière et la décentralisation des services fonciers au profit des autorités foncières locales sont favorisées • La corruption et l'inefficacité sont dénoncées et combattues à tous les niveaux de l'administration foncière, compte tenu des études telles que celles menées par Transparency International, etc. • Les politiques foncières sont intégrées aux stratégies de gestion des ressources naturelles et aux programmes de réduction de la pauvreté • La pleine participation des acteurs locaux, dont la société civile, aux processus d'élaboration et d'exécution des lois et des politiques foncières en tant que droit foncier indispensable.

Question de gouvernance	Critères d'évaluation
3 Légitimité des régimes fonciers autochtones	• Les politiques foncières visent à éliminer les vieilles rigidités liées aux structures et systèmes traditionnels qui les rendent souvent discriminatoires envers les femmes, ainsi qu'à améliorer les régimes fonciers autochtones. • Les politiques foncières reconnaissent que le rôle des administrations/ institutions de gestion foncière communautaires est aussi important que les structures de l'État. • Les mécanismes traditionnels de résolution des différends sont reconnus, puisqu'ils sont plus accessibles aux pauvres et autres groupes marginalisés de la société. • Les politiques foncières assurent l'interface nécessaire entre les systèmes étatiques et les systèmes autochtones, s'agissant en particulier de certifier les droits fonciers, de donner des moyens d'action aux institutions décentralisées en matière d'administration foncière et de gestion des terres comme ressources au niveau local. • La politique foncière permet des innovations comme l'établissement de cadres statutaires pour documenter et codifier les régimes fonciers informels.
4 Renforcement des droits fonciers des femmes	• Les droits fonciers des femmes sont renforcés avec divers mécanismes, dont l'adoption de lois permettant à celles-ci de faire respecter leurs prétentions foncières dûment étayées, qu'elles soient mariées ou non. • Les femmes sont également habilitées à hériter et à léguer des terres. • Les terres de conjoints sont enregistrées en copropriété et les femmes sont encouragées à participer aux structures d'administration foncière. • Les droits fonciers des femmes figurent dans le domaine public des droits de l'homme pour faire en sorte qu'elles en bénéficient pleinement. • Les conventions internationales relatives aux femmes sont ratifiées et intégrées dans des lois.
5 Améliorer l'accès aux terres grâce à la réforme des régimes fonciers	• L'État sécurise l'accès aux terres en instaurant diverses formes d'occupation pour faciliter les chances économiques et assurer la sécurité des moyens de subsistance pour l'ensemble des utilisateurs des ressources foncières. • Les réformes des régimes fonciers visent à améliorer et à sécuriser l'accès aux terres des groupes vulnérables, en particulier les femmes, qui constituent la majorité des pauvres en zones rurales comme urbaines. • Les États font en sorte que les politiques foncières soient réalisées (par exemple les objectifs de sécurité de l'occupation, d'accès équitable aux terres et de réduction des conflits).
6 Maintenir l'équilibre entre les priorités en faveur des pauvres et les orientations axées sur les marchés	• Les stratégies de développement foncier favorables aux pauvres sont harmonisées avec les choix axés sur le marché. • Les questions foncières sont intégrées aux stratégies de réduction de la pauvreté. • Les États font en sorte que les politiques de développement des terres axées sur le marché n'exposent pas les groupes vulnérables, en particulier les femmes, à être encore plus marginalisées du fait des spéculations et du coût des transferts fonciers.
7 Préciser les droits de propriété dans l'agriculture	• Les systèmes des droits de propriété des terres et de leur utilisation sont élucidés pour toutes les formes de production agricole et toutes les personnes concernées, comme les agriculteurs, en particulier les femmes, et les investisseurs commerciaux locaux ou étrangers. • L'accès aux terres est sécurisé par des régimes fonciers qui garantissent le rendement des investissements à court et moyen terme.

Question de gouvernance		Critères d'évaluation
8	Promotion de l'élaboration de systèmes et de marchés de transferts des droits de propriété foncière	• Création d'un environnement favorable aux transferts ou échanges de droits fonciers, soit officiellement par des transactions documentées ou de façon informelle grâce à des arrangements au sein de familles ou des communautés. • Élaboration de solides systèmes de transferts des droits fonciers pour multiplier les possibilités d'acquérir des terres • L'État favorise les infrastructures de services de soutien, en particulier les crédits à bon marché, pour permettre à divers groupes de tirer pleinement parti du marché
9	Besoins de terres pour une urbanisation durable et autres utilisations	• L'État fait en sorte que soient correctement traités les dédommagements pour pertes de terres, réinstallations de personnes déplacées, les réparations pour dommages environnementaux et les partages de recettes résultant des opérations d'investissements. • Les droits fonciers des habitants des installations urbaines informelles sont respectés
10	Réforme des systèmes de réalisation des droits fonciers	• Les systèmes de réalisation des droits fonciers, à savoir tous les processus de vérification, de démarcation, d'arpentage, d'enregistrement et de documentation des droits fonciers et le suivi systématique des transactions foncières sont redynamisés et correctement financés. • Les systèmes de réalisation des droits fonciers bénéficient d'améliorations techniques, notamment par la mise en place de systèmes informatisés d'information foncière, afin de les accélérer et de les faciliter. • Les partenariats public-privé sont favorisés en matière de réalisation des droits fonciers, afin de débarrasser la prestation des services de l'emprise de bureaucraties complexes de l'État.
11	Réforme des institutions de gouvernance foncière	• Les lois et institutions chargées des terres sont harmonisées avec les structures et institutions juridiques existantes régissant les autres aspects de ces ressources, comme l'eau et l'environnement. • Les politiques foncières évitent la fragmentation et le chevauchement d'autorités et de responsabilités dans la gouvernance foncière qui se sont traduits par la concurrence et de graves conflits non seulement entre ministères et institutions, mais aussi entre autorités centrales et locales. • L'État fait en sorte que les institutions responsables de la gouvernance foncière, y compris celles des terres lui appartenant, opèrent de façon transparente et efficiente, qu'elles sont harmonisées et que leurs mandats respectifs sont rationalisés. • La décentralisation des institutions est favorisée pour faciliter la délégation de pouvoirs de prise de décisions et d'autorités aux communautés locales et autres parties intéressées. • Il est remédié au manque de capacités des institutions gouvernementales chargées de la gestion des terres.

Les États membres doivent évaluer l'efficacité de l'utilisation de leurs ressources afin de savoir si celles mobilisées pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique foncière ont été utilisées à bon escient, à savoir pour obtenir des résultats satisfaisants à moindres frais. Ils doivent aussi vérifier si cette politique est pérenne. Il s'agit ici de vérifier si les avantages tirés de la mise en application de cette politique foncière sont

durables et peuvent servir de base à de nouvelles réformes agraires.

La gouvernance foncière doit être vraiment participative. Toutes les parties intéressées doivent y être associées dès les premières étapes. Tout doit être fait dans ce sens, même si c'est le gouvernement qui conduit le processus. L'administration foncière doit aussi être suffisamment transparente pour éviter les risques

de corruption et des irrégularités. Il doit y avoir des mécanismes systématiques et adéquats de communications et de réactions. Les indicateurs devraient pouvoir s'adapter aux spécificités spatio-temporelles et géographiques.

8.3. Suivi

Parallèlement au cadre établi, il faut mettre en place un bon système de suivi permettant de déterminer la cohérence ou logique globale de la politique foncière. Cela inclut trois principaux éléments: i) la cohérence interne, c'est-à-dire la compatibilité des principales composantes du cadre de bonne gouvernance (droits coutumiers/droits statutaires, objectifs de conservation/objectifs économiques); ii) la cohérence intersectorielle, c'est-à-dire la compatibilité et la conformité entre les principaux secteurs impliqués dans la gouvernance foncière (forêts, eaux, pêches, agriculture, élevage, mines, aménagement urbain); et iii) la cohérence interrégionale, c'est-à-dire la mesure dans laquelle il existe une convergence entre les politiques foncières nationales et les processus et politiques régionales.

8.4. Nécessité d'obtenir des réactions

D'après l'expérience acquise dans d'autres initiatives, sans réactions régulières et systématiques sur les réussites, les échecs, les blocages au niveau des institutions, il n'est pas possible d'intervenir pour remédier efficacement en réajustant l'ensemble du système. Ces réactions doivent être systématiquement consignées et distribuées à toutes les parties intéressées. Pour des groupes importants, les séminaires et ateliers sont des moyens adéquats de communication, tandis que les rapports accompagnés de recommandations précises sont préférables pour les décideurs. Des tables rondes intersectorielles peuvent aussi servir pour partager des observations.

8.5. Conclusion

Dans l'ensemble, le rapport s'est penché sur les questions de gouvernance foncière dans les pays membres du MAEP. L'importance de la bonne gouvernance dans le secteur des services fonciers ya été soulignée. Il en ressort clairement que la

mauvaise gouvernance pourrait promouvoir les inégalités, permettant aux riches de bénéficier de possibilités de s'enrichir encore plus tandis que les pauvres perdent leurs droits aux terres et aux ressources communes telles que les forêts et les pâturages communaux. Tous les pays examinés ont pris des initiatives pour lutter contre la pauvreté et l'insécurité croissante des droits fonciers, pour résoudre les conflits, améliorer la gouvernance foncière et en assurer l'équité et la transparence. Tout en étant conscients des avantages de l'enregistrement des biens fonciers, les pays n'ont pas réussi à mener des programmes permettant de concrétiser ces avantages sur une échelle suffisamment importante pour offrir des choix à la majorité pauvre.

Tenant compte du fait que les gouvernements entendent encourager une exploitation des terres porteuse de développement économique, les rapports du MAEP éclairent les problèmes de propriété et d'acquisition de biens fonciers dus à la complexité des régimes fonciers existants, dont la solution exige de longues négociations avec de nombreux acteurs. Ce qui complique la situation, c'est l'inefficacité des systèmes d'administration foncière qui créent des problèmes au sujet des titres fonciers. La question de l'accès aux terres est signalée comme étant de nature transversale et devant donc être prise en charge de façon globale par les gouvernements.

Il faudrait travailler sur les principes directeurs de gouvernance foncière pour en assurer l'harmonisation dans toute l'Afrique. Un tel cadre permettrait de garantir la sécurité des droits fonciers, en particulier (mais pas seulement) pour les utilisateurs individuels des terres coutumières. Il permettrait aussi d'inverser la tendance de la plupart des pays à être à la traîne dans la mise en application des instruments internationaux et régionaux. Il faudrait prendre des mesures pour que ces principes directeurs soient parfaitement respectés par tous les États membres.

Références bibliographiques

Alden-Wily, L. (2011). *Global Land Rush*. Communication faite à la Conférence internationale sur l'accaparement des terres à l'échelle mondiale, 6-8 avril 2011, organisée par Land Deals Politics Initiative (LDPI), en collaboration avec le Journal of Peasant Studies et accueillie par Future Agricultures Consortium à l'Institut des études de développement de l'Université du Sussex.

Alden-Wily, L. (2012). *Customary Land Tenure in the modern World: Rights to Resources in Crisis: Reviewing the Fate of Customary Tenure in Africa Briefs 1-5*, Rights and Resources Institution Washington DC, USA.

Anseeuw, W., L. Alden Wily, L. Cotula, et M. Taylor (2012). *Land Rights and the rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, ILC, Rome.

Ashton, P.J.(2005). *The Role of Good Governance in Sustainable Development: Implications for Integrated Water Resource management in Southern Africa*. Document présenté au International Symposium on Eco system Governance, Kwa Maritane, Afrique du Sud.

Consortium UA-CEA-BAD (2011). *Policy in Africa: Key Messages and Recommendations*, février

Consortium UA-CEA-BAD (2010). *Land Policy in Africa: Eastern Africa Regional Assessment*.

Augustinus, C et K. Deininger (2006). *Innovations in Land Tenure, Reform and Administration in Africa*, in CAPRI, *Land Rights for African Development: From Knowledge to Action*, CAPRI, PNUD, ILC.

Bénin, Rapport intérimaire; 2008/2009

Bomuhangi, A., Cherly Dosset Ruth Menzen-Dick (2011). "Who owns Land? Perspectives from Rural Ugandans and implications for Land Acquisitions", IFPRI Document de travail 01136, l'Institut

international de recherche sur les politiques alimentaires.

Cotula, L., Camila Toulmin et Ced Hessel (2004). *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of Experience and Emerging Issues*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres.

Cotula, L., S. Vermeulen, R. Leonard, et J. Keeley (2009). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa?* Londres et Rome: Institut international pour l'environnement et le développement /Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture/Fonds international de développement agricole et Programme alimentaire mondial.

Deininger, Klaus (2007). Voir: <http://www.isnie.org/assets/files/papers2007/deininger.pdf>

Deininger, Klaus et Raffaella Castagnini (2006). Incidence and impact of land conflict in Uganda. *Journal of Economic Behaviour & Organisation*, 60.

East African Bribery Index 2011

CEA (2009). CEA, Rapport sur la gouvernance en Afrique: Oxford University Press.

FAO (2007). *Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres*, FAO, Études sur les régimes fonciers 9, Rome.

FAO (2012). Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

Fitzpatrick, D. (2005). Best Practice Options for the Legal Recognition of Customary Tenure, *Development and Change* 36, no. 3.

- Global Dry lands Initiative (2003). *Land Tenure Reform and the Dry lands*. Nairobi, PNUD.
- Gouvernement du Kenya (2009). *Sessional Paper No. 3 of 2009 on National Land Policy*, Ministry of Lands, Nairobi <http://ww2.unhabitat.org/campaigns/tenure/documents/UrbanLand4AllSmallpdf.pdf>
- FIDA (2006). *Land Tenure Security for Poverty Reduction in Eastern and Southern Africa*. Rapport de l'atelier, Kampala, 27-29 juin 2006, voir http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/ifad_land_tenure_security_esa_workshop_report.pdf
- Kipuri, N. et Sorensen C (2008). *Poverty Pastoralism and Policy in Ngorongoro*, ERETO, NPP (Gouvernement de la Tanzanie).
- Kituyi M. (2011). Citizen Views on Governance Reforms in Kenya: A Pre-Review Mission Report, gouvernement du Kenya, MAEP
- LRRRI (HAKIARDHI) (2011). Investigative Report on Bio-fuel Investments, voir: www.hakiardhi.org accessed 21 January 2012.
- Mabikke, Samuel B (2011). Escalating Land Grabbing in Post-conflict Regions of Northern Uganda: A Need for Strengthening Good Land Governance in Acholi Region. *LDPI Conférence internationale sur l'accapement des terres à l'échelle mondiale (6-8 avril 2011)*, IDS Université du Sussex. Land Deal Politics Initiative.
- McAuslan, P. (2006). Legal Pluralism as a Policy Option: Is it Desirable? Is it Doable?, CAPRI, *Land*
- Ouganda, Ministère des terres, du logement et de l'urbanisme (2011). The Uganda National Land Policy. Final Draft, Kampala.
- Mukandala I.M. (2008). An Evaluation of the Effectiveness of Rural Land Title Certification Programme in Tanzania: The Case of Mbozi District, Mbeya Region, MSc (Real Estate) Dissertation, Ardhi University.
- Orapan&Srisawalak(2008). Good governance and natural resources tenure in South East Asia region: Land Tenure Working Paper 4.
- Oxfam (2010). Report on the Regional Land Grabbing Workshop Lukenya Getaway, Nairobi, Kenya, 10 – 11 juin 2010, Oxfam – Horn East and Central Africa June 2010, Oxfam website.
- Oxfam (2011). *Land and Power The growing scandal surrounding the new wave of investments in land* www.oxfam.org/grow vu le 21 janvier 2012.
- Palmer R. (2011). Land Grabbers of the World Unite. ILC website.
- Payne, G. & Tehrani, E. (2006). Between a Rock and a Hard Place – Negotiating a Space for the
- Poor in Expanding Cities, FIG Commission 7, 255-64.
- Rights for African Development*, 9-10. http://www.capri.cgiar.org/pdf/brief_land-03.pdf.
- Sylla, Oumar (2010). Land and Property Disputes impeding return of and reintegration, *Forced Immigration Review*, No. 36, pp. 18-19.
- Sylla, Oumar (2011). Clarifying land rights in Eastern DR Congo, post-Conflict, document préparé pour la Conférence de la Banque mondiale sur la terre et la pauvreté, avril 2011.
- HCR (2009). Land Property Workshop for Refugees and IDPs in Eastern DRC, Final Report.
- CEA (2009). Rapport sur la gouvernance en Afrique II: Oxford University Press.
- ONU-HABITAT (2004). *Urban Land for All*. Nairobi.
- Wacha, Joe et Wilfred LamonyJwee (2011). Judge Orders Madhavanito Answer for Fraudulent Amuru Land Transaction. *Uganda Radio network*. August 8. voir: <http://ugandaradionetwork.com/a/story.php?s=32758&PHPSESSID=632737c43a014090a488d147140b3432>.

Mouvement mondial pour les forêts tropicales (2009). Uganda: BIDCO oil palm plantation expansion will further put at risk communities livelihoods. juin.voir: <http://www.wrm.org.uy/bulletin/143/Uganda.html>.

Rapports de pays du MAEP

Rapport du MAEP sur l'Algérie no 4, juillet 2007

Rapport du MAEP sur le Bénin, no 6, janvier 2008

Rapport du MAEP sur le Burkina Faso no 9, mai 2008

Rapport du MAEP sur l'Éthiopie, janvier 2011

Rapport du MAEP sur le Ghana, juin 2005

Rapport du MAEP sur le Kenya, mai 2006

Rapport du MAEP sur le Lesotho no 12, mai 2009

Rapport du MAEP sur le Mali

Rapport du MAEP sur Maurice no 10, juillet 2010

Rapport du MAEP sur Mozambique Rapport MAEP no 11, mai 2009

Rapport du MAEP sur le Nigéria no 8, juin 2008

Rapport du MAEP sur l'Afrique du Sud

Rapport du MAEP sur la Tanzanie, juillet 2009

Rapport du MAEP sur l'Ouganda no 7, mai 2008

