



# L'état des droits foncier des communautés en Afrique

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

Décembre 2016

# Rapport préparé pour le Réseau Africain des Droits des Communautés

## Rédigé par:

Téodyl Nkuintchua

## Avec les contributions de:

Judy Adoko

Samuel Mensah Mawutor

Mohamadou Habibou Kanoute

Ali Kaba

Alain Traore

Maixent Fortunin Agnimbat Emeka

Felicien Kabamba and Serge Ngwato

Rita Uwaka

Liz Alden Wily

## Date de parution :

Décembre 2016

Ce rapport a été bénéficié des contributions techniques et financières du Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), L'Initiative des Droits et Ressources (RRI), FERN and Department of International Development (DFID).



## Remerciements

Des juristes, des sociologues, des anthropologues et des politologues expérimentés d'ONG se sont associés pour examiner l'Index, mener la phase pilote et rédiger le rapport. Permettez-nous de nommer et de remercier **Judy Adoko** (Land Equity Movement of Uganda ou LEMU - Ouganda), **Samuel Mensah Mawutor** et **Elvis Oppong Mensah** (Civic Response - Ghana), **Amadou Cheikh KANOUTE** et **Mohamadou Habibou KANOUTE** (Institut panafricain de recherche, de formation et d'action pour la Citoyenneté, la Consommation et le Développement en Afrique ou CICODEV - Sénégal), **Constance Teage**, **James Otto** et **Ali Kaba** (Sustainable Development Institute ou SDI - Libéria), **Alain Traore**, **Dalla F. Charles** et **Pioupare Françoise** (Plate-forme de plaidoyer genre, changements climatiques et tenures foncières et forestières ou TENFOREST -Burkina Faso), **Maixent Fortunin Agnimbat Emeka** et **Dieuvel Steve Ata** (Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme ou FGDH -Congo), **Felicien Kabamba** et **Serge Ngwato** (Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité ou CODLET -RDC) et **Rita Uwaka** (Environmental Rights Action ou ERA -Nigéria).

Tous les membres de l'ACRN ont approuvé cette initiative dès le début. Mais nous sommes encore plus reconnaissants à ceux qui ont pris un peu de leur temps précieux pour examiner l'index, faire des observations sur le rapport et assurer sa large diffusion dans leurs pays respectifs. Nous pensons notamment à **Samuel Nguiffo** and **Robinson Djeukam** (Cameroun), **Protet Ondo Essono** (Gabon), **Kyeretwie Opoku** (Ghana) et **Silas Siakor** (Liberia). Enfin, nous remercions notre africaine d'honneur, Liz Alden Wily, qui nous a aidé à développer l'idée de l'index depuis le début et a fermement soutenu le principe selon lequel les questions foncières africaines doivent être gérées par des africains et d'un point de vue local. Merci, Liz. Saskia Ozinga, notre fervente partisane, nous a également encouragés.

# Préface

Les communautés rurales en Afrique sont très préoccupées. Des millions de personnes ne savent toujours pas si leurs droits fonciers sont garantis ou non, en particulier leurs droits à leurs forêts et pâturages extra-agricoles. Pendant des décennies, les communautés rurales ont été informées que leurs droits coutumiers ne sont pas considérés comme des droits de propriété et ne sont donc pas protégés. Leurs terres peuvent être saisies à volonté. Les communautés ont surtout peur de la flambee actuelle des allocations de terres à grande échelle. Leurs terres seront-elles les prochaines? Que peuvent-elles faire pour empêcher que leurs terres soient saisies? Leurs gouvernements les soutiendront-elles ou diront-ils qu'elles n'ont pas de droits fonciers parce qu'elles n'ont aucun document pour prouver la propriété?

En même temps, les communautés rurales en Afrique manifestent un intérêt accru quant à leur sort. Elles ne se sentent plus si isolées. Beaucoup ont accès à Internet, même dans les zones reculées. Elles s'informent sur les pays frères du continent où les populations rurales bénéficient davantage de sécurité foncière juridique qu'elles. Elles veulent s'engager à changer la situation dans leurs propres pays.

Le Réseau africain des Droits des Communautés (ACRN) comprend environ 40 ONG qui travaillent sur ces questions. Ces ONG, et les communautés avec lesquelles elles travaillent, veulent en savoir plus. Elles veulent acquérir des connaissances. Elles veulent avoir des faits et des chiffres sur d'autres pays à portée de la main afin de faire pression sur leurs responsables politiques et décideurs. Elles ne veulent pas être écartées sous prétexte que la situation actuelle est bonne pour les affaires et qu'elles ne devraient pas se plaindre puisque des emplois seront créés si elles cèdent leurs terres au profit des intérêts commerciaux. Par ailleurs, elles ne veulent pas attendre et ne rien faire pour elles-mêmes tandis que leurs gouvernements prétendent qu'ils maîtrisent la situation.

L'Index de Transparence des Systèmes Fonciers Communautaires en Afrique (ACLTI) a été élaboré sur la base de ces besoins. En premier lieu, il instaure un système par lequel des informations précises sur l'état de la plupart des droits fonciers ruraux à travers le continent peuvent être recueillies. Les faits et les conclusions seront mis à jour tous les trois ans. Ils seront largement diffusés, notamment dans les communautés rurales. Deuxièmement, cette initiative permettra d'établir des connexions à travers toute l'Afrique, sur les questions des droits fonciers communautaires, grâce à l'application de l'Index qui renforcera l'engagement panafricain à résoudre un problème commun à tous – le faible statut des droits fonciers coutumiers/communautaires.

## Pourquoi un Index et en quoi est-il différent?

Cette initiative comporte plusieurs innovations:

**La première innovation** est que l'ACLTI est une initiative propre à l'Afrique avec ses racines dans les communautés rurales. L'ACRN comprend des ONG actives aux niveaux local et national dans leurs pays respectifs. L'idée de l'index a évolué grâce aux réunions de ces ONG tenues sur une période de quatre ans, à travers leur analyse commune des problèmes, et grâce à l'engagement fort à aider les communautés rurales à mieux garantir leurs droits fonciers. Il ne s'agit pas d'un projet initié par des bailleurs de fonds. Il émane des africains qui travaillent en Afrique sur des préoccupations africaines avec leurs communautés rurales.

**La deuxième innovation** est que cette initiative vise à impliquer les communautés touchées dès le départ. Beaucoup d'informations sont collectées sur les questions foncières par des universitaires, des ONG internationales et d'autres, mais l'on ne tient pas souvent compte du contexte local, ni des points de vue des personnes touchées. L'ACLTI propose une approche beaucoup plus portée par la

base. Il implique des organisations locales qui ont des liens solides dans les communautés rurales, qui collectent des informations sur le terrain et partagent avec ces mêmes communautés les résultats des évaluations techniquement plus complexes du statut juridique de leurs droits.

**La troisième innovation** est que l'index adopte une approche comparative entre les pays. Les réalités et les stratégies des pays sont comparées. L'intention d'étendre la portée du réseau à toute l'Afrique est intégrée dans l'approche. Cela va prendre du temps, mais l'orientation ne fait pas de doute.

**La quatrième innovation** est que l'index permet aux ONG qui y participent de se rencontrer, d'apprendre les unes des autres et de se soutenir mutuellement dans leur plaidoyer en vue du renforcement de la protection des droits fonciers communautaires. Il s'agit de parler d'une seule voix face aux crises qui touchent un, plusieurs ou tous les pays membres.

**La cinquième innovation** est que l'index envisage d'établir des liens entre différentes communautés au sein des pays et entre les pays dans le but de renforcer l'acquisition des connaissances. Une **liste des communautés africaines**, comprenant les communautés avec lesquelles chaque ONG travaille, sera élaborée. Elle permettra d'établir progressivement des liens entre les communautés au sein et entre les pays sur les questions foncières qu'elles partagent. Le moment venu, l'initiative trouvera le moyen de réunir les représentants des communautés afin de discuter des préoccupations spécifiques.

**La sixième innovation** est que, bien qu'étant une initiative africaine, elle collabore étroitement avec des initiatives régionales, continentales et mondiales. Des représentants de l'ACRN ont rencontré des experts de l'Initiative sur les Politiques Foncières de l'Union africaine et des Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable des régimes fonciers. Ils ont présenté leurs intentions aux forums mondiaux et sont des parties prenantes de l'Appel Mondial à l'Action pour la Sécurisation Foncière des Terres communautaires. De manière pratique, l'ACRN travaille aussi en étroite collaboration avec des initiatives comme LandMark afin de s'assurer que ses informations trouvent une place dans sa comptabilité globale. Des liens avec d'autres initiatives complémentaires seront établis, notamment Land Matrix, GLII (l'Initiative mondiale sur les indicateurs fonciers) et Land Portal. Les résultats de l'ACLTI seront aussi mis à la disposition des gouvernements et des organismes d'élaboration des politiques afin d'aboutir à de meilleures politiques et lois, et une meilleure mise en œuvre de ces lois en faveur des droits fonciers communautaires.

Nous (ACRN) sommes au début de cette initiative. Dans ce rapport, vous trouverez toutes les informations sur la façon dont nous nous sommes réunis, avons pris des décisions et testé nos idées dans 8 pays quant aux indications d'appui positif et négatif pour les droits fonciers coutumiers/communautaires. Vous verrez notre analyse de l'état actuel de la protection juridique des terres communautaires et des réalités dans la pratique. Certains résultats peuvent être remis en question car les résultats pilotes sont basés sur des travaux que les ONG qui ont contribué souhaiteraient elles-mêmes améliorer. Nous attendons avec impatience vos suggestions. Vous trouverez aussi la liste des leçons apprises et les modifications que nous avons apportées à la suite de cette phase pilote. Nous présentons notre plan d'action dans l'espoir de voir l'index appliquer de manière cohérente à travers le continent.

Vous trouverez notre plan sur comment les informations seront envoyées par les ONG à ceux qui comptent le plus - la famille ordinaire tributaire des terres, qui dépend de sa petite plantation et de la propriété partagée des forêts locales, des pâturages et des eaux avec d'autres membres de sa communauté. Cette dépendance ne se limite pas aux moyens de subsistance. L'attachement à la terre et le sentiment d'appartenance à une région particulière, ainsi que le sentiment que la terre est le « chez soi » constituent des aspects essentiels de l'identité et de la survie d'une communauté socio-culturelle. Il s'agit d'un attribut dans lequel l'Afrique excelle. Bien que des personnes fassent de plus en plus d'efforts pour se mettre en avant et ou mettre en avant les membres de leur famille, lorsqu'il s'agit de terre et de ressources que les communautés possèdent et utilisent traditionnellement en commun, la collaboration s'avère nécessaire et utile.

Ce rapport a été écrit de façon à permettre une lecture facile, sans ornements académiques à l'instar des notes de bas de page ou des références. Par ailleurs, nous nous sommes assurés que vous ne serez pas déçu(e) ou rempli(e) de doutes à la fin. Toutes les informations qu'il contient ont été soigneusement vérifiées. Cependant, cela ne signifie pas qu'il est dépourvu d'erreurs ou d'interprétations erronées. Par conséquent, votre contribution sera vivement appréciée non seulement en raison de votre capacité à initier et à stimuler des réformes, mais aussi parce que *vous* pouvez aider l'ACRN et ses ONG membres à accroître leurs connaissances sur les questions relatives aux droits fonciers, et sur cette initiative.

Bienvenue au premier rapport de l'index des systèmes fonciers communautaires en Afrique! Nous nous lançons dans l'aventure.

## Résumé exécutif

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

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

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

## Résultats

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

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

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



tissements à grande échelle autorisés par les institutions centrales ou même locales, en particulier les projets miniers qui semblent être considérés comme supérieurs à tous les autres.

8. Bien que les institutions centrales soient généralement en place et fonctionnelles, les institutions locales - là où elles existent - souffrent de capacités et de ressources insuffisantes. C'est l'obstacle le plus important à la mise en œuvre de la loi. Au Burkina Faso, au Ghana et en Ouganda, où la loi stipule qu'elle fournira des institutions locales pour appuyer la sécurisation des systèmes fonciers communautaires, elles n'existent pratiquement pas en raison du manque de documentation, de ressources et de capacités techniques. Les institutions communautaires ont tendance à ne plus rendre compte à leurs communautés, et de nombreux chefs traditionnels de tous les pays participent ou soutiennent l'accaparement des terres.
9. Outre l'insuffisance des institutions, les huit pays sont confrontés à des conflits fonciers croissants: dans les communautés, contre les élites locales et nationales et contre les investisseurs publics et privés à grande échelle. Ces conflits soulignent la nécessité de réformes foncières urgentes, les communautés rurales jouant un rôle moteur central.
10. Tous les pays à l'exception du Nigéria revoient actuellement (ou ont récemment revu) leurs lois foncières. Jusqu'à présent, ces réformes ont été menées de manière à offrir une opportunité pour sécuriser et protéger les droits des populations rurales. En effet, toutes se sont avérées participatives et incluent un éventail d'acteurs pertinents. Des améliorations sont déjà perceptibles: le projet de loi foncière du Libéria semble être radicalement différent de sa précédente loi foncière, car il reconnaît et protège mieux les droits fonciers communautaires.

## Analyse

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

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

Les résultats de cette phase pilote et l'analyse qui en résulte permettent d'identifier des points convergents et divergents entre les lois foncières africaines. Des pays comme l'Ouganda, le Ghana et, dans une certaine mesure, le Burkina Faso, ont les lois foncières les plus avancées des huit pays. Il s'agit des exemples à suivre. La situation sur le continent progresse rapidement et de nombreux pays améliorent à la fois leurs lois foncières et leurs institutions de mise en œuvre. Cette année (2016)

seulement, le Kenya a également promulgué une loi foncière améliorée tant attendue. La loi foncière du Libéria est également prometteuse. Cependant, les difficultés que rencontrent ces mêmes pays dans la mise en œuvre de leur propre législation sont une invitation à la mobilisation de toutes les ressources nécessaires. Les conflits fonciers actuels sont un symptôme évident des problèmes plus profonds dans les lois foncières et l'application de la loi en Afrique. Ces conflits ne touchent pas seulement les communautés rurales qui sont les premières victimes: ils constituent également un obstacle à l'investissement. Divers index d'évaluation du monde des affaires, y compris le Doing Business de la Banque mondiale, classent le continent parmi les milieux les moins accueillants. Si ces analyses économiques ne doivent pas être prises trop au sérieux, il est sans doute vrai que les investisseurs qui arrivent en Afrique ont souvent du mal à obtenir des terres.

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

L'ACRN a élaboré un programme à trois niveaux

Premier niveau: Les priorités de l'ACRN

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

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

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

Troisième niveau: L'implication des communautés

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

# Table des matières

Remerciements.....	i
Préface.....	ii
Résumé exécutif.....	v
Résultats.....	vi
Analyse.....	viii
I. Le contexte institutionnel: Pourquoi l'évaluation des droits fonciers communautaires est-elle importante et urgente en Afrique?	1
II. La méthodologie.....	4
L'Index de Transparence des Droits fonciers communautaires en Afrique (ACLTi).....	4
La collecte et la vérification des données: développer et tester l'Index.....	6
III. L'état de protection des droits fonciers communautaires: les principaux résultats.....	7
IV. Les causes profondes: pourquoi les droits fonciers communautaires sont-ils si mal protégés?.....	24
V. Conclusion.....	30
VI. Postface.....	32
Les plans internes de l'ACRN pour la protection des droits fonciers communautaires.....	32
Comment et pourquoi impliquer davantage d'ONG à cet effort.....	34
La collaboration avec les communautés tributaires des terres.....	34
Annexes I : Les Indicateurs.....	35



© TENFOREST

Réunion des parties prenantes sur les pertes foncières possibles dus à l'aménagement hydro-agricole de Bagré, Burkina Faso

## I. Le contexte institutionnel: Pourquoi l'évaluation des droits fonciers communautaires est-elle importante et urgente en Afrique?

L'urgence de garantir les droits fonciers communautaires fait désormais partie intégrante de l'ordre du jour international. Alors que les Objectifs de développement durable (ODD) ne mentionnent que la nécessité de garantir le contrôle sur les terres pour *tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables*, les Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers, de la pêche et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT) soulignent l'importance de sécuriser les régimes fonciers coutumiers.

Il ne s'agit pas seulement des terres dont les communautés revendiquent la propriété, mais aussi des règles et des institutions que les communautés utilisent pour gérer ces terres. Les deux vont de pair dans les régimes fonciers communautaires. Cette situation est fondamentale en Afrique où 95% du continent est composé de terres rurales et jusqu'à 80% des terres sont traditionnellement détenues, malgré que ces terres soient souvent classées comme terres publiques. Bien que le point de vue des chercheurs varie en matière de calcul de la quantité de terres légalement détenues par les communautés et du niveau de sécurité, tous s'accordent sur le fait que l'écart entre la réalité sur le terrain et la reconnaissance juridique est énorme. Cet écart a été au centre du débat sur le continent au cours des 10 dernières années.

L'Union Africaine (UA) a encouragé ou directement développé des initiatives visant à favoriser des politiques foncières plus équitables et plus efficaces. Le Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique et les Principes directeurs sur les investissements fonciers à grande échelle en Afrique constituent des documents d'orientation importants. Ils considèrent essentiellement la terre comme une ressource potentielle pour le développement. Ils supposent que le développement sera profitable à toutes les catégories sociales, y compris la majorité des populations rurales pauvres. Mais cela est-il vraiment possible, dans un contexte où ces populations rurales ont vu leurs droits fonciers et, par conséquent, leur légitimité de bénéficier de leurs terres, restreints au maximum et même refusés ?

De nombreux pays africains entreprennent des réformes de leurs législations foncières. Dans certains cas, ces réformes ont joué un rôle important dans l'élaboration des lois qui permettent aux populations de renouer avec leurs terres et protègent les régimes fonciers coutumiers. La Tanzanie, le Mozambique et le Burkina Faso sont souvent cités comme de bons exemples. Bien que ces cas positifs aient le mérite de démontrer qu'il est possible d'avoir des ambitions de développement et des politiques foncières équitables, ou encore, que ces politiques foncières inclusives soient le meilleur moteur de la transformation des terres, la majorité des lois foncières sur le continent s'avèrent encore insuffisants pour garantir les droits fonciers communautaires. Par ailleurs, nous avons constaté que les dirigeants, même dans les pays progressistes, reviennent régulièrement sur leurs engagements ou sont lents à les tenir.

Ce rapport a été préparé pour éclairer les débats et les actions sur les droits fonciers communautaires. Pour ce faire, l'identification des meilleures pratiques est essentielle. Il est également important de rester ouvert quant aux insuffisances. Le rapport vise à présenter une vue comparative de la protection juridique des droits fonciers communautaires dans huit pays africains (Congo Brazzaville, République démocratique du Congo, Ouganda, Libéria, Sénégal, Burkina Faso, Nigéria et Ghana). Les cas présentés ici tiennent également compte de l'application de la loi. Il est de notoriété publique qu'une bonne loi ne suffit pas à garantir une gouvernance réelle et efficace, en particulier sur des questions aussi complexes que la gestion des terres. Quelques analyses complètes des lois foncières ont été réalisées. La principale initiative qui y est parvenue, LandMark, travaille en étroite collaboration avec l'ACRN. Le moment venu, l'index devra fournir une source d'informations stable sur le statut juridique des droits étant donné qu'elle change au fil du temps, et cette dernière constituera la source principale de l'évaluation de la manière dont ces conditions juridiques sont appliquées aux communautés rurales *dans la pratique*. Aux fins du test des indicateurs dans les huit pays, nous avons évité l'examen de leurs propres analyses juridiques, qui étaient disponibles, afin de renforcer les capacités des ONG locales membres à le faire.

Dans un contexte où les États prétendent que la société civile apporte rarement des *solutions*, nous conseillons de ne pas réinventer la roue, mais d'améliorer les approches et de faire en sorte que les décideurs politiques et les législateurs puissent voir des stratégies utiles en provenance d'autres pays qu'ils peuvent copier.



© Stephen Omajugho

Rassemblement de la communauté Makilolo, Nigéria

Ce rapport s'adresse aux décideurs. Il est urgent d'améliorer la protection des droits fonciers en milieu rural. La ruée vers les terres au cours des 15 dernières années n'a pas diminué. En fait, elle s'accroît de manière alarmante. Land Matrix, une base de données foncière en ligne, indique qu'en 2016, les transactions foncières à grande échelle en Afrique depuis 2000 ont couvert plus de 120 millions d'hectares. Ce chiffre excluait des centaines de petites transactions qui ne font l'objet d'aucun suivi. Les demandes de terres supérieures à 1 million d'hectares se trouvent au Congo Brazzaville, au Soudan, en Guinée et en République démocratique du Congo. Dans ce dernier cas, il existe une demande record de terres de 64 millions d'hectares. Au Libéria, des rapports fiables indiquent que 50% de la superficie du pays a été promis aux investisseurs étrangers.

En plus de ces demandes des terres, en grande partie, étrangères et à grande échelle, il existe des demandes internes par des élites locales. Il y a de nombreux signes de l'accélération de la concentration des terres. Les familles les plus pauvres souffrent de la baisse de l'accès à la terre par habitant, tandis que les élites locales appartenant à la communauté ou en provenance des villes et des agglomérations trouvent qu'il est plus facile de sécuriser et d'enregistrer des droits sur des centaines d'hectares de terres.

Les gouvernements classent aussi de plus en plus les terres de manière à écarter souvent les communautés par la force. Au Libéria, le gouvernement envisage de nationaliser plus de 30% des terres forestières du pays comme zones protégées. En RDC, la superficie faisant l'objet de mesures de conservation devrait représenter environ 15% du territoire national. La source ne peut être que des terres communautaires. Cela risque de prolonger les conflits fonciers actuels qui finiront par produire l'effet inverse de ce qui est actuellement recherché, c'est-à-dire de meilleures conditions de vie pour tous. Les gouvernements sont donc invités à comprendre les véritables moteurs de ces conflits et à agir en conséquence.

Les communautés rurales constituent un autre groupe cible important de ce rapport. Il s'agit notamment des communautés qui se définissent comme peuples autochtones distincts, ou alors communautés locales. Elles sont tous confrontées à des obstacles pour la sécurisation de leurs droits fonciers. Il s'agit, entre autres, des différences culturelles entre leur vision de la terre et le point de vue juridique, de la mauvaise connaissance des lois foncières nationales qui déterminent leur sort, des faibles capacités à se défendre et à demander des comptes aux décideurs. Elles ont également des difficultés à limiter l'installation des étrangers sur leurs terres, et sont souvent forcées par les circonstances locales à quitter leurs régions. Ce rapport analyse ces capacités locales. Il est urgent que les communautés rurales jouent pleinement leur rôle en tant que citoyens, en prenant part aux affaires de la *city*. Cela les aidera à défendre leurs droits fonciers ruraux. En Afrique, les communautés rurales et urbaines restent étroitement liées.

La demande croissante des terres et les conflits qui en résultent occupent les chercheurs, les ONG et même les entreprises. Tous ces acteurs sont à la recherche de données pertinentes pour comprendre, approfondir et mieux concrétiser leurs programmes respectifs. Notre objectif principal est de fournir des données sur l'état de la protection juridique et réelle des droits fonciers communautaires en Afrique.

La partie suivante du présent rapport porte sur la méthodologie utilisée. Elle décrit l'index, et explique son utilisation pour la collecte de données et ses autres utilisations possibles. Les parties III et IV présentent les données issues des exercices pilotes et exposent les principales conclusions. Nous assurons le suivi en présentant des possibilités de réformes foncières, pour la mise en œuvre de ces lois et pour la mobilisation de toutes les parties prenantes en vue d'une gestion plus équitable des terres. Une postface fournit des idées pour des synergies régionales.



© TENFOREST

Séance de travail avec le Chef traditionnel de Bagré, Burkina Faso

## II. La méthodologie

L'analyse présentée ici est le résultat d'un processus long et inclusif au sein du Réseau africain des Droits des Communautés (ACRN). Bien que le cœur du rapport soit le résultat des consultations intenses entre les 34 membres de l'ACRN, des contributions ont été reçues des experts nationaux et régionaux. L'outil utilisé pour le processus de collecte des données est l'Index de Transparence des Droits fonciers communautaires en Afrique (ACLTI). Ceci s'est fait dans 8 pays par le biais des lignes directrices présentées ci-dessous.

### *L'Index de Transparence des Droits fonciers communautaires en Afrique (ACLTI)*

L'objectif de l'ACLTI est la protection des **terres rurales communautaires** par la sécurisation des **systèmes fonciers ruraux communautaires**.

Le terme «terres communautaires» est adopté par l'ACRN pour désigner les terres communes ou collectives. Leur nature varie considérablement selon les arrangements culturels autour des terres. Certaines communautés considèrent que toute la zone ou domaine des terres communales est la propriété commune des membres de la communauté, et que les membres n'ont que des droits d'usage des terres (des droits qui peuvent cependant exister à perpétuité). D'autres considèrent que les seules propriétés collectives sont les propriétés extra-agricoles partagées, et que bien que l'allocation des propriétés familiales et les transferts puissent être *réglés* par la communauté, chaque famille possède sa propre propriété familiale, parfois de façon absolue.

Les caractéristiques communément rencontrées dans les zones rurales africaines sont les suivantes (i) la totalité ou une partie des terres communautaires locales appartient à la communauté, puis sont affectées à un usage personnel/familial, ou à un usage collectif; (ii) les droits individuels/familiaux et communautaires coexistent; et (iii) les communautés conservent leurs droits d'exclure des acteurs indésirables de leurs terres. Dans le cadre de cet index, **les droits fonciers communautaires** désignent, au même titre, le triptyque suivant: terres communautaires, arrangements fonciers endogènes et institutions foncières.



**Les droits fonciers communautaires** - généralement appelés **droits fonciers coutumiers** dans ce document - représentent le système communautaire qui définit, alloue et fait respecter les droits à la terre qu'une communauté applique. Les normes pour cela peuvent être basées sur des pratiques de longue date. Nous comprenons que tous les systèmes fonciers communautaires ne sont pas ancrés dans la coutume ou la tradition, en particulier avec les changements rapides survenus en Afrique avec la colonisation. Par conséquent, le terme « communauté » est plus vaste que « coutumier ». Cependant, la plupart des régimes fonciers collectifs sont essentiellement fondés sur la propriété des terres traditionnelles et utilisent des normes que les communautés définissent et défendent. Des estimations récentes indiquent qu'environ 630 millions d'habitants des zones rurales détiennent des droits sur environ 1,78 milliard d'hectares de terres.

De toute évidence, la nature des droits varie considérablement et peut englober le droit d'accès, d'usage, de gestion, d'exclusion et d'aliénation des terres. La propriété absolue, si elle renvoie au droit d'aliéner (vendre) la terre, est presque inexistante dans l'Afrique traditionnelle. La terre est généralement considérée comme le don de Dieu, des ancêtres et de la nature, qui appartient aux générations actuelles et futures.

L'index comprend deux parties interdépendantes: un outil d'évaluation et un support pour l'autonomisation. Aux fins de l'étude pilote, seul l'outil d'évaluation a été utilisé. Il comprend 28 indicateurs dont 13 sur les dispositions légales et 15 sur la mise en œuvre de ces dispositions (une version actualisée de cet Index est disponible en annexe). Les indicateurs *juridiques* ont permis d'analyser les dispositions relatives aux droits fonciers coutumiers, avec une attention particulière sur les groupes minoritaires et vulnérables, les transferts de pouvoirs et la gouvernance locale, ainsi que la participation des communautés locales aux processus de prise de décisions et leur accès à la justice. Les indicateurs sur la *mise en œuvre* ont permis d'évaluer les institutions foncières, les capacités locales à résister à l'accaparement des terres et les injustices, les progrès récents dans la sécurisation des droits fonciers communautaires, et les décisions de l'État en matière de terres communautaires et de droits fonciers communautaires.

**Le besoin d'indicateurs juridiques:** Les droits fonciers sont définis par les coutumes, parfois par la charia, et par la législation nationale, y compris les constitutions nationales. Le droit national prime sur le droit coutumier local.

Notre première préoccupation a été de comprendre comment le droit national traite les droits fonciers communautaires. C'est pourquoi l'Index se concentre sur ce point. Les résultats nous donnent une base normative pour faire des comparaisons entre les pays. Au fil du temps, nous suivons l'évolution des changements. La plupart des lois foncières nationales en Afrique émanent des lois coloniales. Celles-ci avaient généralement une compréhension biaisée de la façon dont le régime foncier autochtone/coutumier fonctionnait, ou étaient conçues pour maintenir ces droits comme étant subordonnés aux règles favorisant le contrôle du gouvernement sur autant de terres que possible. En conséquence, de nombreuses dispositions juridiques contredisent sérieusement les pratiques communautaires, y compris le refus que les terres puissent être détenues collectivement ou par le biais des systèmes coutumiers. L'index conteste les dispositions injustes du droit national en les marquant comme négatives ou insuffisantes.

**Le besoin d'indicateurs de mise en œuvre :** La particularité de l'Afrique est sa très faible capacité à mettre en œuvre ses propres lois, non seulement sur les terres, mais aussi sur presque tous les aspects de la vie nationale. Divers obstacles sont généralement répertoriés pour expliquer cette faible capacité, notamment les écarts culturels, l'absence de bonnes institutions, le manque de capacités financières et techniques. Cependant, ces obstacles peuvent varier d'un pays à l'autre. Les obstacles doivent être compris pleinement avant d'engager davantage de réformes de lois. Les indicateurs de mise en œuvre offrent également la possibilité de mieux comprendre la dynamique locale dans un pays.

### **La collecte et la vérification des données: développer et tester l'Index**

La phase de développement de ses 28 indicateurs consistait en une série de réunions et de consultations en ligne, sous la conduite d'une équipe technique responsable de la compilation des principales contributions dans l'ensemble du réseau. Des experts ont également été consultés. La phase de développement a conduit au test de l'Index dans huit pays africains. Alors que le test était principalement destiné à assurer la praticabilité de l'Index et améliorer les indicateurs, cette phase a également donné lieu à la collecte de données préliminaires sur l'état des droits fonciers communautaires dans les pays africains.

Comme indiqué ci-dessus, l'Index a été testé au Congo Brazzaville, en République démocratique du Congo (RDC), au Nigéria, en Ouganda, au Ghana, au Liberia, au Sénégal et au Burkina Faso. Trois approches ont été privilégiées par les experts nationaux. Il s'agit d'une revue documentaire sur les législations foncières et la documentation pertinente à partir du bureau, des entrevues avec des intervenants clés et, dans certains cas, des enquêtes préliminaires sur le terrain. Dans la pratique, chaque indicateur a été évalué et classé comme: « Oui »; « Non »; «En partie»; «Sans objet» et « Aucune donnée». Les données ont été révisées par des experts accompagnant l'ACRN. Un atelier a été organisé en 2015 pour discuter et valider les principaux résultats présentés ci-dessous.



Photo de famille –Réunion ACRN 2015



© Odiguetue

Des femmes impactées résistant à un accaparement de leurs terres par une agro-industrie, Nigéria

### III. L'état de protection des droits fonciers communautaires: les principaux résultats

#### *Les inventaires et les registres actualisés sur la propriété foncière n'existent pas*

Une caractéristique bien connue des contextes nationaux en Afrique est l'absence de données pertinentes sur les terres. Aucun des huit pays ne dispose ni d'un registre, ni d'un inventaire foncier actualisé. En conséquence, il n'y a pas de données officielles précises et fiables sur les terres qui appartiennent ou sont revendiquées par les communautés, les terres rurales, ou le nombre de titres fonciers et la superficie correspondante. Cette dernière catégorie est cependant plus documentée que les autres. Bien qu'aucune donnée officielle n'ait été trouvée sur la collecte de données à partir des entrevues de presse, des discours, et d'autres sources secondaires, nous pouvons faire des estimations pour le Sénégal (152 000 titres fonciers), l'Ouganda (500 000 titres fonciers), et le Congo Brazzaville (45 000 titres fonciers).

Lorsque ces données existent, il est impossible d'indiquer la superficie exacte couverte par ces titres fonciers et le nombre de personnes, car dans tous les pays, une personne peut avoir autant de titres fonciers que possible, ou plusieurs personnes peuvent posséder le même titre foncier. Au Burkina Faso et au Ghana, comme nous le verrons ci-dessous, les communautés possèdent la terre, mais il reste impossible d'indiquer la superficie des terres qui relèvent des arrangements fonciers coutumiers.

Les données recueillies dans les huit pays de cette recherche sur la protection juridique et réelle des droits fonciers communautaires peuvent être résumées sous dix rubriques principales:

## 1. La reconnaissance des droits fonciers coutumiers dans les plus hautes législations

*Le soutien constitutionnel aux droits fonciers coutumiers existe dans la plupart des Constitutions mais à des degrés divers*

Les droits fonciers coutumiers sont considérés dans certaines lois fondamentales africaines, les constitutions. Le Ghana, la République du Congo Brazzaville, la RDC et le Nigéria reconnaissent ou protègent ces droits de différentes manières. Les meilleurs exemples viennent cependant du Ghana, de l'Ouganda et du Burkina Faso où même les droits coutumiers non documentés sont considérés comme valides en tant que droits de propriété par la constitution et par conséquent protégés. En RDC, d'autre part, tandis que les arrangements coutumiers sont reconnus par la constitution, la même législation considère la propriété privée comme « sacrée », étant donné qu'elle est conventionnellement définie dans ses lois foncières comme étant une propriété enregistrée. En ce sens, le Sénégal, le Congo Brazzaville et le Nigéria ne sont pas très différents de la RDC. Les Constitutions de ces pays favorisent les revendications territoriales qui ont été documentées ou enregistrées par l'État, laissant des terres non enregistrées sans véritable protection.

Toutes les constitutions à travers le monde donnent « accès » aux terres et encouragent l'équité dans cet accès, mais le problème auquel les propriétaires fonciers coutumiers font face est moins de savoir s'ils ont accès aux terres que si leurs droits coutumiers sont reconnus comme une possession ou propriété légale des terres.

***La plupart des Constitutions assimilent les droits coutumiers aux droits d'accès***

L'accès à la terre est largement accordé dans ces huit pays. La constitution du Sénégal prévoit aussi clairement l'égalité d'accès aux hommes et aux femmes. Le terme « accès » est le plus utilisé. Ce n'est ni « contrôle », ni « propriété », mais « accès », sans aucune précision sur sa portée. S'agit-il de « l'accès » pour une durée indéterminée et illimitée et sans aucune obstruction possible ou tout simplement de « l'accès » à toute terre encore inutilisée, jusqu'à ce que des intérêts « supérieurs » apparaissent? Le manque de clarté ici fait écho aux autres lois sur les ressources naturelles.

## 2. Les types de droits reconnus et la manière dont ils sont protégés

*Toutes les lois foncières reconnaissent l'existence des droits fonciers coutumiers, mais seules certaines les reconnaissent comme des droits de propriété*

Toutes les lois foncières prévoient un certain niveau de reconnaissance et de protection des systèmes fonciers coutumiers. Le Ghana, l'Ouganda et le Burkina Faso offrent les meilleures pratiques en ce sens que leurs législations nationales admettent des arrangements fonciers coutumiers au même niveau que la propriété privée, ou tout au moins comme des possessions. Alors qu'au Ghana, les terres coutumières ne peuvent être immatriculées que par le régime classique de la propriété individuelle (titre foncier), le Burkina Faso et l'Ouganda offrent des possibilités pour l'enregistrement des droits coutumiers par des procédures simplifiées.

La loi foncière rurale (2009) et la politique foncière (2013) du Burkina Faso donnent des précisions sur la manière dont les arrangements coutumiers doivent être protégés. La principale innovation est la Charte foncière qui permet à une communauté de définir des procédures de gestion de leurs terres. Ces procédures sont inspirées par les coutumes, les pratiques, et plus important, basées sur des points de vue exprimés par les propriétaires fonciers.

La constitution (1995) et la législation foncière (1998) de l'Ouganda assurent l'équité dans le traitement du régime foncier coutumier avec la même force exécutoire que la propriété définitive, le bail

ou le *mailo* (un système local de propriétaire/locataire). Cependant, notre expert de l'Ouganda a trouvé la loi faible car elle permet que ces droits coutumiers puissent être facilement convertis en pleine propriété; ce qui implique que les droits coutumiers ne sont pas vraiment égaux à la pleine propriété. Par ailleurs, la loi de l'Ouganda ne prévoit pas une orientation claire sur la façon dont les terres coutumières doivent être gérées par les communautés.



© ONG HDC

Les terres fournissent des services divers aux populations autochtones

Le cas du Burkina Faso présente un écart: la constitution ne protège pas explicitement les terres communautaires tandis que le droit foncier prévoit leur protection alors que les deux textes ont été édités au cours de la même période. La récente modification de la Constitution (2012) n'a pas pris en compte le changement de politique du pays sur les questions foncières comme l'indique le droit foncier (lois de 2009 et 2012).

Le Congo Brazzaville n'assure pas une protection complète à tous les détenteurs de droits fonciers coutumiers, en dehors des populations autochtones. La loi de 2011 sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones stipule que leur accès

et leur propriété de la terre s'inscrivent dans des arrangements traditionnels et ne sont pas pré-conditionnés par des titres fonciers. Bien que cette protection soit une première étape fondamentale et une bonne leçon pour d'autres pays, il convient de rappeler que les peuples autochtones représentent à peu près 1,2 % de la population du Congo Brazzaville, et pas plus de 3% de la population rurale. Les communautés rurales restantes sont sous le régime de la faible reconnaissance de leurs droits fonciers, et sont presque sans protection - à moins qu'elles demandent des titres de propriété non-coutumiers pour leurs terres. En outre, la loi sur les PA ne dispose pas encore d'un décret d'application même si elle est déjà vieille de six ans.

La RDC, le Sénégal et le Libéria offrent actuellement la protection la plus faible des droits fonciers communautaires. La loi foncière du Sénégal (1964) a tout simplement supprimé ce type de système de tenure de son arsenal juridique. Une période de 6 mois a été accordée aux détenteurs de droits fonciers coutumiers avant l'entrée en vigueur de la loi le 17 juin 1964. Ce fut il y a plus de 50 ans, à la période où les taux d'analphabétisme étaient encore très élevés dans le pays et lorsque les gens auraient eu à surmonter les contraintes culturelles, linguistiques et financières pour immatriculer leurs terres. Toutefois, en raison de l'importance que la loi accorde à la gouvernance au niveau communautaire, dans la pratique, de nombreuses communautés continuent de répartir les droits fonciers comme si le régime coutumier était toujours en vigueur (voir ci-dessous). C'est dire que le système coutumier a simplement été redéfini comme un système communautaire.

Bien que le Libéria soit loin d'être le meilleur des exemples mentionnés ci-dessus, l'espoir est permis. En effet, la nouvelle loi foncière proposée, qui n'a pas encore été adoptée, devrait assurer une solide protection des droits fonciers communautaires. Nous espérons l'inclure comme un cas illustratif dans la prochaine édition de ce rapport.

### **Les droits coutumiers/communautaires sont interprétés différemment**

Comme mentionné ci-dessus, la constitution garantit le droit à l'« accès » aux terres. Dans quatre pays (la RDC, le Congo Brazzaville, excepté pour les peuples autochtones, le Libéria et le Sénégal), l'« accès » désigne l'*usage* (de facto) et la *gestion* (sous certaines conditions). Dans les autres, il va au-delà et signifie la possession (le Nigéria, le Burkina Faso et le Congo Brazzaville [pour les

peuples autochtones] sans aucune condition), ou la propriété (le Ghana et l'Ouganda). Au Ghana et en Ouganda, les propriétaires fonciers coutumiers n'ont pas besoin d'avoir des titres pour être reconnus comme propriétaires fonciers. C'est ce que disent leurs lois. Tel n'est pas le cas dans la pratique. Le processus décisionnel formel, la cartographie des terres et l'enregistrement des droits, y compris leur conversion en une forme définie (Ghana), sont requis pour permettre aux communautés propriétaires terriens de garantir leurs droits. Si la loi sur le foncier de l'Ouganda ne rend pas obligatoire l'obtention d'un certificat, la «sensibilisation» et le soutien du gouvernement aux propriétaires fonciers coutumiers portent sur la cartographie des terres et l'enregistrement des droits fonciers. Les procédures sont coûteuses et complexes, et dépendent de l'Etat pour leur lacement.

### **Souvent, seules les terres aménagées dans les zones rurales peuvent être titrées**

L'immatriculation est souvent liée à la productivité de la terre dans les lois africaines.

La forêt ou la savane ne doit pas rester intacte; mais elle doit être transformée pour un usage humain afin de prouver le droit qu'on exerce sur elle. Les méthodes traditionnelles d'appropriation de la terre, par lesquelles une communauté peut disposer des ressources utiles sans contrepartie, ne sont pas pleinement prises en compte. La principale exception parmi nos pays pilotes est le Burkina Faso où tous les types de droits, en vertu des Chartes foncières, peuvent se transformer en terre immatriculée grâce à des procédures spécifiques. Une autre exception est l'Ouganda. Son Certificat de Propriété Coutumière est plus fort que les Chartes foncières, car il permet aux communautés de définir le type et l'étendue des droits revendiqués par les communautés et accepte des droits définis localement comme des droits de propriété, équivalents aux droits obtenus en vertu des systèmes non coutumiers. Les communautés ougandaises peuvent également identifier les terres partagées et créer des Associations Foncières Communales dans lesquelles la propriété et la gestion des terres sont transférées. Toutefois, même si le Certificat garantit la propriété, l'obtention de celui-ci est soumise à l'approbation d'un Bureau Foncier de District, une administration foncière locale à distance qui peut approuver ou rejeter/modifier la demande. En réalité, les communautés ougandaises qui ont obtenu ces certificats jusqu'à présents, ont dû travailler avec des partenaires de développement externes puisqu'elles n'étaient pas en mesure de mener à bien le processus par elles-mêmes.

### **L'immatriculation est un sujet majeur dans les lois foncières, même lorsqu'elle n'est pas obligatoire**

La plupart des lois foncières de nos pays pilotes consacrent beaucoup d'espace aux procédures d'officialisation des droits. En Ouganda, l'obtention d'un certificat n'est pas obligatoire. Les fonctionnaires et les experts qui ont été consultés au cours de cette évaluation ont fait valoir qu'il est impossible dans le monde d'aujourd'hui *de ne pas* passer par la documentation des droits. Le faire revient à affaiblir ces droits, car ils ne pourront jamais être comparés au même titre que les droits formels par les citoyens et les gouvernements, peu importe ce que dit la loi.

Les migrations, la montée de l'individualisme, l'augmentation des investissements de plus en plus avides de terres etc. sont des risques spécifiques pour les terres coutumières et ne peuvent être résolus que par des dispositions légales avec des modes de sécurisation des droits plus solides, mais adaptés à la culture.



© Téodyl Nkuintchua

*La productivité économique est privilégiée à d'autres types d'usage de la terre, Libéria*

### 3. Quels sont les autres droits connexes qui existent ...

Les deux grandes lois, en dehors des lois foncières, qui ont une incidence sur les droits fonciers communautaires sont liées à la forêt et à l'agriculture. Dans tous les huit pays, les citoyens ont le droit

*d'utiliser* les ressources forestières dans des conditions fixées par les lois relatives aux forêts. La RDC et la République du Congo ont mis en place différents mécanismes pour permettre un meilleur contrôle communautaire des terres: la foresterie communautaire en RDC, la série de développement communautaire en République du Congo, ainsi que des droits d'usage reconnus dans toutes les zones forestières. Au Libéria, la loi sur les droits communautaires en matière de forêts prévoit la reconnaissance des zones forestières communautaires. Aucun de ces mécanismes et droits n'est donc effectivement en accord avec les droits coutumiers. Il s'agit de droits récemment établis qui donnent une mauvaise impression des arrangements coutumiers. La



© CODELT et LACOME (Félien Kabamba)

*Les terres agricoles sont généralement mieux protégées que les autres types de terres, Kasai Oriental -RDC*

plupart des communautés africaines se considèrent propriétaires des terres forestières locales, à titre collectif. Des lois forestières de certains autres pays africains qui ne sont pas examinées dans le cadre de la phase pilote de l'index prévoient que les communautés soient directement reconnues comme propriétaires des forêts de valeur (exemples : la Tanzanie, le Mozambique, la Namibie et l'Afrique du Sud). Cependant, aucun de ces cas pilotes ne propose ce qui peut être considéré comme le modèle en termes de sécurisation des terres forestières.

Les lois agricoles révèlent mieux la nécessité de la « productivité » pour justifier des droits sur la terre. Tous les cadres juridiques considèrent les terres cultivées comme étant la propriété individuelle de l'exploitant, à condition que, pour ce qui est du Sénégal, de la République du Congo, de la RDC, de l'Ouganda et du Libéria, cette terre soit bien délimitée et immatriculée conformément aux dispositions légales.

Les droits d'accès, d'usage et de gestion sont les plus répandus dans les différentes lois en faveur des communautés locales. Souvent confondus avec les droits fonciers coutumiers (la République du Congo), ces droits sont en fait bien décalés de la propriété généralement revendiquée par ces communautés.

### 4. ... et qui sont les titulaires de droits?

Les lois foncières reconnaissent deux principaux détenteurs de droits: les individus et les communautés, à l'exception de l'Ouganda qui considère les droits fonciers familiaux, mais estime qu'ils sont représentés par « le Chef de famille ». Les individus ont la priorité dans cinq des huit pays. Les exceptions sont le Ghana, l'Ouganda et le Burkina Faso. Les droits individuels sont encouragés par divers mécanismes, dont deux complémentaires: la primauté de la propriété privée et de la personnalité juridique aux particuliers. Le terme « propriété » dans tous les pays pilotes ne reflète pas la réalité locale. Les gens ont toujours des liens et des relations complexes avec la terre, et entre eux pour la gestion des terres. Les arrangements coutumiers impliquent donc différents niveaux de droits, y compris la détention de terres en fiducie, l'accès, l'usage, la gestion, l'exclusion et l'aliénation. En

outre, les normes coutumières prévoient amplement qu'une parcelle de terre soit la propriété d'une personne, d'une famille, d'un clan, d'une communauté ou des sous-groupes de la communauté et parfois des membres de plusieurs communautés qui partagent des terres plus éloignées. Ces arrangements vont au-delà de la protection de la possession reconnue dans les lois au Burkina Faso, au Ghana et en Ouganda. La Charte foncière du Burkina, si elle est bien organisée, pourrait être le seul mécanisme qui permette réellement de cerner cette complexité des systèmes fonciers coutumiers dans les 8 pays. La disposition de l'Ouganda qui prévoit que les communautés mettent en place des Associations Foncières Communales pour couvrir les terres partagées par les membres de la communauté (par exemple, les forêts ou les pâturages) est également utile, quoique jusqu'ici ces associations soient toujours confrontées au manque d'appui au niveau national afin que quelques-unes (terres coutumières), s'il y en a, puissent être officiellement enregistrées.



Les femmes dépendent fortement de la terre pour les besoins domestiques, Sénégal

La propriété individuelle, notamment par le biais de l'immatriculation foncière, semble être l'idéal à atteindre dans les huit pays, dont le Burkina Faso. La propriété communautaire est une alternative plutôt que la voie principale légalement promue pour la sécurité foncière.

L'acteur manquant est le lien entre les individus et la communauté: la famille. Il est évident que la famille est souvent le premier propriétaire foncier et l'unité de gestion des terres, même dans un contexte où les communautés ont un rôle important à jouer. La communauté joue un rôle réglementaire, tandis que la famille est un acteur de gestion. Curieusement, à l'exception de l'Ouganda, même dans les pays à forte protection des droits fonciers communautaires, les lois ne font aucune référence directe aux terres familiales ou aux droits fonciers familiaux. Dans ces contextes, on peut seulement supposer qu'en protégeant les communautés, les familles sont protégées, bien que dans la réalité, l'évolution des dynamiques sociales appelle à une plus grande prudence à ce stade. En outre, on suppose, comme c'était le cas dans le passé, que si on donnait des titres, chaque chef de famille protégerait les intérêts des épouses et des enfants.

## 5. La protection particulière des groupes spécifiques

L'approche qui consiste à considérer seulement les individus et les communautés marginalise aussi les groupes sociaux spécifiques. Trois grands groupes sont quasi absents dans toutes les lois: les jeunes, les migrants et les Peuples autochtones. Seule la République du Congo a pris des dispositions spéciales pour soutenir ce dernier groupe en adoptant, en 2011, une loi totalement consacrée à leur promotion et à leur protection, y compris la protection de leurs droits fonciers. Tous les pays pilotes ne reconnaissent pas que les peuples autochtones existent dans leur population ou s'ils existent, qu'ils devraient avoir un traitement particulier (par exemple, le Nigéria). Les peuples autochtones existent dans de nombreuses zones forestières de la RDC, mais ils n'ont obtenu aucune reconnaissance officielle, ni aucune assistance pour la sécurisation des terres traditionnelles.

Les migrants et les jeunes sont totalement absents des lois foncières. Dans un contexte où le nombre de jeunes est en croissance très rapide, ils constituent déjà une force unique. Si les lois foncières



avaient prévu la détention de terres en fiducie, les jeunes seraient pris en considération. Bien que ce soit le principe essentiel du régime foncier coutumier, les lois de d'Etat l'ignorent complètement et savent ainsi les traditions coutumières qui consistent à s'assurer qu'il y'a suffisamment de terres pour les jeunes générations, souvent envoyées en ville pour trouver un emploi et gagner de l'argent

afin d'aider la famille restée au village. Toutes les lois intègrent le principe de l'égalité des droits à la terre pour les hommes et les femmes, mais il n'existe pas d'instructions juridiques destinées à inverser le contexte actuel de la gestion des terres dominée par les hommes.



© LEMU

/ Exercice d'inspection des terres, Ouganda

## 6. La protection des droits fonciers coutumiers par l'immatriculation

Le « sésame » pour assurer la pleine propriété en Afrique, qui est la pleine protection des droits fonciers demeure un titre foncier en pleine propriété, une vieille

forme de propriété absolue en Europe, importée dans les lois foncières africaines et de plus en plus appréciée par les élites. En théorie, la majorité des droits fonciers coutumiers peuvent être sécurisés par l'extinction des droits coutumiers en faveur d'une pleine propriété ou d'un droit foncier absolu similaire. Dans la pratique, il y a un ensemble de barrières culturelles, géographiques, financières et techniques qui rendent l'obtention de ces titres très difficile, sinon impossible, et ces conversions peuvent également être contre-productives pour la sécurité des droits fonciers communautaires. A titre d'illustration:

- Les pleines propriétés ou les formes similaires des types de propriété absolue importées d'Europe sont trop simples pour englober toute la variété des formes foncières coutumières. Il est désormais bien établi que les droits fonciers communautaires ne sont pas simples, et sont rarement considérés comme des droits de propriété tels que perçus par les gouvernements et des lois. Ceux-ci ont encore tendance à considérer la « propriété » comme désignant uniquement ces formes importées de propriété foncière. Il existe toujours une très grande variété de types de droits, avec différents détenteurs de droits et diverses responsabilités, souvent sur la même terre. C'est ce qui est classiquement appelé l'approche par les « faisceaux de droits » qui comprend les droits d'accès, d'usage, de gestion, d'exclusion et d'aliénation du plus faible au plus fort. Beaucoup de personnes et de gouvernements supposent que la propriété ne peut exister que si elle est vendable, détenue par un individu et exclusive. Les titres fonciers individuels fixes sont donc souvent en contradiction totale avec les arrangements coutumiers. Au Congo Brazzaville, en RDC et ailleurs, les cas de communautés voisines avec des droits différenciés sur les mêmes terres forestières sont légion. Par conséquent, un titre foncier fixe détenu par une seule personne ou même une seule communauté sur sa terre ne reflète pas toujours la complexité de la situation. Cela a été très bien compris au Burkina Faso où les Chartes foncières communautaires ont été introduites. La Charte foncière est un arrangement entre différents titulaires de droits d'une part, et l'État d'autre part. Elle documente leurs droits et définit la façon dont ces droits sont exercés. Bien qu'elle autorise l'aliénation dans certaines circonstances, elle peut encore être contestée contrairement à la pleine propriété qui est inattaquable.
- Il est impossible de transformer les droits d'accès, d'usage et de possession en droits de propriété dans certains contextes. Les lois du Sénégal, du Libéria, du Congo Brazzaville, de la RDC et du Nigeria ne comportent pas de telles dispositions. Les titres fonciers peuvent

être demandés par les utilisateurs avec des traces avérées de leur conversion de la terre, de zones « intactes » en zones « humanisées ». Cela implique généralement de prouver l'existence de terres agricoles, de maisons ou d'autres biens qui ont dénaturé la terre. En réalité, les communautés locales et autochtones ont d'autres manières d'utiliser, de posséder et d'interagir avec la terre qui vont bien au-delà du logement et de l'agriculture. Les peuples des forêts du Congo Brazzaville et de la RDC transforment seulement de petites portions de leurs terres, le reste étant utilisé pour la chasse, la pêche et la cueillette; des activités qui ont une empreinte presque nulle sur la nature. Par conséquent, dans ces pays, seule une certaine forme de droits fonciers coutumiers érodés peut être enregistrée. En Ouganda, au Ghana et au Burkina Faso, une telle conversion est possible, mais seulement suivant des procédures très longues et complexes qui obligent souvent les communautés à réduire certaines de leurs terres. Curieusement, certaines lois foncières comme celles du Ghana et de l'Ouganda ont permis la conversion depuis des décennies, mais aucun de ces pays ne peut présenter un seul cas de titre de propriété communautaire.

- Les procédures sont lourdes et complexes. Outre la distance culturelle mentionnée ci-dessus, les obstacles techniques, financiers et géographiques limitent considérablement l'accès à l'immatriculation des terres. Un système documentaire peut ne pas être effectif dans les pays où les taux d'analphabétisme chez la population de 25 à 60 ans peuvent être très élevés. Au Nigéria, au Libéria, au Burkina Faso et au Sénégal, le taux d'analphabétisme est supérieur à 50 %, et ce chiffre ne reflète pas les zones rurales où les taux d'analphabétisme sont plus élevés. Au-delà de l'incapacité de lire, le problème est la technicité de l'ensemble du système et son jargon qui est inaccessible aux populations rurales. Dans aucun des pays, les procédures ou les lois ne sont pas traduites dans les langues locales ou dans un langage commun/simplifié. La population mentionne également les coûts des procédures pour l'octroi d'un titre sur les terres qu'elle croit être le propriétaire.
- Il existe également le problème de l'administration décentralisée responsable de l'octroi des titres fonciers, qui se trouve souvent loin des villages, puis le fait que les institutions locales jouent un rôle très limité dans le processus d'immatriculation. Les populations qui souhaitent immatriculer leurs terres doivent parfois parcourir de très longues distances pour se rendre dans des grandes villes où elles n'ont jamais été. Au Ghana, des Secrétariats Fonciers Coutumiers fournissent des moyens faciles de documentation des transactions foncières, mais ce ne sont pas des registres fonciers. En fait, notre équipe ghanéenne a signalé qu'il n'existe toujours aucun moyen légal permettant d'enregistrer les droits coutumiers de la même manière que la pleine propriété ou le bail. Les Comités Fonciers Régionaux qui sont censés soutenir le processus d'immatriculation en Ouganda sont peu fonctionnels.
- Cependant, le principal problème structurel au Ghana, au Burkina Faso et en Ouganda est le fait que les registres nationaux ne sont pas adaptés et que, jusqu'à présent, seuls les titres non coutumiers peuvent être enregistrés. En Ouganda, il ne s'agit pas d'un problème juridique, mais d'un défaut d'application de la loi. Bien que la loi foncière ait été promulguée il y a près de 20 ans (1998), les conseils fonciers de district ne sont souvent pas encore autorisés à délivrer et à enregistrer les certificats coutumiers et aucune disposition n'a été prise pour que les Comités fonciers régionaux puissent enregistrer les propriétés collectives. D'une part, les lois prévoient l'attribution de titres et l'immatriculation des terres communautaires et, d'autre part, le système central d'immatriculation n'a pas été pleinement développé pour permettre cette immatriculation. C'est en fin de compte une cause principale de l'absence d'un cas d'immatriculation de terres communautaires dans les deux pays. De toute évidence, étant donné qu'aucun des autres pays ne prévoit de dispositions pour cette conversion, on ne peut s'attendre à ce que leurs registres fonciers soient adaptés aux droits fonciers communautaires.

Une avancée importante dans d'autres régions d'Afrique est le fait de permettre aux communautés

d'obtenir un titre collectif sur tout leur territoire, puis de décider de la planification des droits en différentes zones. En outre (comme en Ouganda), le droit ne doit pas être converti en une pleine propriété ou une autre forme non locale de droit pour être enregistré. C'est, par exemple, de cette façon que ça fonctionne en Tanzanie et au Kenya. Un seul de nos pays pilote, le Libéria, a mis un plan

semblable sur pied. Il s'agit d'un engagement qui se trouve dans sa politique foncière nationale. La loi sur les droits fonciers a été rédigée il y a plusieurs années pour conférer une valeur juridique à cette politique. Les Libériens ruraux ont eu beaucoup de mal à obtenir l'adoption de cette importante loi. Dans le même temps, notre équipe du Libéria a signalé que les droits fonciers ruraux sont fortement menacés à cause de l'attribution par l'État de certaines parties de leurs terres.

Ces barrières reflètent l'inadéquation des lois nationales en matière de gestion des terres rurales. La cause profonde est l'utilisation des mêmes procédures à la fois dans les zones urbaines et les zones rurales. Le Burkina Faso, l'Ouganda et le Ghana sont

les seuls pays qui offrent des procédures spécifiques aux zones rurales.



© TENFOREST

Projet d'infrastructure sur une terre communautaire, Burkina Faso

## 7. La décision de prendre possession ou de disposer des terres communautaires

### *Le consentement préalable à la confiscation officielle des terres n'existe pas*

L'analyse révèle ici une tendance contradictoire: certains des pays qui reconnaissent le moins les droits fonciers des communautés accordent le droit au « consentement » de la communauté avant tout investissement sur leurs terres coutumières. Ces pays sont le Congo Brazzaville (pour les peuples autochtones seulement), la RDC et le Sénégal. Dans chacun de ceux-ci, la loi stipule que les communautés locales doivent être consultées avant toute réquisition de leurs terres. Mais le consentement prend ici des formes différentes, et n'offre en aucun cas une protection. Dans la pratique, il est davantage question d'informer afin d'éviter les conflits, et non pas de réellement demander leur approbation ou leur refus avant de réquisitionner leurs terres. Mieux encore, la loi n'est pas claire sur le processus de consultation: aucune indication claire n'est faite sur la manière dont les communautés doivent être informées (le type d'informations à partager, la langue utilisée pour communiquer, la représentativité des communautés dans la prise de décision, le temps accordé, etc.); ceci laisse place à de fortes variations entre les processus de consultation. De plus, aucune loi ne dit clairement si l'absence de consultation peut constituer un facteur d'opposition à un projet sur des terres communautaires. La plus forte disposition relative au consentement se trouve au Congo Brazzaville. Cependant, la loi n'est qu'un simple bout de papier après six ans, puisque l'Etat n'a pas promulgué un décret d'application de la loi.

### *Les dispositions internes pour la protection des terres collectives sont également faibles*

Un autre problème se pose en Ouganda. La loi permet que l'enregistrement des associations foncières communales se fasse au nom de l'association et les noms de trois à neuf personnes élues à titre de gestionnaires de l'association. Ces représentants ont alors le droit de vendre des terres pour le compte des propriétaires fonciers communautaires. Cela présente un danger pour la majorité des membres de la communauté. Cette disposition semble avoir été basée sur la loi foncière (repré-

sentants de groupe) du Kenya voisin, qui a été abrogée par la loi sur les terres communautaires de 2016. Celle-ci exige que les deux tiers de tous les adultes de la communauté prennent la décision de disposer de leurs terres communes.

Dans d'autres pays, y compris ceux prévoyant une forte reconnaissance des droits fonciers communautaires, il n'existe aucune disposition sur le consentement éclairé avant la réquisition des terres. Ici aussi, il existe diverses suggestions sur la consultation, mais peu de précision sur le processus de consultation. Le cas du Burkina Faso est également intéressant parce qu'il révèle la nuance entre les droits de possession et les droits de propriété. Tout comme les autres lois francophones, cette loi porte encore des vestiges du droit foncier colonial qui établit l'État comme le **propriétaire** foncier principal. Les communautés ont la possession physique et elle s'inscrit dans le cadre de la Charte foncière, mais ce titre est assujéti à la propriété de toutes les terres par l'État. Cela encourage le gouvernement à se sentir libre de réquisitionner les terres.



© CODELT et LACOME (Félicien Kabamba)

*Des initiatives robustes d'agroforesterie peuvent être portées au niveau local, Kasai Oriental -DRC*

La situation est aggravée par le manque actuel de textes d'application et d'institutions de mise en œuvre (voir la partie ci-dessous) de la Loi foncière de 2009.

### **Les dispositions relatives à l'acquisition forcée à des fins publiques sont injustes**

Un instrument majeur souvent utilisé contre les décisions des communautés sur leurs terres est la Déclaration d'utilité publique (DUP ou l'utilité publique dans certains pays) grâce à laquelle l'administration compétente peut suspendre temporairement ou définitivement les droits des communautés sur des terres désignées pour des projets d'intérêts nationaux. Comme tous les autres pays d'Afrique, les huit pays étudiés disposent de ce mécanisme, avec des nuances d'un pays à l'autre. Cependant, quelques-unes des principales caractéristiques sont, entre autres, le fait que le processus de consultation ne vise pas à demander un consentement, mais plutôt à accompagner le projet, l'indemnisation est inférieure aux pertes, le projet mis en place n'est pas nécessairement bénéfique aux communautés locales (des exemples de barrages hydroélectriques qui sont construits sur des terres communautaires, mais ne fournissent pas d'énergie à ces mêmes communautés sont très courants en Afrique: le Congo Brazzaville en est un). En Ouganda, le gouvernement est allé jusqu'à essayer, sans succès, de considérer tout «investissement» comme l'intérêt public. La DUP est un rappel que partout où les communautés ont l'impression que leurs droits sont protégés et sécurisés, cette protection signifie simplement que: «*dans la mesure où il n'y a pas de projet stratégique de l'État, les communautés occupent légalement leurs terres coutumières*». En réalité, les communautés ne peuvent même pas s'opposer à des projets purement privés. Plus particulièrement, les droits pour les projets miniers sont généralement considérés comme étant tous au-dessus de tous les autres droits, y compris les autres droits commerciaux. Dans ce contexte, les droits communautaires ne sont tout simplement pas importants. Ceci est aggravé par l'absence de dispositions légales qui permettent aux communautés de négocier et de refuser l'indemnisation en cas d'expropriation pour ces projets stratégiques.

### **La faiblesse des capacités des communautés contribue aux pertes de terres**

Un autre obstacle est la capacité communautaire. Tous les pays ont une expérience spécifique de la décentralisation et visent globalement à améliorer la démocratie par le transfert du pouvoir, des

ressources et des capacités à travers des unités administratives centrales aux niveaux davantage locaux. La décentralisation, dans le secteur foncier, pour l'État, équivaut à céder une partie de ses prérogatives en matière de gestion des terres aux institutions locales, mais aussi toutes les capacités nécessaires pour une bonne gestion de ces terres. Mais qu'entend-t-on par « institutions locales » ?



© Mamadou Fall / IED Afrique

*Débat foncier communautaire, Senegal*

Bien que les droits fonciers communautaires soient très mal reconnus au Sénégal, ce pays est souvent cité comme l'un des meilleurs exemples de décentralisation en Afrique francophone. Pourtant, la décentralisation reste au niveau du district (plus petite unité administrative), et ne signifie pas nécessairement des droits fonciers accrus pour les communautés. En Ouganda, la décentralisation n'est également significative qu'au niveau des conseils de district, bien que des comités informels existent à des niveaux inférieurs. Les institutions décentralisées sont principalement les institutions étatiques et non traditionnelles qui ont le mandat de gérer les terres coutumières. Une exception est le Ghana, où les chefs exercent un pouvoir important sur l'attribu-

tion, voire l'aliénation des terres. Cependant, les Secrétariats Fonciers Coutumiers et les Comités Fonciers Coutumiers sont des formes modernes d'institutions coutumières qui traitent des questions foncières par rapport aux chefferies locales, mais, comme il a été mentionné précédemment, ils ne jouent pas le rôle de registres officiels des droits coutumiers. En outre, ils ne sont pas véritablement basés au niveau des communautés, ce qui en limite l'accessibilité.

L'Ouganda reconnaît le rôle des institutions traditionnelles dans le règlement des différends, mais établit également des tribunaux des conseils locaux pour qu'ils fonctionnent parallèlement aux institutions traditionnelles non soutenues. Le Burkina Faso, grâce à la protection des droits fonciers communautaires et la mise en place de la Charte foncière, offre un meilleur exemple de décentralisation, bien que ce processus ne soit pas juridiquement lié à la décentralisation politique qui vise principalement l'administration publique. Le Congo Brazzaville et la RDC sont au début de leur processus de décentralisation. Il est donc trop tôt pour tirer des leçons de leur expérience. La mise en place des comités fonciers officiellement élus par les communautés est une partie importante de la loi foncière du Libéria, qui n'a pas encore été promulguée. En attendant, il n'existe aucun moyen formel par lequel les communautés rurales au Liberia peuvent gérer leurs terres.

La décentralisation aurait pu constituer la meilleure chance pour les communautés locales d'avoir non seulement des droits coutumiers reconnus, mais aussi des institutions locales s'il s'agissait d'institutions traditionnelles. Toutefois, en limitant la décentralisation aux unités administratives, elle prive doublement les communautés: il y a le manque de pouvoir et le manque de capacités. En réalité, les institutions locales sont très pauvres dans tous les pays (le Burkina Faso et la RDC étant les cas majeurs) et des arrangements locaux coexistent donc avec la loi. Même lorsque la loi diminue la marge du dualisme des systèmes fonciers, les institutions l'agrandissent.

## 8. L'existence et le fonctionnement des institutions

### ***Les institutions de gouvernance foncière sont importantes, mais pas toujours efficaces***

Bien que certaines lois prévoient une certaine protection des droits fonciers communautaires, la mise en œuvre est une autre affaire. La première barrière est souvent l'existence et le fonctionnement des institutions, alors que la barrière corollaire est le respect strict de la loi par les institutions et les fonctionnaires responsables de son application.

La terre est un sujet si important que sept des huit pays ont des ministères entiers consacrés à sa gestion. La seule exception est le Burkina Faso où la responsabilité de la gestion des terres incombe au ministère de l'Agriculture. Dans d'autres cas, la terre est en grande partie associée soit au développement urbain (l'Ouganda, le Nigeria), soit aux ressources naturelles (le Libéria et le Ghana), soit enfin au domaine national (le Sénégal, le Congo Brazzaville et la RDC).

Une institution clé est la commission des terres, qui est soit un organe permanent pour la gestion des terres (le Libéria, le Burkina Faso et le Ghana) ou temporaire pour la réforme agraire (le Libéria, la RDC et le Sénégal). Les Commissions Foncières du Libéria, du Burkina Faso et du Ghana ont favorisé leurs processus de réforme agraire respectifs. La Commission Foncière du Libéria est désormais une institution permanente responsable de l'administration foncière. Dans des contextes de réforme juridique, les commissions créent des sous-commissions multipartites en charge de la réforme. Bien que ces organes fassent toujours des rapports à l'administration, leur création oblige toujours le gouvernement à assurer un certain niveau de participation (voir ci-dessous). En général, les commissions foncières peuvent être interprétées comme une preuve de la volonté de dissocier les entités opérationnelles et techniques (Commission) d'organes plus lourds et plus politisés (ministères dirigés par des ministres). Cependant, les Commissions foncières peuvent aussi être autonomes et ne pas toujours s'empressement de soutenir les développements institutionnels décentralisés.

### ***La décentralisation des institutions de gouvernance foncière est faible***

L'existence d'institutions centrales n'est pas nécessairement reflétée au niveau local. D'une part, les institutions locales responsables des terres communautaires locales ont très peu de pouvoir, de capacités et de ressources et d'autre part, les autorités territoriales reconnues, l'administration décentralisée est souvent loin des terres communautaires. Au Burkina Faso, qui constitue un bon exemple de décentralisation, certaines institutions foncières clés créées par la loi de 2009 sont toujours absentes, y compris la commission des terres rurales et le service foncier rural. Les deux institutions devraient faciliter le lien entre les communautés et l'État. Pourtant, depuis les 7 dernières années, elles sont toujours attendues, et entretemps, la gestion des terres se fait suivant les règles de la période de pré-réforme, avec de mauvaises connexions au niveau local. En d'autres termes, les bonnes dispositions légales mentionnées ci-dessus au Burkina Faso n'ont aucune chance d'être mises en œuvre à l'heure actuelle, en raison du manque d'institutions compétentes.

### ***Les écarts entre la loi et la pratique en matière d'administration foncière sont importants***

Tous les pays sont confrontés au même écart entre la loi (déjà souvent très restrictive en ce qui concerne les droits fonciers communautaires) et la pratique. En général, les commissions devraient être plus efficaces que les ministères et appliquer de bonnes pratiques de gouvernance. En réalité, étant donné qu'elles sont gérées par des fonctionnaires, elles présentent tous les obstacles rencontrés dans l'administration publique ordinaire: la lourdeur des procédures, la corruption, le manque de transparence, le manque de capacités, et dans l'ensemble une efficacité limitée. Cela explique, en partie, l'incapacité dans tous les pays à fournir des données précises sur la dynamique foncière: la quantité et la superficie des terres gérées ou détenues par les différents groupes, y compris l'État lui-même, l'historique des transactions foncières, les archives sur le secteur foncier, etc.

## *Les institutions traditionnelles ne sont pas toujours la bonne voie pour la prise de décision territoriale décentralisée*

Il est essentiel de comprendre la manière dont les institutions foncières communautaires fonctionnent sous l'influence des lois étatiques, car elle révèle l'échec des systèmes où les utilisateurs des terres et les propriétaires fonciers coutumiers, sont très loin d'être des propriétaires fonciers selon la loi étatique. Les observations sur le terrain dans les 8 pays montrent que de nombreuses irrégularités se produisent précisément parce que les institutions locales tergiversent entre la législation nationale et le régime foncier coutumier, appliquant l'un ou l'autre en fonction de leurs intérêts. Il est difficile pour les communautés d'exiger des comptes auprès des institutions habilitées par l'État d'une autorité sur la terre qu'un roturier ne peut pas comprendre. Au Ghana, par exemple, certains chefs traditionnels sont réputés être parmi les plus grands accapareurs de terres et ils utilisent leur statut d'«auxiliaires» d'administration pour vendre les terres, abusant parfois leur « position fiduciaire » (ils agissent contre les coutumes qui interdisent l'aliénation des terres communautaires), et prétendent être eux-mêmes des propriétaires terriens. En même temps, ils sont difficiles à atteindre par l'Administration qui les considère comme les représentants de leurs communautés, et les politiciens ont besoin de leur soutien, particulièrement pour les élections.

Cette confusion est entretenue par les chefs traditionnels à qui elle profite, mais aussi par les élites des communautés, certains fonctionnaires d'État et des investisseurs. Grâce à leur bonne connaissance de la loi, il y a des cas où des leaders communautaires ou chefs puissants ont immatriculé une grande partie des terres de leurs villages en leur propre nom. Dans le nord du Congo Brazzaville par exemple, un cas documenté par les membres locaux d'ACRN met en évidence la précarité et la vulnérabilité des communautés face à leurs élites. Selon les témoignages des communautés, un ministre a utilisé un prête-nom pour acheter des terres de deux villages à un prix dérisoire (en utilisant l'argent et les menaces comme arguments). La terre a ensuite été concédée par l'Etat à une entreprise agro-industrielle. Bien que l'ensemble de la transaction ne respectait ni les règles traditionnelles, ni les procédures juridiques, elle fut validée entraînant des pertes massives pour les communautés rurales.

La mauvaise application de la loi foncière ne se fait pas nécessairement au détriment des institutions locales. Dans certains cas, elle leur permet simplement de cohabiter avec les institutions foncières officielles, sous la forme d'une « illégalité » encouragée. Le Nigéria et le Sénégal constituent les meilleures illustrations à ce niveau. Au Nigéria, les institutions traditionnelles sont encouragées à trancher les affaires internes. Bien que les cas qui opposent deux parties qui n'ont pas de titres fonciers soient fréquents, même les cas qui opposent des parties avec des titres fonciers sont renvoyés à leur niveau avant d'arriver au tribunal; ce qui permet d'étendre leur pouvoir. Au Sénégal, où la loi abroge officiellement toute forme de droits fonciers coutumiers, le processus de décentralisation a vu le réexamen des institutions traditionnelles comme faisant partie des principaux acteurs consultés pour la planification de l'utilisation des terres communales.

Est-ce un signe encourageant, ou juste de la complaisance? Les expériences des huit pays indiquent la deuxième possibilité. Les institutions étatiques sont trop loin ou ne sont tout simplement pas adaptées pour régler les affaires coutumières. Les efforts visant à remplacer les arrangements fonciers coutumiers par des règles foncières importées depuis la période coloniale se sont révélés être en partie vains. Ils ont tout simplement réussi à créer la confusion décrite plus haut. Il existe un mélange de droits fonciers coutumiers et d'arrangements fonciers de l'État. En conséquence, aucune des institutions foncières respectives ne peut être autonome dans la gestion des terres communautaires. L'immatriculation de la terre n'est jamais suffisante, surtout lorsqu'elle est effectuée par une élite. Dans le même temps, il est impossible que les institutions locales seules puissent résister à la pression à cause des menaces extérieures sur les terres communautaires, en particulier celles provenant de l'État. Les nouvelles réformes agraires promettent de mieux tenir compte de cette cohabitation gagnant-gagnant entre les régimes fonciers, notamment en permettant la cohabitation entre différentes

institutions (le Burkina Faso, le Libéria, le Ghana, la RDC et le Sénégal). Cependant, des hésitations semblent persister quant à l'adoption des lois qui tiennent compte de la situation actuelle, laissant ainsi perdurer des conflits qui auraient pu être aisément évités.

## 9. La résolution des conflits fonciers

La confusion entre la loi statutaire et les arrangements fonciers coutumiers, et les faibles institutions foncières a créé un environnement propice pour la précarité et la vulnérabilité des droits fonciers communautaires, mais aussi des frustrations et des conflits. Trois grands types de conflits fonciers sont devenus monnaie courante dans les huit pays, au cours des dix dernières années:

- Les conflits intrafamiliaux et intra-communautaires, principalement entre les communautés et leurs leaders traditionnels. Tel qu'expliqué ci-dessus, ceux-ci émanent en partie de la confusion concernant le système foncier. Les autorités traditionnelles utilisent la confusion comme prétexte pour s'accaparer les terres des communautés, et les membres forts des familles s'accaparent des terres des femmes et des enfants. Au Ghana, les chefs de la région d'Ashanti, de Brong Ahafo, du Grand Accra et bien d'autres, auraient vendu les terres de leurs villages, y compris les cimetières. Au Nigeria et au Congo Brazzaville, les cas des chefs traditionnels qui acceptent des pots de vin pour céder des terres communautaires aux grands investisseurs sont très fréquents. Cette situation crée des conflits sans précédent, même au-delà des questions foncières, car elle affecte le statut de la chefferie et l'existence de la communauté. Ces conflits intra-communautaires peuvent s'étendre aux conflits intercommunautaires. La RDC et le Ghana ont eu un bon palmarès de ces conflits. En RDC, l'un des derniers conflits a opposé le village Enyele au village Monzaya, au sujet du contrôle des étangs riches en poissons. Ce conflit, qui a dégénéré en 2009 et 2010, a causé la mort des centaines de victimes civiles et entraîné des mouvements massifs vers le Congo Brazzaville.
- Les conflits contre les élites locales ou nationales externes, comme le cas du nord du Congo Brazzaville où un ministère aurait acheté de grandes surfaces de terres communautaires en guise d'indemnisation dans le cadre de l'implantation d'une grande entreprise agro-industrielle. Il s'agit tout simplement de l'exemple d'un phénomène répandu dans la région. Au Sénégal, les terres de la communauté de Diokoul ont été accaparées par des élites politiques et religieuses, et des membres de la communauté ont été emprisonnés lorsqu'ils ont réclamé la restitution de leurs terres. Des témoignages émanant des communautés du Sénégal révèlent qu'un ancien Président de la République a encouragé l'accaparement des terres par les élites, en s'appropriant une grande partie des terres communautaires. L'argument avancé alors était que ces élites vont mieux investir sur les terres. Le fait est que, aussi longtemps que seules les terres immatriculées sont considérées comme légalement possédées, les terres communautaires seront considérées comme dépourvues de propriétaires et libres. Les élites nationales qui maîtrisent les procédures peuvent donc facilement acquérir ces terres.
- Les conflits contre les investisseurs publics et privés, surtout au Nigeria, qui a fait l'expérience des conflits majeurs entre les communautés et les entreprises privées dans les zones riches



© New Generation Concern/ Civic Response

*Processus de recherche de solution sur les questions foncières*



en pétrole, en particulier, autour du delta du Niger. De nombreux décès, y compris d'activistes de haut niveau, ont été enregistrés. Le Libéria a récemment attiré l'attention de la communauté internationale en cédant 4% de son territoire national à deux grandes sociétés de palmier à huile. Cela a donné lieu à des conflits sans précédent puisque les communautés se sont opposées à ces confiscations de terres. La RDC, le Ghana, le Sénégal et l'Ouganda, ont également fait l'expérience de ces conflits au cours des dernières années. En Ouganda, un cas célèbre concernait le district d'Amuru, où le gouvernement voulait confisquer de grandes parcelles de terres communautaires disputées pour les céder à la société Madhvani pour la culture de la canne à sucre. Des manifestantes s'y sont opposées en se déshabillant devant le ministre des terres de l'époque. Avec des politiques visant à encourager des investissements à grande échelle, il est clair que ces conflits vont continuer de prendre de l'ampleur dans les années à venir.

Les conflits fonciers sont inévitables. Le conflit est un phénomène constant dans la société, car il crée les dynamiques pour permettre l'ajustement des éléments culturels et sociaux d'une société. Les institutions communautaires jouent un rôle dans la résolution des conflits fonciers, en particulier, les conflits intra-communautaires, y compris les cas intrafamiliaux. Mais elles sont impuissantes lorsqu'il s'agit d'autres formes de conflits. Il existe divers mécanismes dans tous les pays. Et au lieu de dresser une liste exhaustive ici, notre objectif était de voir si, parmi tous ces conflits, un cas de conflit foncier a été géré en faveur des communautés au cours des dix dernières années. Les conflits intéressants pour une telle interrogation sont, bien entendu, ceux qui opposent les communautés et les acteurs externes: les élites et les investisseurs privés/publics.

## 10. La prise de décision dans l'élaboration des lois

A l'exception du Nigéria - dont le Parlement avait rejeté la demande du président Jonathan de lancer la réforme de la législation foncière de 1978 - tous les pays mènent actuellement une réforme de la législation foncière ou l'ont entreprise récemment (au cours des dix dernières années):

- RDC: la réforme du droit a été officiellement engagée en 2012, avec la mise en place de la Commission nationale de la réforme foncière en 2013, mais elle n'est pas encore pleinement fonctionnelle en raison d'obstacles financiers et politiques.
- Ghana: Le Projet d'administration foncière (LAP) est un projet de réforme lancé en 2003, pour 25 ans. Le LAP a été mis en œuvre pour implémenter la Politique Foncière Nationale adoptée en 1999. D'autres textes majeurs sont encore attendus. Une nouvelle loi foncière consolidée est encore projet en 2016. Une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et la planification spatiale a été adoptée en 2016.
- Ouganda: La réforme agraire a commencé avec la Constitution en 1995 et la Loi foncière en 1998. La nouvelle politique foncière nationale a été adoptée en février 2013.
- Sénégal: Après de nombreuses tentatives (et annulations), le processus de réforme agraire le plus récent a commencé en 2012 avec la création de la Commission nationale de la réforme foncière. La nouvelle loi foncière est toujours attendue, sans décision finale sur sa promulgation.
- République du Congo: la loi sur les terres agricoles a été adoptée en 2008.
- Burkina Faso: la nouvelle ère de la loi foncière a débuté en 2007 avec l'adoption de la Politique nationale de protection des terres rurales, la loi foncière en 2009 et la réorganisation agraire et foncière en 2012. Divers textes d'application doivent encore être promulgués.
- Libéria: la réforme du droit a commencé en 2013 avec l'approbation d'une politique sur les

droits fonciers au cours de la même année. La loi relative aux droits fonciers de 2014 attend toujours d'être promulguée.

Dans l'ensemble, ces processus de réforme ont connu des avancées significatives par rapport aux expériences antérieures. On peut, entre autres, citer:

- *Une participation accrue des autres parties prenantes:* les organisations de la société civile ont pris part à tous ces processus. Le Liberia est allé jusqu'à inviter les communautés locales à s'asseoir à la table des négociations; ce qui est un fait unique dans des contextes où leurs opinions sont généralement transmises par la société civile et non pas par elles-mêmes. En RDC, la Commission foncière était présidée jusqu'à récemment par un vétéran de la société civile; ce qui la rendait moins dépendante du Ministère en charge des Affaires foncières. Cette commission compte désormais deux représentants de la société civile, bien que des inquiétudes aient été soulevées au sujet du processus de leur sélection.
- *Un processus plus long qui permet une analyse plus approfondie des questions complexes:* dans tous les pays, le calendrier du processus varie de moyen (cinq à dix ans au Burkina Faso, en Ouganda et en République du Congo) à très long terme (25 ans au Ghana). La première explication semble être la nécessité d'inclusion. Mais une autre raison est que les pays ont compris la complexité des questions foncières, en dépit du fait que, dans certains d'entre eux, la réforme devait servir de garantie pour des investisseurs potentiels.
- *Une meilleure prise en compte des droits fonciers communautaires:* des améliorations significatives sont globalement observables au Burkina Faso, qui a adopté une approche pleinement inclusive pour la politique foncière et l'élaboration des lois. La loi foncière pionnière de l'Ouganda de 1998, a ouvert d'importantes voies en Afrique pour la majorité des propriétaires terriens des communautés rurales en reconnaissant officiellement que les droits fonciers coutumiers sont égaux à la pleine propriété et aux droits au bail. Les projets de loi portant sur les terres au Libéria et au Ghana ont également permis d'introduire des changements majeurs, notamment la protection de la propriété des communautés sur leurs terres coutumières. Cependant, la validation est encore attendue au Ghana et le parlement n'a pas encore promulgué le projet de loi foncière au Libéria. Celle-ci devait initialement être promulguée en 2014. Les organisations de la société civile craignent que ce retard contribue à favoriser d'autres affectations de terres en vertu de la loi foncière actuelle, ou à éliminer les bonnes dispositions pour lesquelles elles ont combattu. Elles restent prudentes et vigilantes.
- Cependant, ces processus de réforme ne parviennent pas à régler tous les problèmes qui minent les communautés et plusieurs de leurs recommandations ne sont pas encore pleinement prises en compte. Au Burkina Faso, par exemple, seuls les droits de possession ont été sécurisés, alors qu'on s'attendait aux droits de propriété. Au Congo Brazzaville, seuls les droits fonciers ancestraux des peuples autochtones ont été reconnus. Les autres communautés ne sont que de simples utilisateurs et doivent respecter des procédures très complexes pour obtenir une certaine sécurité sur leurs terres. Le cas de la RDC est encore plus incertain. Le processus est très lent, en raison notamment du fait que la plus grande partie du processus repose sur l'aide financière extérieure. Le pays est trop grand (2,5 millions de kilomètres carrés) pour pouvoir soutenir une initiative de consultation publique viable.
- La participation populaire à la conception et à la mise en application de la loi est essentielle. Les petites améliorations décrites ci-dessus sont le fruit de négociations très intenses. Tous les pays disposent des processus pilotés par l'administration, y compris la RDC, où la commission foncière en charge de la réforme était précédemment présidée par un membre de la société civile. Dans ces cas, la pleine prise en compte des communautés et de leurs chefs traditionnels, ainsi que des recommandations de la société civile, dépend en grande partie de la pression exercée par les acteurs étatiques et les bailleurs de fonds extérieurs (RDC).

- Les communautés s'engagent dans une lutte constante afin d'obtenir de meilleures lois et de faire appliquer ces lois. La question essentielle est de sécuriser leur atout le plus essentiel: la terre. Les contextes varient d'un pays à l'autre. Certains, comme le Burkina Faso, l'Ouganda et le Ghana, assurent une certaine sécurité aux droits fonciers communautaires, tandis que d'autres, comme le Sénégal, annulent directement le simple concept d'arrangements fonciers communautaires. Au milieu, la RDC, le Congo Brazzaville, le Nigéria et le Libéria reconnaissent systématiquement les droits d'accès et d'usage et admettent conditionnellement certaines formes de droits de gestion pour les communautés. Les récentes réformes menées ou en cours d'exécution ont connu plus d'ouverture de la part décideurs, permettant aux OSC et aux communautés de s'engager dans des négociations sans précédent. Cependant, la portée de cette participation reste très étroite et l'influence des réformes par les communautés est très limitée. Mais l'expérience des dix dernières années nous apprend que ce n'est pas une surprise. Un ensemble de causes profondes nous ont conduit à cette situation, et pour l'inverser, il faudra une meilleure compréhension de ces causes.



© TENFOREST

Terroir communautaire, Bagré, Burkina Faso

## IV. Les causes profondes: pourquoi les droits fonciers communautaires sont-ils si mal protégés?

Cette partie porte essentiellement sur la perception des organisations de la société civile dans les 8 pays. L'une des principales conclusions est que de nombreuses causes peuvent expliquer la mauvaise protection et sécurité actuelles des droits fonciers communautaires. Nous énumérons sept causes importantes ici et précisons que la liste n'est pas exhaustive :

### 1. Souveraineté et marché: comment les droits fonciers coutumiers sont devenus l'enfant pauvre de la nouvelle Afrique:

dans les années 60 et 70, de nombreux pays africains nouvellement indépendants ont maintenu des arrangements coloniaux avec l'Etat, qui remplace la puissance coloniale. La terre est alors considérée comme une ressource précieuse tant pour la croissance économique des Etats dont la souveraineté est encore fragile, indépendamment de l'orientation politique. La nationalisation joue un rôle dans plusieurs Etats en allégeant les droits fonciers communautaires. L'État socialiste du Sénégal sous Senghor considérait la terre comme un instrument d'unité nationale et de développement économique. En envisageant un système plus près du système traditionnel *négro-africain* où la terre est indivisible, non transférable et appartient à une entité commune supérieure (la Nation), la loi de 1964 considérait les droits fonciers coutumiers comme des incitations à la division et, par conséquent, les a abrogés. Cependant, de nombreux analystes ont trouvé que l'explication négro-africaine n'était qu'un simple prétexte, précisément parce que même pendant le mandat de Senghor, les anciennes terres coutumières étaient utilisées à des fins économiques pour le pays sans consultation de la communauté locale.

La première réforme agraire postindépendance du Nigeria (1978) abordait deux obstacles majeurs au développement de l'économie du pays. D'une part, le système foncier traditionnel en vigueur considérait la terre non pas comme un actif financier (ce qui la rend inaliénable), mais plutôt comme un atout culturel et physique. D'autre part, l'incohérence entre les systèmes fonciers du sud et du nord du pays a créé plusieurs irrégularités (et un niveau élevé de spéculation) dans les transactions foncières. Il était donc impossible pour le Gouvernement militaire fédéral de procéder aux indemnités afin de réaliser des projets dans le cadre du Plan national de développement de 1975-1980. En matière de droits fonciers communautaires, une innovation majeure de 1978 était de conférer au gouvernement local le pouvoir de délivrer un certificat d'occupation basé sur le droit foncier coutumier. En théorie, les autorités traditionnelles sont donc absorbées par le gouvernement local. Les droits de propriété des terres coutumières sont convertis en droits au bail accordés par le gouvernement local. En réalité, cette situation a causé de nombreux conflits entre le gouvernement local et les institutions traditionnelles.

La première loi foncière postindépendance de l'Ouganda (1975) présente des similitudes avec le Nigeria et le Sénégal dans la mesure où elle abroge aussi les droits fonciers traditionnels de façon considérable et confère la propriété et le pouvoir à l'État. Alors que la loi de 1995 est vécue comme un soulagement avec une forte reconnaissance de la propriété coutumière (voir ci-dessus), de nombreuses organisations de la société civile se plaignent que l'approche économiste, où les titres fonciers individuels rendent les marchés fonciers efficaces et en plein essor, reste essentielle pour les politiques foncières et les actions du pays. Dans la pratique, l'acquisition d'un certificat de propriété coutumière est conditionnée par l'*usage* manifeste de la terre. Les usages possibles sont notamment le logement et l'agriculture.

Le régime révolutionnaire de Thomas Sankara au Burkina Faso (1984-1987) a fonctionné également avec la même idée selon laquelle la terre est avant tout une ressource économique - et pour qu'elle puisse au mieux contribuer à la croissance économique - elle doit être la propriété ou au moins sous le contrôle direct de l'État, du niveau central au niveau local. Le Congo Brazzaville et la RDC croient - et le Ghana et le Libéria le croyaient auparavant - que la souveraineté et les avantages économiques de la terre ne peuvent être garantis que par le biais du contrôle direct et ferme de l'État. C'est pour cette raison que, par exemple, que tous les forêts naturelles (non plantées) au Ghana sont sous la responsabilité de l'État et gérées par ses institutions. L'essentiel des revenus de ces forêts, lorsqu'exploitées, va à l'État, tandis que le reste est distribué aux Assemblées de District et aux Chefs. Ces derniers sont peu transparents et rendent peu de comptes sur la manière dont ils ont utilisé ces revenus. Les bénéfices demeurent généralement au niveau de ces institutions, plutôt qu'à l'ensemble de la communauté.

## 2. La soif de développement, la convoitise de la terre:

l'insécurité des droits fonciers coutumiers n'est pas nouveau pour les communautés et les ONG. Cependant, ce qui est nouveau et assez néfaste pour les communautés est la nouvelle vague d'investissements fonciers qui repose sur l'idée selon laquelle le développement équivaut aux grandes entreprises, et que les investissements à grande échelle supposent l'usage de terres, car les grandes entreprises peuvent payer les impôts et/ou créer des emplois. Tous les huit pays ont conclu des transactions foncières sur plus de 8,7 millions d'hectares au cours des 15 dernières années, pour des projets agricoles (cultures vivrières, séquestration du carbone, bois et fibres, biocarburants, etc.). Les demandes en attente pour les terres couvrent environ 78 millions, avec une demande record de 64 millions d'hectares en RDC. D'autres types d'investissements fonciers (mines, projets d'infrastructures, exploitation forestière et conservation) ont augmenté au cours des dernières années, même si nous n'avons pas des chiffres complets sur ceux-ci. La principale préoccupation ne porte pas seulement sur ce qui s'est passé, mais aussi sur ce qui va se passer dans les années à venir. En effet, grâce aux stratégies globales de marketing, ces investissements sont actuellement en cours de

redynamisation dans tous ces pays qui les ont déployées. Les efforts du Libéria ont été récompensés puisque le pays accueille, en 2009 et 2010, deux grandes sociétés de la filière palmier à huile et cède à celles-ci environ 4% de son territoire national. Ces cessions de terres ont entraîné un important mouvement de résistance de la part des communautés qui ont vu leurs terres saisies sans consultation appropriée, ni indemnisation. Les efforts du pays ne se sont pas arrêtés à ce niveau, puisque d'autres terres communautaires auraient été cédées à une autre société de palmier à huile en 2014 s'il n'y avait pas eu de vives protestations de la communauté. La majorité de ces transactions foncières sont conclues sur des terres rurales où les communautés détiennent aussi des droits coutumiers. Dans ce contexte, des droits fonciers communautaires solides sont considérés comme un obstacle aux investissements à grande échelle, et donc au développement économique.



© New Generation Concern/ Civic Response

*Forêt détruite par un investissement économique, Ghana*

### 3. L'idée erronée selon laquelle le développement n'est possible que grâce aux investissements à grande échelle:

la ruée vers les terres en Afrique a entraîné la diminution des terres des petits agriculteurs d'année en année. Bien que les données soient très limitées sur les petites exploitations agricoles, les tendances sont claires. Un rapport de l'ONG GRAIN indique qu'en Afrique, les petits agriculteurs ne contrôlent que 20% des terres agricoles environ, et ces terres sont réduites à cause des investissements plus importants (pour l'agro-industrie, l'exploitation minière, les infrastructures, etc.). Mais en même temps, ce sont eux qui nourrissent le continent et produisent environ 80% de nourriture. Deux raisons sont généralement avancées pour expliquer cela: (1) la plupart des petits agriculteurs produisent des cultures vivrières alors que les grands investisseurs se focalisent sur les cultures de rente (biocarburants, puits de carbone, bois, hévéa, etc.); (2) les petits agriculteurs ont des taux de productivité plus élevés, qui dépassent le double de la productivité des plantations à grande échelle (ce fait, bien documenté, est surnommé le paradoxe de la productivité). Il y a plus d'avantages avec la petite agriculture: la biodiversité (système de polyculture), de meilleurs emplois en termes de quantité et de qualité, la cohésion sociale, le maintien des connaissances et des liens traditionnels avec la terre. Malgré ces données bien connues, nous ne sommes pas surpris que dans les huit pays cités dans ce rapport, les petites exploitations agricoles aient été retirées des communautés et confiées aux grandes entreprises et que les lois qui affaiblissent les arrangements fonciers communautaires subsistent. En effet, aussi longtemps que les réformes agraires seront motivées par le marché et que de nombreux États africains ne prendront pas leurs responsabilités de soutenir les initiatives locales, ce type de contradictions néfastes persistera et maintiendra l'Afrique dans un cercle vicieux. Bien que nos équipes nationales n'aient pas fourni de données, il est évident que les investissements dans les petites exploitations restent très clairement inférieurs aux besoins.

## 4. Les intérêts fonciers communautaires sont noyés dans un océan de problèmes systémiques:

La gouvernance dans le secteur des ressources naturelles a été considérée comme le talon d'Achille des États africains. Les problèmes classiques sont, entre autres, le manque de transparence et la faible participation des principales parties prenantes, la corruption, les détournements de fonds, faible mise en œuvre des lois, et faible coordination des politiques et des sectoriels. Cependant, le problème systémique le plus important est l'absence des plans nationaux d'aménagement du territoire dans les huit pays. Le Ghana et le Congo disposent des lois sur le développement spatial, tandis que l'Ouganda et le Libéria ont des plans de zonage nationaux. Toutefois, aucun d'entre eux ne peut permettre d'atteindre les objectifs d'un plan d'aménagement du territoire qui comprend l'équilibrage du développement

spatial par le biais d'une documentation claire des usages des terres existantes et des projections approuvées pour l'avenir. La superficie en vertu du régime foncier communautaire n'est documentée dans aucun de ces pays. Pire encore, l'Etat ne dispose pas de données centralisées sur les terres immatriculées. Dans ce contexte, seul un plan d'aménagement du territoire très localisée est concevable. C'est le cas au Sénégal et au Ghana où quelques districts expérimentent actuellement des initiatives d'aménagement du territoire. Mais elles ne sont pas nécessairement applicables et peuvent même aller en contradiction avec la loi. Au Sénégal, par exemple, le plan d'aménagement du territoire du district définit la superficie des terres communautaires alors que la loi foncière a abrogé les droits fonciers coutumiers en 1964. Dans tous les cas, la sécurisation des droits fonciers communautaires apparaît presque impossible dans des contextes où les pays n'ont pas défini des voies de développement claires et axées sur l'espace, et ne sont pas nécessairement capables de le faire.



© New Generation Commons

Session de renforcement des capacités des communautés, Ghana

## 5. Le manque de capacités équivaut à l'absence de moyens de pression pour demander des comptes:

la démocratie, le multipartisme, la liberté d'expression, le droit de participation sont quelques concepts qui ont été fortement brandis au cours des 25 dernières années. L'idée est de placer les citoyens au centre de la décision et de l'action publique. Mais comment cela peut-il se faire dans le domaine de la gestion des terres si les citoyens ne sont pas capables de réclamer leurs droits et obligations? Le principe fondamental du droit latin selon lequel '*nemo censetur ignorare legem*' (nul n'est censé ignorer la loi) ne doit pas s'appliquer aux communautés rurales, surtout en matière de questions foncières. Il ne s'agit pas seulement de leur très mauvaise connaissance de la loi foncière, mais aussi de leur incompréhension de l'implication des lois nationales sur leur propre système foncier coutumier communautaire. Cette connaissance insuffisante de la loi s'applique également aux quelques droits qui sont prévus jusque-là par ces mêmes lois: l'accès à l'information, l'accès à la justice, la participation à l'action publique. En fait, certains de ces aspects essentiels sont répartis entre les diverses lois qui n'ont jamais été portées à l'attention des communautés. Dans aucun des huit pays, ces lois n'ont été traduites dans les langues locales, expliquées et distribuées aux communautés qui vivent dans des zones très éloignées et n'ont pas accès à l'expertise juridique. La loi reste abstraite

lorsque certains de ses éléments atteignent ces zones.

De façon générale, des progrès indéniables ont été observés au cours des dix dernières années dans les huit pays. Cependant, l'écart de connaissance est toujours important et il semble actuellement être la principale menace pour les droits fonciers coutumiers. Seule une petite frange de la communauté est informée sur les aspects de la loi tandis que les autres ignorent totalement ses principes clés. En conséquence, même dans les pays comme le Burkina Faso, le Ghana ou l'Ouganda où la loi protège les arrangements fonciers coutumiers, la mise en application n'est pas effective puisque les communautés ne peuvent pas demander des comptes aux décideurs. Il s'ensuit que ces communautés sont fragiles, au même titre, dans les huit pays, indépendamment des dispositions de la loi. Face à ces diverses injustices, elles comptent très souvent sur le soutien des ONG où elles peuvent utiliser des ressources humaines endogènes.

Au-delà du manque d'information, le deuxième obstacle important est la difficulté d'organisation intracommunautaire pour traiter les questions foncières. En dehors des abus des chefs traditionnels et des élites mentionnés ci-dessus (et brièvement commentés ci-dessous), ce fossé est attribuable à l'incapacité d'une communauté à parler d'une seule voix sur des questions relatives à la gestion des terres. Toutes les communautés sont désormais partagées entre ce que l'on appelle abusivement monde «traditionnel» et «moderne». Ces termes ne traduisent certainement aucune réalité pratique, mais ils peuvent être utilisés pour décrire les forces conflictuelles au sein des communautés qui s'opposent dans tout groupe social. Les affrontements peuvent couvrir divers aspects de la gestion des terres: les droits des familles respectives, les droits fonciers des femmes et des jeunes, les droits des migrants, les usages envisagés de la terre. La première action des ONG qui aident une communauté à revendiquer ses droits est donc de faciliter un dialogue cohérent afin de permettre des accords internes sur ces points importants. Mais lorsque cette entente est conclue et que la communauté a sécurisé ses droits fonciers, un autre problème peut survenir: elle peut décider de vendre, de céder ou de ne jamais utiliser la terre.

## 6. La nécessité des communautés de se protéger contre elles-mêmes, si leurs actions sont susceptibles de nuire à leur avenir:

L'économie de marché a clairement fait son chemin à travers la communauté la plus petite et la plus éloignée d'Afrique, avec son corollaire inséparable: l'individualisme. Que signifie «communauté» dans un contexte où le mode de vie collectif est en baisse, alors que l'individualisme devient plus puissant? Des personnes qui ont reçu une éducation et rejoint la classe des élites sont généralement celles qui insistent pour obtenir leur pleine propriété foncière individuelle ou poussent la communauté à demander un titre foncier. Mais même sans elles, les chefs traditionnels ont démontré leur capacité à déposséder toute la communauté de ses terres. La protection des communautés contre elles-mêmes équivaut à lutter contre ces moteurs de l'individualisme parce que, pendant que l'individualisme gagne de plus en plus de terrain dans la région, environ 1 million de villages ruraux continuent d'exister en tant que communautés avec des terres communes et des chefferies traditionnelles.



## 7. Des pièges externes peuvent également affaiblir le système foncier communautaire:

Plusieurs facteurs externes peuvent également expliquer pourquoi les droits fonciers communautaires sont si mal protégés en Afrique. Nous allons simplement citer deux ici: la guerre civile et le changement climatique. La **guerre civile** n'entrave pas uniquement le développement économique, mais aussi, de toute évidence, les arrangements fonciers traditionnels. Après la crise du Libéria, les arrangements traditionnels ont en partie disparus. Certaines communautés n'étaient plus en mesure de retrouver leurs forêts sacrées qui avaient été bombardées, tandis que d'autres avaient toutes les difficultés du monde à gérer leurs terres avec l'arrivée massive des migrants en provenance d'autres comtés. Au Burkina Faso, le coup d'Etat militaire et quelques mois de troubles politiques ont entraîné la suspension de la mise en application de la loi foncière de 2009, y compris la mise en place des institutions locales. La RDC a également beaucoup souffert de la guerre. Dans l'est du pays, il est très peu probable que les populations soient préoccupées par leurs arrangements fonciers coutumiers. Leur souci majeur aujourd'hui est d'avoir enfin une paix légitime.

**Le changement climatique** est, pour le moment, une cause potentielle de la ruée vers les arrangements coutumiers. Au Ghana, par exemple, les zones telles que les régions de Brong Ahafo, réputées pour la production du cacao, ne sont plus en mesure de le faire; d'où les migrations vers la région forestière de l'Ouest où les communautés détiennent déjà des droits fonciers coutumiers. Les terres inondées, les terres arides et les familles affamées qui quittent leurs terres sont devenues un tableau commun dans certains pays africains. Pendant que l'attention est généralement portée sur les catastrophes humaines, les changements fonciers dynamiques qui peuvent plus lentement provenir des effets du changement climatique sont mal documentés.



## V. Conclusion

L'histoire des droits fonciers communautaires en Afrique est très irrégulière, avec des « bons » et « moins bons » cas. L'Ouganda et le Ghana ont démontré qu'ils ont des lois qui méritent d'être appréciés, car ils fournissent une bulle de protection aux arrangements fonciers communautaires de leurs constitutions aux lois habilitantes. Ce sont les seuls pays qui placent les régimes fonciers communautaires, même lorsque les terres ne sont pas immatriculées, au même niveau que les titres fonciers de pleine propriété. Mais lorsqu'il s'agit de la mise en application de ces lois, il peut arriver, à l'instar de toute bulle, qu'elle éclate. En fait, dans les deux pays, le premier obstacle est le manque d'institutions compétentes, en quantité et en qualité. Les institutions locales sont souvent inactives, même lorsqu'elles existent. Mais aussi au niveau national, le manque de synchronisation des lois avec les registres nationaux et les banques de données est un problème majeur. Il est bon d'avoir des lois qui reconnaissent les droits fonciers communautaires comme égaux aux titres de pleine propriété, mais il est encore mieux de permettre que ces droits communautaires soient enregistrés comme des droits individuels, et avec le même respect (comme c'est le cas en Ouganda), puis d'assurer le suivi à l'aide des mécanismes appropriés, localisés, faciles d'accès et abordables pour l'enregistrement (comme l'Ouganda n'a pas encore réussi à le faire en dépit de la loi).

D'autres pays disposent de bonnes lois à différents niveaux. Le Sénégal et le Libéria ne sont certainement pas des exemples à suivre car leurs lois foncières actuelles ne tiennent pas compte des systèmes fonciers communautaires. Bien que ces pays offrent différents moyens de sécurisation de certains éléments des droits communautaires, par le biais des titres forestiers au Libéria ou le processus de décentralisation au Sénégal, les communautés demeurent des mendiants sur leurs propres terres dans ces pays. Le Burkina Faso est le pays francophone le plus avancé dans le cadre de cette évaluation, car la loi permet aux communautés de posséder (mais pas totalement) des terres, et de gérer ces terres selon leurs arrangements traditionnels.

L'application de la loi est également problématique. Au Ghana et au Sénégal, la mauvaise application est considérée comme le plus grand ennemi des arrangements fonciers communautaires. Bien que cela offre souvent des failles grâce auxquelles les communautés peuvent voir certaines terres garanties, plus généralement, elle est une menace pour les arrangements fonciers, et parfois foule au pied tous leurs droits. Le faible respect de la loi et des arrangements coutumiers, comme c'est le cas au Congo ou au Nigéria, ne profitent ni à l'État, ni aux communautés. Mais ces dernières sont généralement plus vulnérables et incapables de demander des comptes lors de la confrontation avec leurs propres chefs, les élites, les investisseurs et l'État.

Les mécanismes et institutions tels que les Chartes foncières (Burkina Faso), les Associations Foncières Communautaires (Ouganda) et les Secrétariats Fonciers Coutumiers (Ghana) sont des opportunités majeures pour améliorer la sécurité foncière au niveau local, et y compris les droits communaux sur des terres extra-agricoles comme les forêts et les pâturages. Cependant, les communautés ignorent souvent l'existence de ces opportunités ou sont incapables de les utiliser pleinement. Il ne s'agit pas seulement de la capacité de réclamer ce qui est prévu par les coutumes, mais aussi de maximiser tout ce qui est prévu par la loi. Dans des pays comme l'Ouganda et le Ghana, divers projets de développement réalisés par des partenaires à l'extérieur des communautés ont permis d'assurer la sécurité dans certaines zones, notamment en facilitant la création et le fonctionnement de ces institutions locales. Ces projets ont contribué à sensibiliser les gens sur leurs propres lois. Malheureusement, ces projets ont des capacités et une durée limitées et ne peuvent avoir qu'un moindre effet sur l'ensemble du pays, à moins d'être suivis par des mesures gouvernementales.

L'évaluation de la protection légale et réelle des droits fonciers communautaires en Afrique implique également l'analyse de la volonté et des capacités des gouvernements africains à assurer cette protection. En ce qui concerne les capacités, il est clair que la plupart des gouvernements font face à des lacunes importantes, tant financières que techniques. Comme on pouvait s'y attendre, ils ont des difficultés à faire respecter leurs propres lois, même lorsque les textes de ces lois peuvent être appréciés.

Cependant, les faibles capacités ne peuvent pas expliquer tout le contexte. Le manque de volonté joue aussi certainement un rôle important. De nombreux pays sont si aveuglés par l'idée selon laquelle le développement ne peut se faire que grâce aux investissements à grande échelle sur les ressources naturelles, et que ces investissements seraient plus sécurisés si la terre était sous le contrôle de l'État, qu'ils hésitent à adopter et à appliquer des lois qui donneraient un meilleur contrôle à ceux qui ont réellement la capacité de garantir la sécurité des investissements. Dans cette étude, nous n'avons trouvé aucun pays où des communautés se sont opposées au développement qui leur est bénéfique, et n'avons rencontré aucun cas où des communautés bien organisées, dotées de capacités solides, y compris la responsabilité, n'ont pas réussi à atteindre le développement lorsque des moyens sont mis à leur disposition.

Nous pensons que le développement ne peut être atteint sans que les personnes qui vont en bénéficier participent à la prise de décisions et aux actions. Aussi évident que cette affirmation puisse paraître, elle implique la prise en compte d'un ensemble de principes et de pratiques complexes. Beaucoup d'encre a déjà coulé à propos de ces principes. En tant qu'ACRN, nous avons compris, à travers cet exercice, l'importance d'apprendre des autres: c'est-à-dire apprendre des lois ghanéennes et ougandaises en matière de protection offerte aux systèmes fonciers communautaires, apprendre du Burkina Faso en matière de gouvernance locale promue par la loi et apprendre des pays en dehors de cette évaluation où des voies progressives vers la justice foncière et la bonne gouvernance des terres qui affectent les terres communautaires ont été adoptées. Les huit pays évalués au cours de cette initiative pilote ne peuvent pas donner une image complète de la situation du continent. Des dispositions légales positives sont appliquées de manière différente, entre autres, au Botswana, en Afrique du Sud, au Kenya, en Tanzanie, au Mozambique et à Madagascar. Ces initiatives se traduisent dans la vie quotidienne des populations par le miracle d'une combinaison de facteurs que nous invitons d'autres pays à apprendre, car il est vital pour l'avenir du continent que son peuple soit en possession de ce qui définit son identité et peut lui assurer un avenir: la terre.



## Postface

### Les prochaines étapes: Comment pouvons-nous utiliser les conclusions de l'Index?

Tout membre de l'ACRN aimerait avoir à portée de la main une solution claire à chaque question décrite ci-dessus. Les communautés sont encore plus désireuses d'avoir ces solutions. La phase pilote au Libéria, au Nigeria, au Sénégal, au Congo Brazzaville, en RDC, au Ghana, au Burkina Faso et en Ouganda, a confirmé nos préoccupations selon lesquelles les droits fonciers communautaires sont menacés dans de nombreux pays africains. Mais elle a également révélé qu'il est possible de renforcer les droits fonciers communautaires. Des exemples de bonnes pratiques d'un pays à l'autre sont un vibrant témoignage du fait que nos demandes ne sont pas irréalistes. Evidemment, des solutions varient d'un contexte à l'autre avec, en filigrane, le principe de tirer des leçons de ce qui fonctionne bien. Malheureusement, aucun des huit pays ne peut être considéré comme étant ni parfait, ni mauvais: Il existe plutôt une différence de degré au niveau de la protection des droits fonciers communautaires. La phase pilote nous a permis de voir l'importance du rôle des organisations de la société civile dans l'accompagnement, sinon, la sensibilisation pour des réformes positives. Par conséquent, la question de savoir *ce qui peut être fait pour la protection des droits fonciers des communautés* s'adresse aux organisations non gouvernementales. Cette partie porte sur ce que nous pensons pouvoir faire, tout d'abord, en tant qu'ACRN, ensuite en tant que membres d'un grand réseau d'organisations de la société civile, enfin et surtout, en tant que partenaires, collaborateurs et partisans de la communauté.

### Les plans internes de l'ACRN pour la protection des droits fonciers communautaires

La stratégie de l'ACRN pour le traitement des questions foncières communautaires repose sur des leçons tirées de l'essai pilote de l'index dans nos 8 pays pilotes. Nous avons défini 4 points d'action:

#### 1. L'utilisation de l'index comme un outil d'autonomisation des ONG en Afrique:

certains membres de l'ACRN, ayant déjà une bonne expérience dans la défense des droits fonciers communautaires, ont découvert certains aspects de leur législation nationale pour la première fois lors de l'évaluation. Les lois foncières sont souvent très complexes et on a

parfois besoin de savoir où fouiller pour obtenir la bonne information. Les indicateurs les ont aidés à se concentrer sur les questions majeures et à savoir où chercher. L'index a servi de boussole pour s'orienter dans le cadre juridique général. L'ACRN prévoit de le publier afin de permettre aux autres organisations du continent d'utiliser cet outil. De nombreuses ONG africaines connaissent mieux la pratique de terrain, et ont donc peu d'assurance pour le traitement des outils juridiques.

## **2. L'appui aux utilisateurs de l'index afin de garantir une meilleure qualité des données:**

la qualité de l'évaluation juridique est inégale dans la phase pilote en raison de l'expérience relativement faible en matière de lois foncières. Nous avons eu la confirmation qu'avec une expérience juridique solide ou non, l'utilisateur de l'index peut avoir besoin de directives claires afin d'utiliser au mieux l'index et de manière à rendre aisée la comparaison d'un pays à l'autre. Deux mécanismes principaux sont désormais mis en place pour renforcer le processus d'évaluation: (1) plus de directives ont été données pour chaque indicateur sous forme d'explications et d'exemples; et (2) une étroite collaboration avec les experts nationaux. Heureusement, au cours de la phase pilote, les évaluateurs nationaux avaient déjà consulté différents groupes d'intervenants (voir la méthodologie ci-dessus). Les évaluations futures nécessiteront des fonds pour les confier aux évaluateurs indépendants dans le cadre de la prise en charge des membres de l'ACRN dans ces pays.

## **3. Le respect des principes clés de l'index, tout en offrant une flexibilité:**

la phase pilote a permis de confirmer que cet index n'est pas et ne devrait pas être «identique pour tous». Les évaluateurs ont fait des commentaires, des suggestions de changement, des suppressions ou des ajouts sur différents indicateurs. Certaines suggestions ajoutées sont, entre autres, la nécessité d'avoir plus d'indicateurs sur le droit des femmes à la terre, le rôle des autorités/institutions traditionnelles dans la gestion des terres communautaires, les droits des migrants, les droits des éleveurs, les impacts des investissements à grande échelle (l'exploitation minière, l'exploitation forestière, les infrastructures, etc.), les droits fonciers communautaires et familiaux, l'accès à l'information sur toutes les questions foncières, les options économiques pour les terres communautaires. Beaucoup d'autres suggestions ont été faites par l'ACRN. Le nouvel index a intégré ces suggestions comme vous pouvez le constater en consultant les annexes de ce rapport.

## **4. Désigner et Apprécier:**

Les discussions sur les 10 points présentés ci-dessus à la suite des analyses des pays ont confirmé que nos demandes ne sont pas irréalisables. Nous avons clairement vu que les pays comme le Ghana, l'Ouganda et le Burkina Faso ont pris de l'avance sur les autres. Mais certains pays qui n'ont pas participé à cette phase pilote sont même plus avancés en matière de reconnaissance et de protection des droits fonciers communautaires. Le contexte politique dans ces pays est évidemment très différent l'un de l'autre, mais les revendications des communautés en matière de terres se sont révélées identiques: elles veulent la pleine reconnaissance et protection de leurs droits fonciers coutumiers comme équivalente aux droits de propriété. C'est seulement à ce moment-là qu'elles pourront satisfaire leurs besoins culturels et de subsistance de façon fiable. Notre compréhension est que les comparaisons ne doivent pas servir à présenter uniquement les expériences négatives. Il est important de partager les expériences afin de voir ce qui fonctionne bien, de réfléchir sur la façon de l'adapter à notre contexte national et d'élaborer des stratégies sur la façon d'unir nos efforts pour parvenir à un changement positif. L'index a confirmé que les membres de l'ACRN ont besoin et sont maintenant encore plus désireux de s'unir entre eux et avec d'autres groupes afin de partager des expériences positives de tous les pays. Nous avons baptisé ce processus « *Désigner et Apprécier* ».

## Comment et pourquoi impliquer davantage d'ONG à cet effort

L'index est un outil politique bien qu'il valorise fortement les approches scientifiques. Il ne s'agit pas seulement de collecter des données fiables, mais de les utiliser pour influencer ce que nous considérons comme politiques nationales pauvres. Pour ce faire, l'ACRN prévoit deux activités principales:

### 1. La collaboration au niveau national pour la validation des données et la mise en œuvre d'une campagne conjointe:

notre méthodologie de collecte de données comprend déjà des réunions avec des experts clés des questions foncières des pays, notamment les communautés, les ONG, le gouvernement et les chercheurs. L'analyse des données et la méthodologie de validation portent sur le partage et la discussion des données avec les mêmes acteurs. Deux approches sont prévues ici: (a) **la consultation en ligne** qui consiste à partager les résultats nationaux et à recueillir des commentaires à l'aide d'un questionnaire d'orientation; et (b) **les ateliers** aux niveaux local et national, avec tous ces acteurs. Le résultat attendu de ce processus de collaboration est de placer l'index au centre des débats publics sur les questions foncières. Il s'agit d'un problème urgent car le contexte dans de nombreux pays de l'ACRN est actuellement marqué par des débats très controversés sur les questions foncières. Au Cameroun, par exemple, un pays membre de l'ACRN qui ne participe pas à la phase pilote, nous avons recensé 16 propositions de réforme de la loi foncière de divers groupes d'acteurs de la société civile. Certaines de ces propositions diffèrent de manière considérable, même dans leur analyse de la protection juridique et réelle. Ceci est évidemment causé par des différences idéologiques, mais surtout par le manque d'appréciation cohérente du contexte des droits fonciers coutumiers dans le pays.

### 2. L'engagement de la société civile africaine:

L'ACRN s'ouvre actuellement à de nouveaux membres. Les ONG existent dans tous les pays africains et il y a un énorme potentiel pour couvrir toute la région en temps voulu. Les contacts officiels avec les organisations qui ne sont pas membres de l'ACRN ont confirmé leur intérêt pour le réseau. Le processus dépend fortement de notre rigueur interne, mais il reste réalisable. Notre objectif est que l'index soit utilisé comme un outil d'évaluation dans 54 pays africains au cours de la prochaine décennie. Il pourrait alors aider à élaborer une position commune pour la collaboration avec l'Union africaine, ainsi que d'autres organismes régionaux actifs sur les questions foncières. Nous avons également pour objectif d'apporter notre appui au suivi de l'indicateur pertinent des ODD sur la sécurité foncière.

## La collaboration avec les communautés tributaires des terres

Tel qu'indiqué ci-dessus, l'index est un outil à deux composantes. La composante d'évaluation qui a été utilisée au cours de la phase pilote et *l'outil d'autonomisation des communautés* qui renforce la capacité des communautés à demander des comptes dans la gestion des terres. Il explique les notions clés telles que la «**communauté**», les «**terres communautaires**», le «**droit foncier légal**», les «**droits fonciers communautaires**». Il établit également le cadre général de la sécurité foncière des terres communautaires en Afrique. Cette composante vise à trouver une définition africaine du vocabulaire foncier, afin d'élaborer de façon significative un agenda africain sur le régime foncier. Des lignes directrices sont également en cours de préparation pour l'élaboration des positions politiques et des sujets spécifiques sur la façon dont les différents pays traitent les acquisitions forcées, l'enregistrement des droits, les voies légales pour la sécurisation des droits fonciers collectifs, les engagements constitutionnels en matière de droits fonciers, etc.

# Annexes I : Les Indicateurs

Ces indicateurs sont une version actualisée de ceux utilisés pour mener l'analyse présentée dans ce rapport. Ils font partie du document de l'index qui comprend, entre autres, un lexique et des lignes directrices sur chaque indicateur avec des exemples. Seuls les indicateurs principaux sont cités ci-dessous.

## PARTIE A

### Indicateurs de la sécurité foncière des communautés dans la loi

#### STATUT

1. La Constitution nationale protège-t-elle les droits fonciers communautaires?
2. Les lois reconnaissent-elles les terres coutumières/communautaires comme une catégorie de terres distincte des terres publiques ou étatiques?
3. Les droits fonciers coutumiers/communautaires sont-ils protégés sans immatriculation officielle?

#### OFFICIALISATION

4. La loi reconnaît-elle que la propriété coutumière comprend généralement la propriété partagée des forêts locales, des pâturages et des zones humides?
5. La loi permet-elle aux familles, aux clans et aux communautés de devenir des propriétaires légaux sans être tenus de se constituer préalablement en coopératives ou associations pour posséder les terres en leurs noms?
6. La loi prévoit-elle des moyens accessibles, bon marché et faciles à suivre pour l'officialisation des droits fonciers?

#### PROTECTION DES SECTEURS VULNÉRABLES

7. La loi comprend-elle des mesures spéciales pour s'assurer que les chasseurs-cueilleurs et les éleveurs sont en mesure de protéger leurs terres?
8. La loi empêche-t-elle que les communautés exercent la discrimination contre les personnes d'ethnies différentes, celles qui se marient dans la communauté ou qui s'installent définitivement dans la communauté suite à l'acquisition de terres au même titre que les autochtones?
9. La loi protège-t-elle expressément les droits fonciers des femmes dans le secteur coutumier?

#### AUTORITÉ EN MATIÈRE DE TERRES COMMUNAUTAIRES

10. La loi reconnaît-elle les institutions communautaires (autorités traditionnelles ou organismes élus) comme les administrateurs légitimes des terres coutumières/communautaires?

## PRÉVENTION ET RÉPARATION DES INJUSTICES

11. Dans quelle mesure la loi exige la participation des communautés concernées dans l'élaboration et l'exécution de l'acquisition forcée de leurs terres pour utilité publique?
12. La loi s'engage-t-elle à restituer les terres récupérées injustement dans les communautés où l'acquisition s'est faite de façon illégale à cette époque, sans aucune justification, ou par d'autres moyens pour éviter d'inutiles souffrances?

### PARTIE B

## Sécurité foncière des terres communautaires dans la pratique

### ENGAGEMENT DE L'ÉTAT

13. La politique nationale s'engage-t-elle à faciliter la sécurité foncière des terres coutumières/communautaires?
14. L'État respecte-t-il la politique positive ou les engagements juridiques?
15. Le gouvernement a-t-il publié des règlements, reparti des terres en zones pour exclure les zones communautaires, ou appliqué d'autres procédures en vue de minimiser les pertes des terres ou des droits communautaires en raison des projets d'investissement des secteurs privé et public-privé?

### DROITS CIVILS

16. L'État marginalise, punit ou réprime-t-il les personnes, les communautés ou les acteurs de la société civile qui se prononcent contre les acquisitions injustes des terres ou qui militent de façon active pour une meilleure protection des droits fonciers communautaires?
17. Une communauté s'est-elle rendue au tribunal pour protester contre les pertes de terres, le statut inférieur des droits fonciers coutumiers/communautaires ou des actions connexes qui suppriment les droits fonciers communautaires?

### MOBILISATION DES COMMUNAUTÉS

18. Les communautés se réunissent-elles et/ou forment-elles des alliances libres en vue du renforcement de la solidarité contre le mauvais traitement des droits fonciers communautaires, et/ou pour prendre des mesures afin de renforcer leurs revendications dont la délimitation des terres communautaires?

### SÉCURITÉ DU RÉGIME FONCIER COMPARATIF DANS LA PRATIQUE

19. Comment la sécurité de ces actifs est-elle classée au sein des domaines communautaires dans la pratique (mettre de côté ce que les politiques ou les lois disent)?
  - a. Parcelles pour des logements
  - b. Fermes permanentes
  - c. Terres utilisées pour la culture itinérante
  - d. Pâturages



- e. Terres forestières
- f. Zones humides (marais, ruisseaux, lacs, étangs)
- g. Aires protégées
- h. Les zones d'exploitation minière à ciel ouvert pour les minéraux extraits traditionnellement
- i. Faune
- j. Autre (veuillez préciser).

## PERCEPTION DES MENACES PAR LES ÉVALUATEURS

20. Comment les facteurs externes ci-après sont-ils classés comme des menaces pour la sécurité foncière des terres communautaires?
- a. L'allocation des terres communautaires par l'État pour l'exploitation minière, l'exploitation forestière ou des concessions agricoles
  - b. La construction des barrages ou l'extraction de l'eau à des fins commerciales sur des terres communautaires
  - c. La question des droits de bail accordé à des particuliers sans le consentement de la communauté
  - d. L'expropriation des terres pour des besoins d'expansion urbaine
  - e. Autre (veuillez préciser).
21. Comment les facteurs ci-après qui sont internes à une communauté sont-ils classés comme des menaces à la sécurité foncière des terres communautaires?
- a. L'inclusion inadéquate des membres de la communauté dans la prise de décision.
  - b. L'allocation injustifiée ou « vente » des terres communales par des responsables communautaires.
  - c. La difficulté liée à la limitation de nouveaux utilisateurs d'installations et de terres.
  - d. L'empiètement par les communautés voisines
  - e. Le conflit social entre les sous-ensembles ethniques ou autres au sein des communautés.
  - f. Les conflits de générations sur l'allocation des terres ou les usages.
  - g. La pression liée à la subdivision et à la privatisation des terres en vertu des transferts des droits non coutumiers.
  - h. L'absence de leadership.
  - i. La différence d'opinion entre les membres de la communauté qui vivent principalement dans les villes où ils ont un emploi et ceux qui restent sur les terres communautaires.
  - j. L'absence de représentation politique des intérêts de la communauté.
  - k. Autre (veuillez préciser)

## Annexes II : Tableau de synthèse

Index	Burkina Faso	Congo B.	DRC	Ghana	Liberia	Nigeria	Sénégal	Uganda
1. La constitution de votre pays prévoit-elle que les droits coutumiers soient respectés comme des droits de propriété ?	Non	Partiel	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui
2. La législation foncière protège-t-elle les droits coutumiers au même titre que les titres Non coutumiers enregistrés comme des droits de propriété ?	Oui	Oui	Non	Oui	Partiel	Oui	Non	Oui
3. La loi reconnaît-elle les familles et les communautés comme des propriétaires fonciers légitimes, de même que les particuliers ?	Oui	Partiel	Oui	Oui	Partiel	Oui	Non	Oui
4. La loi protège-t-elle uniquement les titres coutumiers légalisés et enregistrés ?	Non	Oui	N/A	Non	Non	Non	Oui	Partiel
5. La loi exige-t-elle que les familles, les communautés ou d'autres groupes traditionnels se constituent en personnes morales pour être enregistrés comme propriétaires collectifs ?	Non	Non	N/A	Non	Non	Non	Non	Oui
6. La loi prévoit-elle une procédure d'enregistrement des droits coutumiers qui présente les caractéristiques suivantes :								
a. Volontaire	Oui	Oui	Oui	Oui	N/A	Non	Non	Oui
b. Gratuite ou véritablement moins chère	Non	Non	Oui	Partiel	N/A	Non	Non	Oui
c. Accessible à tous les villageois	Oui	Non	Oui	Partiel	N/A	Non	Non	Oui
d. Facile à appliquer	Non	Non	Oui	Non	N/A	Non	Non	Oui
e. Accessible également aux communautés et aux familles, comme aux particuliers	Oui	Oui	Oui	Oui	N/A	Non	Non	Oui
F. Enregistre le droit « en l'état » (c'est-à-dire, l'enregistrement n'éteint pas le droit coutumier en faveur d'une propriété franche ou d'un autre type de régime Non coutumier)	Non	Non	Oui	Oui	N/A	Non	Non	Non
7. La loi discrimine-t-elle positivement ou négativement les droits fonciers des éleveurs, des chasseurs-cueilleurs ou des peuples qui s'identifient comme autochtones ? Si oui, expliquer	Non	Oui	N/A	Oui	Non	Non	Non	Non

Index	Burkina Faso	Congo B.	DRC	Ghana	Liberia	Nigeria	Sénégal	Uganda
8. La loi protège-t-elle expressément ou spécialement les droits fonciers coutumiers des femmes ?	Non	Non	N/A	Non	Non	Non	Non	Oui
9. La loi reconnaît-elle les ressources ci-après comme appartenant à des communautés coutumières ?								
a. Forêts & terrains boisés	Non	Partiel	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
b. Pâturages	Non	Partiel	Oui	N/A	Pas de données	Non	Non	Oui
c. Marécages	Non	Partiel	Pas de données	Oui	Non	Oui	Non	Oui
d. Etangs, lacs & rivières	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui
e. Minerais de surface exploites traditionnellement, hydrocarbures, etc.	Non	Non	Pas de données	Non	Non	Non	Non	Oui
f. Plage ou estran de fleuve	Non	Non	Pas de données	Non	Pas de données	Non	Non	Oui
g. Terres cultivées	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
H. Peuplements	Non		Oui	Partiel	Non	Partiel	Non	Oui
10. La loi reconnaît-elle les communautés comme une entité autonome de l'administration locale ou dote-t-elle la communauté d'autres moyens lui permettant d'administrer légalement les droits fonciers coutumiers ?	Non	Oui	Non	N/A	Partiel	Oui	Non	Oui
11. La loi exige-t-elle que les autorités traditionnelles & élues de la communauté obtiennent le consentement de la communauté pour des décisions majeures comme la location des terres à des étrangers ?	Non	Partiel	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
12. Existe-t-il une disposition qui prévoit la restitution des <i>aires protégées</i> à la communauté (sous réserve néanmoins de la réglementation & des limitations en matière de conservation comme l'interdiction de vendre les terres, de changer l'affectation des terres, etc.) ?	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
13. La loi exige-t-elle le consentement préalable, libre et éclairé des communautés avant l'affectation de terres coutumières, y compris de propriétés communes comme les pâturages et les forêts, à des particuliers ou des investisseurs ?	Non	Partiel	Oui	Partiel	Oui	Non	Oui	Oui

Index	Burkina Faso	Congo B.	DRC	Ghana	Liberia	Nigeria	Sénégal	Uganda
14. La loi reconnaît-elle les communautés comme des contrôleurs légitimes des droits coutumiers et permet-elle la confirmation de leurs décisions dans les tribunaux ?	Non	Non	Non	Oui	Partiel	Oui	Non	Oui
15. Existe-t-il un plan national de zonage ou tout autre mécanisme qui empêche que l'administration ou une autre entité ne s'approprie des terres coutumières pour des raisons autres que des besoins publics réels ?	Non	Non	Non	Partiel	Non	Oui	Non	Non
PRATIQUE								
16. Le gouvernement a-t-il mis en place une commission foncière, un observatoire foncier ou un processus de politique foncière depuis 1995 ?	Oui		Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
17. Des recommandations ont-elles été formulées et appliquées dans un délai de cinq ans ?	Oui		Oui	Oui	Oui	Pas de données	Non	Oui
18. Des tribunaux, des médiateurs ou d'autres mécanismes fonciers sont-ils en place pour permettre aux communautés d'introduire facilement des recours à moindre coût pour des violations de droits fonciers, y compris celles commises par l'administration ?	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Partiel
19. Les communautés ont-elles été activement associées à la prise de décisions sur la politique foncière ces dix dernières années ?	Oui	Non	Non	Partiel	Oui	Non	Partiel	Oui
20. Le faible soutien en faveur des droits coutumiers, y compris sur les forêts, les pâturages & d'autres espaces communs, a-t-il été à l'origine de conflits civils majeurs ou de guerres dans votre pays depuis 1990 ?	Non	Non	Oui	N/A	Oui	Oui	Non	Non
21. Y-a-t-il eu des cas où l'administration a sanctionné les communautés ou d'autres entités qui s'élèvent contre les confiscations injustes de terres et/ou ne les a pas protégées contre les attaques perpétrées par les acteurs impliqués ?	Non	Non	Pas de données	N/A	Oui	Oui	Oui	Non
AVIS DES ÉVALUATEURS								

Index	Burkina Faso	Congo B.	DRC	Ghana	Liberia	Nigeria	Sénégal	Uganda
22. Le Nombre de terres coutumières réaffectées par l'état à des investisseurs sans le consentement éclairé des populations locales a-t-il augmenté au cours des dix dernières années, de même que l'affectation des ressources ci-après —						Pas de données		
a. Forêts & terres boisées	Non	Oui	Pas de données	Partiel	Oui	Oui	Oui	Oui
b. Pâturages	Non		Pas de données	N/A	Pas de données	Oui	Oui	Oui
c. Marécages	Non	Oui	Pas de données	N/A	Pas de données	Oui	Oui	Oui
d. Etangs, rivières et lacs au niveau local	Non	Oui	Pas de données	N/A	Pas de données	Oui	Oui	Oui
e. Zones d'exploitation minière traditionnelle	Non	Oui	Pas de données	N/A	Oui	Oui	Oui	Oui
f. Plage ou estrans de fleuve	Non	Oui	Pas de données	N/A	Pas de données	Non	Oui	Oui
g. Exploitations agricoles	Non	Oui	Pas de données	N/A	Oui/ Pas de données	Oui	Oui	Oui
h. Zones de peuplement	Non	Oui	Pas de données	N/A	Pas de données	Partiel	Oui	Oui
23. La sensibilisation des communautés et les revendications concernant la protection des droits fonciers coutumiers ont-elles sensiblement augmenté au cours des dix dernières années ?	Oui	Oui	Oui	Partiel	Oui	Partiel	Oui	Non
24. L'accaparement des terres par les élites au sein des communautés s'est-il accru au cours des dix dernières années ?	Oui	Oui	Pas de données	Pas de données	Oui	Oui	Oui	Oui
25. la réticence de l'état à reconnaître les droits coutumiers comme droits de propriété a-t-elle diminué depuis 2005 ?	Oui	Non	Oui	N/A	Oui	Non	Oui	Non
26. Cocher <b>oui</b> pour un classement général de la situation des droits fonciers coutumiers dans votre pays aujourd'hui, comparativement à ce qui existait dix ans plus tôt—								
a. Moins protégés	Non				Partiel	Oui		
b. Légèrement plus protégés	Oui		Oui	N/A	Oui			Oui
c. Aucun changement	Non	Oui					Oui	
d. Améliorée & plus faciles à protéger	Oui							

Index	Burkina Faso	Congo B.	DRC	Ghana	Liberia	Nigeria	Sénégal	Uganda
27. Cocher oui pour la catégorie de propriété coutumière la plus <i>précaire</i> —								
a. Terrains d'habitation								Oui
b. Exploitations agricoles	Oui		Oui				Oui	Oui
c. Terres communautaires partagées comme les forêts, les pâturages, les marécages		Oui			Oui	Oui		
28. Classer les menaces à la sécurité foncière coutumière ci-dessous selon les catégories suivantes : élevée, moyenne ou faible								
a. Inégalité croissante entre riches et pauvres	Elevé	Elevé	Faible	Moyen	Elevé	Elevé	Elevé	Elevé
b. Citadins en quête de terres rurales	Moyen	Faible	Faible	Moyen	Moyen	Faible	Moyen	
c. Investisseurs locaux en quête de terres	Moyen	Faible	Moyen	Elevé	Moyen	Moyen	Elevé	
d. Investisseurs étrangers en quête de terres	Faible	Elevé	Moyen	Elevé	Elevé	Elevé	Elevé	
e. Politique publique concernant les investisseurs	Moyen	Elevé	Faible	Elevé	Elevé	Moyen	Elevé	Elevé
f. Administration et/ou organisation locale faible		Elevé		Ne sais pas	Moyen	Moyen	Elevé	
g. Passé de conflits civils et de guerres		Faible	Faible	Ne sais pas	Elevé	Faible	Moyen	
i. Méconnaissance des droits	Elevé	Elevé	Elevé	Elevé	Moyen	Elevé	Elevé	Elevé
j. Traditions tribales ou claniques	Faible	Moyen	Faible	Ne sais pas	Ne sais pas	Moyen	Faible	
k. Autorités traditionnelles corruptibles		Moyen	Elevé	Elevé	Moyen	Elevé	Moyen	Elevé
l. Conflits intertribaux ou claniques			Elevé	Moyen	Moyen	Elevé	Faible	
m. Autre (préciser)								Elevé
n. Autre (préciser)								



Ce rapport a été produit avec les généreuses contributions de



### Contacts

Téodyl Nkuintcha  
Coordonnateur ACRN  
[tnkuintchua@cedcameroun.org](mailto:tnkuintchua@cedcameroun.org)

Mireille Tchiako  
Chargée de la Communication  
[mtchiako@cedcameroun.org](mailto:mtchiako@cedcameroun.org)

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