

Dossier no. 136

Le foncier en Afrique

**Actif marchand
ou moyen de
subsistance sûr ?**

**Institut International pour
l'Environnement et le Développement
Natural Resources Institute
Royal African Society**

Mars 2005



**International
Institute for
Environment and
Development**

Programme Zones Arides



Le foncier en Afrique : Actif marchand ou moyen de subsistance sûr ?

**Résumé des conclusions tirées de la conférence sur
le foncier en Afrique
qui s'est tenue à Londres les 8 et 9 novembre 2004**

**Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED)
Natural Resources Institute (NRI)
Royal African Society (RAS)**

Dossier no. 136

Les ministres africains, décideurs, meneurs d'opinion et chercheurs travaillant sur les questions foncières se sont rassemblés à Londres avec des agences et experts internationaux pour assister à une conférence de deux jours sur le thème du foncier en Afrique au début de novembre 2004, afin de faire un état des lieux des avis et de l'expérience concernant les questions foncières sur l'ensemble du continent. Les participants se sont interrogés sur la question de savoir comment les politiques et programmes pour la gestion foncière pouvaient promouvoir au mieux des droits fonciers sûrs, l'investissement et la croissance économique. Ce document met en exergue les conclusions et les principaux messages politiques qui sont ressortis de la conférence.

Sponsors

Les organisateurs savent gré aux établissements suivants pour leur précieux soutien :

La fondation Rockefeller

Le Conseil britannique de recherche économique et sociale (ESRC)

L'Agence canadienne de développement international (ACDI)

Le Gouvernement des Pays-Bas (DGIS)

L'Agence suédoise de développement international (Asdi)

Le Gouvernement norvégien (Ministère des Affaires étrangères)

Nous tenons également à remercier le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni et le Ministère britannique pour le développement international (DFID) pour leur appui complémentaire ainsi que la Commission pour l'Afrique pour ses précieux encouragements.

Table des matières

1. Toile de fond.....	1
2. Résumé des conclusions	3
3. Questions abordées et points de consensus	5
4. Que peut donc faire le G8 ?.....	16

1. Toile de fond

Le foncier est au cœur de la vie sociale, politique et économique de la majeure partie de l'Afrique. L'agriculture, l'utilisation des ressources naturelles et autres activités liées aux terres sont à la base même des moyens de subsistance, des revenus et de l'emploi. Le foncier revêt également une importance historique et spirituelle cruciale. A une époque, les ressources foncières semblaient une richesse quasiment inépuisable de l'Afrique mais la croissance démographique et le développement du marché ont exercé une surenchère sur les ressources foncières, notamment à proximité des villes et métropoles, et dans les régions productrices de haute valeur. La gestion coutumière des terres s'érode et la couverture des institutions foncières formelles est le plus souvent très limitée.

De ce fait, le régime foncier et l'occupation des terres sont fragiles pour bon nombre de citoyens ordinaires d'Afrique aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. Les droits de propriété sont ténus ou confus, ce qui constitue un obstacle majeur à la promotion de l'investissement. Ainsi, dans une grande partie de l'Afrique de l'Ouest, la plupart des parcelles ne sont pas cadastrées. La concurrence exercée sur les terres peut déclencher ou envenimer des conflits plus larges. En Afrique australe, notamment, le legs historique irrésolu de l'aliénation des terres par les colons sous-tend les risques de conflits sociaux et politiques. Intimement liée à l'identité ethnique, au pouvoir politique et économique, et revêtant une importance critique pour les moyens de subsistance des pauvres, la gestion des droits fonciers est aujourd'hui un enjeu primordial pour les gouvernements africains.

Bien qu'ils soient indissociables d'un développement paisible, de la croissance économique et d'une utilisation durable des ressources, les enjeux fonciers ont souvent été ignorés. Les gouvernements donateurs ont rechigné à s'impliquer dans les programmes liés au foncier, en partie du fait des risques politiques qu'ils présentent. Dans le même temps, malgré sa contribution essentielle à la croissance économique, le développement agricole et foncier n'a pas reçu toute l'attention qu'il mérite dans les processus d'élaboration de Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

La conférence sur *Le foncier en Afrique* visait à générer des messages politiques pour les travaux de la Commission pour l'Afrique (instaurée par le Premier Ministre britannique Tony Blair et devant rendre son rapport en mars pour soumission éventuelle au sommet du G8 en juillet 2005), pour des débats avec l'Union africaine (UA) et pour l'avancement du programme du NEPAD sur l'agriculture. Le présent document résume la discussion, met en valeur les domaines de consensus et identifie les progrès accomplis dans les contextes très divers au sein desquels les droits aux ressources et au foncier doivent être sécurisés. Il se termine par un énoncé des recommandations clés formulées à la Commission pour l'Afrique concernant des actions que les gouvernements du G8 pourraient entreprendre afin de contribuer au renforcement de la gouvernance du foncier et des droits de propriété en Afrique.

La conférence sur *Le foncier en Afrique* entendait examiner deux enjeux primordiaux :

- Comprendre les liens qui existent entre les droits de propriété, l'investissement et la création d'opportunités économiques dans le contexte de l'intégration mondiale.
- Identifier comment sécuriser le mieux possible l'accès au foncier pour les agriculteurs et les pauvres des villes comme base d'une plus grande sécurité alimentaire et de meilleurs moyens de subsistance.

La rencontre a rassemblé plus de 100 délégués d'Afrique, d'Europe et d'Amérique du Nord, issus des gouvernements, de la société civile, d'instituts de recherche, d'agences internationales et du secteur privé. Elle s'est tenue cinq années après la conférence organisée à Sunningdale sous l'égide du Ministère britannique pour le développement international (DFID) sur les droits fonciers et le développement durable en Afrique sub-saharienne, qui avait contribué à un meilleur dialogue et à un soutien extérieur plus cohérent de la politique foncière sur l'ensemble du continent. A la fin de 2004, *Le foncier en Afrique* a offert une plateforme opportune pour passer en revue les immenses progrès accomplis dans de nombreux points du continent.

2. Résumé des conclusions

La sécurité des droits fonciers est désormais reconnue par la plupart des gouvernements africains comme indispensable pour la paix, la stabilité et la croissance économique. L'UA estime aussi qu'une meilleure gouvernance du foncier et des ressources naturelles est indissociable de tous les espoirs de paix et de stabilité dans l'ensemble du continent. Les demandes de terres ne cessent de croître et avec elles les tensions qui découlent de la concurrence exercée sur cette précieuse ressource. Les gouvernements africains doivent être à l'avant-garde de la politique et de la réforme foncières, puisque des intérêts politiques sont en jeu. Une foule d'approches diverses pour le renforcement des droits fonciers font maintenant leur apparition, et permettent aux gouvernements, aux groupes de la société civile et aux professionnels du foncier d'échanger des enseignements précieux. Il est important de se demander comment les échanges panafricains et Sud-Sud peuvent consolider cet apprentissage et ce que le G8 peut faire pour maximiser son soutien à un ordre du jour piloté par l'Afrique sur le foncier.

L'accès équitable au foncier est au cœur de la démocratie et du développement durable

- La sécurité des droits fonciers est indissociable de la croissance économique et indispensable pour préparer l'agriculture africaine à relever les défis de la mondialisation.
- L'histoire de la colonisation des terres, des conquêtes et du développement du marché en Afrique doit être pleinement saisie pour comprendre le contexte actuel et identifier des moyens d'aller de l'avant.
- La sécurité des droits est cruciale pour tous de façon à ce que les millions de petits exploitants qui dépendent de l'agriculture pour leurs moyens de subsistance puissent survivre et prospérer, au même titre que les plus grands investisseurs.
- Dans le même temps, la croissance et l'importance des villes d'Afrique présentent un défi crucial pour l'aménagement foncier urbain et périurbain.
- La propriété, l'utilisation et la gestion des terres par le gouvernement doivent devenir plus transparentes.
- Le dialogue public doit être promu et appuyé par le renforcement des acteurs de la société civile et des réseaux de connaissance, qui ont tous un rôle déterminant à jouer.

Le foncier est aussi pertinent pour la paix et la sécurité

- La concurrence exercée sur le foncier et les ressources naturelles joue un rôle déterminant dans la création de conflits et d'insécurité à plus grande échelle. L'établissement d'une base transparente pour la gestion des terres est un élément important du renforcement des capacités institutionnelles au lendemain d'un conflit.

L'innovation et la réforme de la gestion des droits fonciers illustrent divers moyens de sécuriser le foncier africain et les droits des utilisateurs de ressources naturelles

- Une foule d'approches relativement simples, à faible coût et accessibles à partir des institutions locales et de technologies modernes ont été mises au point dans différentes régions d'Afrique, ce qui vise à sécuriser les droits pour tous.
- Il est important de formaliser soigneusement les droits de propriété par le biais de l'octroi de titre foncier individuel pour veiller à la protection des droits des pauvres d'utiliser et d'accéder aux terres et aux ressources.
- Les droits des femmes sont particulièrement vulnérables ; outre des politiques et une législation équitables, il faut prévoir des mesures concrètes pour la promotion de l'inclusion des femmes à tous les niveaux. L'incidence croissante du VIH/SIDA rend les femmes encore plus vulnérables à l'expropriation.
- La conservation des ressources africaines en copropriété est vitale pour une foule d'utilisateurs de ressources naturelles. Le maintien de l'accès aux terres communes est particulièrement important pour les moyens de subsistance des pauvres. Le renforcement de la gestion des ressources collectives, la reconnaissance légale de la copropriété et la mise au point d'accords de gestion entre différents groupes d'utilisateurs sont autant d'éléments propices à la sécurisation des terres communes.

Le G8, en association avec l'UA et les Etats membres, peut contribuer à l'élaboration de politiques et d'institutions saines pour sécuriser les droits fonciers pour tous

- La présidence britannique du G8 en 2005 offre une opportunité sans pareille pour conforter la place occupée par les questions foncières dans le partenariat à long terme entre l'Afrique et les plus riches nations du monde. Bien que des engagements spécifiques de ressources puissent être requis à court terme, les cinq dernières années ont démontré que des progrès certes lents mais robustes pouvaient être accomplis dans l'élaboration de politiques et d'approches pratiques appropriées. Ce qu'il faut à présent, c'est un engagement de collaboration soutenue de la part du G8. **La dernière section de ce document résume les principaux domaines d'action possibles.**

3. Questions abordées et points de consensus

L'accès équitable au foncier – au cœur de la démocratie et du développement durable

Le foncier n'est pas seulement un bien économique et une marchandise ; il revêt aussi d'importantes dimensions politiques, sociales, culturelles et spirituelles. Parce que le foncier est un actif primordial pour la plupart des populations rurales et urbaines, il existe des liens étroits entre la démocratie et l'accès équitable au foncier. Le contrôle qu'ils exercent sur les terres est un moyen pour les riches d'user de leur pouvoir sur leurs voisins plus pauvres, dans une foule de domaines. Là où la distribution foncière est très inégale, les programmes d'octroi de titres fonciers ne feront que conforter ces droits de propriété inégaux. Il faut s'attaquer aux inégalités marquées dans la distribution foncière. Les décisions concernant les terres, ceux dont les droits comptent et le mode de gestion de ces droits ne sont pas de simples choix techniques ; ils sont aussi hautement politiques. Le choix de structures afin de gérer les droits fonciers et de résoudre les conflits fonciers et les différends en matière de ressources auront des conséquences pour les divers groupes d'intérêt et d'utilisateurs. Il y aura des gagnants et des perdants.

Les ressources naturelles et foncières sont des actifs essentiels de la croissance économique et du développement. La plupart des économies africaines continuent de dépendre fortement de l'agriculture et des ressources naturelles pour une part significative de leur PIB, les besoins alimentaires nationaux, l'emploi et le revenu à l'exportation. Une telle dépendance se poursuivra sans doute dans un avenir proche. Toute réduction de la pauvreté passe donc par le secteur agricole. Des modèles plus équitables de propriété foncière engendrent des niveaux plus élevés et une meilleure assise de la croissance économique. Par conséquent, la sécurisation des droits pour tous devrait servir des objectifs multiples – une plus grande équité, une réduction de la pauvreté, une croissance des revenus et une efficacité économique accrue.

La sécurisation du foncier est indissociable de la promotion du développement économique et de l'investissement, car la sécurité est essentielle pour permettre aux gens d'investir dans la gestion à long

terme et la consolidation de cet actif. Il existe de multiples façons d'immatriculer les droits fonciers, qu'il s'agisse de certificats d'occupation à court terme, de registres plus officiels ou de procédures d'octroi de titres. Les droits peuvent être sécurisés à différents niveaux, par exemple au niveau individuel ou familial, ou au niveau collectif, par exemple au niveau du village ou du clan. L'Etat joue un rôle fondamental dans la gestion et la facilitation du processus et il est préférable de procéder de façon décentralisée, en partenariat avec des institutions locales qui peuvent vérifier la légitimité des revendications. Dans certains endroits, l'immatriculation des droits s'est déroulée de façon systématique, toutes les terres d'un village ou d'une région donn(e) étant adjudgées et cadastrées en même temps. Une telle méthode présente des avantages car elle est plus efficace et moins susceptible de faire l'objet de fraude. Dans d'autres cas, l'immatriculation des terres s'est faite à la demande, ce qui a donné lieu à un assemblage hétéroclite de terres cadastrées et non cadastrées. *Il existe maintes façons de sécuriser les droits de propriété, aussi bien au niveau privé qu'au niveau collectif. Les solutions génériques "clés en main" devraient laisser la place à des initiatives ou des actions adaptées au contexte local.*

Changement historique, contexte actuel et perspectives futures

Les questions foncières doivent être replacées dans leur contexte historique. Il peut s'agir de plusieurs siècles d'histoire au fil desquels les gens croient avoir des prétentions sur des terres sur la base de leur colonisation, leur conquête ou leur acquisition marchande par de distants ancêtres. Le passé colonial de l'Afrique orientale et australe laisse dans son sillage une toile très disparate de propriété foncière. Les efforts visant à redistribuer les terres et à remédier aux injustices de l'histoire ont été très lents. A la cadence actuelle, sur la base du prix intégral du marché, l'objectif avancé par le gouvernement sud-africain pour la redistribution de 35 millions d'hectares d'ici 2015 ne sera pas atteint. D'autres moyens plus rapides et moins coûteux de redistribuer les terres devront peut-être être envisagés, tels que l'expropriation des terres inexploitées actuellement. Sinon, les invasions de terres risquent de devenir un scénario de plus en plus probable. *Le soutien des bailleurs au processus de redistribution des terres en Afrique du Sud s'est essoufflé et nécessite un regain d'énergie. Etant donné la forte responsabilité historique dans les inégalités qui caractérisent actuellement la propriété foncière, on pourrait arguer qu'une partie des coûts du programme de redistribution foncière devrait être assumée par la communauté des bailleurs.*

Si la dimension historique affecte indiscutablement les questions foncières, les pays doivent aussi se tourner vers l'avenir et se demander comment réagir au mieux aux changements rapides auxquels ils sont confrontés du fait de l'interaction des forces mondiales et locales. Celles-ci comprennent la libéralisation des échanges, le taux rapide d'urbanisation, l'évolution des cours mondiaux des marchandises et l'impact dévastateur de l'épidémie de VIH/SIDA. Ces processus ont des répercussions diverses sur les pressions foncières, la valeur des terres selon leur utilisation, et le poids des revendications contradictoires. Les utilisateurs fonciers ont besoin de mécanismes pratiques et accessibles pour sécuriser leurs droits face à de tels défis. Ainsi par exemple, au fil de l'expansion des métropoles et de l'escalade des valeurs foncières, ceux qui exploitent des terres à la périphérie des villes sont de plus en plus confrontés à des risques d'expropriation, à moins qu'ils ne soient en mesure de confirmer leurs droits.

Promotion de la croissance économique

Comme le souligne le Rapport 2004 sur le développement mondial, il est vital de garantir un climat favorable à l'investissement pour engendrer de meilleurs niveaux de croissance. Les gouvernements africains ont dans l'ensemble été beaucoup plus soucieux d'attirer l'investissement direct étranger (IDE), par le biais d'incitations fiscales, que d'examiner comment promouvoir l'entreprenariat local. Toutefois, un climat propice à l'investissement est aussi un facteur clé pour les investisseurs nationaux, qu'il s'agisse de petits exploitants agricoles, de négociants ou d'entrepreneurs. Les investisseurs – petits et grands – ont besoin d'être sûrs des droits qu'ils détiennent sur les terres et les propriétés dans lesquelles ils investissent. Il ne s'agit pas nécessairement de droits de pleine propriété mais cela peut couvrir des baux ou des contrats de location. De fait, bon nombre de pays d'Afrique n'autorisent pas les étrangers à devenir propriétaires fonciers. Au lieu de cela, les investisseurs étrangers peuvent obtenir des baux d'une durée pouvant atteindre 99 ans. *La sécurisation des droits fonciers et des droits de propriété constitue un élément clé pour la création d'un climat d'investissement propice aux utilisateurs fonciers, petits et grands.*

Droits fonciers et "modernisation" agricole

L'agriculture africaine est confrontée à bon nombre de défis dans le contexte de la mondialisation, au sein de laquelle l'accès aux marchés,

tant locaux que mondiaux, se trouve âprement disputé. Les denrées bon marché produites par des agriculteurs bénéficiant de fortes subventions sont larguées en masse sur les marchés africains et refoulent la production des producteurs locaux. Sur les marchés européens et américains, les importations africaines se heurtent à des obstacles de plus en plus fréquents, avec l'imposition de normes et de critères toujours renouvelés par les gouvernements et les acteurs du secteur privé, notamment les supermarchés. Les petits exploitants doivent se battre bec et ongles pour lutter contre ces pratiques déloyales. Ils ont été au cœur des économies agricoles de la plupart des nations africaines et se sont montrés très productifs et très sensibles à l'émergence de nouveaux débouchés et de nouveaux créneaux. Mais qu'en est-il du tableau à plus long terme ?

D'aucuns soutiennent que les agriculteurs doivent être incités à quitter le secteur agricole, afin de contribuer à la consolidation des plus grosses exploitations, mieux armées pour répondre aux exigences imposées par une économie mondialisée. Selon eux, de plus grosses exploitations se traduiront par de plus gros revenus et une productivité plus élevée. Les petits exploitants d'hier devraient tenter de trouver un emploi comme ouvrier agricole ou se recycler dans le secteur secondaire ou tertiaire. Mais d'autres se demandent si cette option est bien réaliste dans le contexte actuel, en particulier lorsqu'il n'existe que bien peu de signes permettant d'entrevoir un essor du secteur industriel pour créer des emplois. Au lieu de cela, ils arguent que le gouvernement devrait apporter davantage de soutien aux petits exploitants pour qu'ils puissent rester une composante essentielle de l'économie agricole.

Le débat concernant l'avenir de la petite agriculture est souvent mené sur le front de l'économie, en faisant référence aux rendements, à l'efficacité et à la croissance. Mais il faut aussi tenir compte de beaucoup d'autres dimensions qui ont trait à la stabilité, la cohésion sociale, l'identité et l'équité. La notion de filet de sécurité social est aussi importante si l'on considère l'expérience de la Chine, où les petits exploitants ne peuvent pas vendre leurs terres contre monnaie courante et où il n'existe pas de gens sans terre, à la différence de l'Inde, où les terres peuvent être vendues et achetées, ce qui engendre un groupe considérable de gens sans terre qui dépendent de l'assistance de l'Etat pour échapper à l'indigence. Pour certains, l'accès au foncier et à un logement est perçu comme un droit humain fondamental, conféré à tous les citoyens d'un pays. D'autres considèrent cette proposition comme irréaliste. *Il existe de multi-*

ples bénéfiques associés à la petite production agricole. Avec l'engouement pour la "modernisation" du secteur agricole, les gouvernements doivent réfléchir aux conséquences d'un choix qui serait favorable au développement agricole à grande échelle aux dépens du secteur des petits exploitants. Les gouvernements des pays riches doivent aussi se pencher de toute urgence sur leur politique agricole, les subventions à l'exportation et les obstacles au marché qui font qu'il est de plus en plus difficile pour les petits exploitants d'accéder aux marchés nationaux et internationaux, grâce auxquels ils sont censés gagner leur vie.

L'essor des métropoles et le défi que représente l'aménagement foncier urbain

Les centres urbains d'Afrique poussent comme des champignons, aussi bien les grandes métropoles que les villes et les grosses bourgades. Une telle croissance a des répercussions colossales sur les valeurs foncières à la périphérie des villes et entraîne une insécurité croissante pour ceux qui vivent et travaillent sur ces terres. Dans les zones urbaines, les communautés de squatters ne sont généralement pas reconnues par l'Etat et par conséquent elles n'ont aucun accès aux services de base. Leurs droits au foncier et au logement qui les abrite parfois depuis maintes années sont bien souvent balayés lorsque des intérêts tout puissants décident de s'approprier ces terres. Les expulsions sont une menace permanente, du fait de la hausse rapide de la valeur des terrains à bâtir. Pourtant, les autorités municipales reconnaissent de plus en plus le besoin de renforcer les droits des résidents des bidonvilles, afin de mieux les intégrer dans l'économie urbaine et pour garantir de meilleurs services d'eau et d'assainissement. Des associations de voisinage et des fédérations de pauvres urbains jouent un rôle vital dans certaines villes pour faire un état des lieux de ces droits, en dresser une liste exhaustive et négocier leurs droits d'occupation des terres urbaines. L'engagement des autorités en faveur de l'amélioration des conditions de vie des résidents des bidonvilles, qui fait partie intégrante des objectifs de développement du millénaire (ODM), fournit un nouvel élan pour des approches plus novatrices en matière de sécurisation des droits fonciers urbains. *La vive augmentation des valeurs foncières à l'intérieur et à proximité des centres urbains engendre de hauts niveaux d'insécurité, notamment pour les groupes les plus pauvres, incapables de résister aux pressions des forces du marché. Il convient de concevoir des régimes fonciers novateurs pour renforcer leurs droits et rendre possible une*

solution négociée au lieu de les confronter à des expulsions forcées. La solution la plus sensée est l'adoption d'une approche progressive qui permette de conforter les droits des pauvres au fil du temps. De même, une révision des procédures et des normes de planification urbaine aiderait à fournir des terres abordables dans des quantités suffisantes, tout en permettant aux ménages d'obtenir des services de base indépendamment de leur régime d'occupation.

Obliger le gouvernement à rendre des comptes

Dans nombre de pays, la propriété foncière reste entre les mains du gouvernement, les terres étant attribuées par des voies administratives et non par l'intermédiaire du marché. Ceci présente de graves risques de "quête de loyer" et de corruption. Il n'est souvent versé aucune compensation en cas de mainmise du gouvernement à des fins d'intérêt public. Nombre de grands terrains restent entre les mains du gouvernement et constituent un actif précieux en guise de don à des alliés politiques. Quelles que soient les dispositions juridiques, dans la pratique, la loi ne protège pas toujours les droits des pauvres. *Il est vital de démocratiser l'accès à la justice et de s'attaquer à la fragilité des cadres institutionnels et juridiques. Il faut des réformes non seulement au niveau de l'administration centrale mais aussi aux échelons inférieurs tels que les conseils ruraux et les comités villageois. Le renforcement institutionnel implique la mise au point de meilleurs mécanismes de contrôle et d'équilibre, pour veiller à ce que les structures aient des comptes à rendre non seulement aux échelons supérieurs de l'administration centrale mais aussi vers le bas, auprès des populations qu'elles sont censées servir. En ce qui concerne le foncier, cela signifie l'établissement de processus ouverts, avec des registres fonciers accessibles au public et des informations sur les modalités d'allocation de terres et leurs bénéficiaires.*

Promotion du dialogue public

Parce que les questions foncières impliquent des choix politiques, il est indispensable de prévoir de vastes débats publics sur les options en jeu. Bien souvent, l'élaboration d'une nouvelle législation n'est pas la première étape à mener à bien. Au lieu de cela, le gouvernement a besoin de dialoguer avec les différents milieux de la société pour comprendre leurs intérêts et priorités. Pour instaurer la confiance entre le gouvernement et le peuple, il est indispensable de prendre le temps

de mener une consultation efficace et d'adopter un calendrier très souple. Le leadership politique et des déclarations clés sont très importants pour rassurer la population quant à la procédure à suivre, qui prendra vraisemblablement plusieurs années. Dans les cas de l'Ouganda et du Ghana, il a fallu plusieurs années pour élaborer la politique foncière. En revanche, le cas de la Côte d'Ivoire, où la loi foncière de 1998 a en majeure partie été rédigée derrière des portes closes, illustre les risques de ne pas adopter une approche bien assise et de ne pas disposer d'assez de temps pour la consultation. Bon nombre de pays africains ont assisté à l'épanouissement d'une foule de réseaux et de groupes de la société civile prêts à contribuer à de tels débats. *L'importance des droits fonciers pour la stabilité politique, le développement économique et l'identité sociale met en lumière le besoin de soutenir le renforcement des acteurs et réseaux de la société civile parfaitement au fait des questions foncières – au niveau national, panafricain et mondial.*

Le foncier, la paix et la sécurité

Bien des régions d'Afrique sont victimes de conflits. La sécurité est indissociable de toute perspective réelle de développement et de réduction de la pauvreté, tandis que les peuples luttent pour contrôler leurs ressources, ainsi que le pouvoir et le revenu qu'elles confèrent. Si le foncier n'est pas toujours à l'origine de ce conflit, la concurrence exercée sur les terres sert souvent à envenimer les tensions entre les groupes, car c'est un sujet facile pour permettre aux politiciens de galvaniser les émotions et le soutien des foules. Les saisies foncières, les expulsions de migrants et le nettoyage ethnique ont caractérisé un certain nombre de conflits d'Afrique. Plusieurs pays – tels que la République démocratique du Congo, le Soudan et la Somalie – étaient absents de cette conférence sur *Le foncier en Afrique*, conséquence d'un conflit de longue durée qui les empêche de résoudre ces enjeux critiques. Même les pays en paix sont à la merci des répercussions des conflits des pays voisins, notamment les grands nombres de réfugiés qui doivent être accueillis. *Le rôle que jouent les conflits liés aux terres et aux ressources dans l'insécurité croissante font qu'il est vital de trouver le moyen de résoudre les conflits au plus tôt avant qu'ils ne s'intensifient.*

Dans un contexte post-conflit, l'établissement d'institutions légitimes qui régissent l'accès au foncier pour la réinstallation des migrants et des réfugiés est devenu extrêmement important, de même que les questions

de restitution. Dans des pays comme le Rwanda, où il y a eu plusieurs conflits successifs et donc plusieurs vagues de réfugiés, il y a beaucoup de questions difficiles à traiter. Par exemple, les personnes déplacées en 1959 qui sont récemment rentrées chez elles, ont découvert que leurs anciennes terres étaient exploitées depuis 40 ans par des tiers. Dans de telles circonstances, quels sont les droits qui comptent ? Comment parvenir à un partage des terres lorsqu'il s'agit d'un actif et d'une source de revenu ? La nouvelle politique foncière du Rwanda démontre que même dans des situations aussi délicates, il est possible d'aller de l'avant, même si cela suppose parfois des choix difficiles entre plusieurs groupes d'intérêt. *L'établissement de nouvelles institutions pour la gestion de l'accès au foncier est primordial pour assurer une gouvernance des ressources plus transparente et plus responsable dans un contexte post-conflit.*

L'innovation et le changement dans la gestion des droits fonciers

Il a été accompli maints progrès dans la mise à l'épreuve de nouvelles approches en matière de sécurisation des droits fonciers. Il y a vingt ans, on mettait l'accent sur des programmes officiels d'octroi de titres fonciers, qui se sont avérés laborieux, coûteux, difficiles à tenir à jour, et difficilement accessibles aux paysans démunis. L'expérience semble démontrer que l'octroi de titre n'est ni nécessaire ni suffisant pour engendrer la sécurité foncière. De fait, les programmes d'octroi de titre et d'immatriculation foncière peuvent engendrer des conflits au lieu de les résoudre. Des cas pilotes en Ethiopie, au Mozambique et au Bénin montrent comment les droits peuvent être enregistrés à moindre coût et de façon beaucoup plus simple. Dans beaucoup d'endroits, l'octroi de titres et l'immatriculation des terres peuvent s'avérer beaucoup moins importants que d'œuvrer à consolider les institutions locales chargées de la gestion des droits fonciers et des différends qui s'y rapportent. Le récent mouvement en faveur de la décentralisation du gouvernement s'est avéré précieux pour rapprocher la gestion des droits fonciers des situations pratiques. Cette meilleure appréciation des diverses options offertes au gouvernement permet des approches adaptées au contexte local et l'actualisation des droits et des systèmes au fil du temps. La sécurisation des droits donne de meilleurs résultats lorsqu'elle se base sur des régimes fonciers déjà bien connus par la communauté concernée. Les coûts et les techniques d'administration foncière doivent aussi correspondre à la valeur des terres. Les nouvelles technologies, comme le système mondial de positionnement, l'informatisation des archives et les

systèmes d'informations géographiques peuvent tous aller dans ce sens. Mais la technologie ne saurait remplacer un processus légitime local pour statuer sur les revendications en suspens. Le savoir local des voisins est indispensable pour éclaircir les droits et les frontières physiques. De nouvelles approches du foncier engendrent un besoin de nouvelles compétences, telles que des techniques de levé de terrain élémentaires à moindre coût et des innovations dans le domaine des méthodes d'immatriculation. *Les principes clés d'une gestion équitable et des droits accessibles sont : adopter des méthodes simples, exploiter le savoir local et affiner le système au fil du temps. On peut tirer des enseignements de l'expérience des tiers à partir desquels s'inspirer. Ces mécanismes d'apprentissage mutuel doivent être renforcés. La capacité technique dans les différents domaines d'expertise doit être renforcée à l'échelle nationale par le biais de réseaux et d'initiatives de formation.*

Les travaux d'Hernando De Soto, économiste péruvien qui soutient que l'octroi de titres de propriété aux pauvres jettera les bases d'une croissance économique plus équitable et plus durable par la mobilisation de l'épargne et du crédit, ont suscité beaucoup d'intérêt. L'approche de De Soto, qui est désormais adoptée par plusieurs gouvernements africains et bailleurs de fonds, soulève toutefois des inquiétudes, car elle semble être parachutée de l'extérieur, au lieu de s'appuyer sur l'expérience existante. Les craintes sont aussi liées au fait que De Soto considère "les pauvres" comme un groupe homogène, au lieu de reconnaître les droits et prétentions multiples des pauvres. Dans nombre de contextes, les droits de propriété sont complexes et se chevauchent, de sorte que leur enregistrement sous forme de titre de propriété individuel risquerait de faire perdre leur accès aux terres à bon nombre de titulaires de droits secondaires. *S'il est nécessaire de créer des opportunités pour formaliser les droits de propriété afin de les rendre plus accessibles à tous, il faut faire preuve de discernement avant d'interpréter les arguments de De Soto comme étant le seul modèle pour la sécurisation des droits fonciers des pauvres. Dans certains contextes, son approche pourrait être idéale. Ailleurs, d'autres méthodes pourraient être plus judicieuses, notamment là où les travaux existants semblent prometteurs. Si le déblocage de l'accès au crédit pour les pauvres est l'objectif clé recherché, il serait bon de réfléchir à d'autres moyens d'aboutir à ce résultat, par exemple en s'appuyant sur l'expérience acquise au fil de la prolifération des programmes de micro-financement.*

Les droits des femmes sont particulièrement vulnérables

Dans nombre de régions, les pratiques coutumières pour la gestion des terres sont dépassées et ne donnent pas de bons résultats. Les interprétations des "droits coutumiers" sont contestées, les chefs poussant l'interprétation de leurs pouvoirs pour leur gain personnel. Les pratiques coutumières en matière de foncier sont particulièrement néfastes pour les femmes qui exercent rarement des droits pléniers sur les terres mais doivent négocier comme ayants droit secondaires par l'intermédiaire de parents de sexe masculin – leur père, leur frère, leur mari ou leur fils. Les droits de succession et d'héritage restent problématiques, car en principe les femmes ne peuvent pas hériter de la maison matrimoniale à la mort de leur époux. Les droits des femmes sont souvent affirmés sans ambiguïté dans la Constitution mais, dans la plupart des cas, le droit coutumier tend à prévaloir sur les dispositions de la Constitution. La nouvelle législation doit renforcer les droits fonciers formels des femmes, par le biais d'une co-propriété entre époux et par l'interdiction de la vente des terres familiales en l'absence d'accord entre mari et femme. Mais la loi ne suffit pas. *Des déclarations politiques de haut niveau en faveur des droits des femmes doivent être accompagnées par tout un train de mesures, par ex. pour veiller à ce que les femmes soient représentées au sein des comités fonciers, pour informer les agents locaux de la nouvelle législation concernant les droits des femmes, par l'organisation de consultations publiques juridiques et en encourageant les chefs de communauté à prendre les droits des femmes au sérieux. Il est tout particulièrement urgent de prévoir dès maintenant une protection légale pour les femmes du fait de l'incidence croissante du VIH/SIDA qui fait que les veuves et les orphelins courent encore plus le risque d'être expropriés de leur domicile et de leurs terres par les parents de leur défunt mari.*

Conservation des ressources d'appropriation commune (RAC)

Les RAC – tels que les parcours, les bois, les étangs et les pêcheries – revêtent encore une importance vitale pour bon nombre d'habitants du continent. Pourtant il existe des pressions croissantes sur ces ressources et la tendance va dans le sens de la privatisation et de l'érection de clôtures. Dans bien des cas, l'érosion voire l'absence des règles d'accès a entraîné une véritable foire d'empoigne, qui s'est à son tour soldée par des niveaux d'exploitation et de dégradation non viables.

Les RAC revêtent une importance toute particulière pour les éleveurs pastoraux qui ont besoin de droits garantis pour accéder aux parcours et à l'eau lorsqu'ils sont loin de leurs terres natales. La mobilité et la flexibilité sont essentielles à la survie de ces populations d'éleveurs qui continuent de fournir la majeure partie de la viande et du lait produits dans une vaste proportion de l'Afrique. L'identification de moyens permettant de maintenir et même de renforcer cette mobilité est importante non seulement à l'échelle nationale mais aussi au niveau sous-régional, étant donné les modèles de déplacements extensifs que l'on trouve en Afrique de l'Ouest et de l'Est. Parfois, d'aucuns appellent ces éleveurs pastoraux à se moderniser et se sédentariser – pourtant cela signifierait l'arrêt de modes de systèmes de subsistance qui se sont avérés productifs et durables, malgré des environnements hostiles et dangereux. Au lieu de cela, il faudrait identifier des moyens de réduire les risques de conflit entre les éleveurs, leurs voisins agriculteurs et les autres utilisateurs fonciers. Ceci pourrait faire appel à des règles convenues localement pour définir les droits de passage des animaux selon des itinéraires dûment établis, l'accès à l'eau et la compensation en cas d'endommagement des cultures, etc.

La gestion collective et la propriété des droits communautaires sont des options possibles bien qu'elles ne soient pas toujours couronnées de succès comme le montre le cas des ranchs de groupe au Kenya. Il existe des exemples plus réussis, y compris des Conventions locales pour la gestion des ressources dans le Sahel ouest-africain, des enclos à flanc de colline en Ethiopie, et des systèmes d'immatriculation foncière communautaire au Mozambique. *Certains perçoivent la disparition des RAC comme la suite logique inévitable du progrès économique. Mais l'accès aux RAC est tout particulièrement important pour les communautés les plus pauvres qui dépendent de ces ressources pour leurs moyens de subsistance quotidiens et pour lutter contre le stress. La gestion des RAC donne de bons résultats lorsqu'elle réunit deux facteurs : l'établissement de droits juridiques sécurisés pour les communautés locales sur les ressources communes dont elles dépendent et un soutien pour permettre à ces communautés de gérer ces ressources de façon équitable et durable.*

4. Que peut donc faire le G8 ?

La présidence britannique du G8 en 2005 offre une occasion idéale pour conforter la place qu'occupent les questions foncières dans le partenariat à long terme entre l'Afrique et les nations les plus riches du monde. Bien que des engagements spécifiques de ressources soient requis à court terme, les cinq dernières années ont démontré que des progrès lents mais robustes peuvent être accomplis dans l'élaboration de politiques et d'approches pratiques appropriées. Ce qu'il faut à présent c'est un engagement concret de collaboration de la part du G8.

Reconnaître que la réforme et la sécurité foncières exigent un soutien politique et une mobilisation à long terme

Le dialogue politique à tous les niveaux devrait reconnaître l'importance de la sécurisation des droits fonciers pour le développement durable, la croissance et la paix. Les questions foncières doivent être plus en vue dans le dialogue politique bilatéral et les stratégies de réduction de la pauvreté. Le soutien des nations du G8 pourrait aider les pays qui le souhaitent à s'attaquer à l'ordre du jour foncier. En outre, le G8 pourrait épauler l'UA, les Communautés économiques régionales (CER) et le NEPAD à catalyser la réflexion et l'action panafricaines pour résoudre les questions foncières. Il est primordial de former une coalition et de mener des actions de plaidoyer au niveau national, régional et international.

Les membres du G8 devraient reconnaître que la solution des défis posés par la réforme foncière en Afrique est un processus à long terme et exige une mobilisation ferme et illimitée dans le temps. Des approches à base de projet à court terme peuvent s'avérer préjudiciables. L'ordre du jour de la réforme foncière doit être piloté au niveau national et chaque pays individuel doit se l'approprier. Les membres du G8 devraient reconnaître que si des enseignements en matière de bonnes pratiques peuvent certes être échangés dans l'ensemble de l'Afrique, des solutions simples et universelles ne sauraient s'appliquer à tout le continent.

Les mécanismes actuels des bailleurs présentent des obstacles

Le processus de SRP est actuellement au cœur des relations entre les bailleurs, les agences internationales de développement et les gouvernements africains, apportant des flux financiers substantiels aux gouvernements pour appuyer leurs efforts budgétaires. Le processus SRP a certes des mérites en ce sens qu'il réunit tous les partenaires autour de la même table pour convenir de la manière de financer les priorités établies par le gouvernement. Toutefois, les SRP, et l'engagement financier qui en résulte, se sont le plus souvent axés sur la fourniture de services dans des secteurs clés comme la santé, l'éducation et l'eau. Si ces secteurs revêtent bien évidemment une haute priorité, du fait de leur place privilégiée dans les ODM, le soutien stratégique aux institutions et aux processus qui sous-tendent la croissance économique, la paix et la stabilité ne doit pas être négligé. Une meilleure gouvernance des ressources foncières et naturelles est un élément crucial pour forger des relations responsables et transparentes entre les citoyens et leur gouvernement. Les Etats membres du G8 pourraient aider les gouvernements et la société civile à identifier ces réformes institutionnelles à long terme qui sont indispensables pour la croissance et le développement.

Les questions foncières dominantes portées à l'ordre du jour plus vaste du développement économique

Un manque d'attention au régime foncier et à la sécurité des droits fonciers menace de brider la croissance de l'Afrique parce qu'il va décourager l'investissement local et étranger, du fait des risques latents là où les droits de propriété sont fragiles. Toute inaction future est susceptible d'avoir une incidence sur la croissance et la productivité agricoles, tant sur les marchés intérieurs que sur les marchés internationaux, mais aussi sur la sécurité alimentaire et la faim, par un manque d'incitations à investir dans le secteur primaire pour les petits comme pour les grands exploitants. Les nations du G8 concentrent désormais leur attention sur l'investissement dans les infrastructures, notamment les réseaux de transport, afin d'améliorer les liaisons mercantiles. Mais ce type d'investissement entraînera aussi une profonde transformation des valeurs foncières. La planification des investissements infrastructurels exige la mise en place d'une administration foncière efficace et transparente, dotée de mécanismes raisonnables en matière d'ordonnance d'expropriation, de compensation et de procédure d'appel.

Une source précieuse de soutien technique

Les bailleurs peuvent apporter un soutien technique au niveau national et sous-régional par le biais des CER et de l'UA pour tout un éventail de prestations, y compris l'administration foncière. Dans certains pays, les archives cadastrales sont quasiment inaccessibles. Souvent disséminées dans différents bureaux administratifs et en piteux état, ces revendications écrites sur des droits fonciers doivent être classées et rendues publiques. Les registres fonciers périmés, incomplets ou inefficaces sont cause de litige et enveniment les différends. Il est indispensable d'envisager des méthodes simples pour rassembler les archives existantes et les soumettre à l'examen du public afin d'établir une gestion transparente et responsable du foncier et des titres de propriété.

Formation et renforcement des capacités – de nouvelles compétences indispensables

Les nouvelles approches des questions foncières nécessiteront l'entretien de compétences déjà acquises et l'acquisition de nouvelles aptitudes, y compris en matière de levé de terrain, d'immatriculation des terres, d'aménagement foncier ainsi que des juristes spécialisés dans les questions foncières, la planification et la gestion communautaire, etc. Les bailleurs peuvent contribuer au développement des capacités à l'échelle nationale et sous-régionale (par le biais des CER et de l'UA, etc.) et renforcer les centres d'excellence y compris au niveau universitaire, par le biais d'un appui aux secteurs de la recherche, de la formation, de l'éducation et du développement professionnel. Le soutien des réseaux nationaux et régionaux de décideurs, de praticiens et de groupes de la société civile donne les moyens de mettre en commun les expériences, de renforcer les capacités et d'influencer les politiques. Il existe des opportunités spécifiques pour le renforcement des capacités au niveau universitaire, dans les centres d'excellence et par le biais de réseaux et de plateformes d'apprentissage.

Construire et mettre en commun des modèles inédits s'appuyant sur des innovations locales

La grande diversité de l'histoire, de l'environnement et des cultures des nations africaines exige que les approches des questions foncières soient adaptées aux circonstances locales. Heureusement, il existe désormais une masse croissante de pratiques locales saines et novatrices sur

lesquelles fonder de nouvelles innovations institutionnelles. Celles-ci comprennent des partenariats publics et privés dans le logement urbain, des moyens d'associer les systèmes coutumiers aux systèmes formels, le renforcement des mécanismes locaux de résolution des conflits et litiges, de nouvelles formes de baux fonciers et la promotion des marchés locatifs. Les îlots d'innovation et de succès à l'avant garde du changement, par exemple en termes de réhabilitation des bidonvilles et de zones sous exploitation agricole intensive – doivent être validés et mis en commun pour permettre leur adaptation et, le cas échéant, leur adoption.

Amorcer un dialogue politique pour parvenir à des solutions inédites et radicales des problèmes fonciers en Afrique australe

Le foncier a été et continuera d'être un problème hautement politisé, ayant de profondes racines historiques, qui influence encore l'ordre du jour actuel. Il est clair qu'il est urgent d'aborder la réforme et la redistribution foncières en Afrique australe, notamment en Afrique du Sud, en Namibie et au Zimbabwe. Bien des habitants d'Afrique australe estiment que les bailleurs sont revenus sur leurs engagements pour appuyer de nouvelles solutions aux problèmes de redistribution foncière, qui pourraient accélérer les progrès. Mais un tel retrait ne saurait servir d'échappatoire pour éviter d'avoir à confronter le problème. Les sensibilités politiques seront peut-être plus faciles à traiter s'il existe un co-financement du processus de réforme foncière par un certain nombre des grandes agences donatrices.

Renforcer les groupes et les réseaux de la société civile

La distribution et la gestion foncières revêtent d'importantes facettes politiques. Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important pour le contrôle et l'impartialité des prises de décision et de la mise en œuvre des politiques foncières par le gouvernement. Les bailleurs devraient identifier des moyens de renforcer les initiatives existantes de la société civile, par exemple les alliances et les réseaux, au niveau local, national et sous-régional. Etant donné que le processus SRP a débouché sur une concentration des fonds de l'administration centrale, il faut prévoir d'autres mécanismes pour fournir des fonds à une gamme d'acteurs de la société civile mobilisés par les questions foncières.

Reconnaître que la bonne gouvernance du foncier est cruciale pour la paix et la sécurité

Si les questions foncières ne sont peut-être pas la cause majeure de conflit civil et militaire, elles font très souvent partie intégrante d'une situation qu'il convient d'apprécier à sa juste valeur et les conflits fonciers entre différents groupes peuvent déborder en un conflit politique plus vaste, l'insécurité et la guerre. L'établissement d'institutions foncières équitables pour jeter les fondations d'un accès démocratisé aux actifs et permettre des solutions négociées en cas de revendications contradictoires est un aspect important de la reconstruction post-conflit.

Intégrer le foncier dans des questions plus vastes de commerce, d'agriculture, d'urbanisme et de gouvernance

Pour que l'amélioration des règles commerciales et de l'accès aux marchés puisse être propice aux petits exploitants d'Afrique, elle doit s'accompagner d'une action complémentaire pour sauvegarder leurs droits fonciers. De même, la sécurisation des droits fonciers, des institutions foncières et des systèmes de gestion accessibles sont indispensables pour permettre d'entrer ou de sortir du secteur primaire et de trouver un logement et des moyens de subsistance garantis dans les villes d'Afrique. A ce titre, l'action dans le secteur foncier est un complément essentiel de l'ordre du jour plus vaste qui consiste à faire en sorte que la mondialisation soit propice aux pauvres.

Le nouvel engouement pour l'investissement infrastructurel nécessite une gestion foncière saine

Le gain d'intérêt accordé à l'investissement dans les infrastructures économiques de l'Afrique va vraisemblablement entraîner dans son sillage une rapide transformation des valeurs foncières, tant pour les projets de construction que pour les terrains agricoles. Les changements envisagés nécessitent d'autant plus de renforcer les institutions de gestion foncière démocratique afin de protéger les droits fonciers existants et de trouver des solutions équitables qui puissent minimiser les conflits et les risques associés au nouveau développement.



Améliorer les conditions de vie des populations des zones arides de l'Afrique : c'est là l'objectif du Programme Zones Arides de l'IIED.

Nos priorités consistent à :

- renforcer les capacités des populations locales à gérer leurs ressources de manière durable et équitable ;
- promouvoir des politiques et institutions qui garantissent des processus de prise de décisions participatifs ;
- intervenir dans des processus internationaux qui favorisent les besoins des populations des zones arides.

Avec différents partenaires d'Afrique et d'Europe, nous menons des recherches sur des thèmes politiques clés concernant directement les populations pauvres, et nous encourageons un dialogue informé sur ces thèmes. Notre travail englobe un large éventail de domaines, allant du foncier et de l'accès équitable aux ressources naturelles à l'avenir des exploitations familiales dans un contexte de mondialisation ; du développement pastoral et de la gestion des ressources naturelles communes à la gestion des ressources transnationales ; de la bonne gouvernance et de l'inclusion sociale aux liens entre les sphères rurale et urbaine ; de l'alphabétisation et de la participation démocratique à l'intégration régionale et aux migrations internationales.

Ces Dossiers constituent un forum d'échange pour les praticiens du développement et les décideurs politiques, leur permettant de partager leurs idées et expériences relatives aux problématiques de développement affectant les populations des zones arides.

Les Dossiers sont publiés en français et en anglais. Ils peuvent être téléchargés sur notre site web à www.iied.org/drylands/pubs/issuepapers.html

**International Institute for
Environment and
Development**
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tél : (+44 20) 7388 2117
Fax : (+44 20) 7388 2826
Email : drylands@iied.org
Site web : www.iied.org

ISSN 1357 9312
ISBN 1 84369 578 2