



La Tenure Foncière Coutumière dans un Monde Moderne

Les Droits aux Ressources en Crise : État des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique – Essai # 1 sur 5

Dossier sur l'État des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique

JANVIER | 2012

Liz Alden Wily*

1. **La Tenure Foncière Coutumière Dans un Monde Moderne**
2. *Mise en Perspective des Politiques Foncières du 20^{ème} Siècle*
3. *Réformes Foncières en Afrique : Une Nouvelle Évaluation*
4. *Le Statut des Droits Fonciers Coutumiers en Afrique Aujourd'hui*
5. *La Course Mondiale au Foncier : Quelles Implications Pour les Droits Coutumiers ?*

RRI PARTNERS



Cet essai est le premier d'une série sur la tenure foncière moderne en Afrique. Elle présente une analyse récente du statut des droits fonciers coutumiers en Afrique subsaharienne. L'objectif de cette série est d'informer et d'aider à structurer le plaidoyer et les actions contestant la faiblesse juridique des droits fonciers coutumiers dans de nombreux pays africains.

Les cinq essais se concentrent sur le statut de la tenure des ressources de nature collective, telles que les forêts, les pâturages, les marais, et autres terres non cultivées. Les gouvernements considèrent souvent ces terres comme des terres publiques sans maître ou comme des propriétés de l'État, ce qui les rend particulièrement vulnérables à la perte involontaire. Cette série d'essais part du principe que la plupart de ces terres appartiennent de façon légitime aux communautés rurales, conformément aux normes coutumières. Ce conflit de revendication et d'intérêt affecte de façon directe la plupart des Africains résidant en zone rurale, dont 75% vivent toujours avec moins de 2 dollars par jour¹. Comme l'affirment les agences internationales de développement, plus un ménage est pauvre, plus sa dépendance vis-à-vis des ressources naturelles hors-exploitation est importante². Tout aussi important, de nombreux Africains en situation de pauvreté et vivant en milieu rural n'ont plus suffisamment accès aux terres agricoles pour compenser la perte des terres collectives.

Dans ce premier essai, nous dressons un portrait général de la tenure foncière coutumière

actuelle. Une des conclusions les plus importantes est que cette forme de tenure est non seulement prédominante sur le continent, mais également bien vivante. Cela ne s'explique pas seulement par le fait qu'elle soit communautaire et, par conséquent, adaptée aux préoccupations des communautés actuelles. Les changements au sein de la tenure foncière coutumière reflètent aussi souvent des tendances inégalitaires, telles qu'une stratification sociale rapide et la concentration de la propriété foncière. Ces tendances non seulement menacent les droits de la majorité pauvre ; elles ont également de plus en plus un impact direct sur les ressources communautaires locales, telles que les forêts. Les défenseurs de ces droits doivent chercher à s'assurer que les réformes foncières sont menées en gardant à l'esprit les intérêts des majorités pauvres.

1. Qu'est-ce que la tenure foncière coutumière?

La tenure signifie la propriété foncière. Le terme de *tenure foncière coutumière* renvoie aux systèmes pratiqués par la plupart des communautés africaines en milieu rural pour faire valoir et organiser la propriété, la jouissance et l'accès, et pour réglementer l'utilisation et le transfert. Contrairement aux régimes de propriété foncière introduits, les règles de la tenure coutumière découlent de, et sont maintenues par la communauté elle-même, plutôt que par l'Etat ou par le droit national (*tenure foncière statutaire*). Bien que les règles auxquelles adhère une communauté spécifique soient connues sous le nom de droit

* Liz Alden Wily est une spécialiste internationale des régimes fonciers et un membre de l'Initiative pour les Droits et Ressources.

coutumier, elles s'appliquent rarement au-delà de cette communauté. La tenure foncière coutumière est autant un système social qu'un code juridique, d'où sa grande résilience, sa continuité et sa flexibilité. Ce qui est capital pour les propriétaires fonciers coutumiers actuels est de savoir jusqu'où la législation nationale soutient les droits fonciers qu'elle octroie et les règles en vigueur pour garantir ces droits. Il s'agit là d'un thème majeur de cette série d'essais.

Un autre terme utilisé pour désigner la tenure foncière coutumière est celui de tenure autochtone. Cela est contesté en Afrique car, bien que tous les Africains soient autochtones, la Commission des Droits de l'Homme et des Peuples de l'Union Africaine définit les personnes autochtones comme étant principalement des chasseurs-cueilleurs et des éleveurs³. Cette catégorie comprend environ 25 millions de personnes en Afrique subsaharienne, soit seulement 6% des Africains qui, aujourd'hui, régissent leurs relations foncières grâce aux règles coutumières. Dans ce dossier, tous les Africains sont considérés comme autochtones. Aussi, les termes « coutumier » et « tenure indigène » sont utilisés de façon interchangeable.

LA TENURE FONCIÈRE COUTUMIÈRE EST UN SYSTÈME DE PROPRIÉTÉ TERRIENNE MAJEUR A L'ÉCHELLE MONDIALE.

2. Quelle est l'étendue de la tenure foncière coutumière ?

La tenure foncière coutumière ou autochtone est un système de tenure majeur à l'échelle mondiale. Elle ne se limite pas à l'Afrique. En effet, la tenure foncière coutumière est utilisée dans les économies industrielles, pour régir par exemple les biens communs ruraux en Espagne, au Portugal, en Italie, en Suisse et dans les territoires appartenant aux minorités autochtones d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Océanie. Le système opère largement dans les économies agraires, c'est-à-dire dans les sociétés où la majeure partie de la population et

du produit domestique brut dépend du secteur primaire, et non pas des industries non-agricoles et de l'emploi urbain.

Il est possible de réaliser une estimation prudente de l'étendue de la tenure foncière coutumière à l'échelle mondiale, en comptabilisant le nombre de personnes résidant dans les régions où les formes introduites de propriété foncière n'ont pas remplacé de façon significative les normes autochtones. On peut ensuite réduire ce nombre en incluant seulement les populations pauvres résidant en milieu rural, dans la mesure où les propriétaires fonciers plus riches sont parmi les premiers à abandonner leurs droits coutumiers en faveur d'une (coûteuse) propriété statutaire enregistrée. En 2009, l'Asie (à l'exception de la Chine), l'Amérique latine et l'Afrique comptaient plus de deux milliards de personnes résidant en milieu rural, dont 428 millions en Afrique subsaharienne. Cela peut servir de guide pour évaluer le nombre minimum de propriétaires coutumiers que compte l'Afrique subsaharienne aujourd'hui. Lorsque l'on inclut les propriétaires coutumiers mieux lotis, on obtient plus d'un demi-milliard de personnes⁴. Un nombre croissant d'occupants fonciers coutumiers ne possède pas, ou pas suffisamment, de terres agricoles. Le statut de leurs ressources collectives est, par conséquent, d'autant plus important.

Le secteur coutumier couvre une superficie immense⁵. Un indicateur de son étendue peut être obtenu en excluant de la superficie foncière totale les propriétés titrées dans le cadre du droit statutaire. La plupart des propriétés possédant un titre sont situées dans les villes, lesquelles représentent moins d'1% de la superficie foncière en Afrique subsaharienne⁶. Le nombre de parcelles *rurales* possédant un titre est étonnamment bas, bien que ces parcelles recouvrent d'immenses territoires principalement au Zimbabwe, en Namibie et, tout particulièrement, en Afrique du Sud (les anciennes exploitations des fermiers blancs). Entre un quart et un tiers de la superficie du Kenya et 12 à 15% de la superficie de l'Ouganda bénéficient d'un titre foncier légal. Ailleurs, les terres rurales titrées représentent généralement 1 à

2% seulement de la superficie du pays. En dépit de la progression récente de la délivrance de titres fonciers en milieu rural en Ethiopie, à Madagascar, au Rwanda et en Namibie, le processus se concentre seulement sur les fermes familiales et exclut les biens communs. Cela signifie que seules des superficies relativement petites sont incorporées au droit non coutumier.

La majeure partie du secteur coutumier est définie comme terres publiques, étatiques, nationales ou gouvernementales, et non pas comme appartenant à des propriétaires coutumiers. Au sein de ce secteur, près de 300 millions d'hectares de réserves forestières et fauniques et de parcs sont complètement exclus du secteur coutumier. En effet, leur création entraîne normalement l'abrogation des intérêts coutumiers au bénéfice de l'Etat. Dans la plupart des pays francophones, lorsqu'une réserve nationale est créée, la terre devient automatiquement propriété privée de l'Etat.

Même en excluant les réserves forestières et fauniques, les terres urbaines et les propriétés privées, le domaine coutumier – dont l'accès et les droits sont régis par les normes communautaires (c'est-à-dire par la tenure foncière coutumière) – représente potentiellement 1,4 milliard d'hectares. Etant donné que 12 à 14 millions d'hectares seulement sont cultivés de façon permanente en Afrique subsaharienne, on peut avancer avec certitude que la majeure partie du secteur coutumier comprend des forêts, des pâturages et des marais non cultivés. On peut désigner ces terres sous le nom de biens communs de la tenure coutumière – c'est-à-dire ces biens, au sein du secteur coutumier, qui n'appartiennent pas et ne sont pas utilisés par des individus ou par des familles, mais par tous les membres de la communauté.

Les législations foncières nationales reconnaissent peu de biens communs comme étant propriété des communautés. Les exceptions comprennent les terres villageoises de la Tanzanie continentale (environ 60 millions d'hectares), les terres familiales et de chefferie (*stool, skin, and family lands*) du Ghana (18 millions d'hectares) et les régions communautaires délimitées du

LE DOMAINE COUTUMIER POSSÈDE UNE DIMENSION À LA FOIS SOCIALE ET PHYSIQUE – LA PREMIÈRE POUVANT S'ÉTENDRE AU SEIN DES ZONES URBAINES.

Mozambique (7 millions d'hectares). La majeure partie des 1,4 milliard d'hectares de terres rurales restantes non titrées est revendiquée par l'Etat, bien que certaines soient délimitées en tant que terres en fiducie, terres tribales, *zones de terroir*, ou autres catégories foncières qui reconnaissent au moins le fait que l'occupation et l'utilisation coutumières prédominent dans ces régions.

3. Dans quelle mesure est-il possible d'identifier le domaine coutumier?

Les domaines coutumiers sont rarement homogènes. Les parcs et les concessions minières, agricoles et d'exploitation du bois d'œuvre créent de grands « trous » au sein du domaine coutumier. Lorsque des agriculteurs plus riches obtiennent un titre statutaire formel pour leurs exploitations, ils éliminent le titre coutumier et créent ainsi de petits trous au sein des terres communautaires.

Les contours des domaines coutumiers sont également flous, particulièrement là où ils sont attenants aux villes africaines qui se développent et se multiplient à toute allure. Les chefs de village ou les agriculteurs vendent régulièrement des terres à des développeurs aux abords des villes, ou se les font prendre.⁷ Certaines communautés rurales conservent le contrôle sur des terres urbanisées. A titre d'exemple, c'est en partie le cas à Accra, la capitale du Ghana, où les transactions dans les quartiers périphériques sont réalisées officiellement selon les règles coutumières et sous l'égide des secrétariats coutumiers dirigés par les chefs.⁸ Les personnes pauvres résidant dans les zones rurales ont également couramment recours aux normes coutumières pour garantir et authentifier l'occupation au sein des bidonvilles et des implantations urbaines informelles.⁹

La pratique, courante à travers le continent, qui consiste à migrer vers les villes tout en conservant des terres et des droits fonciers dans son village d'origine, accroît le flou des contours sociaux et physiques du domaine coutumier. L'influence et la richesse du secteur urbain influent souvent sur les coutumes foncières des villageois. Ce phénomène apparaît nettement lorsque les membres urbains d'une communauté ont acquis assez d'influence pour se tailler des exploitations au sein des biens communs, et les enregistrent comme propriété privée afin d'en garantir la sécurité selon le droit national et être en mesure de revendre ces parcelles à d'autres, sans tenir compte de la position de la communauté à ce sujet²⁰. Des tensions peuvent également survenir lorsque de riches villageois résidant en ville envoient un nombre important de bétail dans leur village natal, consommant ainsi une part disproportionnée des pâturages au sein des biens communs²¹. La course mondiale à la terre (voir l'essai numéro 5) stimule cette forme d'accaparement domestique de terres pour le profit, accélérant à son tour la concentration foncière et l'introduction de normes définies par le marché, et faisant pression sur les ressources communes²².

EN DÉPIT DE L'EMPIÈTEMENT CONTINU ET DE LA SUPPRESSION DES DROITS, LE SECTEUR COUTUMIER DEMEURE SOLIDE ET ACTIF.

Plus la valeur des ressources affectées est grande, plus les tensions au sujet des normes sont importantes. Par exemple, on ne sait pas très bien si les villageois libériens accepteront que les membres de leur village, qui vivent de façon permanente à Monrovia (ou dans d'autres villes), reçoivent une part du loyer et des redevances qu'ils espèrent toucher des concessions de bois. Même les populations autochtones d'Amérique du Nord, d'Europe, d'Australie et de Nouvelle-Zélande, qui sont encore plus dispersées et urbanisées, doivent faire face elles-aussi à ce problème, lequel soulève des questions complexes sur le fait de savoir dans quelle mesure la propriété coutumière doit être définie sur une base

résidentielle ou ethnique. Des questions similaires se posent concernant la signification des terres ancestrales au Kenya²³. En Afrique, on opère une distinction de plus en plus grande entre les membres absents et les membres résidants d'une même communauté rurale – les seconds possédant des privilèges supérieurs aux premiers concernant l'utilisation des biens communs et les bénéfices générés par ces derniers.

4. Pourquoi les régimes coutumiers persistent-ils?

Au cours du siècle dernier, en Afrique et ailleurs, un large consensus existait (particulièrement à partir des années 1950) en faveur de la disparition de la propriété foncière et de la gouvernance coutumières²⁴. De toute évidence, il n'en est rien. Toutefois, le secteur a connu un important effritement lié à :

- a. l'empiètement chronique, à partir des années 1890, lié à l'accaparement des terres pour l'installation des colons blancs, aux projets de développement du gouvernement et du secteur privé (notamment pour le caoutchouc, le coton, le sisal et les cultures vivrières) et à l'expansion plus récente des projets agricoles, de biocarburants et d'échange de carbone ;
- b. la confiscation, par l'État, de forêts, de pâturages et de marais de premier choix à des fins de protection (aires protégées terrestres) ;
- c. la suppression d'autres biens appartenant aux propriétaires fonciers coutumiers, suite à la nationalisation de l'eau, des lais, des minerais, du pétrole, de la faune sauvage et, souvent, des forêts ou du moins des arbres poussant sur ces terres ;
- d. la suppression des droits coutumiers par le biais de politiques et de lois qui considèrent que ces droits ont un statut inférieur à celui de la propriété, et ;
- e. les programmes de délivrance de titres fonciers élaborés pour remplacer les intérêts coutumiers par

des formes introduites de tenure européenne (principalement des droits de pleine propriété et de location à bail).

Parmi les raisons qui expliquent l'échec de la disparition du régime foncier coutumier, on peut citer:

- a. l'écart entre ce que dicte le droit national et la réalité sur le terrain, comme l'illustre très bien la superposition des tenures nationale et communautaire sur les terres publiques;
- b. la reluctance, avec des exceptions notables (par exemple le Rwanda et l'Erythrée), des gouvernements africains à éliminer officiellement les droits coutumiers en tant que catégorie, et préférant plutôt en réinterpréter la signification. Cela permet aux normes et aux intérêts coutumiers de perdurer, jusqu'à ce qu'ils entrent en conflit direct avec l'arrivée d'intérêts étatiques ou du secteur privé ;
- c. la portée limitée des programmes de délivrance de titres de propriété, et ;
- d. la pertinence, à ce jour, des normes coutumières quant aux modèles de mise en valeur de la terre et aux droits fonciers, et la façon dont ils sont intimement imbriqués avec les relations sociales.

On peut citer l'exemple des politiques foncières et de délivrance de titres de propriété du Kenya³⁵. Bien que, depuis 1922, les administrations aient joui de la « propriété racine » (*root ownership*) et du contrôle sur les terres coutumières, cela se faisait en théorie dans l'intérêt des occupants ; dans les faits, cependant, ceux-ci conféraient aux administrations les pouvoirs légaux pour disposer des terres à leur gré. Le programme qui a débuté dans les années 1960 pour convertir l'occupation en droits de pleine propriété n'a pas été un franc succès : moins d'un tiers de la superficie du pays a été concerné, laissant les autres locataires coutumiers incertains de leurs droits. Même ceux qui ont obtenu un titre de propriété grâce au programme obligatoire d'enregistrement foncier

préfèrent avoir recours aux coutumes communautaires locales pour régler les transferts et l'utilisation de la terre. La plupart d'entre eux n'ont même pas récupéré leurs actes et/ou enregistré le changement de propriété depuis. Néanmoins, l'évolution de la propriété des exploitations en faveur d'un droit individuel et absolu au nom des chefs de famille (généralement des hommes) a entraîné la disparition de millions de droits détenus par les femmes et membres de la famille. La bureaucratie et la corruption au sein des procédures et des registres fonciers ont sérieusement sapé la soi-disant inviolabilité des droits enregistrés sur laquelle repose le système statutaire. Aussi, de nombreuses communautés ont plus confiance dans les normes coutumières pour garantir la sécurité foncière.

LA POSITION JURIDIQUE FACE AUX DROITS ET AUX RÉGIMES COUTUMIERS EST EN TRAIN DE CHANGER.

Ceci tient au caractère social des normes foncières coutumières, ce qui les rend accessibles, en grande partie gratuites (exception faite des paiements aux chefs pour la location des terres et autres services)³⁶ et indissociables des réalités de l'utilisation actuelle des terres. L'arbitre des normes est toujours la communauté, laquelle est évidemment très sensible à l'altération des conditions qui influencent les moyens d'existence qu'elle tire de la terre. Bien que la question de la responsabilité puisse poser problème, la communauté conserve le contrôle, plutôt que d'abandonner celui-ci aux autorités gouvernementales, souvent inaccessibles et peu fiables, et dont les services sont payants. L'enchevêtrement de normes coutumières et la mise en valeur effective de la terre fournissent également une plus grande nuance et flexibilité. Les communautés sont plus à même de faire la différence entre les droits fonciers (par exemple de distinguer entre droits « premiers » de propriété et droits dérivés d'accès), ce qui peut s'avérer nécessaire pour régler l'accès saisonnier entre les éleveurs nomades³⁷.

Comparé aux systèmes non-autochtones, les régimes coutumiers sont également fondamentalement plus à même d'intégrer les aspects culturels, tels que les pratiques de succession, les lieux de sépulture et la protection des bois sacrés. Les droits communautaires sur les forêts, pâturages, marais et autres ressources partagées sont de toute évidence inadaptes au projet d'individualisation qui motive la conversion forcée des intérêts en droits statutaires. La capacité à conserver le contrôle sur les biens collectifs influence grandement la solidité des normes de propriété foncière communautaire en général. Les régimes fonciers introduits abordent généralement ces ressources comme si elles étaient dépourvues de propriétaires et ne pouvaient appartenir aux communautés. Lors de l'enregistrement des terres, comme ce fut le cas au Kenya, les biens communs sont généralement devenus propriété de l'Etat, ou ont été divisés entre les membres les plus riches de la communauté³⁸.

D'autres raisons politiques plus récentes freinent la volonté d'éliminer les régimes fonciers coutumiers, parmi lesquelles la demande de la part du public d'un mode de gouvernance plus démocratique et décentralisé, suite aux changements politiques qui balaient le continent depuis les années 1990. Ce type de demande a eu un impact sur le secteur forestier, alimentant la méfiance des populations locales quant à la légitimité ou la nécessité d'abandonner la propriété et l'administration de biens communs forestiers précieux aux gouvernements.

On s'attache également de plus en plus à reconnaître, ici et à l'étranger, que la sécurité de la tenure est un droit humain élémentaire dans une société agraire, et que la subordination des intérêts fonciers coutumiers est en grande partie une invention de l'Etat reposant sur la supposition honteuse que l'Afrique était « vide de propriétaires » au moment de l'expansion coloniale, puis lors de la construction d'Etats modernes³⁹. Le droit international, sous la forme de déclarations et de protocoles, contribue en partie à réduire la tolérance vis-à-vis de la spoliation à grande échelle, bien qu'il soit ailleurs complètement inadaptes²⁰.

Ces facteurs aident à transformer les perceptions légales de la tenure coutumière²¹. L'attribution de titres de propriété foncière n'a pas été abandonnée, mais les approches diffèrent grandement. Dans certains pays, notamment, il est désormais possible d'enregistrer les droits coutumiers, *sans qu'ils soient* éliminés ou remplacés par un type de tenure différent (et souvent très individualisé). Dans certains cas, des propriétés collectives, telles que les forêts et les pâturages, peuvent aussi se voir attribuer un titre de propriété communautaire²². Grâce à ces changements, les droits fonciers coutumiers sont en train de devenir des *droits statutaires de propriété coutumière*. Les nouvelles lois foncières du Mozambique (1992), de l'Ouganda (1998), de la Tanzanie (1999) et du Sud Soudan (2009) illustrent clairement l'intégration de ce pluralisme juridique. L'élargissement de ces changements à l'échelle du continent mettrait un terme à la tentative séculaire de subordonner et de supprimer la tenure coutumière en tant que forme légale de propriété foncière.

5. Dans quelle mesure la propriété foncière coutumière est-elle archaïque?

Une orthodoxie majeure du 20ème siècle (défendue par les anthropologues et les politologues des courants tant néo-classiques que marxistes) affirmait que les formes autochtones de tenure découlaient d'un passé précapitaliste statique et étaient, de ce fait, structurellement contraires aux conditions propices à une transformation capitaliste²³. C'est surtout à partir des années 1950 que la propriété communautaire a été vilipendée et accusée de faire obstacle à la modernisation, avec les encouragements nourris des bailleurs de fonds internationaux²⁴. Comme on le sait, Gareth Hardin a largement contribué à ces efforts de destruction, en confondant propriété foncière collective et les régimes de libre-accès (1968)²⁵. Ces positions ont grandement fait le jeu d'administrations postcoloniales promptes à s'accaparer les ressources et pouvant faire perdurer en toute tranquillité le mythe selon lequel les droits de propriété foncière, tels qu'ils existaient dans le cadre de la tenure coutumière, n'étaient légalement ni

plus ni moins que des droits d'occupation et d'usage ("jouissance"). Les forêts et pâturages non cultivés, en particulier, furent considérés comme étant sans maître et accaparés par les gouvernements.

Parfois, les communautés ont été capables de défendre leurs terres, non pas par la force physique, mais en influençant fortement les politiques. Un des tous premiers exemples remonte aux années 1890, lorsque les chefs traditionnels de la côte ghanéenne empêchèrent, à trois reprises, les Britanniques de s'approprier leurs forêts et l'or qu'elles abritaient au nom de la Couronne. Pour cela, ils insistèrent sur le fait que la tenure autochtone étant par nature communautaire, « aucune terre n'était sans propriétaire sur la Côte d'Or », pas même les terres non-cultivées²⁶. Cette stratégie fonctionna très bien : cas presque unique dans l'histoire, les terres coutumières du Ghana ont été depuis considérées comme des propriétés privées, détenues par les chefferies et les familles.

De façon moins positive, la mise en œuvre à partir des années 1920 du système de l'administration indirecte en Afrique anglophone et au Libéria et de l'administration plus directe, ou *Indigénat*, en Afrique francophone a refaçonné les normes coutumières, souvent en renforçant les pouvoirs des chefs ou en faisant d'eux les propriétaires et contrôleurs *de facto*²⁷. Aujourd'hui, l'héritage de telles pratiques se lit dans les tensions récurrentes qui existent entre les droits des chefs et ceux de leurs « concitoyens », particulièrement là où le droit national continue de soutenir les chefs de façon non démocratique et sans réforme. Ces tensions se concentrent particulièrement sur le droit des leaders traditionnels à disposer des terres communales, à des fins souvent lucratives ou sans le consentement de la communauté. La frontière est ténue entre, d'une part, les chefs propriétaires (souvent autoproclamés) de toutes les terres régies par les lois coutumières et, d'autre part, les chefs dépositaires et administrateurs des biens communs. Dans certains pays, cette question est tellement disputée au sein du secteur coutumier que des dispositions constitutionnelles ont vu le jour à ce sujet

TOUTES LES NORMES COUTUMIÈRES NE SONT PAS TRADITIONNELLES; NOMBRE D'ENTRE ELLES ONT ÉTÉ INSTAURÉES PAR LES COMMUNAUTÉS ACTUELLES.

(ex. Ghana, 1992). De plus, la question des prérogatives excessives octroyées aux chefs a récemment été à l'origine du renversement d'une importante loi foncière en Afrique du Sud pour anti-constitutionalité (2010).

Un autre legs de l'administration indirecte est le pouvoir (aujourd'hui plus démocratique) qu'exercent les autorités de district et de comté sur les terres coutumières, quand bien même elles sont situées loin des villages. En dépit de cela, les administrations coloniales ont instauré une certaine équité en matière d'accès à la terre au sein de certaines sociétés traditionnelles peu équitables. Toutefois, au cours de la période coloniale, ces inégalités furent exacerbées à mesure que les élites locales s'allièrent aux administrations coloniales, souvent par convoitise de la terre²⁸.

Une multitude d'autres facteurs ont affecté les régimes coutumiers, de telle sorte qu'il est souvent difficile de déterminer dans quelle mesure le changement a été impulsé de l'intérieur ou de l'extérieur. La religion est elle-aussi un facteur de changement, comme le montre très bien le fait que les normes coutumières de succession en Mauritanie, au Tchad et au Sénégal sont entièrement façonnées par la *Shari'a*.

Plus largement, les politiques nationales, la pénurie des terres, l'éducation et, tout particulièrement, la marchandisation de la terre et la stratification des communautés en classes discernables de riches et de pauvres liée à la transformation capitaliste continue, ont tous influencé la manière dont les relations foncières coutumières sont façonnées et régulées. Il n'est donc pas surprenant que la notion de ce qui constitue un droit foncier coutumier se rapproche des normes de tenure statutaire introduites, et favorise les personnes riches au

A L'ÉCHELLE MONDIALE, LES POINTS COMMUNS ENTRE LES FONDEMENTS DES RÉGIMES COUTUMIERS SONT FRAPPANTS.

détriment des individus pauvres. Il en résulte fréquemment l'appropriation disproportionnée de ressources communautaires par les leaders, les grands exploitants et les propriétaires de bétail²⁹.

Les régimes coutumiers sont, en raison de tous ces facteurs, particulièrement malléables et les changements qu'ils ont subis au cours des dernières décennies sont visibles à travers tout le continent africain. On peut citer entre autres :

- a. le déclin des sanctions à l'encontre de la vente des terres familiales,
- b. l'introduction de témoignages écrits lors des transactions,
- c. la transformation de l'usufruit des exploitations en droits de propriété perpétuels et absolus, particulièrement là où les maisons et les cultures sont permanentes,
- d. l'existence de décisions plus démocratiques dans l'exercice de la juridiction coutumière, bien que la tendance contraire s'observe aussi là où les chefs définissent et exercent leurs pouvoirs de façon plus ferme que ne le dicte la coutume,
- e. le glissement du centre de gravité des domaines communautaires, à mesure que la population augmente : du territoire tribal, à l'espace du clan, puis au domaine du village,
- f. la proportion moindre de terres communautaires par rapport aux terres cultivées au sein de nombreux domaines villageois,
- g. le durcissement des frontières entre villages voisins,

- h. le durcissement des positions concernant le droit des étrangers à bénéficier de la tenure et de l'accès coutumiers, à mesure que se font sentir les effets de la pénurie des terres,
- i. les pressions plus fortes exercées sur les groupes vulnérables (ex. femmes, orphelins, belle-famille et minorités ethniques) au sein des communautés, notamment concernant l'accès à de nouvelles terres agricoles³⁰ et,
- j. la moindre adhésion aux règles du passé (lesquelles dictent qu'il devrait y avoir de la terre pour chaque famille au sein de la communauté), conjointement avec la polarisation de la richesse au sein des communautés coutumières actuelles et, paradoxalement, des demandes de plus en plus fortes en faveur de l'équité, particulièrement là où celle-ci était absente historiquement (de nombreux régimes coutumiers, en particulier dans les régions côtières de l'Afrique de l'Ouest, étaient loin d'être aussi égalitaires qu'on a coutume de le présumer).

Il existe de nombreuses incohérences au sein de ces tendances, souvent le fruit des politiques publiques. Par exemple, suite aux pressions politiques et populaires, la Loi foncière du Lesotho de 2010 fait des femmes les copropriétaires des terres familiales, rendant par là même difficile la distinction entre normes de propriété foncière coutumières et statutaires. Récemment, les femmes sud-africaines ont également activement contribué à modifier la coutume afin que soient garantis leurs droits modernes³¹. Selon la Loi de 1999 sur les terres villageoises en Tanzanie, les décisions concernant des normes coutumières sont désormais une prérogative des autorités villageoises élues.

6. Dans quelle mesure les régimes coutumiers sont-ils similaires?

Bien que chaque régime coutumier soit caractéristique de sa communauté, il existe aussi des similitudes au sein des pays et entre eux, voire entre les

continents. Par conséquent, bien qu'insérés dans des économies industrielles, les Maoris de Nouvelle-Zélande, les propriétaires de forêts et de pâturages communautaires d'Espagne et du Portugal, et les Autochtones d'Amérique du Nord partagent des normes « fondatrices » avec les systèmes fonciers autochtones d'Afrique.

Ces normes émanent du format similaire que partagent les régimes communautaires:

- a. une *jurisdiction* communautaire de la propriété foncière;
- b. concernant les territoires et les domaines ou régions communautaires: une reconnaissance, au sein du secteur coutumier, du fait que chaque communauté possède et contrôle une zone distincte (et peut avoir accès à d'autres zones grâce à des arrangements, ces derniers devenant à leur tour des droits d'accès coutumiers);
- c. la propriété ou jouissance et le contrôle collectifs des ressources communautaires, telles que les forêts, les pâturages et les marais, et
- d. l'ajustement périodique de la taille des territoires (ou domaines) coutumiers, de sorte que le contrôle communautaire puisse s'exercer de façon efficace³².

Les différences entre régimes coutumiers dépendent largement des systèmes de mise en valeur utilisés. A l'heure actuelle, on peut discerner cinq grands modèles de tenure coutumière en Afrique :

- a. Traditionnellement, un groupe de chasseurs-cueilleurs (par exemple les Ogiek au Kenya, les San au Botswana et les Baka au Cameroun et en République Démocratique du Congo) possède généralement une seule (mais souvent vaste) étendue de terre distincte. Le groupe propriétaire s'établit en différents lieux de ce territoire au cours de l'année, et utilise des ressources différentes. Des

droits d'accès et d'usage réciproques sont accordés aux groupes voisins.

- b. Les droits fonciers et d'accès des éleveurs nomades d'Afrique de l'Est et du Sahel sont généralement plus complexes que ceux des chasseurs-cueilleurs (ou des cultivateurs). Typiquement, le groupe possède une terre d'origine, qui est respectée par les autres groupes pastoraux comme sa terre propre (avec des disputes périodiques). Le groupe peut être copropriétaire d'un second espace ou d'une ressource (souvent, l'eau) conjointement avec plusieurs autres clans. Typiquement, les éleveurs nomades acquièrent également des droits d'accès saisonniers appartenant à une autre communauté (souvent sédentaire) ou à un groupe de communautés. Les éleveurs nomades établissent également des droits de passage, d'accès à l'eau et de pâturage, le long de leurs routes de migration à travers ces domaines.

LA PÉNURIE FONCIÈRE SE JUXTAPOSE DÉSORMAIS À LA CRÉATION DE GRANDS DOMAINES AU SEIN DU SECTEUR COUTUMIER AFRICAIN.

- c. Là où la culture itinérante est pratiquée (dans de nombreuses régions d'Afrique de l'Ouest), il est courant que la terre soit communautaire et que les agriculteurs possèdent des droits d'usufruit sur les terres qu'ils défrichent et qu'ils cultivent. Lorsque la disponibilité en terres décline, les conditions d'usufruit deviennent plus rigoureuses : par exemple, on observe une réduction du nombre d'années pendant lesquelles un champ peut être laissé en jachère, tout en continuant à appartenir à celui qui l'a défriché.
- d. Là où l'agriculture est permanente, les droits d'usufruit se transforment généralement en droits absolus, comme l'illustre le terme « pleine propriété coutumière » (*customary freehold*) utilisé par les

propriétaires coutumiers au Nigéria, en Sierra Leone et au Ghana. Les terres qui ne sont pas habitées et cultivées demeurent propriété collective.

- e. Il existe des cas où la propriété communautaire se limite désormais aux zones pourvoyeuses de services. Toutefois, même dans les endroits les plus densément peuplés et où les biens communs sont peu nombreux, notamment au Rwanda, au Burundi, au Kenya, au Sud de l'Ouganda et en Tanzanie, les forêts et les marais relèvent souvent de la propriété communautaire (bien que les gouvernements du Rwanda, du Burundi et du Kenya revendiquent maintenant la propriété de ces biens). Même lorsque les biens communs ont presque entièrement disparu, la juridiction communautaire perdure, souvent sous la forme de règles sociales concernant la succession et le transfert de propriété.

7. Dans quelle mesure les normes coutumières sont-elles équitables?

On a souvent tendance à croire que les modes de tenure africains sont équitables, qu'il n'y a pas de pénurie des terres et que la taille des familles est un facteur clé de différenciation de la taille des exploitations. Historiquement, cela était vrai dans les régions disposant de terres fertiles en abondance et où les fronts pionniers étaient la règle³³. Le droit d'accès à la terre et aux ressources demeure un principe clé dans la plupart des régimes africains, mais il devient moins aisé de l'appliquer à mesure que la population augmente (celle-ci a été multipliée par neuf au cours du 20^{ème} siècle) et à mesure que croît l'écart entre riches et pauvres.

Il est surprenant de constater que le coefficient de Gini pour les petites exploitations agricoles du Mozambique, du Rwanda, de l'Éthiopie, de la Zambie et du Zimbabwe est comparable aux ratios féodaux qui prévalaient en Asie au cours des années 1960 et 1970³⁴. Lorsque l'on inclut les grandes exploitations, les inégalités sont encore plus criantes. De la même façon, certaines stratégies de réduction de la pauvreté

identifient la hausse de la pénurie des terres rurales, conjointement avec le paradoxe des « terres incultes », comme problématiques dans les pays africains³⁵. Des études montrent également une hausse de l'absentéisme des propriétaires terriens, de la location à bail et des conditions de travail agricole insatisfaisantes³⁶.

Les inégalités historiques ne doivent pas être ignorées non plus. La tenure féodale – caractérisée par la propriété terrienne, l'exclusion pure et simple de la majeure partie des classes pauvres et même l'esclavage – était largement répandue à l'époque précoloniale, tant au sein des communautés d'agriculteurs que d'éleveurs nomades³⁷. Des chefs endettés étaient même connus pour avoir vendu des communautés entières et leurs terres à d'autres chefs³⁸. Il y a des chances pour que ces inégalités aient été exacerbées au cours de l'époque précoloniale marchande, lorsque les rois, les chefs et les émirs pratiquaient le commerce des esclaves, de l'ivoire, des peaux, de l'or et, plus tard, de l'huile de palme et du cacao avec les navires corsaires européens.

L'influence de ces pratiques sur les relations modernes est significative. Des rapports témoignent de la persistance de l'esclavage dans les États soudanais (l'esclavage n'est d'ailleurs devenu une offense criminelle en Mauritanie qu'en 2007). Les relations de propriétaires-locataires ne sont devenues illégales qu'en 1968 en Tanzanie et en 1977 au Burundi, et elles demeurent théoriquement légales au sein de la tenure de type *mailo* en Ouganda.

Bien que moins criantes, les injustices sont omniprésentes au sein des autorités traditionnelles. Certains de leurs privilèges sont hérités et maintenus de longue date. D'autres ont vu le jour plus récemment grâce, entre autres, aux pratiques de l'administration indirecte dans les colonies anglaises mentionnées ci-dessus. Toutefois, certains privilèges sont des reconstructions du passé : par exemple, on rapporte souvent en Afrique de l'Ouest que les relations d'hommage sont devenues des redevances locatives *de facto*, en échange du droit d'occupation continue de la

terre³⁹. Cette situation affecte particulièrement les migrants, mais rend également l'accès à la terre difficile pour les jeunes autochtones. On rapporte que le « pourboire » payé aux chefs traditionnels dans l'Est du Nigéria (afin d'obtenir de nouvelles terres pour la culture itinérante) est si élevé, qu'il empêche les personnes pauvres de pratiquer l'agriculture⁴⁰.

Toutes les nouvelles politiques et législations foncières nationales abordent la question de l'inégalité dont sont traditionnellement victimes les femmes au sein des régimes coutumiers modernes⁴¹. Un consensus existe sur le fait que les inégalités de genre ont été exacerbées, d'une part, par les cultures commerciales ciblant les agriculteurs hommes et, d'autre part, par les programmes de délivrance de titres fonciers qui octroient la propriété aux hommes. De plus, on s'inquiète que le virus du SIDA ne réduise les droits fonciers des veuves et des orphelins⁴². En dépit d'améliorations juridiques et politiques, la notion de propriété équitable entre hommes et femmes n'est pas acceptée de façon uniforme au sein du secteur coutumier. Parfois, le combat des femmes est un succès⁴³. Parfois, ces dernières échouent, comme l'illustre l'échec de dix années de lutte menée par les femmes pour obtenir la copropriété des exploitations familiales en Ouganda⁴⁴.

8. Conclusions

Cet essai a remis en cause les positions conventionnelles selon lesquelles la tenure foncière coutumière est un anachronisme en déclin. Au contraire, il apparaît clairement que la majorité des communautés africaines pratique la tenure foncière coutumière, que les normes qui la définissent sont vigoureuses, qu'elle affiche de nombreux points communs à travers le monde et qu'elle reflète les complexités, les contradictions et les tendances de la société rurale contemporaine. Les luttes acharnées sont multiples – entre hommes et femmes, entre générations, entre chefs et « concitoyens », entre autochtones et immigrants, entre chasseurs-cueilleurs et cultivateurs, entre populations sédentaires et éleveurs nomades, entre les villageois qui résident en ville et ceux

qui restent au village, entre ceux qui détiennent des titres de propriété statutaires sûrs et ceux dont les droits ne sont pas enregistrés, et entre les personnes (comparativement) riches et pauvres.

UN STRESS ÉNORME PÈSE SUR LES RELATIONS FONCIÈRES COUTUMIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA POPULATION.

Trop s'attacher au traditionalisme des régimes coutumiers fait courir le risque d'occulter l'hétérogénéité naturelle et grandissante des communautés rurales, ainsi que la douloureuse réalité de l'insécurité foncière. Beaucoup de communautés rurales d'Afrique subsaharienne ont en commun la fragilité du statut de leurs droits fonciers coutumiers au sein du droit national. La vérité c'est que *la plupart* des Africains résidant en milieu rural occupent et utilisent des terres dont le statut de propriété privée, individuelle ou collective, n'est pas reconnu. Cette situation affecte particulièrement la tenure des forêts, des pâturages et des marais. Le retour de la cooptation de ces terres, suite à la course actuelle au foncier, à l'échelle mondiale, exacerbe désormais cette vulnérabilité.

Il existe quatre options pour permettre des progrès plus importants.

Changer la loi est une priorité. Tant que les exploitations individuelles, familiales et collectives au sein du secteur coutumier n'auront pas de poids juridique en tant que propriétés, un demi-milliard d'Africains demeureront les locataires de l'Etat ou, comme l'a déclaré un juge de la cour d'appel de Tanzanie en 1994, « les occupants illégaux de leurs propres terres ».

Une façon plus stratégique d'aborder le problème consiste à reconnaître que les droits fonciers coutumiers sont équivalents à la propriété réelle moderne, qu'ils soient enregistrés ou non. Toutefois, les contraintes s'opposant à une telle reconnaissance sont aussi

puissantes aujourd'hui qu'elles l'étaient il y a un siècle. Elles le sont peut-être même d'autant plus à l'heure actuelle, au regard de la convergence entre les intérêts des élites et les politiques visant à maintenir le plus de terres possible sans titre comme étant la propriété *de facto* des gouvernements. Ces élites peuvent ainsi disposer à leur guise des terres de leurs concitoyens, ou les vendre à des investisseurs nationaux et étrangers.

UNE APPROCHE POUR LA SÉCURISATION DES DROITS COUTUMIERS FAVORABLE AUX PERSONNES PAUVRES EST NÉCESSAIRE.

Approfondir la démocratisation de l'administration foncière et des ressources est également crucial. La solidarité au sein des communautés, et entre elles, souffre de l'absence de pouvoirs et de mécanismes institutionnels favorables. La dévolution de la gouvernance forestière a joué un rôle important en Afrique, invitant à reconnaître plus largement le fait que de nombreuses forêts appartiennent aux communautés; toutefois, en pratique, la tenure n'a été dévolue aux communautés que dans quelques pays (Gambie, Libéria, Afrique du Sud, Mozambique et Tanzanie).

Les politiques de sécurisation de la tenure doivent moins se concentrer sur les exploitations et plus sur les biens communs. De nombreux gouvernements répugnent à expulser de leurs maisons et de leurs exploitations les familles appartenant au secteur coutumier, mais n'ont aucun scrupule à réallouer leurs biens communs à d'autres usagers ou à les réaffecter à d'autres usages. Cela tient au fait qu'une indemnisation, bien qu'en nature, soit *désormais normalement obligatoire* lorsque l'on touche aux maisons et aux cultures, même au sein des terres coutumières dépourvues de titre de propriété. Or, cette indemnisation s'applique rarement aux forêts, aux pâturages et aux marais communautaires. Néanmoins, ces biens communs non cultivés constituent le bien le plus précieux dont dispose la plupart des communautés rurales. Pour ceux qui possèdent peu ou

pas de terres, ces biens communs représentent souvent leur unique et principale source de subsistance. Avec de l'aide, ils peuvent générer des revenus pour sortir des millions de personnes de la pauvreté.

Les raisons d'adopter une approche favorable aux personnes pauvres dans le cadre de la thématique des droits coutumiers incluent:

- a. Les personnes pauvres sont majoritaires au sein du secteur coutumier (75% selon les estimations internationales);
- b. Les personnes pauvres sont celles qui sont *le plus* tributaires des ressources collectives – c.à.d. un capital naturel que les États et le secteur privé peuvent s'approprier le plus facilement;
- c. L'État et les élites locales se sont avérés les plus à même de manipuler les normes coutumières à leur avantage et aux dépens de la majorité pauvre; et
- d. Les élites sont les plus à même d'échapper à la subordination des droits de propriété coutumière imposée par les gouvernements.

9. Implications pour la tenure forestière

Aujourd'hui, les gouvernements sont les propriétaires majoritaires des forêts en Afrique. Toutefois, la propriété étatique est un phénomène relativement récent qui découle de l'appropriation coloniale des ressources de valeur. Auparavant, les forêts étaient – par tradition – la propriété de communautés individuelles.

En Afrique, la restitution, par l'Etat, de la propriété forestière aux populations devrait être sur les agendas car :

- a. les forêts représentent un moyen d'existence clé pour la plupart des communautés rurales, et particulièrement pour la majorité rurale en situation de pauvreté;

- b. les forêts représentent toujours une part significative des biens fonciers coutumiers des communautés, mais leurs bénéfices sont perdus pour les citoyens ordinaires en raison de leur appropriation par l'Etat;
- c. les droits fonciers (humains) de la majorité des Africains sont en jeu – justice ne peut être faite tant que la propriété autochtone des forêts n'est pas reconnue ;
- d. les gouvernements se sont avérés être de piètres gestionnaires forestiers. A contrario, là où les communautés ont les pouvoirs nécessaires pour administrer les forêts, la conservation s'améliore, qui plus est à un coût inférieur⁴⁵. Reconnaître formellement les communautés comme les propriétaires des forêts (même sans leur octroyer le droit de vendre, de déboiser ou de subdiviser la ressource) constitue une incitation majeure à conserver celles-ci en bon état. La propriété locale est tout autant à même de protéger et de maintenir les ressources forestières de grande valeur que l'Etat.

Notes de fin de texte

- ¹ Voir: http://www.prb.org/pdf05/05WorldDataSheet_Eng.pdf et <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2010/2010wpds.aspx>
- ² Emerton, L. 2010. *Quantifying the Impacts of Barriers to Pro-poor Forest Management. Livelihoods and Landscapes Strategy: Markets and Incentives Discussion Paper*. Gland: IUCN.
- ³ *Rapport du Groupe de Travail d'Experts de la Commission Africaine sur les Populations/Communautés Autochtones*. Adopté par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Mai 2003, Niamey, Niger.
- ⁴ La population rurale de l'Afrique subsaharienne représentait 571 millions de personnes en 2010 (voir note 1).
- ⁵ Pour les données, voir Alden Wily, Liz. 2011. *The Tragedy of Public Lands: The Fate of the Commons under Global Commercial Pressure*. Rome: Coalition

international pour l'accès à la terre. <http://www.landcoalition.org/publications/tragedy-public-lands-fate-commons-under-global-commercial-pressure>.

- ⁶ Les rapports de télédétection les plus récents suggèrent que les villes et agglomérations couvrent seulement 31.052 kilomètres carrés, soit 0,13% de la superficie foncière totale de l'Afrique subsaharienne. A. Schneider, M. Friedl et D. Potere. 2009. A New map of Global Urban Extent from MODIS Satellite Data. *IOP Science Electronic Journals*.
- ⁷ Development Workshop et Centre for Environment & Human Settlements (UK), 2005. *Terra. Urban land reform in postwar Angola: research, advocacy and policy development*. Publication Occasionnelle No. 5, Londres ; Ubink, Janine. 2008. Struggles for land in peri-urban Kumasi and their effect on popular perceptions of chiefs and chieftaincy. In *Contesting Land and Custom in Ghana*. Ubink, Janine et Kojo Amanor, eds. Leiden: Leiden University Press.
- ⁸ Ubink 2008. Tel que cité dans la note 7.
- ⁹ Development Workshop 2005, tel que cité dans la note 7.
- ¹⁰ Pour le Libéria, voir Alden Wily, Liz. 2007. *So Who Owns the Forest? An Investigation into Forest Ownership and Customary Land Rights in Liberia*. Monrovia: Sustainable Development Institute. http://www.rightsandresources.org/publication_details.php?publicationID=102. Pour le Ghana, voir Ubink, Janine et Kojo Amanor, eds. 2008 (note 7). Pour le Botswana, voir Cullis, Adrian et Cathy Watson. 2005. *Winners and Losers: Privatizing the Commons in Botswana*. Londres: Institut International du Développement Durable. Pour le Malawi, voir Peters, Pauline et Daimon Kambewa. 2007. *Whose Security? Deepening Social Conflict over Customary Land in the Shadow of Land Tenure Reform in Malawi*. Boston: Harvard University Centre for International Development.
- ¹¹ Nori, Michelle, Michael Taylor, et Allesandra Sensi. 2008. *Browsing on Fences: Pastoral Land Rights, Livelihoods and Adaption to Climate Change*. Londres: Institut International du Développement Durable.
- ¹² Pour des exemples actualisés de ces tendances au Bénin, au Burkina Faso, au Niger et au Mali, voir Hilhorst,

Thea, Joost Nelen, et Nata Traoré. 2011. Agrarian change under the radar screen: rising farmland acquisitions by domestic investors in francophone West Africa. Présentation faite lors de la Conférence Internationale Global Land Grabbing, du 04 au 08 Avril 2011. http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&Itemid=971

³³ Ex. http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5327/is_302/ai_n29130466/ et <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000027073&cid=470&story=Squatters%20on%20their%20ancestral%20land>.

³⁴ Comme cela a été initialement présenté par la Commission Royale pour l'Afrique Orientale, 1953–1955 (Cmd. 9475), puis reflété plus tard dans le Rapport de la commission sur la tenure foncière en Afrique francophone (1959).

³⁵ Pour le Kenya, voir la Politique foncière nationale du Kenya de 2009; Wily, Liz et Sue Mbaya. 2001. *Land, People and Forests in Eastern and Southern Africa at the beginning of the 21st Century*. Nairobi: IUCN; Bruce, John et Shem Migot-Adholla, eds. 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Iowa: Kendall/Hunt; et Hunt, Diane. 2005. Some outstanding issues in the debate on external promotion of land privatization. *Development Policy Review* 23(2).

³⁶ Parmi les études les plus reconnues voir : pour le Botswana, Schapera, Isaac. 1970. *Tribal Innovators: Tswana Chiefs and Social Change 1795–1940*. London: Athlone Press; pour la Zambie et le Malawi, voir Chanock, M. 1991. Paradigms, policies and property: a review of the customary law of land tenure. Dans *Law in Colonial Africa*. Mann, K. et R. Roberts, eds. London: Heinemann; et pour le Sénégal, voir Snyder, F. 1982. Colonialism and legal form: the creation of 'customary law' in Senegal. Dans *Crime, Justice and Underdevelopment*. C. Sumner, ed. Cambridge Studies in Criminology XLVI. London: Heinemann. Voir aussi Cotula, L., ed. 2007. *Changes in 'Customary' Land Tenure Systems in Africa*. Londres: Institut International pour l'Environnement et le Développement.

³⁷ Voir note 16 pour des exemples.

³⁸ Voir les références dans la note 15.

³⁹ Voir l'essai numéro 2.

²⁰ Voir l'essai numéro 5 ainsi qu'Alden Wily, 2011 tel que cité dans la note 4.

²¹ Voir l'essai numéro 3.

²² Voir l'essai numéro 4.

²³ Voir Bates, R. 2001. *Prosperity and Violence the Political Economy of Development*. London: W.W. Norton & Company.

²⁴ *Report of the East African Royal Commission on Land* tel que cité dans la note 14; et La Banque Mondiale. 1975. *Land Reform: A Sector Policy Paper*. Washington, D.C.: La Banque Mondiale.

²⁵ Voir l'essai numéro 2.

²⁶ Amanor, Kojo. 2008. The changing face of customary land tenure. Dans Ubink et Amanor 2008, tel que cité dans la note 7.

²⁷ Voir Snyder (1982, tel que cité dans la note 16), pour le Sénégal; Chanock (1991, tel que cité dans la note 16) pour le Malawi et la Zambie; et Amanor (2008, tel que cité dans la note 26) pour le Ghana.

²⁸ Voir Amanor, Kojo et Sam Moyo (eds). 2008. *Land and Sustainable Development in Africa*, Zed Books.

²⁹ L'un de ces cas est très bien illustré par Simo Mope 2011; Land grabbing, governance and social peace-building in Cameroon: Case study of the role of elites in land deals and commoditisation in the North West Region. Présentation faite lors de la Conférence Internationale Global Land Grabbing, 04 au 08 Avril 2011. http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&Itemid=971

³⁰ Des exemples de ces changements sont fournis dans Alden Wily (2007, tel que cité dans la note 10), Nori et al. (2008, tel que cité dans la note 11), Ubink (2008, tel que cité dans la note 7), Amanor (2008, tel que cité dans la note 24), Cotula (2007, tel que cité dans la note 16) et Chaveau, J-P., J-P. Colin, J-P. Jacob, P. Lavigne Delville, et P. Le Meur. 2006. *Changes in Land Access and Governance in West Africa: Markets, Social Mediations and Public Policies*. Londres: Institut International pour l'Environnement et le Développement.

³¹ Budlender, Debbie, Sibongile Mgweba, Ketleetso Motsepe, et Leilanie Williams. 2011. *Women, Land and Customary Law*. Johannesburg: Community Agency for Social Enquiry.

³² C'est-à-dire les villages trop grands seront divisés en deux afin que la sphère opérationnelle des normes communautaires demeure gérable. Lorsque la terre est moins rare, les jeunes familles migrent vers les zones inoccupées et établissent des droits de contrôle.

³³ Bohannan, P. 1963. Land, tenure and land tenure. Dans *African Agrarian Systems*. Part II. D. Biebuyck, ed. London: International Africa Institute.

³⁴ T. Jayne, D. Mather, et E. Mghenyi. 2005. Smallholder farming in difficult circumstances: policy issues for Africa. Document présenté lors de la Conférence sur le Futur des Petites Exploitations, Juin 2005, Withersdane Conference Centre, Wye, United Kingdom.

³⁵ Ex. Voir Gouvernement du Ghana. 2003. *Poverty Reduction Strategy*. Accra: Gouvernement du Ghana.

³⁶ Ex. Voir Gouvernement du Kenya. 2010. *Kenya's National Land Policy*. Nairobi: Gouvernement du Kenya.

³⁷ Pour le Libéria, voir Alden Wily, Liz. 2007, tel que cité dans la note 10. Pour le Ghana, voir Amanor 2008 (tel que cité dans la note 26) et Ubink 2008 (tel que cité dans la note 7). Pour la Côte d'Ivoire, voir Sara Berry, 2008. Ancestral property: Land, politics and 'the deeds of the ancestors' in Ghana and Cote d'Ivoire. Dans Ubink and Amanor (eds) tel que cité dans la note 7; pour le Niger, voir Cotula et Cisse 2007 dans Cotula 2007 (tel que cité dans la note 16); pour le Malawi, voir Peters et Kambewa 2007 (tel que cité dans la note 10). Voir également Komey, Guma. 2008. The denied land rights of the indigenous peoples and their endangered livelihood and survival: the case of the Nuba of the Sudan. *Ethnic and Racial Studies* 31:5,

991-1008; et J. Clover 2005. Land reform in Angola: establishing the ground rules. Dans *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub Saharan Africa*. J. Clover et C. Huggins, eds. Nairobi: ACTS.

³⁸ Amanor 2008, tel que cité dans la note 26.

³⁹ Amanor 2008, tel que cité dans la note 26, Berry 2008, tel que cité dans la note 37.

⁴⁰ Pour le Nigéria voir Adedipe, N.O., J.E. Olawoye, E.S. Olarinde, et A.Y. Okediran. 1997. *Rural Communal Tenure Regimes and Private Landownership in Western Nigeria*. <http://www.fao.org/docrep/w6728t/w6728t13.htm#E11E11>

⁴¹ Voir http://www.undp.org/oslocentre/docso7/Land_Rights_Reform_and_Governance_in_Africa.pdf.

⁴² Walker, Cheryl. 2002. *Land Reform in Southern and Eastern Africa: Key Issues for Strengthening Women's Access to and Rights in Land*. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/36270/WWalker-Land%20Reform%20and%20Gender.pdf>.

⁴³ La discrimination hommes-femmes est une autre des raisons pour lesquelles la Loi sur la réforme des terres communautaires de 2004 a été annulée par la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud en 2010. Les femmes ont mené un plaidoyer contre cette loi.

⁴⁴ Déclaration de l'Alliance foncière de l'Ouganda lors de la Journée Internationale des Femmes, 08 Mars 2011.

⁴⁵ Voir Porter-Bolland, Luciana et al. (2011) Community managed forests and forest protected areas: An assessment of their conservation effectiveness across the tropics. *Forest Ecology and Management* 2011.

L'Initiative pour les Droits et Ressources (RRI) est une coalition stratégique composée d'organisations internationales, régionales et communautaires engagées dans le développement, la recherche et la conservation afin de promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers au niveau mondial.

La mission de l'Initiative pour les Droits et Ressources est de soutenir la lutte des communautés locales et des peuples autochtones contre la pauvreté et la marginalisation, en encourageant une vaste mobilisation et des actions à l'échelle mondiale en faveur de réformes politiques, juridiques et des marchés qui garantissent aux populations le droit de posséder, de contrôler et de tirer profit des ressources naturelles, en particulier la terre et les forêts. RRI est coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

Cette publication a été possible grâce au soutien de la Fondation Ford, le Ministère des Affaires Etrangères de la Finlande, l'Agence Norvégienne de Coopération pour le Développement, Agence Suédoise de coopération internationale au développement, l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, et le Département du Royaume Uni pour le Développement International. Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par les agences qui ont généreusement soutenu ce travail, pas plus que par les Partenaires de la coalition RRI.



Mise en Perspective des Politiques Foncières du 20^{ème} Siècle

Les Droits aux Ressources en Crise : Etat des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique – Essai # 2 sur 5

Dossier sur l'État des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique

JANVIER | 2012

Liz Alden Wily*

1. La Tenure Foncière Coutumière Dans un Monde Moderne
2. **Mise en Perspective des Politiques Foncières du 20^{ème} Siècle**
3. Réformes Foncières en Afrique : Une Nouvelle Évaluation
4. Le Statut des Droits Fonciers Coutumiers en Afrique Aujourd'hui
5. La Course Mondiale au Foncier : Quelles Implications Pour les Droits Coutumiers ?

RRI PARTNERS



Cet essai examine les politiques de tenure foncière menées par les gouvernements coloniaux et les premiers gouvernements postcoloniaux en Afrique subsaharienne, pour permettre d'expliquer les politiques actuelles¹. Il s'intéresse à la façon dont les droits fonciers coutumiers des populations africaines ont été réglementés, particulièrement en ce qui concerne les forêts, pâturages, marais et autres ressources collectives.

La subordination officielle des droits fonciers coutumiers en Afrique a débuté – mais ne s'est pas achevée – avec le colonialisme. L'héritage colonial doit donc être relativisé. La majorité des intérêts fonciers ont vu leur situation se dégrader au cours du 20^{ème} siècle et certains des pires abus ont été commis après l'indépendance.

On ne peut pas non plus tenir le colonialisme pour entièrement responsable des inégalités de tenure et de distribution de la terre qui affectent si fortement aujourd'hui les droits fonciers des populations africaines résidant en milieu rural. En effet, ces inégalités trouvent en partie leur origine dans les pratiques féodales précoloniales et même l'esclavage. D'autres causes non politiques de subordination sont issues de la transformation capitaliste et de la formation de classes sociales qui ont accompagné la création des Etats modernes au cours du 20^{ème} siècle, et qui auraient très bien pu survenir en Afrique, même sans le colonialisme.

Quand bien même, les normes coloniales sont, indiscutablement, à la base des abus massifs des

droits fonciers coutumiers. Cet essai examine ces normes et brosse un tableau des changements survenus pendant la période postcoloniale jusqu'en 1990.

1. Comment s'exprimaient les politiques de tenure du 20^{ème} siècle?

Les lois et les décisions de justice constituaient les principaux véhicules des politiques de tenure au cours du 20^{ème} siècle. Leur contenu constitue donc le sujet de cette note d'information. D'importantes déclarations de politique générale ont commencé à voir le jour dans les années 1950, l'une des plus célèbres se trouvant dans le Rapport de la commission royale (britannique) pour l'Afrique Orientale de 1953-1955 et dans le *Rapport de la commission du secteur rural* de 1959, dans le cas de l'Afrique francophone. L'importance du droit en tant qu'instrument de dépossession foncière est significative. Dès le début, les administrateurs coloniaux étaient fermement décidés à légaliser la dépossession des Africains, sans doute plus pour satisfaire les politiciens et les publics critiques de la métropole que pour maintenir les choses en ordre.

2. Les stratégies coloniales étaient-elles similaires à travers le continent?

Les stratégies de tenure des différents régimes coloniaux africains possédaient à la fois des similitudes et des différences. Les similitudes reposaient sur :

* Liz Alden Wily est une spécialiste internationale des régimes fonciers et un membre de l'Initiative pour les Droits et Ressources.

- a. L'objectif commun (bien que concurrentiel) d'établir des "sphères d'influence économique" et d'exploiter des ressources et de la main-d'œuvre au bénéfice des économies européennes.
- b. L'habitude des colonisateurs d'appliquer les mêmes stratégies dans différentes colonies – l'Allemagne, par exemple, a appliqué la même ordonnance foncière au Cameroun et en Tanzanie en 1895/96². Les normes ont également été empruntées aux premières colonies – la Grande-Bretagne, par exemple, a introduit en Afrique les lois foncières de l'Empire indien.
- c. L'approche fédérale adoptée par le Portugal et la France – le Portugal traitait ses possessions³ comme faisant partie du Portugal (et a fini par les réorganiser en provinces au sein du nouvel « État africain-européen du Portugal » en 1951). La France gouvernait par l'intermédiaire de deux fédérations qui englobaient l'Ouest et le Centre de l'Afrique et qui étaient dirigées, respectivement, depuis Saint-Louis au Sénégal et depuis Brazzaville au Congo français⁴. Les lois étaient ébauchées dans ces capitales, puis envoyées à chaque territoire pour être adoptées et appliquées. Cela explique le contenu et le calendrier largement uniformes des lois foncières à travers l'Afrique francophone (1904, 1906, 1925, 1932, 1935, 1955 et 1959).

DE MÊME QUE LA MISSION COLONIALE ÉTAIT COMPARABLE ENTRE PAYS EUROPÉENS, LES STRATÉGIES VISANT À LIMITER LES DROITS D'ACCÈS À LA TERRE DES AFRICAINS ÉTAIENT SIMILAIRES ENTRE ELLES.

- d. Les transformations similaires dont jouissaient (ou qu'enduraient) les territoires africains, telles que la marchandisation de la terre et le renforcement des inégalités d'accès à la terre – en raison de la

formation de classes sociales et de la concentration foncière, ainsi que les effets de la croissance démographique, la commercialisation de l'agriculture et l'expansion urbaine.

Des différences existaient également entre les régimes. Par exemple, les colonisations portugaise et allemande furent menées par des militaires, alors que les colonisations britannique et française furent menées par des fonctionnaires. Ces derniers durent donc travailler encore plus dur pour apaiser les communautés africaines, dont l'influence était grande. Les différences au niveau des relations marchandes précoloniales jouèrent également un rôle majeur, tout comme les différences de statut des territoires : provinces des métropoles européennes, colonies semi-autonomes, protectorats ou, après 1919, territoires mandatés par la Ligue des Nations puis les Nations Unies.

3. Comment les colonisateurs ont-ils sapé la propriété africaine?

Le droit international a joué un rôle décisif dans la disparition légale des droits coutumiers au cours de l'époque coloniale, notamment l'*Acte général de la conférence de Berlin sur l'Afrique de l'Ouest* (l'« Acte de Berlin »), signé en février 1885 par 13 États européens, la Turquie et les États-Unis – tous pressés d'établir des marchés en Afrique pour écouler leurs invendus industriels (l'Europe a connu une période de dépression entre 1873 et 1896) et d'obtenir des matières premières (ex. huile de palme et caoutchouc) pour revitaliser leurs industries. Dans la pratique, cette course économique pour l'Afrique a rapidement donné lieu à une course politique, alors que le libre échange cédait la place au protectionnisme de la part des principaux signataires, et que l'expansion rapide en direction de l'arrière-pays rappelait aux Européens l'existence de millions d'hectares de ressources inestimables et de main-d'œuvre potentielle. La création de colonies et protectorats politiques pour protéger les intérêts était inévitable. Heureusement pour les pouvoirs européens, le droit international qu'ils avaient signé les dégageait de

tout engagement à payer les terres acquises (comme cela était devenu le cas au cours du 19^{ème} siècle) – la loi de 1885 prévoyant que ces terres correspondaient simplement à l’expansion des enclaves européennes existant déjà le long des côtes d’Afrique de l’Ouest (Article 34). Bien au contraire, la loi stipulait que les autochtones seraient largement dédommagés pour les dérangements occasionnés, grâce aux « bienfaits civilisateurs » qu’apporterait la présence européenne, notamment l’éducation, la christianisation et la suppression de l’esclavage (Article 6).

Les procédés utilisés pour nier les droits coutumiers étaient empruntés aux précédentes expériences de colonisation en Asie et dans les Amériques – et même encore plus loin dans le temps, lorsque les Britanniques remplacèrent de manière vigoureuse les droits coutumiers par la propriété féodale anglaise, dans certaines parties de l’Irlande au cours du 12^{ème} siècle⁶. Les six stratagèmes suivants ont été appliqués (avec des différences et quelques exceptions), à travers l’Afrique subsaharienne à partir de 1890 :

- a. *Le ‘droit à la découverte’*: la souveraineté territoriale des rois, des chefs et des émirs africains était remplacée par celle de la nation conquérante, car il ne pouvait y avoir deux souverains. Cette stratégie a été particulièrement efficace là où la propriété foncière coutumière était en effet conférée aux rois et aux chefs.
- b. *S’emparer de la propriété en même temps que de la suzeraineté politique* : les colonisateurs exerçaient le contrôle politique sur leurs territoires mais, comme ils l’avaient fait dans les Amériques, ils ont eu l’intelligence d’élargir celui-ci pour inclure le concept de « propriété fondatrice » (*founding ownership*) de la terre au sein de ces territoires (titre radical ou titre racine). Ce mécanisme féodal réduisit les droits fonciers africains à divers degrés de location à bail chapeauté par les chefs d’État européens.

LES TECHNIQUES LÉGALES DE SPOLIATION ÉTAIENT LARGEMENT PRATIQUÉES SUR D’AUTRES CONTINENTS.

- c. *Nier le fait que la jouissance autochtone soit équivalente à la propriété* : les colonisateurs justifiaient leur revendication de la « propriété racine » (*root ownership*) du fait que les Africains ne possédaient pas la terre selon un mode acceptable par le droit européen, c’est-à-dire (en ce 19^{ème} siècle imprégné des normes de tenure de l’Europe industrielle et caractérisé par la marchandisation de la terre) selon un mode qui permette aux propriétaires de vendre librement leurs propriétés sur un marché libre. Dans la mesure où les populations africaines détenaient leurs terres à titre collectif et non pas à titre individuel, ces terres n’étaient pas pleinement commercialisables. On considérait donc que les populations africaines jouissaient des terres mais sans en être les propriétaires⁷. Les terres autochtones ont ainsi pu être définies comme étant sans maître (*terra nullius*) et les peuples africains comme étant seulement les détenteurs de ces terres, c’est-à-dire des occupants et des utilisateurs. Les normes coutumières ont aidé et facilité ce processus, notamment là où la terre était perçue comme appartenant à Dieu et/ou comme étant dans les mains temporelles des communautés – ces dernières étant elles-mêmes une entité intergénérationnelle perpétuelle ce qui rendait difficile la spoliation absolue de leurs terres⁸
- d. *La thèse des « terres incultes » (wastelands)* : cette thèse a consolidé la position de l’État colonial en tant que propriétaire de toutes les terres vacantes et non cultivées, revitalisant la thèse de Locke du 17^{ème} siècle, selon laquelle la propriété réelle naît seulement du travail⁹. Par conséquent, les forêts, les pâturages, les marais et les autres terres non transformées en exploitations pouvaient être considérés comme vacants ou « incultes ». Pour

cette raison, ces terres sont massivement devenues propriété de l'État.

- e. *Perte des pouvoirs* : cela a pu se faire facilement en centralisant le contrôle sur les exploitations foncières, sapant ainsi les décisions concernant le sens de la propriété et des droits à l'échelon local, et la façon de les garantir. L'administration indirecte était à cet égard trompeuse. Grâce à la cooptation des chefs, elle donnait l'impression que le contrôle était exercé à l'échelon local; en réalité, ce processus entraînait une refonte en profondeur de la géographie politique de la tenure coutumière, notamment dans la façon de définir les domaines communautaires et l'exercice des relations de pouvoir à l'intérieur de ceux-ci. Ce n'est pas un hasard si les réformes foncières actuelles en Afrique cherchent non seulement à déléguer les pouvoirs fonciers à des institutions locales et plus démocratiques, mais aussi à réparer l'élimination honteuse de la propriété coutumière.

LES COLONISATEURS NE NIAIENT PAS TANT LE FAIT QUE LES AFRICAINS POSSÉDAIENT DES DROITS SUR LA TERRE, QUE LE FAIT QUE CES DROITS PUISSENT ÉQUIVALOIR DE LA PROPRIÉTÉ. ADMETTRE CELA AURAIT SIGNIFIÉ SE PRIVER DE TERRES ET DE RESSOURCES DE VALEUR.

- f. *Respecter l'occupation autochtone pour préserver la paix* : il était opportun de respecter l'occupation locale afin de soulager les consciences coloniales et de garantir la continuité de la production utile et s'assurer que les autochtones étaient « nourris et contents » (l'« occupation autochtone pacifique » était devenu un slogan). La délimitation de zones où les Africains pouvaient résider en toute légalité a également permis de limiter l'avidité des colons et profiteurs européens à s'accaparer les terres.

Dans les premières décennies du colonialisme, il semblait y avoir assez de terres pour tous et il paraissait envisageable que puissent coexister les Africains d'une part, et le développement foncier et l'exploitation des ressources par les Européens, d'autre part – et ce, même si les premiers étaient fermement subordonnés aux seconds. C'est pourquoi, la présence autochtone ne devait pas être perturbée, sauf si nécessaire. Par « nécessaire », il fallait comprendre, là où l'État, les colons ou les entreprises d'investissement (les profiteurs et les entreprises abondaient) avaient besoin des terres.

LAISSER LA PORTE ENTROUVERTE

L'effet juridique de ces six stratagèmes n'était pas de nier l'existence d'intérêts fonciers africains, mais de les décontextualiser et de les reconstruire en tant que droits d'occupation et d'usage, et non pas de propriété absolue. Comme on peut le constater plus bas, les intentions n'étaient pas toujours diaboliques. De même, les gouvernements coloniaux (ou postcoloniaux) ne ressentaient pas le besoin, ou n'étaient en mesure, d'abroger formellement les droits coutumiers, puisque cela aurait impliqué reconnaître le fait que les Africains possédaient les terres. Une certaine latitude existait donc concernant la réinterprétation du sens juridique des intérêts fonciers coutumiers – réinterprétation qui est reprise avec empressement dans le cadre du réformisme actuel²⁰.

4. Les stratégies coloniales furent-elles stables dans le temps?

Dans leur ensemble, les politiques coloniales sont demeurées constantes. Toutefois, elles ont été exécutées plus sévèrement dès lors qu'il est apparu qu'il n'y avait finalement pas assez de terres pour satisfaire les intérêts coloniaux et ceux des autochtones. Le recours croissant à la main-d'œuvre autochtone dans le cadre de l'entreprise coloniale a également durci les positions officielles au sujet des droits coutumiers. Alors que l'indépendance se

rapprochait, les derniers conseillers coloniaux mettaient l'accent sur ce qu'ils pensaient être le mieux pour les Africains – leurs suggestions étant profondément influencées par leurs propres convictions (alignées sur celles des élites) quant aux formes que devait revêtir la modernisation.

Pour mieux décrire ces changements, nous avons découpé l'époque coloniale en trois grandes phases.

PHASE I: SAPER LA PROPRIÉTÉ AFRICAINE DE L'AFRIQUE : 1880-1919

Les contradictions abondaient entre l'inclination des colonisateurs à ignorer les droits fonciers locaux et s'approprier toutes les ressources possibles, et le fait qu'ils n'étaient pas toujours en mesure de le faire dans la pratique. Les ambitions ont été tempérées en partie par l'opinion publique européenne, notamment suite à l'abolition de l'esclavage et l'essor des activités humanitaires et des missionnaires. Mais c'est le précédent créé par les Européens eux-mêmes – en d'autres termes, l'achat des terres aux autochtones – qui a été marquant.

Beaucoup de terres ont été simplement prises aux Africains par la force, surtout aux 17^{ème} et 18^{ème} siècles, avant de connaître un déclin au cours du 19^{ème} siècle. Les sociétés de négoce et les investisseurs et profiteurs privés ont souvent « acheté » des terres aux chefs côtiers africains, notamment avec des actes de vente signés sur lesquels apparaissent hauts de forme, chaussures, perles, etc.²¹ Dans les années 1830, les sociétés de colonisation achetaient comptant des terres le long des côtes du Libéria et de la Sierra Leone. Des arrangements commerciaux plus formels abondaient également (par exemple la Compagnie royale du Niger comptait pas moins de 400 contrats pour l'utilisation de terres le long des côtes d'Afrique de l'Ouest). Un contrat d'investissement bilatéral avait été négocié « entre les souverains africains et européens d'égal pouvoir » de la Grande-Bretagne et de la Côte d'Or (Ghana) dans les années 1840, lequel stipulait

explicitement que cela n'interférerait pas avec la propriété foncière locale²².

Cette situation posait problème aux pouvoirs européens dès lors qu'il fut question de s'étendre dans l'arrière pays. Payer pour toutes ces terres, même à bas prix, était hors de question. Sans soutien militaire, la conquête et la subordination devenaient elles aussi incertaines. S'allier aux leaders locaux était nécessaire. En 1902, les Britanniques ont donc été contraints de récompenser le Roi du Buganda pour l'assistance fournie dans l'acquisition de l'Ouganda. Le Roi et ses familles nobles se virent offrir des titres de propriété pour leurs terres (transformant ainsi les sujets du Roi en locataires), tandis que le reste de l'Ouganda devint propriété britannique (terres de la Couronne). Les arabes résidant le long du Nil furent également reconnus les détenteurs de la propriété absolue, tandis que les Africains du Soudan étaient considérés comme de simples occupants sur les terres de la nouvelle colonie²³.

Le droit européen gouvernait déjà les relations avec les autochtones avant l'expansion coloniale et ne pouvait donc pas être facilement écarté. Il avait été décidé en 1830 que le Code civil français servirait de loi dans les enclaves françaises d'Afrique de l'Ouest. En plus de pouvoir être interprété comme protégeant les droits coutumiers (Article 713), l'introduction du code au sein des réglementations locales en 1855 garantissait les privilèges des Africains « assimilés », notamment le droit d'acquérir de la propriété privée. Cela a directement façonné la politique foncière francophone par la suite.

La *common law* anglaise stipulait elle aussi clairement que les dispositions sur les protectorats n'autorisaient pas les colonisateurs à spolier les autochtones de leurs terres. Cette situation encouragea les Britanniques à convertir les protectorats en colonies à part entière, partout où cela était possible. Il fallut pour cela attendre 1895 au Ghana, 1906 dans le Sud du Nigéria et 1920 au Kenya. La non-incorporation du Botswana, du Lesotho et du Swaziland à la Colonie du Cap et du Transvaal de l'Afrique du Sud britannique, entre 1885 et

1906, leur permit d'échapper au même sort. Une nouvelle voie s'ouvrit alors dans la façon de traiter les droits fonciers coutumiers dans ces États. En 1903, le Roi Basuto promulgua les Lois de Lerotholi, lesquelles définissaient les modes de possession et d'allocation foncières au sein du royaume. Le Tswana garantissait également le fait que les relations foncières au Botswana seraient gérées par le droit coutumier tribal – du moins dans les régions qui n'étaient pas occupées par les San (chasseurs-cueilleurs Bushmen), dont les terres devinrent terres de la Couronne.

LES AFRICAINS N'ÉTAIENT PAS AUSSI OBÉISSANTS QUE L'AURAIENT SOUHAITÉ LES COLONISATEURS.

Ayant traité avec les Européens pendant des décennies, les communautés côtières africaines n'étaient ni naïves ni ignorantes des intentions coloniales qui sous-tendaient la signature de l'Acte de Berlin. Certains autochtones assimilés de Saint Louis et de Brazzaville possédaient des résidences à Paris. Le Roi Ashanti du Ghana, parmi d'autres, a longtemps maintenu une ambassade à Londres pour veiller sur ses intérêts dans le commerce des esclaves et de l'or. Par conséquent, les élites ghanéennes repoussèrent avec succès, à trois reprises (1894, 1897 et 1910), les efforts britanniques visant à s'emparer et convertir leurs forêts riches en or en propriété de la Couronne. Ils étaient pleinement conscients que cela les priverait des revenus qu'ils pourraient tirer de la location de ces terres aux étrangers, particulièrement les entreprises d'exploitation aurifère. Ces élites créèrent la Société de protection des droits autochtones et envoyèrent une délégation au Conseil privé de la Couronne d'Angleterre pour faire valoir le fait qu'« aucune terre n'était sans maître » en Côte d'Or et que l'État colonial moderne devait s'appuyer sur la tenure coutumière²⁴. Plusieurs recherches et affaires judiciaires soutinrent leur requête. Le succès de ces élites à Londres a permis que 70% du Ghana demeure aujourd'hui la propriété collective privée des communautés

coutumières, bien que cette situation ait créé d'autres problèmes (voir plus bas).

Plus tard, d'autres chefs influents du Nigéria utilisèrent eux aussi les cours de justice britanniques afin de faire valoir leurs droits fonciers. Lorsque l'occupation coloniale de l'île de Lagos s'intensifia, entre 1896 et 1919, les chefs locaux poursuivirent l'administration en justice et obtinrent un jugement capital en 1921. Grâce à celui-ci, le gouvernement colonial du Sud du Nigéria fut contraint de reconnaître que le Roi Docemo, de l'Empire du Bénin, n'avait pas réellement *vendu* l'île de Lagos à la *United Africa Company* en 1861 (une entreprise que le gouvernement britannique acheta ensuite), mais qu'il avait seulement cédé sa *souveraineté politique*, laissant ainsi intacte la propriété foncière autochtone²⁵.

Pour la majorité des Africains, de telles opportunités n'existaient pas ou elles n'étaient pas saisies. Dans l'ensemble, le sort de millions d'individus, en tant que locataires d'un gouvernement européen, était fermement établi dès le départ.

Les populations africaines n'étaient pas passives. Dans l'ensemble du continent, protestations et violences se produisirent et se répétèrent face à l'empiètement des colons, des marchands et des investisseurs européens sur les terres locales. En Angola, l'arrivée de milliers de criminels avant 1900 (lesquels avaient été invités à s'approprier des terres), se solda par de terribles meurtres²⁶. En 1898, les chefs de la Sierra Leone protestèrent violemment suite à la perte de terres à l'extérieur de Freetown. Entre 1905 et 1907, la rébellion fit rage en Tanzanie suite à l'accaparement des terres autochtones par les colons, les entreprises et les profiteurs allemands et à l'administration militaire allemande qui obligeait les autochtones à cultiver le coton sur leurs petites exploitations. Au Soudan, la première protestation (suivie de nombreuses autres) contre la perte des terres et des forêts survint en 1908. Les colonisateurs répondirent violemment aux actes de résistance, mais nulle part la répression ne fut aussi sévère que dans le Sud allemand de l'Afrique occidentale

(Namibie). Là, entre 1890 et 1908, les tribus Herero et Nama furent victimes d'un génocide, alors qu'elles luttèrent contre le défrichage de leurs terres devant permettre l'implantation des Blancs. Seules les manifestations de protestation publique à Berlin permirent de mettre finalement un terme au génocide²⁷.

Points communs de la mission coloniale initiale

En dépit des difficultés, l'entreprise coloniale d'appropriation foncière s'est déroulée de façon satisfaisante, et révèle des similarités générales entre les territoires comme en témoigne la législation coloniale dans ses débuts :

- a. l'instauration du *contrôle* colonial sur toutes les terres et de l'« *imperial title* » sur le plus de terres possibles,
- b. une administration et des droits fonciers distincts, selon qu'il s'agissait des zones côtières/enclaves ou de l'arrière-pays,
- c. la subdivision précoce des territoires en différentes *catégories de tenure* (notamment terres de la Couronne/de l'État, terres privées et terres publiques), et la mise en place des bases pour la création de réserves autochtones et pour l'application de politiques de développement séparées,
- d. la forte propension des premières lois foncières à contrôler les entreprises et les colons européens rétifs et avides (surtout en Afrique anglophone) et à protéger la prérogative revendiquée du nouvel État colonial d'être la seule autorité pouvant s'approprier les terres des autochtones – certaines mesures rendaient illégal pour les Africains le fait de vendre ou de louer des terres directement aux Européens,
- e. la promulgation rapide de lois sur l'acquisition foncière afin de permettre l'appropriation légale des terres autochtones occupées, et la mention explicite qu'aucune indemnisation ne pouvait être exigée pour les terres non cultivées,

LA RÉSISTANTE AFRICAINE FACE AU VOL DE SES TERRES ÉTAIT BIEN PLUS ACTIVE QUE LE SOUVENIR QU'ON EN GARDE AUJOURD'HUI.

- f. la création de deux systèmes d'administration foncière, le premier qui servait les Européens (garantissant la sécurité de la tenure selon des modes qui leur étaient familiers et qui pouvaient être portés devant les tribunaux de la métropole) et le second qui consolidait la propriété et le contrôle des terres autochtones par l'État, c'est-à-dire généralement plus de 90% de chaque territoire.

Voir des exemples de ces mesures ci-dessous.

Au **Soudan**, l'Ordonnance de 1899 sur les titres fonciers bloquait la vente de terres aux non-autochtones ne détenant pas de titres fonciers écrits. Toujours selon cette ordonnance, le reste des terres appartenait au domaine de l'État et se divisait en deux catégories : les terres qui n'étaient « sujettes à aucun droit » et les terres « sujettes aux droits conférés à une tribu, à une section ou à un village ». Ces droits furent restreints en 1901, lorsqu'il fut déclaré que les forêts et le bois étaient propriété exclusive du gouvernement. Le Décret de 1903 sur l'acquisition des terres dictait qu'aucune indemnisation ne serait réalisée pour l'expropriation des terres à des fins d'utilité publique, si ces terres « n'équivalaient pas à de la pleine propriété » (c.à.d. sans titre de propriété). L'Ordonnance de 1905 sur l'implantation foncière durcit la situation, faisant de toute terre inculte, forestière ou inoccupée, le domaine de l'État. La notion de « terre inoccupée » signifiait « terre libre de tous droits privés ou ne s'élevant pas à la pleine propriété ». Tout prêt hypothécaire, vente ou cession de terres autochtones sans consentement de l'État était interdit en 1918.

En **Afrique du Sud**, les fondations pour la création de bantoustans furent posées au cours de cette même

période avec la promulgation de la Loi foncière en 1913. Celle-ci réservait 7% des terres du pays à la création de zones autochtones, au sein desquelles s'appliquerait la loi coutumière. Les millions d'Africains qui vivaient dans les 93% restants du territoire étaient privés de ce droit. Ils avaient le choix entre devenir travailleurs salariés sur leurs propres terres ou emménager dans les réserves.

Au **Kenya**, l'Ordonnance de 1915 sur les terres de la Couronne d'Afrique orientale réservait des régions beaucoup plus vastes aux autochtones, mais ces terres avaient le statut de terres de la Couronne. Les Kényans étaient donc locataires de l'État. Les colons acquirent environ trois millions d'hectares de terres au Kenya. Au Malawi, les colons reçurent 1,5 million d'hectares en 1894.

L'INSTRUMENT LE PLUS PERNICIEUX À L'ENCONTRE DES DROITS AFRICAINS FUT L'INSTITUTIONNALISATION DE LA NOTION DE TERRES VACANTES ET SANS MAÎTRE, AU SEUL MOTIF QU'ELLES N'ÉTAIENT PAS CULTIVÉES. CELA A PROFONDÉMENT AFFECTÉ LA TENURE FORÊSTIÈRE.

Les décrets impériaux allemands, promulgués en 1895 pour la **Tanzanie** et en 1896 pour le **Cameroun**, instaurèrent également la propriété de l'Empire sur les *herrenlos* – terres qui, en l'absence de droits ou contrats avérés, étaient considérées comme vacantes et sans maître. Ceci s'explique en grande partie par la nécessité de réglementer le comportement alarmant des sociétés de colonisation, lesquelles « achetaient des milliers d'hectares en échange de pacotilles »³⁸. Les décrets ne les arrêtaient pas. Aussi, en 1903, le gouverneur militaire fut contraint de nier aux colons l'octroi de droits fonciers absolus, tant qu'ils n'auraient pas défriché et cultivé au moins la moitié de leurs allocations foncières.

Le Roi Léopold II de Belgique adopta des dispositions similaires pour l'État libre du Congo dans ses ordonnances de 1885, 1886 et 1906. Ces ordonnances mirent fin à la vente et à la cession de terres autochtones aux étrangers et exigeaient des missionnaires et des marchands qu'ils apportent des preuves pour leurs achats antérieurs ou les contrats qu'ils avaient passés avec les chefs autochtones. Les terres autochtones étaient considérées comme « occupées », dès lors que des implantations ou des cultures étaient manifestes. Les terres « inoccupées » devinrent terres domaniales. Comme le confirme un décret de 1912, « toutes les choses sans maître appartiennent à la Colonie, sauf le respect des droits coutumiers indigènes et ce qui sera dit au sujet du droit d'occupation ».

En **Angola** et au **Mozambique**, après avoir cédé des milliers d'hectares de terre « incultes » (sans maître) à des châtelains, des entreprises et des criminels portugais, le Portugal introduisit dans les années 1890 une législation exigeant l'enregistrement des terres acquises par ces arrivants. Entre 1907 et 1932, les colons firent l'acquisition de 1,800 milles carrés (environ 4,660 kilomètres carrés). Quelques 98 milles carrés (environ 253 kilomètres carrés) furent réservés au cœur de certaines de ces régions pour les autochtones. Ces zones furent définies comme des terres en friche ne pouvant être vendues à des citoyens (portugais) privés.

Au **Sénégal** (et dans la plupart des autres possessions françaises), un système rudimentaire d'enregistrement foncier fut en place dès 1855. Ses procédures furent actualisées en 1900 puis en 1906, en partie pour qu'il soit plus facile aux autochtones assimilés d'enregistrer leurs actes d'achat dans le *Livre foncier*. En pratique, seule une poignée d'Africains vivant dans les enclaves côtières enregistrèrent leurs terres (seuls quelques milliers d'Africains étaient reconnus citoyens français dans un empire francophone qui comptait 69 millions de personnes en 1939)³⁹. Aucune disposition n'existait concernant les cas des familles autochtones ou la tenure communautaire. La situation était similaire dans la colonie afro-américaine du **Libéria**,

où l'enregistrement foncier (initié dans les années 1850) concernait seulement les « autochtones devenus civilisés » (c'est-à-dire portant habits et hauts de forme et possédant des fenêtres à leurs maisons)²⁰.

PHASE II: RESSERRER L'ÉTAU SUR LES DROITS AUTOCHTONES: 1920-1945

La période de l'entre-deux-guerres exacerba les contradictions dans le traitement des droits fonciers coutumiers. D'une part, l'entreprise coloniale s'imposa comme un soutien des États métropolitains. Ce fut particulièrement le cas après la Grande Dépression du début des années 1930, caractérisée par un renforcement de la mainmise sur les matières premières et la main-d'œuvre africaines, et l'expansion de l'agriculture de plantation, notamment le caoutchouc, le sisal, le coton et l'huile de palme. Les pressions sur la production paysanne de denrées s'intensifièrent par le biais de taxes sur les cases, le travail forcé pour les travaux publics, le contrôle des mouvements et du prix des cultures et d'autres mesures dissuasives²¹. Dans les territoires anglophones, les soldats anglais furent récompensés pour leurs services par l'octroi de terres, accélérant la dépossession locale, le travail forcé et la location à bail sur les exploitations des fermiers blancs. L'Association d'Afrique de l'Est (1921) – un mouvement de résistance consacré au nationalisme et inspiré du nationalisme indien de Gandhi et du nationalisme noir de Marcus Garvey – fut créé au Kenya en réponse à ces injustices²². En Afrique francophone, où l'implantation blanche ne fut jamais encouragée (sauf dans une petite zone de la Côte d'Ivoire), les compagnies de commerce françaises intensifièrent leur contrôle sur la production autochtone, comme principal moyen d'extraction.

D'autre part, la communauté internationale était de plus en plus consciente de l'accaparement des terres et se montra de moins en moins tolérante à son égard. Par exemple, la nouvelle Ligue des Nations se montra furieuse lorsqu'en 1920, la Grande-Bretagne céda les terres autochtones de la Tanzanie au Gouverneur en fiducie pour sa Majesté le Roi de Grande-Bretagne. La

Ligue rappela formellement à la Grande-Bretagne, à la Belgique et à la France qu'on ne leur avait *pas* cédé les anciens territoires allemands d'Afrique en 1920 en tant que *propriétaires*, mais en tant que seuls fiduciaires avec des pouvoirs de gestion. Ces pays avaient également accepté officiellement, dans le cadre du droit international, de protéger les droits fonciers autochtones (Article 6 de l'Accord obligatoire)²³. Le Gouverneur de Tanzanie contourna ce problème en promulguant une autre loi (Ordonnance de 1923 sur la tenure foncière) qui respectait le droit des tanzaniens à « utiliser et à jouir » des terres du Roi. En 1928, toujours traquée par la Ligue des Nations, la Grande-Bretagne estima avec réticence que ces droits étaient similaires aux droits d'occupation titrés octroyés aux colons – mais seulement tant que la *mise en valeur* de la terre était tangible et active. Entre temps, le Gouverneur encouragea « l'implantation de Blancs afin de développer les ressources du pays » (1926), ce qui affecta un peu plus d'un million d'hectares²⁴.

L'ACCAPAREMENT DES TERRES APPARTENANT AUX AFRICAINS NE SE FAISAIT PAS TOUJOURS SANS HEURT.

Il était plus facile pour les colonisateurs de renforcer la tenure et le contrôle de l'État dans les territoires non mandatés. Bien que d'apparence positive, des lois promulguées au Soudan en 1925 et 1939 confirmaient en réalité l'appartenance des terres autochtones à l'État. Si elles proclamaient la protection des droits autochtones, ces derniers se limitaient aux « droits de cultiver, de faire paître du bétail et de collecter des produits forestiers ». Aucune mention n'était faite de la *propriété* foncière. Pour s'en assurer, la loi stipulait également que ces droits ne pouvaient « évoluer vers la propriété »²⁵.

En Afrique du Sud, la politique contre l'occupation africaine en dehors des réserves programmées fut renforcée pendant l'entre-deux-guerres. Au Zimbabwe, le Décret de 1930 sur le découpage foncier établit des zones séparées pour les Européens et pour les Africains. En

Zambie, au contraire, la création de réserves autochtones permit aux Africains de recevoir d'importantes superficies de terres – mais, comme au Soudan, sans bénéficier pour autant de droits équivalant à la propriété qui était alors reconnue aux colons.

En Afrique francophone, *l'administration directe* fut imposée grâce à la nomination d'autorités autochtones, de tribunaux religieux et d'une police autochtone, contraints d'appliquer une série de règles précises dans tous les domaines (*l'indigénat*). *L'administration indirecte*, telle qu'elle fut créée par les Britanniques en Gambie, au Malawi et dans d'autres territoires anglophones, ainsi qu'au Libéria, se répandit au cours des années 1920 et 1930 comme un moyen de réduire les importantes dépenses occasionnées par l'administration d'immenses arrière-pays. Bien qu'il fût déclaré que les systèmes « d'autorité autochtone » qui en découlaient agissaient dans l'intérêt des droits fonciers coutumiers, les gouverneurs eux-mêmes admettaient que ce système altérait fortement le sens et les frontières de la tenure autochtone²⁶. Ceci s'explique par la redéfinition des zones tribales selon des modalités qui conviennent à l'État colonial, et la redéfinition continue des normes au sein des règles qui étaient déléguées par les commissaires provinciaux aux chefs locaux recrutés (avec rémunération) afin d'être appliquées.

Par exemple, dans le centre du Soudan, seuls 16 des 65 territoires Nuba furent reconnus en 1932. Les autres territoires furent regroupés et placés sous le contrôle de leaders arabes, perçus comme plus compétents. Les terres communautaires des Nuba furent également en grande partie redistribuées à des tribus pastorales arabes, germe de futurs conflits²⁷. Au **Ghana**, les conseils autochtones scellèrent la subordination des droits roturiers aux chefs en 1928. Les pouvoirs des chefs de village furent centralisés aux mains de chefs suprêmes, dont la recherche de rente devint endémique. Ces derniers taxaient les entreprises minières et d'exploitation du bois, ainsi que les petits exploitants de cacao en provenance du Nord, sans jamais redistribuer ces redevances aux membres de la

communauté²⁸. En 1945, la législation au **Congo**, au **Rwanda** et au **Burundi** belges renforça le pouvoir des chefs en déclarant que toute terre abandonnée leur serait retournée.

La création de réserves autochtones rendait difficile l'acquisition de terres par les Africains en dehors de leurs régions désignées. Les terres les plus productives étaient destinées aux entreprises et colons européens. La population locale était donc réduite au statut d'occupant illégal sur ses propres terres, ce qui participait à définir la terre sur la base de l'ethnicité plutôt que de la communauté. Au **Kenya**, cette situation devint source de conflit un demi-siècle plus tard. En effet, les Kikuyu (qui possédaient des terres fertiles attirant la convoitise des Européens) furent confrontés à une forte pénurie de terres au sein des réserves, ainsi qu'au ressentiment des autres populations lorsqu'ils migraient, avec les encouragements du gouvernement colonial, dans d'autres parties du pays.

Les administrations anglophones et francophones différaient cependant quant au fait de savoir si les Africains les mieux lotis devaient être en mesure d'obtenir des titres de propriété pour leurs fermes et terrains résidentiels privés. Les Britanniques estimaient qu'une telle privatisation générerait des conflits de classe²⁹. Les Français se sentirent contraints de faire des concessions en raison du Code civil et promulguèrent le Décret du 08 octobre 1925, instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique occidentale française. Cette mesure avait été élaborée pour remédier au fait que les Africains assimilés ne faisaient pas enregistrer leurs terres, en fournissant une procédure simplifiée de confirmation des droits. Toutefois, celle-ci ne pouvait s'appliquer qu'aux maisons et aux fermes possédées à titre individuel. En 1935, une autre loi stipulant que les terres "non couvertes par un titre de propriété et non exploitées ou occupées depuis plus de dix ans appartenaient à l'État" scella la destitution des droits communautaires³⁰. En 1920, une loi fut promulguée au Congo belge qui dictait des dispositions similaires.

Aussi, d'une façon ou d'une autre, l'idée s'est consolidée pendant l'entre-deux-guerres selon laquelle les droits coutumiers ne constituaient plus que des droits d'accès et d'usage, ainsi que des droits d'occupation là où se trouvaient des villages. Les forêts, les pâturages et les marais furent légalement retirés de la propriété autochtone. La situation était pire en Afrique **lusophone** (portugaise). En 1926, le nouveau régime fasciste de Lisbonne revint sur l'accord d'avant-guerre, selon lequel l'occupation coutumière méritait quelque protection. Sans la barrière des réserves autochtones ou de l'administration indirecte, la spoliation des terres augmentèrent considérablement, à mesure que se renforçait l'immigration européenne et, avec elle, le développement de nouvelles plantations de coton et de café³¹.

Des exceptions existaient. En 1921, la Cour Suprême du **Libéria** annula une décision prise en 1916, selon laquelle Monrovia possédait seulement la juridiction politique sur l'immense arrière-pays. Au lieu de cela, il fut décidé que la souveraineté incluait le contrôle ultime sur la disposition des terres. La Cour Suprême déclara que, de toute façon, « il était inutile de rechercher ou d'obtenir le consentement volontaire des personnes non civilisées, dans la mesure où leur subordination à l'État a permis de les civiliser »³². Cependant, lorsque les chefs de l'arrière-pays se rencontrèrent deux ans plus tard à Suehn, ils persuadèrent Monrovia que les droits fonciers autochtones devaient être respectés. S'en suivirent plusieurs régulations concernant l'arrière-pays (1926, 1935 et 1949), lesquelles insistaient sur l'existence de titres tribaux, qu'ils soient ou non décrits dans des actes formels. Les chefferies reçurent l'opportunité de renforcer cette sécurité en acquérant en fief simple des titres de propriétés autochtones sur la base d'une simple constatation. Cinq riches chefferies agirent en ce sens avant 1945. Cela leur garantit (du moins le pensaient-ils) un million d'acres de terres communautaires avec un « titre absolu » (*absolute title*)³³.

Il faut également noter que les années 1920 et 1930 virent se développer une élite rurale (souvent menée par

LES EXCEPTIONS À LA DÉPOSSESSION ABSOLUE ÉTAIENT IMPORTANTES, ET ONT FOURNI DES MODÈLES QUI SONT TOUJOURS EN VIGUEUR AUJOURD'HUI.

des chefs, des membres des autorités autochtones et des protégés des missions chrétiennes) qui s'octroya de grandes parcelles de terre et adopta avec empressement les cultures commerciales. Au Kenya, l'Association Centrale Kikuyu fut créée pour plaider en faveur de l'obtention de titres de propriété privée, semblables à ceux que détenaient les colons Blancs, et pour récupérer les parcelles de terre que les élites s'étaient appropriées au sein des réserves, aux dépens des familles plus pauvres³⁴. Tant en Tanzanie qu'au Kenya, les observateurs rapportèrent qu'« à partir de 1940, certains Africains possédaient des tracteurs »³⁵.

PHASE III: ARRÊTER DE PRÉTENDRE QUE LA TENURE AFRICAINE COMPTE : 1946-1960

La fin de la Seconde Guerre Mondiale fut marquée par l'octroi massif de terres à des entreprises et des colons européens (en Afrique anglophone), dans des proportions beaucoup plus importantes qu'à l'issue de la Première Guerre Mondiale. D'importantes pressions s'exerçaient également sur la production autochtone de cultures commerciales, exacerbant le nombre de paysans sans terre lorsque ces derniers échouaient à atteindre les objectifs. Les projets de grande ampleur étaient préférés. Par exemple, environ 85.000 familles furent évincées de leurs terres en Tanzanie entre 1945 et 1951, pour laisser la place au tristement célèbre « plan arachide » (1946). Celui-ci était administré directement par le Ministère britannique de l'Alimentation, financé en partie par des multinationales, et géré par d'anciens officiers de l'armée britannique à qui l'on avait promis de la terre à la fin de la guerre.

Sur l'ensemble du continent africain, le respect de « l'occupation autochtone paisible » déclina et la portée des fins d'intérêt public s'élargit afin de donner à l'État carte blanche concernant l'octroi de concessions aux

LES POLITIQUES DE PRIVATISATION GOUVERNÈRENT LA FAÇON D'ABORDER LA TENURE AUTOCHTONE À PARTIR DES ANNÉES 1950.

secteurs de l'agro-business et de l'extraction minière et forestière. La création de réserves forestières fut accélérée afin de délimiter des zones réservées à l'extraction de bois d'œuvre natif, ou, dans les pays plus secs, afin de remplacer la forêt native par des espèces commerciales exotiques.

Là où les autochtones résistèrent, des méthodes furent trouvées pour contourner leurs revendications. En **Tanzanie**, lorsque les patriarches Meru se rendirent aux Nations Unies pour présenter leurs doléances contre une éviction destinée à permettre le développement de nouveaux domaines tenus par des colons, le gouvernement de Dar es Salaam répondit en promulguant en 1950 une nouvelle loi qui améliorerait la consultation locale mais ne requérait pas le consentement. *La Loi de 1954 sur les espaces publics préservés* limita encore plus les conditions autorisant le versement d'une indemnisation. Les tentatives de certains Africains visant à réévaluer le statut de la tenure coutumière devant les tribunaux échouèrent lors d'un procès décisif (1953-1957). Il fut statué que les droits coutumiers n'étaient rien de plus que de la jouissance légale (c.à.d. pas de la propriété)³⁶. Au **Libéria**, des dispositions permettant aux communautés de l'arrière-pays d'obtenir des titres collectifs furent finalement reformulées en 1956, réduisant ces droits à la simple jouissance. De tels changements concernant le soutien des droits communautaires résonnèrent dans tout le continent.

Au milieu des années 1950, on justifiait le déclin des droits coutumiers en arguant qu'il était dans l'intérêt des autochtones eux-mêmes. Les normes coutumières de propriété foncière et la propriété foncière collective en particulier étaient perçues comme entravant la croissance agricole. Il fut conclu que la tenure foncière

devait être « retirée entièrement de la sphère du droit coutumier »³⁷. La Commission royale pour l'Afrique Orientale (1953-55) ouvrit la voie, et sa position fut reprise dans une enquête similaire en Afrique francophone (le *Rapport de la Commission du Secteur Rural* de 1959) et par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, le Programme des Nations Unies pour le Développement et la Banque Mondiale.

Pour ces institutions, il s'agissait de créer un marché foncier libre, grâce à la privatisation et à la suppression de l'autorité du secteur coutumier sur les relations foncières. Une telle transformation était nécessaire, disaient-ils, pour permettre aux paysans pauvres de vendre leurs terres et fournir la main-d'œuvre sans terre nécessaire au démarrage industriel, tout en permettant aux Africains plus riches d'acheter leurs terres et de développer une agriculture industrielle. Des programmes pour convertir les exploitations paysannes en droits statutaires individuels furent élaborés dans de nombreux pays pour éradiquer la tenure coutumière. Les élites africaines n'eurent pas besoin d'encouragement. Elles avaient déjà largement pénétré le marché foncier (principalement urbain), tirant profit du régime d'enregistrement initialement mis en place pour les colons.

Alors que l'indépendance menaçait, de nouvelles lois furent rédigées par les conseillers coloniaux pour mettre en œuvre ces réformes (comme on les appelait). En termes généraux, elles affichaient des doctrines et des procédures similaires. Une petite différence existait cependant entre la législation des territoires francophones et anglophones. En effet, dans les territoires francophones, les Africains pouvaient acquérir des terres à titre collectif. Toutefois, cette pratique était limitée car il fallait démontrer « la jouissance manifeste et permanente de la terre », excluant de fait la possibilité pour les communautés de s'approprier les forêts, les pâturages et les autres biens collectifs non cultivés.

Pour être juste, il existait également des tentatives plus mineures visant à limiter les pouvoirs acquis par les

élites économiques et les chefs africains pendant l'entre-deux-guerres : l'*indigénat* instauré en Afrique francophone fut abandonné en 1947 et des lois furent promulguées dans les territoires anglophones, supposément pour démocratiser les conseils autochtones. Cependant, il s'agissait en réalité de consolider le transfert des pouvoirs aux mains de l'État, pas de les rendre aux communautés. Le Gouverneur de Tanzanie écrivait en 1951 : « le fait que l'administration foncière agisse sans aucune participation du gouvernement central donne à réfléchir... »³⁸. Toutefois, les intérêts des élites locales et des administrations coloniales étaient parfaitement en phase, l'une comme l'autre étant convaincue que la tenure coutumière devait céder la priorité à des formes introduites de propriété foncière privée et affranchir de tout droit des millions d'hectares de biens communaux par la même occasion.

5. L'indépendance a-t-elle libéré les droits fonciers coutumiers ?

Peu de changements réels dans le statut légal de la tenure africaine survinrent entre 1960 et 1990. Certains États (ex. République Centrafricaine, Gambie, Madagascar, Sierra Leone et Swaziland) modifièrent à peine leurs lois foncières jusqu'aux années 1990. Ceux qui le firent limitèrent encore plus les droits coutumiers, aidés en cela par les programmes d'attribution de titres de propriété, là où ils étaient présents. Dans la législation, la reconnaissance de la propriété continua de se limiter aux droits statutaires. Des millions de droits coutumiers appartenant *de facto* aux femmes, aux membres de la famille et aux détenteurs de droits saisonniers (particulièrement les droits communautaires sur les forêts, les pâturages et les marais non cultivés) furent sauvegardés en pratique seulement grâce à la portée limitée de tels programmes³⁹.

De façon encore plus pernicieuse, les nouvelles lois foncières postcoloniales favorisèrent la suppression de la majorité des droits fonciers coutumiers. Même les quelques droits d'occupation et d'usage qui avaient été protégés par les lois coloniales furent fréquemment

abrogés. Ainsi, le Soudan promulgua en 1970 la Loi sur les terres non enregistrées. Toutes les terres sans titre devinrent la propriété privée de l'État, plutôt que des terres sans maître contrôlées par l'État en fiducie pour la population. Il s'agissait là d'une différence subtile mais décisive dans l'éventail de protection disponible. La République Démocratique du Congo promulgua en 1966 et en 1973 des lois qui définissaient la tenure coutumière comme étant strictement permissive. Le Cameroun (1974) et l'Ouganda (1975) firent de même. Le Tchad convertit les terres coutumières en terres publiques considérées vacantes (1967), alors que la Mauritanie soumit la jouissance coutumière à la loi de la *Shari'a*, exigeant des détenteurs qu'ils apportent une preuve écrite et démontrent une mise en valeur active de la terre afin de maintenir l'occupation légale. La Somalie abolit la tenure clanique en 1975, ce qui fut le prélude à de terribles guerres foncières entre clans. En 1982, le Zimbabwe nouvellement indépendant restructura la Loi sur les terres tribales en Loi sur les terres communales, concédant ces terres au Président, sans mention aucune de la fonction de fiducie – un Président qui, au même moment, s'attela à restituer les fermes appartenant aux Blancs dans les zones non communautaires « dans l'intérêt de la majorité noire ». La même année, le Burundi essaya de surmonter la pénurie des terres en faisant dépendre les droits fonciers de la mise en valeur continue de la terre, et en garantissant l'octroi d'un titre de propriété après 30 ans d'utilisation, quelle que soit la façon dont la terre ait été obtenue. Les milliers de personnes qui avaient été contraintes de fuir les conflits furent donc doublement discriminées puisque, à leur retour, elles s'aperçurent que leurs terres étaient « légalement occupées » par d'autres. Quant aux lacunes qui permettaient aux communautés rurales de revendiquer la propriété, elles ont été éliminées. Au Libéria, les Réglementations sur l'arrière-pays de 1929-1949, déjà allégées en 1956, disparurent du Code civil de 1973. Cela fut suivi par la promulgation en 1974 d'une loi fixant les règles de délivrance de titres de propriété – règles qui reposaient entièrement sur le principe de l'individualisation. La Zambie nouvellement indépendante abrogea le statut spécial du Barotseland,

où le *Litunga* (roi) avait conservé un titre de propriété. En 1965, le Malawi restreignit les pouvoirs fonciers résiduels des chefs, tandis qu'en 1962, les Ghanéens résidant en milieu rural, s'ils conservèrent leur titre, se virent confisquer leurs lucratives forêts. Au Kenya, le nouveau gouvernement reconnut constitutionnellement le statut des zones autochtones en tant que terres des conseils de comté – lesquels détenaient ces terres en fiducie pour les occupants – tout en s'octroyant à lui-même et à ces institutions les pleins pouvoirs pour disposer de celles-ci.

Fait unique, au Botswana, l'indépendance permit de reconnaître en 1968 la propriété des terres tribales – et non plus leur simple occupation. Toutefois, cela fut fait de telle manière que la plupart de ces terres demeuraient vulnérables aux projets d'élevage privés qui avaient les faveurs du gouvernement (1975). Des programmes similaires, habituellement financés par des bailleurs étrangers, proliférèrent sur le continent. Qu'il s'agisse des projets rizicoles dans le Bassin du Niger, des projets axés sur le sorgho et le sésame au Soudan, des projets d'élevage développés par les élites kényanes, ou des projets axés sur le blé en Tanzanie, tous les gouvernements étaient convaincus que seuls les projets d'élevage et d'agriculture mécanisés industriels pouvaient stimuler la croissance. Des milliers de propriétaires fonciers coutumiers furent donc écartés de ces processus.

La nationalisation et le socialisme africains (particulièrement en Guinée, au Sénégal, en Tanzanie, au Mozambique et en Ethiopie) stimulèrent cette dépossession foncière renforcée à travers le continent. En effet, les nouvelles administrations africaines s'arrogèrent la propriété de toutes ou de la majorité des terres du pays – c'est-à-dire, des terres rurales régies par le droit coutumier et ne possédant pas encore de titre. En s'accaparant l'ensemble des terres, le gouvernement cherchait à réduire la pleine propriété (dont bénéficiaient les entreprises et les personnes étrangères) à de la location à bail gérée par l'État. Dans le second cas, l'objectif était de donner aux nouveaux gouvernements carte blanche pour s'approprier légalement les terres, et

les réallouer à leur guise, même celles qui étaient occupées et mise en valeur, et, en outre, pour ne pas être légalement tenus d'indemniser les populations en dédommagement des quelques droits d'occupation et d'usage que les lois coloniales avaient protégés. La propriété étatique prospéra, parfois en faveur de la création de projets d'implantation pour les personnes ayant besoin de terres, mais, bien plus souvent, dans le but d'accorder des terres au nombre florissant d'entreprises d'Etat (paraétatiques) ou aux investisseurs privés. Même les terres classées depuis longtemps parcs nationaux ou réserves forestières ne furent pas épargnées par de telles amputations dans le but de satisfaire ces objectifs⁴⁰.

Comme au temps des colonies, une sécurité réelle de la tenure ne pouvait être obtenue qu'en mettant en place des titres statutaires individuels, et seuls les terrains bâtis et les terres cultivées de façon permanente étaient éligibles pour la délivrance de titres. Toutefois, en 1990, les terres possédant un titre foncier représentaient moins de 10% de l'Afrique subsaharienne, et elles correspondaient principalement aux vastes exploitations des fermiers blancs de Namibie, du Zimbabwe et d'Afrique du Sud. Un demi-milliard d'Africains était toujours techniquement dépourvu de terres – et était donc réduit au statut d'occupant précaire, voire d'occupant illégal, sur leurs propres terres coutumières.

Rien de tout cela n'est particulièrement surprenant. La stratification sociale et la commodification foncière avaient crû rapidement depuis 1945. Les responsables politiques et les fonctionnaires qui détenaient le pouvoir dans les années 1960 formèrent des élites économiques (tout en étant étroitement liés aux formes traditionnelles de leadership) qui firent entrer dans les cercles du pouvoir et des institutions un nouveau nationalisme, particulièrement paternaliste et centré sur la tribu – incarné pendant plusieurs décennies par des gouvernements à parti unique fidèles à la tribu⁴¹. Les membres de cette nouvelle classe moyenne africaine partageaient non seulement le pouvoir politique et des

intérêts économiques, mais aussi la conviction d'un modèle de développement basé sur le marché et fortement encouragé par les nouveaux bailleurs de fonds (les anciens colonisateurs) et les institutions internationales. Ce modèle atteignit son apogée en 1975 dans la littérature de la Banque Mondiale sur la question foncière. A la fin des années 1980 et au début des années 1990, des mesures accompagnant ces mêmes convictions devinrent les conditions des prêts d'ajustements structurels.

Le fait que les Africains possédaient leurs terres (en dépit des lois introduites par les Européens) fut commodément oublié entre 1960 et 1990. Les régimes de tenure autochtones en général, et la propriété foncière communautaire en particulier, devaient être éliminés aussi vite que possible en faveur d'une croissance économique basée sur l'individu, mais grâce à des programmes qui, comme démontré ci-dessus, n'ont pas été appliqués de façon significative en dehors du Kenya. Le format des lois sur l'enregistrement foncier, élaboré dans les bureaux du PNUD et des bailleurs, fut adopté à travers le continent. Et, comme on le sait très bien maintenant, Gareth Hardin, en confondant la propriété collective d'un groupe avec les régimes d'accès libre, a contribué à cet effet particulièrement dévastateur (1968), notamment au regard de la ressource assurément la plus précieuse et conséquente des communautés africaines : leurs biens communs.

6. Conclusions

En résumé, les droits fonciers des Africains commencèrent à être formellement supprimés dans les années 1880, en même temps que la construction des États coloniaux, et continuèrent à décliner au cours du siècle suivant. L'opinion publique en vigueur dans les métropoles contraignit les colonisateurs à légaliser leurs actions. Ces derniers utilisèrent donc le droit à cette fin. La première stratégie consista à nier la propriété foncière des Africains, notamment celle des terres collectives. Les notions européennes de tenure (fortement imprégnées de l'idée qu'une terre devait pouvoir être vendue

librement) ont invariablement remplacé les notions africaines de propriété. La protection des droits d'usage eux-mêmes s'interrompit après 1945. La tolérance céda la place à une solide détermination à abroger la tenure coutumière. Les élites africaines partageaient désormais pleinement le point de vue tant des colonisateurs que des institutions internationales les plus influentes. Elles donnèrent au mouvement toute l'impulsion nécessaire et l'appuyèrent des années 60 aux années 80. Ce faisant, les intérêts des élites ont donné continuité aux intérêts coloniaux et sont devenus le principe moteur de la dépossession de masse. Le vol pur et simple des terres africaines opéré par les Européens a cédé la place au vol de classe, rendant le défi d'autant plus difficile. En 1990, les normes coloniales servaient toujours d'assise à la dépossession mais, désormais, cette dernière était opérée par les Africains eux-mêmes.

7. Implications pour la tenure forestière

En dehors des exceptions que l'on peut trouver au Ghana, dans les enclaves de la Sierra Leone, du Sud du Nigéria et de la Zambie, il est clair que les droits forestiers communaux furent une victime précoce de la colonisation de l'Afrique – conjointement avec les droits traditionnels sur les minéraux de surface, l'eau et les plages. Très souvent, un seul coup de crayon aura suffi pour que la propriété de ces terres – « terres incultes » – tombe aux mains de l'État.

C'est toujours le cas dans la plupart des États africains (mais pas tous)⁴². Même l'accès coutumier à la terre est souvent purement interdit, ou seulement toléré jusqu'à ce que la terre puisse être utilisée à des fins commerciales productives par des acteurs plus puissants. L'incapacité à légaliser la tenure ou la propriété collective apparaît comme l'omission juridique la plus flagrante du 20^{ème} siècle. De ce fait, il n'est pas vraiment surprenant que l'État possède 98% des forêts et des terres boisées en Afrique subsaharienne aujourd'hui, contre seulement 0,1% pour les communautés, et que seul 0,4% de la terre soit mise de côté pour un usage local légal⁴³. Il n'est donc pas difficile de voir où doit se concentrer le plaidoyer.

Notes de fin de texte

¹ Les politiques foncières actuelles sont examinées dans les essais numéro 3 et 4.

² Pour plus de clarté, les noms modernes des États, plutôt que les désignations locales, ont été largement privilégiés ici.

³ Angola, Mozambique, Guinée Bissau, Cap Vert et Sao Tomé et Príncipe.

⁴ L'Afrique Occidentale Française gouvernait, depuis le Sénégal, la côte mauritanienne actuelle, le Sénégal, le Mali, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Bénin, le Niger (entre 1904 et 1959) et le Togo (à partir de 1921). L'Afrique Équatoriale Française gouvernait l'actuel Gabon, la République Centrafricaine, la République du Congo, et le Tchad de 1910 à 1959.

⁵ Eric Hobsbawm. 1989. *L'Ère des Empires: 1875-1914*. Fayard, Paris.

⁶ Les mécanismes et la pensée juridiques sont traités plus en profondeur dans Alden Wily, Liz 2007 *So Who Owns the Forest*, SDI, Monrovia & FERN; Alden Wily, Liz, 2011. *Whose Land is It? The status of customary land tenure in Cameroon [A Qui Appartient Cette Terre? Le Statut de la Propriété Foncière Coutumière au Cameroun]*. CED & FERN.

⁷ La distinction entre possession et propriété est profondément ancrée dans tout le droit européen.

⁸ Voir note 5 ci-dessus.

⁹ Locke, John. 1689. De la Propriété. Dans *Traité du Gouvernement Civil*.

¹⁰ Voir l'essai numéro 3.

¹¹ Des exemples d'actes de vente sont fournis dans Alden Wily, Liz. 2007, tel que cité dans la note 5.

¹² Amanor, Kojo. 2008. The changing face of customary land tenure. In *Contesting Land and Custom in Ghana*. Ubink, Janine et Kojo Amanor, eds. Leiden: Leiden University Press.

¹³ En réalité un Condominium anglo-égyptien, gouverné conjointement par la Grande-Bretagne et l'Égypte.

¹⁴ Amanor 2008. Tel que cite dans la note 11.

¹⁵ Affaire de Amodu Tijani c./ Le Secrétaire, Provinces du Sud, le Comité Juridictionnel, le Conseil Privé de sa Majesté, 11 July 1921.

¹⁶ Clover, Jenny, 2005. Land Reform in Angola: Establishing the Ground Rules. Dans Jenny Clover et Chris Huggins eds. *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub Saharan Africa*. ACTS Press/Pretoria: Institute for Security Studies. <http://www.iss.co.za/pubs/Books/GroundUp/7Land.pdf>

¹⁷ Zimmerer, Juergen et Joachim Zeller, eds. 2008. *Genocide in German South-West Africa: The Colonial War of 1904-1908 and its Aftermath*. Londres: Merlin Press Ltd. Voir également http://en.wikipedia.org/wiki/Herero_and_Namaqua_Genocide.

¹⁸ Iliffe, J. 1969. *Tanganyika Under German Rule 1905-1912*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁹ Hessling, Gerti. 2009. Land reform in Senegal: l'Histoire se répète? Dans Janine Ubink et al. eds. *Legalising Land Rights, Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*. Leiden University Press.

²⁰ Alden Wily, Liz. 2007, tel que cité dans la note 5.

²¹ Bryceson, D. 1980. Changes in peasant food production and food supply in relation to the historical development of commodity production in pre-colonial and colonial Tanganyika. *Journal of Peasant Studies* 7(2).

²² Kanyinga, Karuti, Lumumba, Odenda et Amanor, Kojo. 2008. The Struggle for Sustainable Land Management and Democratic Development in Kenya: A History of Greed and Grievance. Dans *Land and Sustainable Development in Africa*. Zed Books, London and New York.

²³ Le Rwanda et le Burundi furent remis à la Belgique; la Tanzanie et certaines parties du Togo et du Cameroun furent données aux Britanniques; l'Afrique du Sud britannique prit le contrôle de l'administration de la Namibie; et la France s'empara de l'administration de la majeure partie du Cameroun et du Togo.

²⁴ Wily, Liz. 1988. *The Political Economy of African Land Tenure A Case Study from Tanzania*. No. 2: Development. Norwich: School of Development Studies, University of East Anglia.

²⁵ La Loi du Soudan sur l'enregistrement foncier et le peuplement rural de 1925, et la Loi sur les prescriptions et les limitations de 1939.

²⁶ Phillips, A. 1955. The future of customary law in Africa. *Journal of African Administration* VII(4). L'impact de

l'administration indirecte sur la tenure coutumière est devenu un sujet majeur de recherche en sciences sociales à partir des années 1960. Pour le cas de la Zambie, voir Colson, Elizabeth. 1972. *Crime, Justice and Underdevelopment*. Dans *Colonialism in Africa, 1870–1960*. Volume 3. V. Turner, ed. Cambridge: Cambridge University Press. Pour une étude de cas francophone, voir Snyder, F. 1982. Colonialism and legal form: the creation of 'customary law in Senegal. Dans *Crime, Justice and Underdevelopment*. C. Sumner, ed. Cambridge Studies in Criminology XLVI. London: Heinemann.

²⁷ Komey, Guma Kundi. 2010. Communal land rights, identities and conflicts in Sudan: the Nuba question. Présentation faite à la Human Rights Dimensions of Land in the Middle East and North Africa, MENA Land Forum Founding Conference, Le Caire, 10–12 Mai 2009. <http://www.hic-mena.org/documents/Kunda%20Kumey%20Nuba%20Question.pdf>.

²⁸ Amanor, 2008. Tel que cité dans la note 11.

²⁹ Kanyinga et al., 2008. Tel que cité dans la note 20.

³⁰ Hesselting, 2009. Tel que cité dans la note 18.

³¹ Clover, 2005. Tel que cité dans la note 15.

³² Alden Wily, 2007. Tel que cité dans la note 5.

³³ Alden Wily, 2007. Tel que cité dans la note 5.

³⁴ Kanyinga et al., 2008. Tel que cité dans la note 21.

³⁵ Bryceson 1980. Tel que cité dans la note 17. Voir aussi Ngugi wa Thiong'o. 2010. *Dreams in a Time of War*. Nairobi: East African Educational Publishers Ltd.

³⁶ Mtoro Bin Mwamba c./ Procureur Général, Tribunal Supérieur de Région, Tanganyika.

³⁷ Mitchell, P. 1951. Review of native administration in the British territories in Africa by Lord Hailey. *Journal of African Administration* 6.

³⁸ Mitchell 1951. Tel que cité dans la note 36.

³⁹ Bruce, John et Shem Migot-Adholla, eds. 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Iowa: Kendall/Hunt.

⁴⁰ Dans le cas du Kenya, ceci est clairement documenté dans le rapport de 2004 de la Commission d'enquête sur les lois et les systèmes fonciers du Kenya (la Commission Njonjo).

⁴¹ Chabal, Patrick et Jean-Pascal Daloz. 1999. *L'Afrique est partie! Du désordre comme instrument politique*. Economica : Paris.

⁴² Voir l'essai numéro 4.

⁴³ RRI et OIBT. 2009. *Tropical Forest Tenure Assessment: Trends, Challenges and Opportunities*. Yokohama: Organisation Internationale des Bois Tropicaux/ Washington D.C.: Initiative pour les Droits et Ressources. http://www.rightsandresources.org/publication_details.php?publicationID=1075

L'Initiative pour les Droits et Ressources (RRI) est une coalition stratégique composée d'organisations internationales, régionales et communautaires engagées dans le développement, la recherche et la conservation afin de promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers au niveau mondial.

La mission de l'Initiative pour les Droits et Ressources est de soutenir la lutte des communautés locales et des peuples autochtones contre la pauvreté et la marginalisation, en encourageant une vaste mobilisation et des actions à l'échelle mondiale en faveur de réformes politiques, juridiques et des marchés qui garantissent aux populations le droit de posséder, de contrôler et de tirer profit des ressources naturelles, en particulier la terre et les forêts. RRI est coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

Cette publication a été possible grâce au soutien de la Fondation Ford, le Ministère des Affaires Etrangères de la Finlande, l'Agence Norvégienne de Coopération pour le Développement, Agence Suédoise de coopération internationale au développement, l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, et le Département du Royaume Uni pour le Développement International. Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par les agences qui ont généreusement soutenu ce travail, pas plus que par les Partenaires de la coalition RRI.



Réformes Foncières en Afrique : Une Nouvelle Évaluation

Les Droits aux Ressources en Crise : Etat des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique – Essai # 3 sur 5

Dossier sur l'État des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique

JANVIER | 2012

Liz Alden Wily*

1. La Tenure Foncière Coutumière Dans un Monde Moderne
2. Mise en Perspective des Politiques Foncières du 20^{ème} Siècle
3. **Réformes Foncières en Afrique : Une Nouvelle Évaluation**
4. Le Statut des Droits Fonciers Coutumiers en Afrique Aujourd'hui
5. La Course Mondiale au Foncier : Quelles Implications Pour les Droits Coutumiers ?

Cet essai jette un regard critique sur le processus de réforme foncière qui a émergé en Afrique subsaharienne depuis 1990. Il montre, d'une part, que les changements au sein des paradigmes de la tenure ont été bien moins importants que prévu et, d'autre part, que les changements concernant la gestion des questions foncières ont été insuffisants. La sécurité de la tenure de la plupart des personnes pauvres résidant en milieu rural et urbain n'est pas plus forte en 2011 qu'elle ne l'était en 1990. Cependant, l'aspect le plus décevant (de la réforme foncière) concerne les terres qui, traditionnellement, sont détenues et mises en valeur à titre collectif par environ un million de communautés rurales en Afrique. Cette situation affecte directement le futur des forêts.

- a. la création d'entreprises détenues par les citoyens (ex. au Honduras, au Mexique et au Salvador)
- b. la fixation de plafonds sur la superficie des propriétés foncières et la redistribution des surplus aux locataires et aux travailleurs agricoles des propriétaires fonciers (ex. en Egypte, au Bangladesh, au Népal et en Afghanistan), et
- c. l'abolition de l'absentéisme des propriétaires terriens¹.

Bien que 350 millions de ménages (principalement en Chine) aient obtenu pour la première fois de la terre grâce aux réformes agraires redistributives mises en place au cours de cette période, la plupart des initiatives ont été exécutées sans enthousiasme et/ou n'ont pas eu d'effets durables. Les réformes qui ont eu lieu en Asie de l'Est, y compris celles mises en œuvre après la Seconde Guerre Mondiale par l'armée d'occupation américaine à Taiwan, au Japon et en Corée, ont généralement rencontré le plus de succès. Pendant que les régimes communistes développaient leurs réformes foncières de façon autonome, les réformes antiféodales dans la plupart des autres pays étaient promues par le Programme des Nations Unies pour le Développement, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture et certains organismes d'aide bilatérale qui considéraient la pénurie des terres rurales, la « location à bail conditionné » (*tied tenancy*) et l'absentéisme des propriétaires terriens comme des obstacles majeurs à la

RRI PARTNERS



1. Qu'est ce que la réforme foncière?

Le terme de 'réforme foncière' a revêtu des sens différents au cours du siècle dernier. La réforme foncière a porté principalement sur la redistribution des terres agricoles, afin d'éliminer la pénurie des terres et la location à bail au sein d'économies féodales. Entre 1917 et 1970, plus de 50 gouvernements ont entamé des réformes visant à octroyer de la terre aux cultivateurs. Les voies retenues à cette fin incluaient :

- a. l'abolition de la propriété privée et la création d'entreprises (collectives) d'État (ex. en Russie, en Chine, au Vietnam et à Cuba)

* Liz Alden Wily est une spécialiste internationale des régimes fonciers et un membre de l'Initiative pour les Droits et Ressources.

croissance agricole². Le succès de ces réformes a souvent été freiné par le fait que les responsables politiques et les fonctionnaires se trouvaient être les propriétaires terriens absents en question. Ils ne possédaient donc pas la volonté politique nécessaire pour mener à bien les réformes. Dans les années 1970, la plupart des États abandonnèrent ou modifièrent les réformes foncières redistributives. La décollectivisation a été la plus spectaculaire en Chine et en URSS, ainsi que dans les républiques satellites de cette dernière, notamment en Hongrie et en Roumanie. Celle-ci a également eu lieu en Amérique latine. D'importantes réformes ont été menées autorisant les *droits fonciers privés*. Ces réformes étaient encouragées par la Banque Mondiale, pour qui un marché foncier libre était une condition indispensable à la croissance économique, comme elle l'expose dans sa Politique foncière rurale de 1975. Dans les années 1980, les programmes d'ajustement structurel du Fonds Monétaire International/Banque Mondiale conditionnaient les prêts accordés aux gouvernements à la libéralisation des marchés fonciers. Cela s'est traduit par une hausse de la concentration foncière qui a sapé l'agriculture familiale, plus particulièrement en Amérique latine, et donné le coup de grâce à la réforme foncière redistributive dans le monde entier. Cela s'est également traduit par une importante détresse sociale et un fort mécontentement³. Des stratégies compensatoires de réduction de la pauvreté et des réformes foncières assistées par le marché ont été introduites comme palliatifs.⁴

L'IMPULSION DONNÉE PAR LES ACTEURS INTERNATIONAUX AUX RÉFORMES FONCIÈRES A ÉTÉ DÉCISIVE JUSQU'À L'HEURE ACTUELLE

La voie adoptée par les réformes foncières en Afrique subsaharienne se distingue principalement par le manque de politiques redistributives. Traditionnellement, la propriété terrienne féodale et induite par la colonisation (telle que les domaines *prazo* en Angola et au Mozambique) existait, mais la pénurie des terres était perçue par les administrations coloniales et postcoloniales comme étant limitée. Seuls l'Égypte

(1962–69) et l'Éthiopie (1975) procédèrent officiellement à la redistribution de terres agricoles afin d'éliminer des relations du travail, de tribut et d'impôt qui favorisaient fortement l'exploitation⁵. À partir des années 1970, le Mozambique, le Sénégal, la Somalie, le Soudan et la Tanzanie expérimentèrent également l'*agriculture collective* pour permettre aux agriculteurs d'adopter plus facilement la mécanisation.

Plus généralement, l'Afrique n'a pas échappé aux exhortations des colonisateurs (aujourd'hui devenus les bailleurs) et des agences internationales à privatiser la propriété foncière. Une vague de nouvelles lois concernant l'immatriculation foncière vit le jour au cours des années 1970. Les *réformes* foncières qui se déroulèrent entre 1960 et 1990 ont débouché sur la **nationalisation** (adoptée principalement par les administrations socialistes) ou, le plus souvent, sur la **privatisation**. Il s'agissait d'éliminer la tenure foncière coutumière « *archaïque* », particulièrement toute trace des terres collectives, afin d'encourager un marché foncier libéré de toute responsabilité sociale ou collective. Forcément, la privatisation était plus pertinente dans le cas des parcelles destinées à la production agricole et à l'habitat ; elle a, par conséquent, été axée sur ces dernières. Toutefois, dans le même temps, la privatisation mettait en péril l'existence des biens fonciers communaux, tels que les forêts et les pâturages.

Le Kenya est passé en tête en initiant la privatisation par l'intermédiaire de l'individualisation systématique de la propriété, la délivrance de titres fonciers et l'immatriculation foncière, comme initialement exposé dans le Plan Swynnerton de 1954, précédant l'indépendance. Dès lors, la sécurité de la tenure ne reposait plus sur la garantie communautaire, mais dépendait de la prétendue inviolabilité des titres de propriété et de l'incorruptibilité de registres gouvernementaux lointains. Au cours de la procédure d'adjudication et d'enregistrement, n'importe quelle propriété collective était subdivisée entre les ménages les plus riches de la communauté, capables de cultiver de vastes zones, ou était conférée aux autorités

gouvernementales, qui, par la suite, s'attelaient à utiliser ces terres à d'autres fins, y compris les vendre aux élites⁶.

Les réformes qui se déroulaient simultanément dans la **Tanzanie** voisine nationalisèrent les domaines des expatriés, abolirent la tenure franche, rendirent illégales la vente de terres et, regroupèrent les hameaux pour faciliter les prestations de services à la paysannerie grâce aux programmes Ujamaa et de « création de nouveaux villages » (*villagization*). « La terre appartient au gouvernement, les particuliers ont seulement le droit de l'occuper et de l'utiliser » et « la Tanzanie n'est pas à vendre ! » constituaient des slogans populaires⁷, évocateurs des restrictions coloniales à l'égard des autochtones⁸. Le processus de formation de nouveaux villages n'élimina pas les normes coutumières, mais celles-ci furent tenues à l'écart. Ce sont les autorités villageoises élues, et non pas les chefs de village, qui étaient chargées de prendre les décisions concernant la terre. Les limites traditionnelles des fermes familiales furent remplacées par des rues. Grâce à celles-ci, les maisons se trouvaient à proximité des services. De nouvelles fermes virent le jour, situées les unes à côté des autres pour faciliter l'utilisation partagée des tracteurs. Le principal effet durable de ces mesures fut d'égaliser de manière significative la propriété foncière (aucune famille ne se trouvait sans terre), de limiter les « terres vacantes » (*absentee farming*) (les terres qui n'étaient pas cultivées pendant quelques années étaient cédées aux autorités villageoises afin d'être réallouées) et de réduire certaines des traditions les moins équitables concernant l'accès des femmes à la terre⁹.

Au **Sénégal**, la réforme foncière des années 1960 a également redéfini la tenure foncière nationale au bénéfice du communalisme africain nationalisé. Les terres cultivées furent assignées à des conseils ruraux situés à l'échelon du district et non pas du village, et des zones non cultivées beaucoup plus larges furent saisies par le gouvernement central (« zones pionnières ») pour y développer l'agriculture industrielle, notamment les projets de coton. Il n'y eut pas de relocalisations physiques, mais les droits coutumiers et l'autorité traditionnelle furent sapés (comme ce fut le cas en

Tanzanie), quand bien même ils ne furent pas totalement éliminés¹⁰.

En effet, la **nationalisation était**, à des degrés divers, la norme en Afrique subsaharienne au cours des premières décennies qui suivirent l'indépendance. Dans certains cas, cette tendance n'affecta pas le secteur privé (c.à.d. les propriétés dont l'État garantissait déjà les droits), et les propriétaires conservèrent leurs droits intacts (ex. Namibie, Malawi). Dans d'autres cas, la pleine propriété fut convertie en location à bail par l'État pour des durées pouvant aller jusqu'à 99 ans (ex. la Tanzanie, comme ci-dessus, ainsi que le Soudan et la Zambie). Cependant, le nombre de propriétés privées titrées était, à quelques exceptions près, limité¹¹. Les majorités rurales – ces familles et communautés qui détenaient des terres selon des normes coutumières – ont donc été les plus touchées. Grâce à la nationalisation, les présidents ou gouvernements sont devenus – à l'instar de leurs prédécesseurs – les « propriétaires absolus » (*ultimate owner*) de ces terres, et profitaient de contraintes limitées. Ces nouveaux propriétaires fonciers devinrent, à chaque nouvelle décennie, nettement plus avides, dépouillant à leur gré leurs concitoyens de leurs terres, sous prétexte que ces « terres publiques » n'appartenaient pas légalement à leurs occupants et usagers. Les terres sans fermes étaient particulièrement vulnérables aux appropriations foncières pour des projets de l'État, ou aux caprices des présidents ou des hauts responsables politiques et fonctionnaires, souvent dans un but privé¹². S'attaquer à de tels abus de la part du pouvoir étatique devint l'un des objectifs des réformes après 1990.

2. Quelles sont les caractéristiques majeures de la réforme foncière après 1990?

Aujourd'hui, des réformes de la tenure foncière sont en cours dans environ la moitié des 207 nations indépendantes du monde. La plupart de ces États possède des économies agraires (plutôt qu'industrielles) en transition, c'est-à-dire des économies dont le PNB repose sur la production primaire plutôt que sur l'industrie

manufacturière ou autre, et où l'accès à la terre est déterminant pour la majorité des modes d'existence. Par conséquent, les dispositions politiques et législatives nationales revêtent une grande importance, en dépit du processus rapide d'urbanisation en cours actuellement dans la plupart des États agraires³³.

LA RÉFORME FONCIÈRE EST À NOUVEAU UN PROCESSUS MONDIAL AU 21^{ÈME} SIÈCLE

En dehors de l'Afrique, six tendances ont prédominé au sein du réformisme foncier depuis 1990:

- a. La seule amélioration de l'*administration foncière* (ex. Thaïlande, Albanie, Lituanie et Croatie). La privatisation demeure un des objectifs et les réformes ont tendance à écarter les questions de tenure.
- b. La *privatisation* partielle ou ambivalente issue de la décollectivisation (ex. Chine, Vietnam, Arménie, Biélorussie, Ouzbékistan et Mongolie). Elle concerne particulièrement les terres qui sont traditionnellement détenues à titre collectif, telles que les forêts et les pâturages.
- c. La mise en œuvre de réformes dans le cadre de la *reconstruction post-conflit* (ex. Afghanistan, Balkans, Salvador, Timor-Leste et Guatemala), reflétant le rôle déterminant que jouent les injustices foncières dans le déclenchement des guerres civiles.
- d. L'attention à la question de l'*occupation non-enregistrée*, comme en témoigne l'élargissement de l'horizon du réformisme afin d'incorporer les inquiétudes de millions d'occupants non-titularisés (*squatters*) au sein du nombre croissant de villes.
- e. *L'apparition de réformes basées sur les droits*, comme le démontrent les réformes visant à améliorer les *droits autochtones* en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et plus largement en

Amérique latine, où 18 États ont modifié leurs législations afin de reconnaître l'existence et l'autorité des peuples autochtones et délivrer des titres sur plusieurs centaines de millions d'hectares de territoires autochtones³⁴.

- f. L'essor régulier des *mouvements populaires pour les droits fonciers*, y compris les mouvements transnationaux. Ces derniers ont été, une fois de plus, particulièrement visibles au sein des mouvements agraires et paysans d'Amérique latine. Le mouvement le plus influent est celui de *La Vía Campesina*, qui mène des campagnes régionales et mondiales³⁵.

La réforme foncière s'est également imposée au sein des agendas politiques et publics en **Afrique subsaharienne**. Les réformes dans le sous-continent ont non seulement été impulsées par l'ensemble (ou certains) des éléments abordés précédemment ; elles ont également été guidées par les éléments suivants :

- a. La pression continue des institutions internationales pour que les terres pénètrent *plus librement sur le marché* et qu'elles soient *plus aisément disponibles aux investisseurs étrangers*. Ceci a donné l'impulsion initiale aux réformes menées par l'État au Mozambique, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie³⁶.
- b. La revitalisation de l'engagement en faveur de la *privatisation, grâce à l'élargissement du droit statutaire*, sachant que seules de toutes petites superficies dans chaque pays (à l'exception des États d'Afrique du Sud) bénéficient d'actes ou de titres formels.
- c. La demande locale, émanant des élites urbaines et rurales, en faveur d'une privatisation plus large et du *retrait des restrictions pesant sur l'acquisition foncière* (et sur la spéculation), ainsi que la frustration résultant des procédures de transaction laborieuses et opaques.

- d. La décision (peut-être à cause de la coercition exercée par les bailleurs) de s'attaquer à *l'échec évident de l'inviolabilité des titres de propriété* et à la quasi-inopérabilité des registres fonciers, et d'éradiquer la corruption. Ces objectifs sont par exemple explicites dans les réformes du Ghana, du Kenya, du Lesotho, du Malawi, du Nigéria et de l'Ouganda.
- e. L'inquiétude quant au fait que les régimes administratifs et de propriété actuels ne prennent pas suffisamment, ou pas de manière systématique, en compte la *multiplication rapide des petites villes et l'expansion des agglomérations*. Cette question est par exemple un motif de réformisme en Angola, au Ghana et au Libéria.
- f. *Des changements politiques de grande ampleur, à partir de 1990*, qui ont principalement conduit à l'adoption du pluralisme politique, avec des résultats inégaux au sein du secteur judiciaire et de l'administration locale.
- g. Une série de *guerres et de conflits civils significatifs* dans la région, dont le règlement a encouragé l'inclusion de réformes foncières au sein des stratégies de reconstruction post-conflits, comme ce fut le cas en Angola, au Burundi, en Erythrée, en Ethiopie, au Libéria, au Mozambique, au Rwanda, en Sierra Leone et au Soudan.
- h. Une *réforme constitutionnelle* de grande ampleur découlant des deux précédents facteurs, et ouvrant la voie à la réévaluation des principes de la pauvreté avec une approche plus populaire qu'auparavant.
- i. *La réforme de la gestion des ressources naturelles*, qui émane principalement des inquiétudes environnementales exprimées en 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio – lequel a promu la décentralisation (particulièrement dans le cas de la gestion des forêts) comme un moyen d'améliorer la conservation. Près de 20 États d'Afrique subsaharienne ont adopté la foresterie communautaire dans cette optique au cours des années 1990 (et possiblement 25 États en 2011), bien qu'avec des impacts très différents sur la tenure forestière. Même là où les communautés n'ont pas obtenu la propriété des forêts, la gestion forestière communautaire encourage les demandes en ce sens.
- j. *La fin des réminiscences du colonialisme* au Mozambique, en Namibie, en Afrique du Sud et (à partir de 1980) au Zimbabwe. Les changements de régime ont mis fin au système discriminatoire de propriété fondé sur la race et ont placé la question de la restitution des terres sur l'agenda des réformes foncières.
- k. Conjointement avec tous les éléments cités ci-dessus (ou du fait de ces derniers), la maturation progressive de la *démocratisation populaire* a réduit la tolérance à l'égard des abus juridiques et des ingérences bureaucratiques concernant l'occupation foncière locale et a fait prendre conscience des injustices présentes dans les politiques et législations. Cela a donné lieu à une augmentation lente mais régulière des demandes basées sur les droits, souvent influencées par des considérations ethniques (tel que cela a été le cas au Kenya concernant les terres ancestrales, et au Ghana et en Côte d'Ivoire au sujet de la gestion des droits fonciers des immigrants).
- l. Plus récemment, l'émergence chez les communautés rurales d'un *ressentiment au sujet de la perte de terres*, liée à l'empiètement ou à la saisie de leurs terres coutumières à des fins commerciales. Ce phénomène est exacerbé par la brusque hausse de l'octroi de larges domaines à des investisseurs étrangers et locaux, particulièrement depuis 2007²⁷.
- Des pressions plus fortes ont également contribué à la demande de changements au sein des politiques et législations foncières. En effet, la pénurie des terres rurales

a presque atteint les niveaux observés au cours des années 1960 et 1970 au sein des économies féodales asiatiques¹⁸. Des recherches en Ouganda montrent que 84% des personnes les plus pauvres continuent de vivre en zone rurale – une situation qui se reflète ailleurs sur le continent et qui affecte principalement les hommes jeunes, source potentielle de demandes en faveur du changement¹⁹.

3. Quelle est l'étendue de la réforme foncière en Afrique ?

L'Afrique subsaharienne est composée de 43 États continentaux et de huit îles-États (Madagascar étant la plus grande)²⁰. Au moins 32 de ces États (63%) ont amorcé des processus de réforme foncière depuis 1990. Cela ne veut pas dire que ces processus sont identiques ou qu'ils sont particulièrement réformistes en pratique. Cela ne signifie pas non plus que ces réformes sont très avancées. Certaines d'entre elles ne sont rien de plus que des déclarations d'intention.

LES RÉFORMES ONT ÉTÉ IMPULSÉES PAR DES DEMANDES COMMERCIALES ET BASÉES SUR LES DROITS QUI SONT CONTRADICTOIRES.

Néanmoins, ce réformisme suggère que les questions foncières constituent un problème critique dans la région. En témoigne l'appui des chefs de gouvernement de l'Union Africaine en juillet 2009 au Cadre et principes directeurs sur les politiques foncières en Afrique – une déclaration rédigée par la Commission Économique pour l'Afrique. Cette déclaration affirme que la réforme est une condition préalable à l'éradication de la pauvreté et à la croissance socioéconomique, et promet d'accorder la priorité au développement et à la mise en œuvre d'une politique foncière dans chaque pays. Il est toutefois très surprenant et révélateur que les droits fonciers coutumiers ne soient pas mentionnés explicitement dans cette déclaration d'intention, alors que la grande majorité des Africains vivant en milieu rural détient la terre selon des normes coutumières. La déclaration stipule toutefois la volonté de

garantir le fait que les nouvelles législations foncières « fourniront un accès équitable à la terre et aux ressources qui en découlent aux personnes sans terre et autres groupes vulnérables ».

4. Quel est le processus suivi?

Une analyse de l'évolution des réformes dans 13 pays de l'Afrique orientale et australe²¹, au cours des années 1990, révèle les éléments suivants:

- La décision d'entreprendre des réformes a toujours été, d'une part, le fait des gouvernements et, d'autre part, influencée par les bailleurs.
- La cause des réformes a toujours été un problème unique, tel que la nécessité d'une politique foncière urbaine en Tanzanie (1990), la nécessité de trouver des terres pour les millions de personnes déplacées et de personnes rapatriées au Rwanda (1997), l'engagement, après la libération, de restituer les exploitations des fermiers blancs au Zimbabwe (1980, 1990 et 1992) et en Afrique du Sud, le mécontentement déclaré en 1988 en Ouganda face à la persistance du régime féodal *mailo* de location à bail (créé par les Britanniques en 1902) et l'engagement politique en faveur de la nationalisation et de la redistribution équitable des propriétés rurales en Érythrée (1992).
- Le réformisme motivé par un problème unique n'a duré dans aucun des cas.* En effet, l'examen des actions nécessaires a rapidement montré l'importance de s'attaquer à un éventail plus large de problèmes. La mise en place de commissions d'enquête mandatées par l'État – dont aucune ne siège pour une durée inférieure à un an (ex. 1991-92 en Tanzanie, 1990-95 au Mozambique et 1996-99 au Malawi) – est devenue l'instrument le plus commode à cette fin.
- En même temps, la "réforme foncière nationale" s'est élargie, englobant l'utilisation de la terre, l'administration foncière, la tenure foncière, la distribution des terres, le règlement des litiges

fonciers et les inquiétudes concernant les hypothèques et marché fonciers.

- e. Dans tous les pays à l'exception de l'Erythrée, *l'opinion publique* a été de plus en plus sollicitée, bien que souvent de manière tardive (ex. Rwanda, Ouganda et Zambie). Toutefois, cette démarche s'appuyait généralement sur des politiques déjà formulées et rédigées par l'État. Dans certains cas, la participation publique s'est manifestée par une mobilisation contre les conséquences des nouvelles législations foncières (ex. la célèbre campagne foncière de 1999 au Mozambique, suite à la promulgation de la loi foncière de 1997 et des règlements d'application de 1998). *Dans aucun des pays les nouvelles stratégies ou approches relatives aux droits fonciers n'ont été pilotées avant la réforme.*

La réforme foncière au cours des années 1990 **dans les États francophones d'Afrique de l'Ouest** a été quelque peu différente. Par exemple:

- a. Les réformes au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, en Guinée Bissau, au Mali, au Niger et au Sénégal sont principalement issues des mesures de décentralisation.
- b. L'objectif principal était la réglementation plus rigoureuse de *l'utilisation de la terre*, y compris l'incitation à formuler des codes pastoraux au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Cela a aidé à élargir la vision de la réforme au-delà des exploitations familiales au sein des communautés sédentaires.
- c. *L'apprentissage par la pratique* était inhérent aux processus de réforme en Guinée, en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Burkina Faso, où le lancement du Programme Plans Fonciers Ruraux à partir de 1990 devait servir à évaluer les façons de mieux sécuriser les intérêts fonciers majoritaires²².

Bien que chaque pays ait entamé ses réformes de manière indépendante, le partage régional est devenu

LA CONSULTATION PUBLIQUE EST DEVENUE, AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE, LE VECTEUR PRINCIPAL DE FORMULATION DES POLITIQUES FONCIÈRES, SAUF DANS LES ÉTATS DU BASSIN DU CONGO.

fréquent à partir de l'an 2000. Plusieurs dispositions au sein des nouvelles politiques et législations foncières nationales sont empruntées à d'autres pays. Par exemple, la loi foncière nationale la plus récente, celle du Sud-Soudan, emprunte énormément aux lois foncières ougandaises et tanzaniennes, ainsi qu'à des projets d'acte législatif du Soudan (Khartoum) qui n'ont jamais été adoptés. Les groupes de la société civile, qui exercent des pressions en faveur des réformes, et les bailleurs, qui organisent les réunions régionales, sont les principaux moteurs de ce partage.

Les approches envers les réformes ont également changé depuis l'an 2000, aussi bien en Afrique anglophone que francophone. Des efforts plus importants sont réalisés concernant la consultation publique, la prise de décision participative et la réalisation d'expériences pilotes. C'est le cas au Bénin, au Burkina Faso, au Niger et au Mali. Cela est également visible non seulement dans la façon dont la politique foncière du Kenya de 2009 et sa Constitution nationale de 2010 ont été obtenues, mais aussi au vu des promesses de consultation et de recherches de terrain faites par les commissions foncières siégeantes, comme par exemple au Libéria et au Nigéria. Les associations de la société civile qui défendent les droits fonciers sont également mieux organisées et plus exigeantes quant à leur inclusion dans la formulation des politiques.

De nombreuses lois foncières ont été amendées au cours des cinq premières années suivant leur promulgation. Une loi a même été invalidée pour anti-constitutionnalité (mai 2010). Il s'agit de la Loi sur la réforme des terres communales promulguée en 2004 en **Afrique du Sud**, dont l'objectif était de remanier la tenure au sein des anciens bantoustans – une mesure qui

affectait 16 millions d'hectares et la plupart des Sud-Africains résidant en milieu rural. Les groupes de femmes ont initialement porté plainte devant les tribunaux car la loi ne prenait pas suffisamment en compte leurs intérêts. D'autres groupes s'inquiétaient que la loi laisse trop de latitude aux chefs traditionnels pour s'autoproclamer propriétaires de la terre plutôt que fiduciaires de celle-ci. Le gouvernement lui-même a montré des signes de soutien tacite à la disparition de cette loi, regrettant peut-être les dispositions trop généreuses qui permettaient aux communautés de réguler et d'administrer elles-mêmes leurs relations foncières. Aucune loi de remplacement n'a été promulguée depuis, laissant 21 millions de Sud-Africains dans une situation qui n'aurait guère à envier à celle issue des lois foncières de l'Apartheid, si la Loi intérimaire sur la protection des droits fonciers informels de 1996 n'avait pas été élargie.

Les principales raisons qui expliquent l'amendement précoce des nouvelles lois foncières sont également parlantes. En **Ouganda**, l'engagement de la loi foncière de 1998 en faveur de la création d'organes fonciers et de tribunaux à l'échelon des sous-districts a été rapidement réduit, au vu des coûts énormes qu'aurait représenté la création de quelques cinq milles nouvelles institutions et qui n'avaient pas été anticipés. La non-inclusion d'une clause cruciale (pourtant approuvée par le parlement) concernant la copropriété a également provoqué la colère des femmes ougandaises. Celle-ci stipulait en effet que les deux conjoints seraient propriétaires « en equity » (*equitable owners*) de la maison et des fermes familiales principales. Depuis, ces femmes ont présenté plusieurs amendements aux membres du parlement, mais ces derniers sont restés vains à ce jour. Les locataires *mailo* (lesquels, depuis 1998, ne payent qu'un loyer symbolique) ont également fait campagne pour que soit révoqué leur statut de locataire et qu'ils puissent ainsi vendre la terre qu'ils, ou que leurs ancêtres, ont occupé, bien avant que les Britanniques ne convertissent leur droit de propriété en location à bail au Roi Buganda, lequel avait soutenu la conquête de la région. Des tentatives ont également eu lieu au Mozambique, en Tanzanie et en Ouganda (pays réputés pour les bonnes pratiques de leurs législations

des années 1990) pour limiter les dispositions généreuses affectant les ressources communales²³. Le Bénin, le Burkina Faso et le Sénégal ont tous remplacés les lois promulguées dans les années 1990. Au Sénégal, une loi de 2004 a également été suspendue, en attendant les résultats d'une nouvelle commission foncière créée en 2006.

Par conséquent, alors que de plus en plus de pays africains entreprennent de remanier leur politique foncière, le processus est clairement inachevé. La sensibilisation à ces questions étant désormais plus large, il devient également plus difficile pour les responsables politiques de conjuguer les demandes populaires avec les objectifs de privatisation des administrations dirigées par les élites. Il est probable que les discussions et les décisions prises au sein des commissions foncières les plus récentes en Gambie, au Libéria, au Nigéria, au Sénégal, en Sierra Leone et en Mauritanie soient plus prudentes et plus conservatrices que celles issues des commissions foncières des années 1990.

Pendant ce temps, la réduction ou ralentissement des engagements est tangible. Après plusieurs années de débats et de rapports, les gouvernements du Botswana, du Swaziland et de la Zambie ont échoué à finaliser leurs politiques foncières nationales. Le Ghana (1999) et le Malawi (2002) ont élaboré de nouvelles politiques foncières comportant des réformes substantielles, mais n'ont toujours pas mis au point depuis les lois nécessaires à leur mise en application. Le Cameroun a récemment déclaré que les lois foncières des années 1970 seraient révisées, mais rien n'indique que cela altérera le statut des quelques 11 millions de propriétaires fonciers coutumiers, perçus comme n'étant rien de plus que des occupants et usagers tolérés sur les terres publiques contrôlées par le gouvernement.

D'un autre côté, il y a eu des surprises positives, telles que l'engagement explicite du Libéria de garantir la sécurisation de la majorité des droits coutumiers – un engagement renforcé par la publication récente de procédures provisionnelles permettant l'accès aux terres

publiques, ce qui pourrait favoriser les intérêts communautaires. De plus, maintenant que les Libériens ont été assurés que la propriété coutumière des forêts serait respectée (grâce à la nouvelle Loi de 2009 sur les droits forestiers communautaires) et qu'une initiative pilote expose les étapes pratiques permettant aux communautés rurales (dénommées « towns » d'après le système américain) d'obtenir un titre communautaire, la Commission foncière pourrait se trouver contrainte de réintroduire une disposition légale octroyant aux personnes résidant en milieu rural, y compris les familles et les communautés, le statut de propriétaires légaux. Un autre changement positif est la rapidité avec laquelle le nouvel État du Sud-Soudan a présenté sa (convaincante) Loi foncière de 2009 et son avant-projet de Politique foncière nationale de 2011, aucun des deux ne laissant beaucoup de doute quant à la suprématie des droits fonciers populaires – sur le papier du moins. Aucune action n'a été entreprise pour créer les organes locaux nécessaires à la protection de ces droits.

Des difficultés sont également apparues dans l'application de nouvelles modalités au sein des lois foncières, particulièrement lorsqu'il s'agit de demander aux gouvernements de mettre en place de nouvelles dispositions institutionnelles ou de réduire leurs propres pouvoirs. Les familles et communautés pauvres ont également mis du temps à s'approprier les nouvelles opportunités. L'une des nouvelles lois foncières les plus hardies est la Loi sur les terres villageoises promulguée en 1999 par la **Tanzanie**. Celle-ci fait des autorités élues de chacune des plus de 12,000 communautés rurales les administrateurs légaux de la terre. Ces derniers ont également le pouvoir de créer des Registres fonciers villageois, d'identifier et d'enregistrer les terres appartenant à tous les membres de la communauté et de délivrer aux individus et aux familles des titres de propriété pour les parcelles résidentielles et agricoles. A ce jour, moins de 800 villages ont entrepris de telles démarches, et celles-ci n'ont été entreprises que dans certains projets financés par des bailleurs. Seules environ 300 communautés, sur les plusieurs milliers de communautés que compte le Mozambique, ont établi des

droits sur les zones communales grâce à une loi de 1997 autorisant de telles revendications. Contrairement à ce qui était prévu, peu de commissions foncières locales ont vu le jour au **Bénin**, au **Burkina Faso** et au **Mali** – pays où ces commissions sont chargées de produire un inventaire de tous les droits fonciers au sein des zones foncières villageoises pour leur reconnaissance à l'échelon local. Dans ces cas-ci, le travail d'assistance aux communautés est en grande partie mené à bien par des organisations non-gouvernementales, lesquelles sont souvent la principale force motrice derrière les changements rapides²⁴.

En **Namibie** et en **Afrique du Sud**, la restitution des terres appartenant aux propriétaires terriens blancs (dans le cadre des normes de marché et recommandées par la Banque Mondiale) s'est également avérée décevante. En 2009, moins de trois millions d'hectares appartenant aux fermiers blancs ont été transférés aux fermiers noirs en Afrique du Sud – sur les 26 millions d'hectares désignés à cet effet. Et ce chiffre est encore plus faible en Namibie²⁵.

Pour être juste, dans certains cas, la mise en œuvre progressive des nouvelles dispositions est délibérée, étant donné l'incapacité des États à respecter les délais qu'ils se fixent, même dans le cas des programmes de base. Cela s'est avéré exact dans les cas de l'**Angola**, de la **Namibie** et de la **Côte d'Ivoire**, lesquels ont tous fixé des dates butoirs pour l'enregistrement obligatoire des terres – dates qui ont dû être prolongées à une, ou deux, reprises. Il existe toutefois des exceptions. Celles-ci ont été observées principalement dans le cadre des initiatives de délivrance massive de titres fonciers à **Madagascar**, au **Rwanda** et particulièrement en **Ethiopie**, où des millions de titres fonciers ont été octroyés à des petits propriétaires depuis 2005.

5. Les nouvelles lois foncières, indicateur clé de la réforme

L'adoption de lois ne dit rien du contenu de celles-ci et ne signifie pas non plus que le public ou les autorités

TABLEAU 1: NOUVELLES LOIS CONSTITUTIONNELLES, FONCIÈRES, FORESTIÈRES ET PORTANT SUR L'ADMINISTRATION LOCALE DEPUIS 1990

Pays	Constitution	Lois portant sur l'administration locale	Lois foncières	Lois forestières
Afrique du Sud	1996	1997, 2000, 2002	9 lois 1994-2004	1998
Angola	1992	2007	1992, 2004	(avant-projet)
Bénin	1990	1997, 1999	2009	1993
Burkina Faso	1997	1996	2009	1997
Côte d'Ivoire	2000		1998	
Erythrée	1996	1996	1994, 1997	2006
Ethiopie	1995	1992	1997, 2005	1994
Gambie	1997	2002, 2004	1990, 1991	1998
Ghana	1992	1993	(1993)	1998
Guinée	1990		1992	1999
Kenya	2010	Avant-projet 2011	Avant-projet 2011	2005
Lesotho	1993	1997	2010	1999
Madagascar	1992	1994	2005, 2006, 2007, 2008	1997, 2001
Malawi	1994	1999	(2004)	1997
Mali	1992	1993, 1995, 1999	1996, 2000, 2006	1995
(Île) Maurice	2008	(2006, 2008)	1999 (2005), 2007	
Mauritanie	1991		2000, 2005	
Mozambique	1990	1997, 2002	1997	1999
Namibie	1990	1992	2002	2001
Niger	1996	1993	1993, 1997	1999
Ouganda	1995	1997	1998	2003
République centrafricaine	1995		Avant-projet 2009	2008
République Démocratique du Congo	2002		2000, 2004, 2006, 2011	2000
Rwanda	2003	1999, 2000, 2006	2004	
Sénégal	2001	1996	2004	1998
Sierra Leone	1991	2004	2003, 2004, 2005	
Sud-Soudan	2005, bill 2011	2009	2009	Avant-projet 2009
Tanzanie	En train d'être examinée	(1992, 1999)	1999, 2002, 2007	2002
Tchad	1996 (2005)	2002	2001	1994, 2002
Zambie	1991	(1992)	1995	1999

Note: Les parenthèses indiquent les amendements à des lois antérieures. De nouvelles commissions foncières sont en place au Libéria et au Nigéria pour planifier des réformes. La Loi de 2001 du Tchad créé un observatoire pour réviser les modes de tenure et donc, ne réforme pas en soi les anciennes lois. Veuillez noter également que certains blancs signalent un manque d'informations, tandis que d'autres indiquent l'absence de nouvelle loi en vigueur.

utilisent vigoureusement leurs dispositions. Néanmoins, la promulgation de nouvelles lois foncières est indéniablement l'indicateur le plus important de l'engagement en faveur des réformes. Les nouvelles constitutions jouent également un rôle critique, en exposant les nouveaux principes et en obligeant les législateurs à développer des instruments d'application. Cela a été le cas au Mozambique (1990), en Ouganda (1995), en Afrique du Sud (1996), au Kenya (2010) et au Sud-Soudan (2005, 2011). Le statut des réformes légales au sein des secteurs de l'administration locale et des ressources naturelles doit également être pris en compte, étant donné leur importance comme aides à la réforme foncière. Le Tableau 1 liste le statut des nouvelles lois au début de l'année 2011.

Le Tableau 2 fournit une classification approximative des progrès réalisés au sein de la réforme foncière, en fonction de son impact sur les majorités rurales.

6. Qu'est ce qui change grâce aux réformes foncières?

Les objectifs et la portée des nouvelles politiques foncières diffèrent entre les pays. Cependant, on peut observer les tendances suivantes :

- a. Les droits fonciers sont devenus un *sujet constitutionnel*, et des chapitres entiers sont parfois consacrés à en exposer les principes. Cela comprend des éléments clés de politique, fournit une assise solide aux revendications et oriente la législation.
- b. La terre est promue en tant que *marchandise fongible*, et les structures contre la vente des terres coutumières/non titrées sont largement abrogées.
- c. *Le droit des étrangers à acquérir de la terre est amélioré*, bien que principalement en tant que

TABLEAU 2: STATUT DES RÉFORMES FONCIÈRES, A LA MI-2011

Réformes juridiques en cours d'application	Changement juridique avec application limitée	Commission créée, politique en place, ou réformes mineures réalisées sans nouvelle politique foncière	Intentions de réforme ralenties ou interrompues complètement	Intention de réforme incertaine ou inexistante
Bénin	Angola	Gambie	Botswana	Cameroun
Ethiopie	Burkina Faso	Ghana		Cap Vert
Madagascar	Erythrée	Guinée	Côte d'Ivoire	Tchad
Mozambique	Guinée Bissau	Kenya	République Démocratique du Congo	Guinée Equatoriale
Namibie	Lesotho	Libéria	Guinée	Gabon
Rwanda	Mali	Nigéria	Malawi	Guinée
Afrique du Sud	Niger	Sénégal	Sénégal	Seychelles
Tanzanie	Sud-Soudan	Sierra Leone	Soudan	Somalie
			Swaziland	Togo
			Zambie	Zimbabwe* République Centrafricaine

* Exception faite de la question de la restitution des exploitations de fermiers blancs aux Zimbabwéens noirs. Une politique détaillée affectant les zones communales a été élaborée en 1998 mais n'a jamais été adoptée.

- locataires à bail – c.à.d. sans le droit d’acheter de la terre en pleine propriété. Des procédures simplifiées concernant l’accès des étrangers à la terre sont régulièrement instaurées au sein des lois foncières, soulignant l’importance accordée à cette question.
- d. *La location à bail est soumise à une régulation plus forte*, comme le sont les droits des travailleurs sur les exploitations privées.
- e. Les mécanismes pour le *règlement des litiges fonciers* sont dévolus aux comités et aux tribunaux – le recours aux tribunaux formels devenant une option secondaire. Le but est de limiter l’énorme retard des affaires foncières au sein des systèmes judiciaires dans la plupart des États africains.
- f. *Le pluralisme juridique est encouragé* ; la légitimité du droit coutumier en matière décisionnelle et pour la délivrance de droits de propriété est acceptée, bien que de façon très variable et avec de nombreuses contraintes.
- g. *L’appui aux droits fonciers des femmes est bien ancré dans le droit*, certaines lois stipulant que maris et épouses co-détiennent la propriété familiale, protégeant ainsi les droits des femmes lors de la succession et du veuvage.
- h. *La participation publique* à l’élaboration des futures politiques foncières est souvent rendue obligatoire.
- i. Les devoirs et pouvoirs des administrations foncières sont *décentralisés*, mais pas toujours à l’échelon de la communauté ou avec l’autorité principale.
- j. *Le rôle des chefs de village en tant que propriétaires fonciers est en train d’être réduit*, principalement grâce à la création d’institutions démocratiques de gouvernance foncière à l’échelon communautaire (ou s’en rapprochant), dont les chefs sont membres ou avec lesquelles ils sont obligés de travailler.
- k. *Le droit est élargi* pour permettre la certification légale des droits coutumiers, bien que des derniers disposent souvent d’une validité juridique inférieure aux droits de propriété issus des procédures d’enregistrement non coutumières.
- l. *La formalisation des droits* (droit statutaire) est en train d’être simplifiée et délocalisée, et l’obligation d’une constatation officielle va être remplacée pour permettre un accès massif à moindre coût. Toutefois, dans de nombreux pays, ces droits ont un poids juridique toujours inférieur aux droits conférés par un titre de pleine propriété non coutumier ou la location à bail.
- m. Les réformes font en sorte qu’il soit plus facile pour les *familles, les groupes et les communautés*, ainsi que pour les individus, d’enregistrer officiellement leurs intérêts fonciers et d’obtenir des titres pour ces derniers.
- n. Il devient possible pour d’autres terres que les parcelles cultivées et résidentielles d’être enregistrées *comme étant de la propriété (collective)*, bien que cela ne soit pas encore courant.
- o. Les droits coutumiers *sont maintenant moins cantonnés* aux réserves et aux terres communales, tribales ou en fiducie. Au lieu de cela, les réformes définissent de plus en plus la tenure coutumière comme une forme de propriété parmi d’autres (c.à.d. formes introduites de tenure).
- p. En dehors de quelques exceptions (Érythrée, Éthiopie et Rwanda), les politiques et législations *ne cherchent plus à abroger la propriété coutumière*.

7. Quelles sont les meilleures pratiques qui pourraient être observées ?

Un nombre limité de réformes contient certains des changements suivants affectant la sécurité de la tenure :

- a. Accepter l'occupation de longue date des « squatters » au sein des villes comme une occupation légitime et à laquelle on ne peut mettre fin sans indemnisation,
 - b. Reconnaître la tenure coutumière rurale comme étant l'égal de la tenure statutaire, et une voie tout aussi légitime pour établir des droits légaux sur la terre,
 - c. Reconnaître les droits coutumiers comme *des droits de propriété privée*, dans la mesure où leur force et leurs effets juridiques sont équivalents à ceux des droits issus des normes statutaires introduites (tels que la pleine propriété et la location à bail),
 - d. Que la loi s'assure que la propriété coutumière bénéficie du même respect que la propriété privée, *même lorsque celle-ci n'est pas officiellement certifiée ou enregistrée*,
 - e. Prévoir, néanmoins, l'enregistrement volontaire, bon marché, localisé et durable des droits approuvés par la communauté, pour permettre à ceux qui le souhaitent *de protéger doublement leurs droits au sein de registres approuvés*,
 - f. Accepter les *normes* coutumières comme des facteurs déterminants des droits et transactions, tant qu'elles n'enfreignent pas la justice naturelle ou les principes constitutionnels,
 - g. Que la reconnaissance de la terre coutumière en tant que propriété soit étendue *au-delà des exploitations et des maisons, afin d'inclure les forêts coutumières détenues à titre collectif, notamment les forêts, les pâturages et les marais*,
 - h. Notifier clairement dans la loi que l'acquisition de terres coutumières par l'État à des fins d'intérêt public doit être indemnisée *selon les mêmes niveaux et dans les mêmes conditions* que l'acquisition de propriétés privées enregistrées de manière statutaire,
 - i. Faire en sorte que les terres déjà saisies par l'État (y compris les réserves forestières et fauniques nationales) *puissent être restituées* à la propriété communautaire ou que d'autres arrangements soient réalisés pour indemniser les propriétaires originels,
 - j. *Déléguer l'autorité sur les relations foncières rurales* à des organes communautaires élus, les administrations du gouvernement central et local devant fournir assistance technique, supervision et recours dans le cas d'une mauvaise administration,
 - k. Faire du *consentement libre, préalable et éclairé* une condition préalable à l'acquisition de tout type de terres coutumières par l'État, excepté dans les cas d'urgence nationale ou lorsque l'acquisition se fait réellement pour cause d'utilité publique,
 - l. Déclarer illégales les pratiques coutumières discriminatoires à l'encontre des femmes, des invalides, des orphelins et des immigrants,
 - m. Elaborer les lois de telle sorte qu'elles soient pertinentes pour les communautés pastorales, et non pas seulement pour les communautés agricoles sédentaires, et
 - n. Éliminer la distinction entre *jouissance* et *propriété* de la terre.
- Aucune nouvelle loi sur la réforme foncière ne contient toutes les mesures citées ci-dessus.** Les réformes du Mozambique, du Sud-Soudan, de la Tanzanie et de l'Ouganda s'en rapprochent le plus²⁶, tandis que celles du Bénin, du Burkina Faso, de Madagascar, du Mali et de la Namibie contiennent un nombre moindre de ces mesures. Les réformes beaucoup plus anciennes du Ghana et du Botswana reflètent également certaines des mesures ci-dessus.
- ## 8. Qu'est-ce qui ne change pas?
- Une autre façon d'évaluer le réformisme foncier actuel consiste à identifier les lacunes majeures qui

affectent le statut de la majorité des droits fonciers ruraux. On observe le plus souvent des lacunes au sein des aspects suivants :

- a. Depuis 1990, seul l'Ouganda (et le Kenya, grâce à sa Constitution de 2010) s'est débarrassé de la distinction désuète et corrompible entre propriété du sol et propriété des droits sur le sol. Bien que les nouvelles législations insistent généralement sur le fait que la propriété ultime de la terre qui revient aux présidents ne l'est qu'en fiducie, cela laisse toujours la porte ouverte à la propriété foncière étatique.
- b. Le concept de « *terra nullius* », c'est-à-dire terres vacantes et sans maître, et le concept corolaire de « *terres incultes* », utilisé pour désigner les terres qui ne sont pas occupées et clairement mises en valeur, continuent de sous-tendre les normes de plusieurs nouvelles législations foncières. Les administrations peuvent donc prétendre que *les terres coutumières*, et plus encore les terres non cultivées (telles que les forêts et les pâturages), *sont sans maître*.
- c. Dans de nombreux États, la définition de ce qui constitue une « occupation manifeste » n'a pas beaucoup changé. Il en résulte que beaucoup de terres non cultivées, y compris les forêts, les pâturages et les marais, demeurent vulnérables car non reconnues comme appartenant aux communautés locales.
- d. Peu de remaniements juridiques ou politiques se sont intéressés à la mise en place de mesures de protection au niveau de l'interface urbain-rural – c'est-à-dire là où tant de droits fonciers coutumiers non enregistrés se perdent au bénéfice de lotissements développés par l'État ou le secteur privé, et sans que les propriétaires coutumiers ne soient indemnisés.
- e. Plusieurs cas de bonnes pratiques ont créé des précédents utiles ; mais la majorité des nouvelles réformes n'a **pas** doté les intérêts coutumiers du respect dont bénéficient les droits de propriété privée. Ceux-ci continuent d'être perçus comme n'étant rien de plus que des droits d'occupation et d'usage sur les terres de l'État ou sur les terres publiques sans maître.
- f. Aucun changement n'a été apporté à la propriété légale des *ressources locales en eau* (c.à.d. ruisseaux, étangs et lacs), des fronts de mer, des minerais de surface ou des marais, lesquels sont toujours considérés comme propriétés nationales ou du gouvernement, niant de la sorte la propriété coutumière de ces biens traditionnels²⁷.
- g. Peu de lois et de politiques foncières autorisent explicitement la restitution de la propriété des *aires protégées* aux communautés (l'Afrique du Sud et la Tanzanie font exception).
- h. Alors que plusieurs législations améliorent la reconnaissance des fermes et des maisons en tant que propriétés privées pouvant être enregistrées sans être converties à des formes statutaires de tenure, peu de législations reconnaissent les forêts, les pâturages et les marais comme des propriétés privées (collectives) et donc le fait qu'elles soient enregistrables.
- i. Même là où les biens collectifs, tels que les forêts et les pâturages, *sont* reconnus comme propriété communale des communautés rurales, le développement de concepts légaux n'a pas été suffisant pour que cette propriété devienne une forme courante et abordable de tenure légale, en dehors des mécanismes bureaucratiques et coûteux, tels que les associations de gestion du patrimoine communautaire.
- j. L'enregistrement officiel des intérêts fonciers *demeure le meilleur moyen pour garantir la sécurité de tenure*, même s'il est avéré que son application sur le terrain pose de multiples difficultés. Seuls un

- ou deux pays garantissent pleinement les droits fonciers existants même *en l'absence de certification ou d'enregistrement (cette dernière option étant encore plus coûteuse et prompte à convertir le statut des droits)*.
- k. La notion de « fin d'intérêt public », par le biais de laquelle les intérêts privés sont poursuivis, *n'a pas été restreinte dans un seul pays*, si bien que les personnes pauvres sont toujours autant vulnérables à la perte involontaire de leurs terres au profit d'intérêts commerciaux privés.
- l. De nombreuses réformes ne se sont *pas* attaquées à la contradiction qui existe entre le fait de reconnaître les droits coutumiers et de permettre en même temps à l'État d'octroyer des concessions pour l'exploitation minière et forestière, sans que les communautés soient des actionnaires ou bénéficiaires importants de ces projets.
- m. Peu de législations ont rendu obligatoire le paiement (*avant* confiscation) des terres qui sont saisies à des fins d'intérêt public. Ainsi, à l'heure actuelle, la plupart des gouvernements africains doit des millions de dollars d'indemnités à des particuliers et des communautés.
- n. La dévolution de l'administration et de l'autorité foncières n'est pas devenue une mesure phare des réformes foncières en Afrique. Quelques exceptions mises à part, les communautés sont toujours privées de leur droit coutumier et désormais démocratique de contrôler, de superviser et de gérer les relations foncières à l'échelon local. Dans la plupart des cas, les fonctions importantes, notamment l'enregistrement légal des droits, demeurent aux mains de l'État ou sont, au mieux, décentralisées à des échelons lointains, tels que le district et la commune.
- o. Seules quelques législations foncières ont instauré des mesures pour *rendre illégaux l'accaparement des terres* et la recherche abusive de rentes par les autorités traditionnelles.
- p. En dépit de l'aggravation de la pénurie des terres et de la polarisation de la taille des fermes, peu de nouvelles législations ont instauré des mesures pour rendre illégales *l'absentéisme des propriétaires terriens, l'accumulation de terres et la spéculation*, ou pour appliquer des plafonds fonciers à la propriété privée. Au contraire, l'un des principaux objectifs de la plupart des réformes continue d'être la promotion de l'agriculture industrielle développée par les entrepreneurs, les investisseurs et les grandes entreprises.
- q. Si les droits des femmes se sont améliorés en termes juridiques, on ne peut pas en dire autant des intérêts particuliers des populations pastorales, des chasseurs-cueilleurs, des familles d'immigrants et des anciennes communautés d'esclaves. Le pastoralisme et la chasse-cueillette ne sont toujours pas considérés comme des mises en valeur de la terre suffisantes pour établir des droits fonciers légaux.
- r. Là où la propriété coutumière est désormais considérée comme une forme de propriété foncière privée, la part du domaine foncier national classé comme terres gouvernementales/de l'État/ publiques a diminué brutalement. Par exemple, la plupart des terres du Sud-Soudan, de la Tanzanie et de l'Ouganda (ainsi que celles du Botswana et du Ghana sur une période beaucoup plus longue) sont maintenant, d'un point de vue légal, la propriété privée des communautés coutumières ou de leurs membres. Mais, dans la mesure où tant d'autres réformes foncières continuent de considérer les *terres non cultivées* comme sans propriétaires et inoccupées (« terres incultes » ou *terres sans maître*), *l'équilibre général entre les droits fonciers détenus par l'État et ceux détenus par les communautés a peu changé*. C'est le cas même lorsque la propriété privée des fermes et des maisons est reconnue, dans

la mesure où ces zones ne représentent qu'une toute petite partie du secteur coutumier total.

9. Conclusions

L'image du verre "à moitié vide à moitié plein" présentée ici reflète les résultats mitigés, à ce jour, du nouveau réformisme foncier en Afrique subsaharienne.

D'une part, les réformes qui ont eu lieu dans certains pays créent d'importants précédents qui pourraient permettre d'attirer l'attention sur les demandes des moins bien lotis. Le réformisme a également accru la conscience des injustices associées à l'application persistante de paradigmes issus de la colonisation – cela explique pourquoi la majeure partie des Africains ne sont toujours pas les propriétaires légitimes de leurs terres, mais seulement les occupants et usagers légitimes de terres nationales ou du gouvernement.

D'autre part, les réformes qui ont été menées jusqu'à présent montrent qu'elles ne changent pas suffisamment les choses pour, d'une part, garantir la sécurité de la tenure de la majorité et, d'autre part, empêcher que le gouvernement en place ou les intérêts privés des élites qui lui sont attachées n'empiètent de façon excessive sur les droits coutumiers (ou, dans le cas des populations urbaines, n'interfèrent avec l'occupation de longue date).

La façon dont les droits coutumiers sont abordés explique en grande partie les résultats décevants qu'affichent les réformes foncières. Encore aujourd'hui, les droits coutumiers ne bénéficient que rarement du respect juridique qu'ils méritent pourtant en tant qu'une des formes existantes de la propriété privée – une forme de propriété privée qui, toutefois, contrairement à la propriété privée statutaire, peut faire l'objet de sanctions de la part de la communauté à l'encontre de la « vente absolue » (*absolute sale*).

Peu d'avancées ont été réalisées pour convaincre les gouvernements de réduire la primauté qu'ils accordent à la confiscation des terres comme un moyen d'aider les

entreprises privées à appuyer la modernisation. Dans tous les pays, à l'exception d'une poignée d'entre eux, il est très facile de confisquer la terre des propriétaires coutumiers sans titres à des fins qui ne sont que vaguement dans l'intérêt de ces derniers. Il est probable que cela continue, même lorsque de nouvelles lois foncières ont été introduites pour promouvoir la justice. Cela montre qu'il s'agit plus pour les nouvelles législations de jongler avec le statu quo, que d'opérer des changements radicaux qui mettent fin aux mauvais traitements et aux injustices qui affectent de longue date la grande majorité de la population.

10. Quelles sont les implications pour les forêts?

Le sort actuel de la tenure forestière illustre la performance décevante des réformes.

Au regard de ce qui a été dit jusqu'ici, on comprend aisément que si la modification de la tenure coutumière est au cœur du réformisme actuel, celle-ci ne s'est appliquée que de manière très inégale aux "terres incultes" (pour reprendre la dénomination du droit colonial) – c'est-à-dire à ces terres qui, au sein des domaines communautaires, sont détenues et utilisées à titre collectif à des fins autres qu'agricoles. Quelques exceptions mises à part²⁸, la plupart des villageois d'Afrique subsaharienne sont seulement les usagers légitimes de leurs forêts. La propriété demeure aux mains de l'État et des agences gouvernementales.

L'essor de la gestion forestière communautaire depuis 1990 n'a pas, lui non plus, changé grand-chose au problème de la dépossession. Entre 20 et 25 pays ont maintenant des dispositions pour permettre aux communautés d'être les gestionnaires ou co-gestionnaires légaux des forêts ; mais moins de dix de ces pays ont élargi ces dispositions de manière à reconnaître le statut de ces communautés en tant que propriétaires-gestionnaires. Même dans les pays qui s'illustrent pour leurs bonnes pratiques, la tenure ne dispose pas toujours des droits normaux de propriété.

Au **Ghana**, par exemple, bien que la propriété forestière coutumière soit reconnue depuis longtemps, certaines dispositions légales promulguées dans les années 1960 ont concédé le contrôle de ces propriétés à l'État. Les chefs de village reçoivent une partie des revenus de l'exploitation forestière contrôlée par l'État ; toutefois, d'autres lois, y compris la Constitution de 1992, n'obligent pas ces derniers à partager ces revenus avec les membres de leur communauté²⁹. Par contre, le **Libéria** a récemment (2006, 2009) promulgué des lois qui reconnaissent la propriété coutumière et les droits communautaires sur la location et autres parts de revenus, ainsi que le droit des communautés à gérer certaines forêts moins étendues et de moindre valeur. Cependant, l'État n'envisage pas de restituer les forêts nationales aux communautés, en dépit du fait que la plupart de ces forêts leur appartiennent, qu'elles n'ont jamais été indemnisées lorsque leurs droits ont été abrogés, et que certaines d'entre elles avaient acquis des droits collectifs sur ces terres.

Dans presque tous les autres États de l'Afrique subsaharienne, les réformes ne sont pas allées jusqu'à révoquer l'appropriation, par l'État, des forêts désormais classées réserves forestières ou parcs nationaux. Des voies légales existent pour cela en Afrique du Sud et en Tanzanie, mais elles n'ont été activées qu'à quelques reprises en Afrique du Sud. Au lieu de cela, la plupart des nouvelles législations foncières et/ou forestières confirment le fait que les réserves sont la propriété du gouvernement (le plus récemment au Sud-Soudan, en 2009).

La question de la propriété des forêts est cruciale pour le futur des forêts. De multiples exemples à l'échelle mondiale démontrent que les forêts gérées par les communautés sont mieux conservées que les forêts administrées par les gouvernements. Appuyer cette gestion en reconnaissant la propriété est essentiel, si l'on veut vraiment inciter les communautés à réduire durablement la dégradation et la déforestation, et si l'on veut empêcher la réallocation de ces terres en faveur d'activités agricoles industrielles. La propriété communautaire n'exclut pas l'existence de concessions

commerciales sur les terres forestières, mais elle garantit aux communautés la possibilité d'en être au moins les bénéficiaires et, idéalement, des partenaires économiques au sein d'une entreprise commerciale viable.

Notes de fin de document

¹ Un résumé de la réforme foncière menée au 20ème siècle est fourni dans le Chapitre 1 et l'Annexe A de Alden Wily, Liz, Devendra Chapagain et Shiva Sharma. 2008. *Land Reform in Nepal: Where is it Coming From and Where is it Going?* [Réforme Foncière au Népal: D'Où Vient-Elle et Où Va-t-Elle?] Katmandu: Département pour le Développement International, Népal.

² El-Ghonemy, M. 2003. Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century. [Les problèmes de développement liés à la réforme agraire de 1963-2003 persistent à l'aube du XXIe siècle]. *Land Reform 2003/2*. FAO: Rome.

³ Akram-Lodhi, H., S. Borras et C. Kay, eds. 2007. *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Neoliberal Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries* [Terre, Pauvreté et Moyens d'Existence à l'Heure de la Globalisation Néolibérale : Vues depuis les Pays en Voie de Développement et en Transition]. Londres: Routledge.

⁴ K. Deininger et H. Binswanger. 1999. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges. [L'évolution de la politique foncière de la Banque Mondiale : principes, expérience et enjeux futurs]. *World Bank Research Observer* 1999 14(2):247–276; SAPRIN. 2002. *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment* [Les Origines Politiques de la Crise Economique et de la Pauvreté. Une Evaluation Participative Multi-Pays de l'Ajustement Structurel]. Washington, D.C.: SAPRIN Secretariat.

⁵ Rahmato, D. 2009. Peasants and agrarian reforms: The unfinished quest for secure land rights in Ethiopia. In J. Ubink, A. Hoekema et W. Assies, eds. *Legalising Land Rights* [Légaliser les Droits Fonciers]. Leiden: Leiden University Press.

⁶ Concernant le Kenya, voir J. Bruce et S. Migot-Adholla, eds. 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa. [A la Recherche de la Sécurité de la Tenure Foncière en Afrique]*. Washington, D.C.: La Banque Mondiale; Kanyinga, Karuti. 2009. Land distribution in Kenya. In *Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus. [Redistribution des Terres Agricoles: Vers un Consensus Plus Large]*. Hans P. Binswanger-Mkhize, Camille Bourguignon et Rogier van den Brink, eds. Washington, D.C.: La Banque Mondiale; et Hunt, D. 2005. Some outstanding issues in the debate on external promotion of land privatization. *Development Policy Review* 23(2).

⁷ La philosophie était contenue dans la *Déclaration d'Arusha* de 1967 de Julius Nyerere et dans les lois promulguées en 1963, 1969 et 1975.

⁸ Voir l'essai numéro n°2.

⁹ Alden Wily, Liz. 1988. *The Political Economy of African Land Tenure A Case Study from Tanzania [L'Economie Politique de la Tenure Foncière Africaine. Une Etude de Cas de la Tanzanie]*. Development No. 2. Norwich: School of Development Studies, University of East Anglia.

¹⁰ Pour la première réforme foncière du Sénégal, voir Golen. 1994. Land tenure reform in the peanut basin of Senegal. Dans Bruce et Migot-Adholla 1994, tel que cité dans la note 6; et Hesselting, G. 2009. Land reform in Senegal: L'Histoire se répète? Dans J. Ubink et al. 2009, tel que cité dans la note de fin de document n°5.

¹¹ Voir l'essai numéro 2.

¹² Par exemple, c'est pendant le régime du Président Moi au Kenya (1978–2002) que des millions d'hectares de terres appartenant à l'État et en fiducie ont été réallouées par le président et ses commissaires fonciers à des fins privées; voir Kanyinga 2009, tel que cité dans la note 6.

¹³ Pour des perspectives multi-pays, voir: Ghimire, K. et B. Moore. 2001. *Whose Land? Civil Society Perspectives on Land Reform and Rural Poverty Reduction [A Qui Appartient la Terre? Perspectives de la Société Civile sur la Réforme Foncière et la Réduction de la Pauvreté Rurale]*. Rome: Fonds International de Développement Agricole; Rosset, P., R. Patel et M. Courville, eds. 2006. *Promised Land Competing Visions of Agrarian Reform*

[Terre Promise. Visions en Concurrence de la Réforme Agraire]. Oakland: Food First Books; Akram-Lodhi et al. 2007, tel que cité dans la note 3; et Binswanger-Mkhize et al. 2009, tel que cité dans la note 6.

¹⁴ De Janvry, A., E. Sadoulet et W. Wonford. 2002. *Land Reform in Latin America: Ten Lessons Towards a Contemporary Agenda [Réforme Foncière en Amérique Latine: Dix Leçons Pour un Agenda Contemporain]*. Washington, D.C.: La Banque Mondiale; Rosset et al. 2006, tel que cité dans la note 13; Ortiga, R. 2004. *Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America [Modèles pour la Reconnaissance des Droits Fonciers Autochtones en Amérique Latine]*. Washington, D.C.: Département Environnement de la Banque Mondiale.

¹⁵ Rosset et al. 2006, tel que cité dans la note 13; Borrás, S., M. Edelman et C. Kay, eds. 2009. *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization [Les Mouvements Agraires Transnationaux Confrontés à la Mondialisation]*. Hong Kong: Wiley-Blackwell.

¹⁶ Voir Chapitre 2(II) et Annexe E de Alden Wily, Liz et S. Mbaya. 2001. *Land, People and Forests in Eastern and Southern Africa at the Beginning of the 21st Century [Terre, Populations et Forêts en Afrique Orientale et Australe à l'Aube du 21^{ème} Siècle]*. Nairobi: IUCN.

¹⁷ Voir l'essai n°5.

¹⁸ Voir l'essai n°2.

¹⁹ Ainembabazi, J. 2007. *Landlessness with the Vicious Cycle of Poverty in Ugandan Rural Farm Households: Why and How is it Born?* Research Series No. 49. Kampala: Economic Policy Research Centre.

²⁰ Le Soudan est inclus dans la définition de l'Afrique subsaharienne et comporte deux États : le Soudan (Nord-Soudan) et le Sud-Soudan.

²¹ Alden Wily et Mbaya 2001. Tel que cité dans la note 16.

²² Lavigne Delville, Philippe. 2010. Conceptions des droits fonciers, récits de politique publiques et controverses. Les Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'Ouest à <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/resources/336681-1236436879081/5893311-1271205116054/DevillePaper.pdf> et Chaveau, Jean Philippe. 2003. *Rural Land Plans: Establishing Relevant Systems for Identifying and Recording Customary Rights*. Issue Paper No. 122. London: International Institute for Environment and

Development; Chaveau, J-P., -P Colin, J-P Jacob, P. Lavaigne Delville, et P-Y Le Meur. 2006. *Changes in Land Access and Governance in West Africa: Markets, Social Mediations and Public Policies, Results of CLAIMS Research Project* [Changements dans l'Accès à la Terre et la Gouvernance Foncière en Afrique de l'Ouest : Marchés, Médiations Sociales et Politiques Publiques. Résultats du Projet de Recherche CLAIMS]. London: International Institute for Environment and Development.

²³ Voir l'essai n°5.

²⁴ Lavigne Delville, 2010, tel que cité dans la note 22.

²⁵ Lahiff, Edward. 2010 Land Redistribution in South Africa: Progress to Date. Chapitre 6 de Hans P. Binswanger-Mkhize et al. eds. Tel que cité dans la note 6.

²⁶ Voir l'essai n°4.

²⁷ L'exception de l'Afrique du Sud mérite un commentaire : la loi sur les ressources minières est entrée en vigueur en 2002, abrogeant la propriété privée des minerais et les plaçant aux mains de l'État au nom de la nation. Toutefois, l'État a par la suite vendu ces droits.

²⁸ Voir l'essai n°4.

²⁹ Alden Wily, Liz and Daniel Hammond 2001. Land Security and the Poor in Ghana: Is there a Way Forward? A Land Sector Scoping Study for the Overseas Development Administration, London <http://www.oxfam.org.uk/resources/learning/landrights/west.html>

L'Initiative pour les Droits et Ressources (RRI) est une coalition stratégique composée d'organisations internationales, régionales et communautaires engagées dans le développement, la recherche et la conservation afin de promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers au niveau mondial.

La mission de l'Initiative pour les Droits et Ressources est de soutenir la lutte des communautés locales et des peuples autochtones contre la pauvreté et la marginalisation, en encourageant une vaste mobilisation et des actions à l'échelle mondiale en faveur de réformes politiques, juridiques et des marchés qui garantissent aux populations le droit de posséder, de contrôler et de tirer profit des ressources naturelles, en particulier la terre et les forêts. RRI est coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

Cette publication a été possible grâce au soutien de la Fondation Ford, le Ministère des Affaires Etrangères de la Finlande, l'Agence Norvégienne de Coopération pour le Développement, Agence Suédoise de coopération internationale au développement, l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, et le Département du Royaume Uni pour le Développement International. Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par les agences qui ont généreusement soutenu ce travail, pas plus que par les Partenaires de la coalition RRI.



Le Statut des Droits Fonciers Coutumiers en Afrique

Aujourd'hui Crise des Droits sur les Ressources: Etat des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique – Essai # 4 sur 5

Dossier sur l'État des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique

JANVIER | 2012

Liz Alden Wily*

1. La Tenure Foncière Coutumière Dans un Monde Moderne
2. Mise en Perspective des Politiques Foncières du 20^{ème} Siècle
3. Réformes Foncières en Afrique : Une Nouvelle Évaluation
4. **Le Statut des Droits Fonciers Coutumiers en Afrique Aujourd'hui**
5. La Course Mondiale au Foncier : Quelles Implications Pour les Droits Coutumiers ?

RRI PARTNERS



1. Clarifier les paramètres

Les autres essais de cette série ont explicité la signification de la tenure foncière coutumière en Afrique subsaharienne et la façon dont celle-ci a été abordée officiellement au cours du siècle dernier, y compris dans le cadre du récent réformisme.

Ces essais révèlent que pour être traités de façon juste, il faut que les législations nationales accordent aux **intérêts fonciers coutumiers un poids** (et, par conséquent une protection) **similaire** à la propriété privée issue des régimes fonciers non-autochtones importés d'Europe. (On fait souvent référence à ces derniers sous l'appellation de droits statutaires, dans la mesure où ce sont les statuts (lois) nationaux, et non pas les communautés rurales, qui gouvernent leurs attributs et leur sécurité).

Nous avons expliqué que la propriété privée n'existe pas toujours nécessairement en tant que propriété individuelle, dans la mesure où elle peut être détenue par des familles, des groupes et des **communautés**. Dans le cas des ressources par nature collectives (telles que les forêts, les pâturages et les marais), une mesure majeure de respect des droits coutumiers consiste, pour les législations nationales, à autoriser les communautés à sécuriser ces biens communs en tant que **propriété privée collective** propre – propriété détenue en parts indivises et utilisée selon les règles collectives.

Selon les normes européennes de propriété foncière, lesquelles furent officiellement introduites en Afrique par le colonialisme, une propriété foncière (*landholding*) ne peut équivaloir à de la « propriété » (*property*) que si celle-ci est complètement fongible, c'est-à-dire qu'elle peut être commercialisée librement comme une marchandise. La pensée moderne à l'égard de la tenure foncière préfère que ces caractéristiques de la propriété demeurent du ressort des propriétaires.

Les administrations coloniales et postcoloniales trouvèrent également commode de décréter que seules les terres utilisées pour l'habitat et l'agriculture pouvaient être éligibles à la « propriété ». L'objectif principal de cette règle était de permettre aux gouvernements de déclarer les terres non défrichées et non cultivées comme étant « **sans maître** », et d'en faire, par défaut, la propriété de l'État – propriété dont ce dernier pouvait disposer à son gré. Au cours du siècle dernier, cette règle a été très dommageable aux droits communautaires traditionnels sur les forêts, les pâturages et les marais.

Pourquoi les centaines de milliers de communautés rurales que compte l'Afrique voudraient-elles que leurs terres soient reconnues sous le statut de la propriété ? La réalité, dans le monde marchand actuel, est qu'être reconnu en tant que simple occupant et usager légal de la terre d'un tiers (généralement l'État) n'a jamais constitué une protection, et c'est encore moins le cas aujourd'hui.

* Liz Alden Wily est une spécialiste internationale des régimes fonciers et un membre de l'Initiative pour les Droits et Ressources.

Tant que les individus, les familles et les communautés du secteur coutumier ne sont pas reconnus comme les propriétaires légaux de leurs terres, ils courent le risque permanent et de plus en plus grand de perdre leurs terres au bénéfice d'un tiers. Dans la mesure où les gouvernements s'estiment les propriétaires *de jure* ou *de facto* de ces terres coutumières, la perte de ces dernières survient généralement suite à leur réallocation, par l'État, à d'autres fins ou à des investisseurs nécessitant de grandes parcelles de terres pour des projets agro-industriels ou d'agriculture commerciale privée. Pour les administrations du siècle dernier, une telle situation était acceptable dans la mesure où seuls de riches individus/entreprises étaient capables de commercialiser la production avec succès. Cela évitait également aux gouvernements d'investir en faveur des petits exploitants agricoles – investissements qu'ils ont en effet éludés, particulièrement au cours des dernières décennies. Par conséquent, contester des normes de tenure injustes c'est aussi remettre en cause les paradigmes qui maintiennent la majorité des populations rurales dans la pauvreté, y compris la faiblesse des opportunités qui s'offrent à elle pour produire de la richesse grâce à ses importantes ressources foncières. La question de la propriété des forêts – en tant que ressource de valeur inestimable – est au cœur de telles considérations.

Il convient d'ajouter une remarque supplémentaire concernant la **tenure statutaire**. Cette notion renvoie aux lois élaborées au niveau national, généralement par les parlements. Il ne s'agit pas de choisir entre tenure coutumière et statutaire, mais de décider si le droit national soutient, ou non, le 'droit' coutumier (c'est-à-dire les règles élaborées par les communautés) et les droits fonciers qui en découlent.

Lorsque les droits fonciers coutumiers bénéficient d'un soutien entier, ils deviennent dans la pratique des *droits fonciers statutaires* – en d'autres termes, des droits sur la terre reconnus et protégés par le droit national et que les tribunaux sont tenus de faire respecter lorsqu'ils

sont menacés. C'est pourquoi nous faisons observer précédemment que, faire référence aux droits fonciers issus des modes de tenure introduits sous l'appellation de droits statutaires porte à confusion. Dans une région riche en pratiques coutumières comme c'est le cas de l'Afrique, une véritable réforme exigerait que tant les droits issus des régimes coutumiers que ceux issus des régimes introduits soient assimilés à la « tenure foncière statutaire ».

Les essais précédents de cette série ont également montré que les termes **tenures foncières « coutumière »** et « **autochtone** » signifiaient la même chose. Ces deux expressions font référence à des systèmes qui sont le fruit de pratiques locales et qui n'ont pas été importés de l'extérieur. « Peuples autochtones » est, au contraire, un terme utilisé pour faire référence aux communautés qui vivent de la chasse, de la collecte ou du pastoralisme. Ces communautés constituent une toute petite minorité des Africains qui possèdent de la terre de façon coutumière.

Nous avons également expliqué qu'il est préférable de concevoir (et de parler de) la tenure foncière coutumière en tant que **tenure communautaire**, dans la mesure où tous les régimes coutumiers/autochtones du monde ont en commun une caractéristique clé, à savoir que les normes et procédures de ces systèmes sont élaborés et maintenus par les communautés (et non par des entités extérieures, telles que les gouvernements), et que les communautés sont elles-mêmes des entités vivantes et perpétuelles. Par conséquent, les normes en vigueur au sein des systèmes coutumiers comprennent généralement de nombreuses pratiques modernes, inventées par des communautés dynamiques qui s'ajustent pour affronter les situations modernes. Ce qui ne change jamais et qui, par conséquent, peut être qualifié de « traditionnel », est le fait que c'est la communauté qui détient la juridiction et la maintient. Cela ne signifie pas que les droits à la terre au sein du domaine foncier communautaire soient toujours équitables (ils ne le sont pas), ou que certains membres (habituellement les chefs ou les élites) n'exercent pas une influence excessive sur la façon dont les droits

d'appropriation et d'accès à la terre sont répartis et régulés (c'est généralement le cas).

L'objectif de cet essai est de brosser un tableau relativement précis du statut juridique des droits fonciers coutumiers en Afrique subsaharienne en 2011. Pour cela, nous examinons le contenu des législations nationales sur ce sujet, dans 35 États de l'Afrique subsaharienne. Puisque la vaste majorité du domaine coutumier est composé de terres qui, par tradition, sont détenues et utilisées collectivement (ex. forêts, pâturages, marais), cet essai prête une attention particulière à ce que disent les lois foncières actuelles au sujet de leur tenure.

2. Quels sont les indicateurs clés d'un respect juridique approprié des droits fonciers coutumiers ?

On peut considérer que les intérêts fonciers coutumiers sont respectés au sein du droit national si:

- a. il leur est accordé la même validité juridique que les intérêts fonciers issus des régimes non coutumiers (généralement statutaires/importés), c'est-à-dire, qu'ils sont acceptés comme une forme de propriété privée juste ;
- b. ils peuvent être certifiés ou enregistrés sans être au préalable transformés en modes de propriété non coutumiers ;
- c. ils doivent être considérés comme de la propriété privée par le gouvernement et les tribunaux, quand bien même ils ne sont pas officiellement certifiés ou enregistrés ;
- d. ils bénéficient du même respect que la propriété, qu'ils appartiennent à des familles, des conjoints, des groupes ou des communautés entières, et pas simplement à des individus ;
- e. ils sont compris, d'un point de vue légal, comme pouvant s'exprimer dans un faisceau complexe de droits, y compris, par exemple, les droits saisonniers des éleveurs nomades;
- f. ils sont respectés lorsqu'ils s'appliquent à des terres non cultivées et inoccupées, telles que les forêts, les pâturages et les marais ;
- g. ils sont reconnus comme englobant les droits tant sur les ressources de surface (telles que les arbres et la faune) que sur les ruisseaux, les étangs, les plages côtières et les minerais de surface exploités traditionnellement depuis des siècles (ex. le fer et l'or) ;
- h. ils se voient accordés la primauté sur les investissements commerciaux non coutumiers cherchant à obtenir des droits sur la même terre ;
- i. ils sont reconnus comme requérant un soutien juridique, afin que l'administration foncière démocratique et communautaire soit régulée avec succès et équité ;
- j. ils sont soutenus grâce à la création d'organes locaux de règlement des litiges, dont les décisions font autorité et dont les jugements reposent sur des pratiques coutumières justes ;
- k. ils sont réprimés par la loi lorsque les normes coutumières sont injustes envers les membres ordinaires de la communauté (ex. en raison des abus perpétrés par des chefs) ou envers les groupes vulnérables (tels que les femmes, les orphelins, les invalides, les chasseurs-cueilleurs, les immigrants et les anciennes communautés d'esclaves) ;
- l. ils reçoivent la même protection que celle dont bénéficie la propriété privée issue du droit statutaire, lorsqu'ils sont sollicités à des fins d'intérêt public – protection dont témoigne la mesure avec laquelle la loi exige des indemnités compensatoires similaires et l'application des mêmes conditions aux deux régimes de propriété ;

- m. ils sont reconnus comme présents – même là où les réserves forestières et fauniques se superposent aux terres coutumières, de sorte qu’une réelle distinction soit faite entre, d’une part, la propriété foncière et, d’autre part, le statut protégé de ces terres;
- n. ils sont prévus de telle façon que les fonctionnaires, les tribunaux et tout particulièrement les propriétaires fonciers coutumiers soient en mesure

de comprendre et d’appliquer facilement les dispositions légales d’appui.

Certains de ces indicateurs sont détaillés dans le Tableau 1. Celui-ci passe en revue le statut juridique des droits fonciers coutumiers dans 35 des 51 États continentaux et insulaires de l’Afrique subsaharienne. D’autres indicateurs sont examinés dans le commentaire présenté à la suite du tableau.

3. Où en sont les pays?

TABLEAU 1: STATUT JURIDIQUE ACTUEL DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS^{1,2}

Pays ; principales lois	Statut légal des droits sur les terres coutumières	Effets spécifiques sur les propriétés communes
<p>AFRIQUE DU SUD Constitution, 1996 Protection provisoire des droits fonciers informels, 1996 Loi sur les associations de gestion du patrimoine communautaire, 1996 Loi sur les droits fonciers collectifs, 2004</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ : La constitution respecte les droits coutumiers. Ces derniers sont également protégés par la Loi de 1996. Cependant, la Loi sur les droits fonciers collectifs, élaborée pour les anciens bantoustans, a été invalidée pour anti-constitutionnalité en 2010. Cela est dû en grande partie au fait qu’elle donnait aux chefs de villages l’occasion de s’arroger le statut de propriétaire en fiducie des terres coutumières. Or cela était perçu comme antidémocratique. De plus, on considérait que l’enregistrement des droits coutumiers comme « droits d’un nouvel ordre » convertissait excessivement les droits coutumiers en formes introduites, avec la perte corrélative d’importants attributs coutumiers, notamment la responsabilité et la juridiction à caractère communautaire. Les droits coutumiers à l’extérieur des anciens bantoustans sont reconnus à travers une demande de restitution, généralement en contrepartie d’un paiement en espèces. Le processus est relativement satisfaisant. Par contre, les droits coutumiers de ceux qui travaillaient sur les terres appartenant aux agriculteurs (souvent blancs) restent toujours à rétablir de façon satisfaisante. Les meurtres de propriétaires sont monnaie courante.</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ : En théorie, rien n’empêche une communauté de revendiquer un droit collectif sur des biens qui sont par nature collectifs. Une ou deux communautés se sont vues restaurer la propriété d’importantes superficies de terre, y compris certaines parties de parcs nationaux et de réserves. Les mécanismes pour qu’un groupe ou une communauté obtiennent la propriété sont cependant complexes. La Loi de 1996 sur les associations de gestion du patrimoine communautaire laisse entrevoir une trajectoire bureaucratique et coûteuse, et son utilisation est limitée.</p>

<p>ANGOLA Constitution, 1992 Loi foncière, 2004</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ: Les droits coutumiers sont reconnus en tant que droits de propriété mais ne sont pas équivalents aux droits acquis grâce à une concession de l'État ou à l'achat d'un terrain à ce dernier (« concessions »). Aucune disposition n'existe concernant les droits directs aux individus, familles, groupes ou communautés (Constitution, article 12 (4) et Loi foncière, articles 9 & 37).</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ: La loi foncière reconnaît les zones foncières communautaires grâce à une disposition concernant la « délimitation de domaines utiles » détenus à perpétuité par les communautés. Les communautés ne peuvent pas transférer ces zones. Les domaines utiles enregistrés ne peuvent pas non plus être concédés à des investisseurs ou être soumis à d'autres droits privés. Cependant, cela implique que de tels domaines n'englobent que les terres immédiatement contiguës et utilisées, excluant forêts et pâturages de valeur (Article 34). Peu de domaines utiles ayant été délimités ou enregistrés, il est donc difficile de savoir dans quelle mesure cette mesure est un succès pour les droits communautaires.</p>
<p>BÉNIN Loi foncière, 2007</p>	<p>POSITIF: Capitalisant sur les expériences du Plan Foncier Rural de 1994, la loi reconnaît aux droits coutumiers le statut de propriété. Ces derniers peuvent être officialisés sous la forme de certificats fonciers ruraux, qui témoignent de la propriété jusqu'à ce que le contraire soit prouvé devant un juge (Article 111). Néanmoins, ces droits n'ont pas une validité juridique équivalente aux droits acquis grâce à des moyens statutaires, puisque la loi permet leur conversion volontaire en droits statutaires – conversion qui entraîne la perte des attributs de droits coutumiers.</p>	<p>POSITIF : Le régime de vérification et de certification s'adresse explicitement aux groupes et aux communautés, et particulièrement aux droits familiaux (articles 3 et 5). La délimitation de zones communautaires est également prévue, forêts et pâturages inclus. Ces zones peuvent être certifiées en tant que propriété communautaire. Le problème réside dans la moindre valeur des certificats et l'obligation d'avoir recours à une procédure de constatation officielle coûteuse pour modifier cela. Si certaines communautés ont réalisé des inventaires de droits au sein de leurs domaines fonciers communautaires, la certification, elle, évolue lentement.</p>
<p>BOTSWANA Loi sur les terres tribales, 1968 (amendée en 1986, 1993)</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ : La loi confère toutes les terres coutumières à des Conseils fonciers à l'échelon des districts, bien que ces derniers se composent également d'un grand nombre de membres nommés par l'État. Les conseils peuvent délivrer des Certificats de concession coutumière pour les terres agricoles et résidentielles à des fins d'utilisation résidentielle, agricole, de pâturage, publique et autres. Les certificats n'équivalent pas à des baux – que les conseils fonciers peuvent également émettre, y compris à des propriétaires non-coutumiers.</p>	<p>NÉGATIF : La loi ne prévoit pas directement de titres de propriété commune et traite les biens communs comme étant à la disposition de tous les citoyens et accessibles aux étrangers par l'intermédiaire d'un bail. Il en résulte que de nombreuses concessions de biens communs locaux ont été accordées à des élites et investisseurs étrangers, aux dépens des droits communautaires. La loi l'emporte également sur la notion traditionnelle selon laquelle chaque communauté villageoise possède des droits coutumiers sur des zones spécifiques de pâturage au sein du domaine tribal. Cela a été classé en 1968 en tant que pâturages tribaux, ouvrant la voie à l'évolution mentionnée ci-dessus.</p>

<p>BURKINA FASO Loi foncière, 2009</p>	<p>POSITIF : Suite à la réduction des droits coutumiers dans la Loi sur la réforme agraire et foncière de 1984, la Loi foncière de 2009 prévoit des « chartes foncières locales » au sein desquelles tous les droits au sein du domaine communautaire doivent être identifiés et enregistrés. Les communautés peuvent délivrer des certificats volontairement grâce à un consensus local (articles 12–15). L'équité entre ces derniers et les droits issus des procédures statutaires introduites est garantie. Mis à part cela, la loi est similaire à celle promulguée au Bénin.</p>	<p>POSITIF : La jouissance peut être exercée légalement par un individu, une famille ou une collectivité (Article 34). Les chartes foncières locales obligent à définir des "zones d'utilisation collective des ressources naturelles" (Article 2). L'exclusion de facto des intérêts pastoraux au sein de ces "collectivités" est devenue cependant une cible des groupes de lobbying.</p>
<p>BURUNDI Code foncier, 1986</p>	<p>NÉGATIF : Les intérêts coutumiers sont dérivés de l'occupation réelle, ce qui, étant donné l'histoire du Burundi, peut discriminer les propriétaires coutumiers. Les exploitations peuvent être enregistrées en tant que propriété privée si elles sont occupées depuis plus de 30 ans. Cette situation encourage l'accaparement des terres par les élites et prive des centaines de réfugiés de retour, des droits ancestraux de propriété. Aucune disposition n'existe concernant la certification des droits coutumiers individuels, familiaux ou collectifs.</p>	<p>NÉGATIF : Toutes les forêts, marais, et autres terres non cultivées appartiennent directement à l'État.</p>
<p>CAMEROUN Ordonnance N° 1/1974 fixant le régime foncier Ordonnance N° 2/1974 fixant le régime domanial</p>	<p>NÉGATIF : Les droits coutumiers sont traités comme n'étant rien de plus qu'une occupation et utilisation, par des familles et communautés, des terres domaniales ou sans maître. L'occupation et l'utilisation de la terre pour l'agriculture et l'habitat sont reconnues comme légales, mais ne s'assimilent pas à de la propriété réelle, tant qu'elles ne sont pas converties en droits enregistrés au moyen d'une procédure longue et coûteuse. La promesse d'une réforme foncière a été faite au début de l'année 2011. Toutefois, certains éléments indiquent que celle-ci n'ambitionne pas d'altérer de façon significative le statut des droits fonciers coutumiers.</p>	<p>NÉGATIF : Seule « l'occupation effective » de la terre est légale, excluant de fait la propriété traditionnelle des forêts, pâturages, marais, etc. Ces derniers sont classés comme terres nationales que l'État peut allouer à son gré. Il existe une lacune juridique grâce à laquelle l'État peut accorder une concession sur ces terres à une communauté possédant du capital et un plan de production viable. Toutefois, ce mécanisme s'adresse aux investisseurs commerciaux travaillant avec les communautés.</p>
<p>CÔTE D'IVOIRE Loi sur le domaine foncier rural, 1998</p>	<p>MITIGÉ : Le Plan Foncier Rural de 1990 s'engageait clairement à cartographier tous les droits coutumiers en vue de la certification. La Loi sur le domaine foncier rural de 1998 prévoit que l'émission de tels certificats fonciers sera fondée sur la coutume, laquelle sera toutefois suivie de leur conversion obligatoire en droits statutaires, soumis à une cartographie formelle. Ces derniers n'altèrent pas nécessairement l'incidence du droit, juste la source de la juridiction, retirant de la sorte le contrôle aux communautés. Il y a une pléthore de disputes entre les autochtones et les immigrants, les seconds ayant seulement le droit d'obtenir des baux (une des causes de la guerre civile). Aucune certification ou enregistrement n'a été entrepris en pratique.</p>	<p>MITIGÉ : La Loi de 1998 prévoit l'enregistrement des terres individuelles, familiales, claniques, villageoises ou appartenant aux autorités locales coutumières, mais ces terres doivent être enregistrées afin d'être considérées comme relevant des droits de propriété privée. La date limite est arrivée à échéance et a été vraisemblablement prolongée jusqu'à nouvel ordre. Toutefois, aucun progrès n'a été réalisé concernant l'enregistrement des terres individuelles, familiales, claniques ou villageoises, biens communs compris. Il se peut que, suite au dénouement récent de la guerre civile, ces mesures de sécurité foncière soient réactivées.</p>

<p>ÉRYTHRÉE Loi Foncière, 1994 Principales règlementations, 1997 Constitution 1996</p>	<p>NÉGATIF : Les droits fonciers coutumiers ont été abolis en 1994. Toutefois, la sécurité de la tenure repose sur l'occupation effective et demeure largement coutumière.</p>	<p>NÉGATIF : Les biens communs ne sont pas reconnus comme pouvant faire l'objet d'une appropriation.</p>
<p>ÉTHIOPIE Constitution, 1995 Loi foncière fédérale, 2005 Lois foncières relatives aux États régionaux, 2006 & 2007</p>	<p>MITIGÉ : Les droits coutumiers ont été abolis en 1975. Cette situation a été confirmée dans une Loi foncière de 1997, et remplacée par la reconnaissance des droits de propriété existants comme enregistrables, principalement concernant les exploitations et les maisons. Souvent, les propriétés existantes sont en effet basées sur l'occupation traditionnelle. La Loi foncière de 2005 maintient ce système. Une opération massive de délivrance de titres fonciers est en cours dans quatre des neuf États régionaux. Celle-ci est axée sur les exploitations agricoles.</p>	<p>NÉGATIF : Bien que les groupes, les associations paysannes et autres entités légales, parmi lesquelles les organisations non-gouvernementales (ONG) et les entreprises, puissent posséder des terres de manière collective, les enregistrements de groupe ont été limités au cours de ces six années caractérisées par la délivrance massive de titres fonciers ruraux (quelques cas existent à Amhara). Le gouvernement fédéral et les États régionaux se réservent également le droit de réallouer les biens communs à des particuliers ou à des entreprises lorsque cela est nécessaire. Les droits de pâturage et autres droits communaux prédominent dans cinq États. Là, aucune formalisation n'est en cours et la protection légale contre la réallocation des terres est moindre. Depuis 2005, la concession de terres communes à des investisseurs privés a été importante. Les forêts sont globalement traitées comme étant la propriété de l'État fédéral ou régional, et les dispositions légales sur les forêts communautaires sont limitées. Certaines forêts, notamment les parcs, ont également été partiellement cédés aux investisseurs.</p>
<p>GABON Lois de 1963 (No. 14), 1963 (No. 15), 1976 (No. 2), 1971 (No. 16), 2003 (No. 26) Constitution, 2000 Code forestier, 2001</p>	<p>NÉGATIF : Il n'y a eu aucune nouvelle politique concernant les droits coutumiers depuis la décolonisation. Les lois attribuent toutes les terres, ainsi que leur contrôle et leur gestion, à l'État et reconnaissent les droits coutumiers comme étant des droits d'utilisation sur des terres domaniales, y compris au sein du domaine permanent de l'État. Des titres, tels que les permis d'occupation, peuvent être obtenus pour les terres occupées et utilisées de manière effective. Plusieurs litiges existent entre les usagers fonciers. La Loi de 2003 a essayé de s'attaquer à ce problème.</p>	<p>NÉGATIF : Il n'existe aucune disposition concernant la propriété collective des terres coutumières, ou concernant la protection des droits collectifs d'utilisation de ces terres. Les forêts appartiennent à l'État. La plupart ont fait l'objet de concessions commerciales à long terme à des entreprises étrangères. Le Code forestier permet aux communautés de créer une forêt communautaire sur laquelle elles possèdent des droits de gestion. Toutefois, dix ans plus tard, le décret d'application n'est toujours pas en place. Une loi de 2007 concernant les parcs nationaux confère certains droits d'usages aux communautés, mais uniquement dans les zones périphériques des parcs. Cependant, une fois de plus, il n'existe pas de décret d'application.</p>

<p>GAMBIE Loi sur les terres domaniales, 1991</p>	<p>NÉGATIF À MITIGÉ: La Loi sur les terres domaniales reconnaît les droits coutumiers comme une forme légale de jouissance, mais l'occupation des terres domaniales à un caractère strictement permissif. Le ministre peut déclarer n'importe quelle zone comme terre domaniale afin d'émettre des titres de location à bail. Toutefois, les communautés peuvent recevoir des baux.</p>	<p>MITIGÉ : La seule option de sécurisation est le bail statutaire. Celui-ci est utilisé dans le cas des forêts communautaires. Il confère une certaine sécurité de tenure foncière aux communautés capables de démontrer une bonne gestion. Le gouvernement est le propriétaire et l'historique coutumier est perdu. Une réforme politique est probable, dans la mesure où une commission de la réforme foncière est en place. D'autre part, il est probable que le précédent majeur créé par la réalité des baux collectifs sur les forêts communautaires permette à la question de la tenure collective d'être abordée.</p>
<p>GHANA Constitution, 1992 Loi sur l'enregistrement des titres fonciers, 1986</p>	<p>POSITIF : Près de 80% de la superficie foncière relève des terres coutumières appartenant aux chefs de village, aux chefs de famille, aux clans ou aux communautés, bien que les chefs de village et de famille prédominent. La Loi foncière de 1986 et la Constitution de 1992 favorisent fortement les chefs en tant que propriétaires, reléguant ainsi leurs concitoyens au statut de locataires. Peu de tenures coutumières ont été enregistrées, comme le permet la Loi de 1986, dans la mesure où la procédure est coûteuse, bureaucratique et centralisée.</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ : En principe, une communauté ou une famille peuvent être propriétaires allodiaux (propriétaire originel – root owner – de la terre). En pratique, c'est ce que revendiquent les chefs et les chefs de famille. Ils disposent pour cela d'un solide appui légal. De plus, l'État s'est octroyé la propriété fiduciaire de pratiquement toutes les forêts coutumières au cours des années 1960. Il en partage les revenus avec les chefs et les Conseils de district, mais pas avec les membres de la communauté. Les terres qui ne sont pas cultivées sont typiquement contrôlées par les chefs et fréquemment vendues à des étrangers ou à des familles privilégiées. Les immigrants ne disposent que de droits minimums.</p>
<p>KENYA Constitution, 2010 Politique foncière nationale, 2009 Loi sur la terre en fiducie, 1962 Loi sur l'élevage collectif, 1967</p>	<p>MITIGÉ : La terre coutumière (environ 67% de la surface foncière totale du pays) est conférée à des Conseils de comté en fiducie pour les populations. Ces derniers disposent de pouvoirs excessifs pour vendre ces terres dans l'intérêt présumé des populations. Ce droit est également exercé par le gouvernement central, en tant qu'administrateur légal. Généralement, on ne touche pas à l'occupation coutumière d'une exploitation/maison, sauf lors de l'immatriculation. En effet, celle-ci convertit ce droit en droit de pleine propriété, retirant les droits de la juridiction communautaire. La nouvelle constitution convertit les terres en fiducie en terres communautaires détenues par des groupes et des communautés, mais seulement à travers un enregistrement au cas par cas. Pendant ce temps, les Conseils de comtés demeurent les fiduciaires. Aucune loi d'application concernant les terres communautaires n'a été promulguée.</p>	<p>MITIGÉ : Les biens communs se sont avérés vulnérables aux décisions administratives prises par le président et le commissaire foncier, conjointement avec les conseils de comtés. La délivrance de titres individuels a également subdivisé de nombreuses propriétés collectives au profit des familles riches. Les Masai et d'autres groupes pastoraux ont pu obtenir des titres collectifs pour les terres communes. Toutefois, ceux qui ne disposent pas de bétail sont généralement exclus de ces procédures et demeurent sous la dépendance des élites propriétaires de bétail. La plupart des fermes collectives ont été subdivisées en fermes privées, au bénéfice des mieux lotis. Des titres collectifs seront prévus dans le cadre des lois qui doivent être promulguées à la lumière de la nouvelle constitution. Toutefois, toutes les réserves forestières et fauniques existantes, ainsi que toutes les forêts/terres forestières qui ne sont pas des lieux sacrés, demeurent propriété de l'État ou des conseils de comté. Les revendications pour la reconnaissance des domaines ancestraux ont alimenté de nombreux conflits et donné lieu à des meurtres entre les tribus; pourtant, la constitution n'apporte aucune clarification concernant la façon de satisfaire leurs griefs et aucune législation d'application n'est en place.</p>

<p>LESOTHO Loi foncière, 1979 Loi foncière, 2010</p>	<p>NÉGATIF : La Loi foncière de 2010 ne mentionne pas les droits coutumiers mais prévoit la délivrance de titres pour les terres rurales. L'objectif est de convertir toutes les propriétés coutumières en baux statutaires, détenus par l'État. Beaucoup considèrent cette situation comme particulièrement négative, dans la mesure où la loi foncière coutumière, par l'intermédiaire des Lois de Lerotholi datant de 1903, est restée en vigueur jusqu'en 1979, date à laquelle la loi a retiré le « titre ultime » (ultimate title) au Roi pour le céder au Président et a retiré aux chefs le pouvoir d'allouer la terre. Alors que les communautés accueillent favorablement des institutions locales d'allocation des terres plus démocratiques, la sécurité de la tenure basée sur l'acquisition foncière coutumière est faible, et se limite aux maisons et aux terres agricoles permanentes.</p>	<p>NÉGATIF : Bien que la loi prévoit à la fois des organisations collectives et séparées (ex. communautés) pour enregistrer les titres, elle ne prévoit rien pour sécuriser les droits communautaires sur les pâturages traditionnels, lesquels représentent une ressource majeure. En fait, ceux-ci demeurent aux mains de l'État, qui peut les réallouer à des investisseurs et des particuliers à son gré.</p>
<p>LIBÉRIA Loi sur l'arrière-pays, 1949 Loi sur l'enregistrement, 1974 Loi sur les terres publiques (origines remontent aux années 1890) Loi relative aux droits communautaires sur les terres forestières, 2009</p>	<p>MITIGÉ : Si le statut des droits coutumiers est solide en théorie, en pratique, il est confus et disputé. La loi sur l'arrière-pays de 1949 reconnaissait « le droit des tribus à, et leur titre sur, une superficie adéquate pour l'agriculture et d'autres buts » et qui soit « protégée contre toute personne quelle qu'elle soit ». Cette formulation a été modifiée dans le Code libérien de 1956. Ce dernier a réduit le titre en fief simple (pleine propriété) au seul droit de jouissance et d'utilisation de la terre. La nouvelle Loi sur les Autochtones n'est pas apparue dans le Code civil de 1973, soulevant des questions quant à sa force. La Loi sur l'enregistrement de 1974 exige que les réserves tribales soient enregistrées comme étant situées sur les terres publiques. La Loi sur les terres publiques prévoit quelque chose de similaire. Ces terres peuvent être aliénées, sous réserve d'avoir obtenu la permission du chef au nom de la communauté. La Commission foncière a été instaurée en 2009 pour élaborer une nouvelle loi et politique avant 2013. Les réglementations intérimaires sur les terres publiques de 2011 exigent toujours des propriétaires coutumiers qu'ils rachètent à l'État leur propre terre, bien qu'à un prix symbolique.</p>	<p>POSITIF : Par le passé (voir l'autre colonne), et en théorie, les droits collectifs sur les forêts et sur les autres terres bénéficient d'une certaine protection. Cela a permis aux communautés d'obtenir des « titres originels » (original title) sur un million d'hectares de terres principalement forestières. La loi sur la propriété privée prévoit également la délivrance de titres, grâce à l'émission d'actes de vente des terres publiques. Environ 40% de la superficie foncière totale relève d'un titre collectif (en moyenne 30,700 hectares par parcelle), soit par l'intermédiaire de titres autochtones ou d'actes de vente des terres publiques. Toutefois, le statut de la tenure des deux est désormais incertain. De plus, la création de forêts nationales au cours des années 1960 a empiété sur plusieurs de ces régions, éliminant les droits coutumiers sans le versement des indemnités requises par la constitution. La Loi de 2009 relative aux droits communautaires sur les terres forestières reconnaît désormais l'existence des droits de propriété collective coutumiers sur les forêts et reverse aux propriétaires coutumiers une partie du loyer et des revenus issus des concessions accordées par l'État sur leurs terres.</p>
<p>LESOTHO Land Act, 1979 Land Act, 2010</p>	<p>POSITIF : Dans le cadre des nouvelles lois (2005–2007), l'occupation est reconnue et respectée, même en l'absence de titre. L'émission des certificats a été dévolue aux communes (il existe 1,500 communes), pas aux villages. Les progrès réalisés initialement se heurtent maintenant au manque de financements des bailleurs.</p>	<p>MITIGÉ : La loi prévoit l'existence de droits collectifs et individuels, et même en l'absence de titres, les droits coutumiers doivent être respectés. Cependant, il apparaît que le titre collectif est interprété comme relevant principalement de la tenure familiale, et il semblerait que les communautés n'aient obtenu aucun titre sur les forêts ou pâturages coutumiers. La catégorie des « terres protégées » est également très large, ce qui réduit la superficie des forêts et des pâturages qui pourrait être disponibles pour la tenure communautaire privée.</p>

<p>MADAGASCAR Loi N° 019 de 2005 Loi N° 031 de 2006 Décret N° 1109 de 2007</p>	<p>MIXED: The status of customary rights is strong in principle but, in practice, confused and disputed. The Hinterland Law, 1949, recognized “the right and title of tribes of an adequate area for farming and other purposes” and “protected against any person whatsoever”. This language was changed in the Liberian Code, 1956, which reduced fee simple (freehold) title to the right of <i>possession and use of land only</i>. The new Aborigines Law did not appear in the 1973 Civil Code, raising questions as to its force. The 1974 Registration Law requires that tribal reserves be recorded as existing on public land, and the Public Land Law provides for something similar. These lands may be alienated subject to the chief’s permission on behalf of community. The Land Commission was established in 2009 to devise a new policy and law by 2013. Interim Public Land Regulations, 2011 still require customary owners to buy their own land back from the state, albeit at token prices.</p>	<p>POSITIVE: Collective rights to forests and other lands have some protection, in principle and past practice (see in other column) and which enabled communities to secure original title over 1 million ha of mainly forest lands. Private property law also provides for communal entitlement through the issuance of public land sales deeds. Around 40% of the total land area is under collective entitlement (averaging 30,700 hectares per parcel) through either Aboriginal Title Deeds or Public Land Sale Deeds although the tenure status of both is now uncertain. In addition, many of these areas were interfered with by the creation of National Forests in the 1960s which extinguished customary rights although without constitutionally required payment of compensation. The Community Rights Act with Respect to Forest Lands, 2009, now acknowledges that customary common property rights to forests exist and awards a proportion of rent and revenue to customary owners when the state allocates concessions over their lands.</p>
<p>MALAWI Loi foncière, 1965 Loi sur (le Développement) des terres coutumières, 1967 Politique foncière, 2002</p>	<p>MITIGÉ : La politique foncière reconnaît les droits coutumiers en tant que droits de propriété. Elle instaure également un système permettant leur enregistrement volontaire, ainsi qu’un régime d’administration foncière locale coutumière qui comprend le chef du village, aux côtés de conseillers élus. Cependant, aucune nouvelle loi n’est en place (un projet de loi a été retiré en 2007). Les lois actuelles attribuent les terres coutumières à l’État et autorisent leur location à des fins commerciales sans consentement local.</p>	<p>MITIGÉ : La politique foncière prévoit que les biens communs sont la propriété collective privée des communautés ou groupes. Toutefois, aucune législation d’application n’a été promulguée. Le Projet de gestion foncière au niveau communautaire financé par la Banque Mondiale cherche à promouvoir une nouvelle loi.</p>
<p>MALI Ordonnance N° 00-027/P-RM, 2000 (amendée en 2002) Loi N° 96-059, 1996 Loi d’orientation agricole, 2006 Charte sur les pâturages N° 1, 2004</p>	<p>NÉGATIF : Le Code foncier de l’an 2000 conserve la définition des droits coutumiers en tant que droits d’usage sur le domaine de l’État. Les municipalités rurales exercent un contrôle administratif sur la terre des villages (on en compte environ 700 dans chaque municipalité) et peuvent émettre des concessions basées sur la constatation, des preuves écrites et des frais. Par conséquent, même si les décisions sont dévolues à l’administration locale à l’échelon de la municipalité, elles demeurent éloignées. Les concessions prennent la forme de petits papiers et peuvent être délivrés facilement aux individus, aux familles et aux communautés ainsi qu’aux étrangers, mais ils doivent être transformés en droits enregistrés pour être confirmés en tant que propriété – une autre procédure coûteuse. Une nouvelle politique foncière rurale est en préparation.</p>	<p>NÉGATIF : Bien que des dispositions claires existent permettant aux communautés de contrôler et d’administrer les biens communs, aucune disposition ne reconnaît leur statut de propriétaire, les rendant vulnérables aux diktats des autorités locales et centrales. La spoliation des terres non titrées est une pratique courante, y compris pour les investisseurs étrangers.</p>

<p>MOZAMBIQUE Constitution, 1990 Loi foncière, 1997</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ : L'Article 9 reconnaît les droits coutumiers et prévoit des droits statutaires sur demande, avec constatation. L'enregistrement peut se faire au nom de la communauté, d'un groupe défini, ou au nom de particuliers, de personnes juridiques, hommes ou femmes (Article 7). Les réglementations (1998, 1999) définissent les procédures à suivre. Peu de progrès ont été réalisés concernant la délimitation. En l'absence de programmes clairs de l'État, on laisse aux ONG le soin de faciliter les actions. Un des problèmes majeurs de la loi est l'absence de cadres institutionnels à l'échelon communautaire pour aider les communautés à définir leurs domaines respectifs ou pour les représenter démocratiquement. Un autre problème réside dans le fait que les propriétaires fonciers non-coutumiers et les investisseurs étrangers peuvent tous demander les mêmes terres, sans que soit préalablement clairement précisée l'antériorité des propriétaires coutumiers de ces terres.</p>	<p>POSITIF À MITIGÉ : Alors que l'existence des droits fonciers collectifs coutumiers est pleinement reconnue, le niveau de protection de ces derniers, en l'absence d'un enregistrement légal, est faible. Cet enregistrement est rendu difficile en l'absence de procédures d'envergure nationale systématiques visant à aider les communautés à se mettre d'accord, à définir et à enregistrer ces domaines. Par conséquent, les investisseurs privés ont pu relativement facilement sécuriser de vastes zones grâce à des baux de 50 ans, obtenus à l'issue de consultations assez limitées avec les leaders ou les élites communautaires. Seuls un peu plus de 230 domaines communautaires (parmi potentiellement 10,000) ont été délimités et titrés. En 2010, une tentative visant à limiter la taille des zones qu'une communauté pouvait revendiquer a été abandonnée.</p>
<p>NAMIBIE Constitution, 1990 Loi sur la réforme des terres communales, 2002 Réglementation N° 37, 2003</p>	<p>MITIGÉ : Les terres coutumières ("Zones communales") demeurent aux mains de l'État, tandis que les anciennes zones blanches (qui représentent 44% de la superficie foncière) demeurent sous le statut de la pleine propriété. La Loi de 2002 a créé des conseils fonciers communaux à l'échelon régional qui peuvent émettre des certificats de droits coutumiers à des fins résidentielles uniquement. Il s'agit d'un usufruit à vie limité à 20 hectares. Les autorités traditionnelles doivent approuver ces droits. L'enregistrement est un processus laborieux, et le droit émis n'est pas entièrement transférable. L'enregistrement est également obligatoire si les familles veulent sécuriser leurs exploitations. Mais il comporte une date limite, arrivée aujourd'hui à expiration. Seul un nombre limité de certificats a été délivré, en comparaison des 230,000 certificats qui étaient estimés nécessaires. La date limite a été prolongée.</p>	<p>NÉGATIF : La loi exclut de façon explicite les biens communs non enregistrés en tant que biens familiaux ou communautaires. Depuis 2002, une grande partie de ces terres a été clôturée par les élites. Elles forment des domaines de 2,500 à 10,000 hectares destinés à l'élevage. Nombre de ces domaines sont sécurisés grâce à l'obtention de baux commerciaux. Dans un cas comme dans l'autre, la communauté locale perd tout accès à ses biens communs traditionnels. Le gouvernement namibien finance actuellement un état des lieux (2011). Celui-ci pourrait recommander que le contrôle des terres communales soit dévolu directement aux communautés, par l'intermédiaire de baux à long terme. Les communautés pourraient ensuite, si elles le souhaitent, sous-louer des parcelles. Aucune proposition n'a été faite pour octroyer des titres aux communautés.</p>
<p>NIGER Code rural, 1993</p>	<p>MITIGÉ : Le Code rural et les lignes directrices ont établi 57 commissions foncières rurales pour émettre des titres s'appuyant sur les droits coutumiers. L'existence de ces derniers est reconnue mais, au moment de l'enregistrement, ils sont convertis en titres statutaires. La procédure est lente et repose sur une constatation et une cartographie. Elle commence comme une concession temporaire, jusqu'à ce que la terre soit mise en valeur. A la place de l'appui juridique, les chefs de village délivrent des certificats informels (petits papiers).</p>	<p>NÉGATIF : Il n'existe aucune disposition concernant les droits collectifs ou communautaires sur les biens communs. La terre qui n'est pas mise en valeur (c'est-à-dire pas cultivée) revient à l'État, qui pourra potentiellement la réallouer. Il y a eu de nombreux cas semblables au cours des dernières années, notamment l'octroi de terres à des investisseurs étrangers.</p>

<p>NIGÉRIA Décret relatif à l'utilisation des terres, 1978</p>	<p>MITIGÉ : L'existence des droits coutumiers est reconnue depuis 1903 dans le Protectorat du Sud et depuis 1910 dans le Protectorat du Nord. La Loi sur la tenure foncière a été promulguée en 1962 et le Décret relatif à l'utilisation des terres en 1978. Mais le fait que les gouverneurs détiennent le « titre foncier » (radical title) et que les autorités locales soient en charge de l'administration des terres rurales altèrent le contrôle exercé par les communautés. Les droits peuvent être officialisés sous la forme de droits d'occupation statutaires ou coutumiers. Des certificats sont alors émis. La Commission foncière nationale a été fondée en 2009 pour passer en revue la politique et les lois.</p>	<p>MITIGÉ : Des dispositions ont été prises au sein de la loi de 1978 pour que les zones de pâturage d'une taille inférieure ou égale à 5,000 hectares soient attribuées et puissent être détenues en commun, sous la forme de droits d'occupation coutumiers. Mais peu de communautés ont pris la peine d'entreprendre cette démarche. En pratique, les régimes de tenure gérés par les chefs de village continuent de prévaloir. Ces derniers prévoient que toutes les terres qui ne sont pas consacrées à l'agriculture seront utilisées collectivement. La situation varie en fonction de l'État/tribu. Les gouvernements de district et d'État ont le pouvoir de réattribuer les terres non-enregistrées.</p>
<p>UGANDA Constitution, 1995 Loi foncière, 1998 Loi foncière (Amendement), 2010 Projet de politique foncière nationale, 2011</p>	<p>POSITIF : Grâce à la constitution (Chapitre 15), la tenure foncière coutumière constitue un fondement légal pour la propriété foncière, conjointement avec la pleine propriété, la location et le mailo (une forme de tenure féodale introduite par les Britanniques dans les zones Bugandas en 1902). La Loi foncière de 1998 prévoit l'acquisition volontaire de certificats de propriété coutumière (sections 5 et 6) devant être régulés par le droit coutumier. Toutefois, cela ne concerne que les parcelles individuelles et des ménages ou les terres appartenant à une institution traditionnelle (Section 4). Un titre peut être converti en pleine propriété, ce qui affaiblit l'équivalence de ces certificats avec les titres de pleine propriété. Même sans enregistrement, les droits coutumiers doivent forcément être respectés d'un point de vue juridique. Les émissions de certificats de propriété coutumière ont été minimales, en grande partie parce que les institutions gouvernantes n'existent qu'au niveau des districts, et qu'elles sont donc éloignées des villages. Les actions des chefs et des élites ne sont pas supervisées.</p>	<p>POSITIF : Les communautés sont les propriétaires des terres collectives coutumières, qu'elles soient enregistrées ou non. Elles peuvent former une association foncière communale pour officialiser cette situation (Section 16). Peu d'associations (voire aucune) ont été créées à ce jour. En pratique, l'accapement des terres par les élites est une pratique courante et en hausse. L'État s'active à créer des zones spéciales pour l'investissement et à des fins publiques. Il revendique la propriété de toutes les ressources hydrologiques, des zones humides, des réserves forestières, des parcs nationaux et autres zones réservées à des fins touristiques et écologiques – en fiducie pour la nation (Article 45). Cela limite les droits communautaires sur ces zones à des droits de gestion et d'usage.</p>
<p>RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE Constitution, 1995 Loi foncière N° 63, 1964 Projet de loi sur l'agrosylviculture, 2009 Projet de loi sur les populations autochtones, 2011</p>	<p>NÉGATIF : La Loi foncière de 1964 incorpore toutes les propriétés non enregistrées au domaine privé de l'État. Seuls ceux qui mettent en valeur leurs terres de manière intensive peuvent être candidats à l'obtention de droits fonciers formels. Le Projet de loi sur l'agrosylviculture reconnaît la tenure coutumière comme un fondement légal pour établir des droits enregistrables, mais cette disposition n'apparaît pas clairement dans la loi. Un projet de loi a également été élaboré pour faire respecter les intérêts fonciers des peuples autochtones (Pygmées et éleveurs nomades) dans la lignée de la Convention 169 de l'OIT (ratifiée en 2010) et qui, s'il est adopté, représentera un grand changement pour leurs droits – mais pas pour la majorité de ceux qui ne sont pas chasseurs-cueilleurs ou éleveurs nomades. Toutefois, cela pourrait créer un précédent pour des changements plus importants.</p>	<p>MITIGÉ : Il y a des chances pour que le projet de loi sur l'agrosylviculture reconnaisse les droits des populations pastorales sur les pâturages, grâce à des procédures d'enregistrement de groupe (articles 160–168). Cette disposition ne s'applique pas aux forêts.</p>

<p>RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO Code foncier, 1973 amendé en 1983 Code forestier, 2002 Constitution, 2006</p>	<p>NÉGATIF À MITIGÉ : La Loi de 1973 respectait les droits coutumiers, mais seulement sous la forme de droits d'accès sur les terres domaniales. La promesse (Article 389) concernant la clarification et la protection des droits coutumiers n'a jamais été tenue. La nouvelle constitution promet de protéger la jouissance individuelle et collective des terres, en accord avec la loi ou la coutume (Article 34). Toutefois, la notion de jouissance est comprise ici dans le sens de droit d'occupation et d'usage, l'objectif étant que les terres non titrées demeurent aux mains de l'État. Le gouvernement continue régulièrement à céder les terres coutumières à des tierces parties, bien que le consentement des autorités traditionnelles soit requis.</p>	<p>NÉGATIF À MITIGÉ : Selon la nouvelle constitution (Article 34), les terres non cultivées n'ont pas de maître. La constitution reconnaît l'existence de droits collectifs, mais uniquement comme droits d'utilisation. Elle prévoit également une administration foncière coutumière (autorités traditionnelles). Toutefois, celle-ci est soumise à l'autorité supérieure de l'État. Le nouveau Code forestier prévoit l'existence de concessions communautaires (Article 22), ce qui pourrait ouvrir la voie à un contrôle communautaire plus efficace, étant donné le terme des concessions et l'exclusivité de leurs droits. Toutefois, la loi d'application est restée à l'état de projet.</p>
<p>RWANDA Constitution, 2003 Loi foncière organique, 2005</p>	<p>MITIGÉ : La Loi foncière organique a aboli les droits coutumiers mais protège les droits obtenus antérieurement. Elle rend l'enregistrement obligatoire, dans le cadre de baux renouvelables de 15 à 99 ans. Elle prévoit également la délivrance de « titre absolu » (absolute title) dans des conditions imprécises (généralement à des investisseurs). Il y a une forte croissance de la polarisation dans la propriété agricole.</p>	<p>NÉGATIF : Il n'existe aucune disposition concernant la délivrance de titres collectifs. Cela affecte toutes les communautés qui, par tradition, détiennent les 10% de terres qui sont des marais – lesquels, selon la loi, sont propriété de l'État. Ces zones sont couramment vendues à des investisseurs ou à des élites. Toutes les forêts appartiennent également à l'État, spoliant ainsi les minorités de chasseurs-cueilleurs. Les dispositions concernant la propriété des pâturages sont floues.</p>
<p>SÉNÉGAL Loi foncière N° 64-46, 1964 Loi N° 76-66, 1976 Code des collectivités locales, 1996 Loi Agro-Pastorale, 2004</p>	<p>MITIGÉ À NÉGATIF : Toute terre non enregistrée appartient à l'État. Des distinctions s'opèrent entre les zones urbaines, les zones classées, les fronts pionniers et les zones de terroir. Cette dernière catégorie (environ 58% de la superficie foncière totale) correspond à des zones occupées et utilisées, sur lesquelles les villageois disposent de droits d'accès attribués par le conseil rural. Bien que les pouvoirs des conseils ruraux aient été réduits en 1996, cela a exacerbé la centralisation au lieu d'encourager la dévolution aux communautés. La loi de 2004 a été suspendue le temps que la Commission de réforme foncière (créée en 2006) réfléchisse à de nouvelles politiques.</p>	<p>NÉGATIF : L'accent est fortement mis sur les droits dérivés d'une utilisation prouvée de la terre (cultures, maisons). Le gouvernement ou les conseils ont facilement réalloués les biens communs au bénéfice des investisseurs, de l'expansion urbaine et de la privatisation individuelle. Certaines forêts locales ont été perdues. La Loi de 2004 promeut l'agriculture commerciale et reconnaît également l'usage pastoral comme une utilisation productive. Toutefois, elle n'est pas en vigueur.</p>

<p>SIERRA LEONE Loi sur l'administration locale, 2004 Politique foncière nationale, 2005</p>	<p>MITIGÉ : Il existe des contradictions au sein des anciennes lois foncières toujours en vigueur. La Loi sur l'administration locale promulguée en 2004, prévoit que les titres délivrés pour les terres non titrées reviennent aux chefs de village et de famille. Cette disposition fait écho à la Politique foncière nationale de 2005 qui projette de reconnaître les titres allodiaux (« titre premier », primary title) sur les terres communautaires (ou chefferies). Mais il y a de grandes chances que ceux-ci soient conférés aux chefs. Cette politique s'efforce également d'accorder des droits de pleine propriété coutumière et des intérêts moindres, y compris des baux coutumiers et des contrats de métayage (similaire au Ghana). On s'attend à ce que les chefs de village s'emparent de ces derniers, mais on s'attend aussi à ce qu'ils ne reçoivent légalement que des droits fiduciaires, avec toutefois des pouvoirs qui leur permettront de rendre légales les allocations qu'ils réaliseront.</p>	<p>MITIGÉ : La loi foncière actuelle accorde un caractère strictement permissif à l'occupation coutumière, et les propositions ne permettent pas aux communautés de posséder la terre directement. Il est plutôt question de faire en sorte que la terre communale (terre "communautaire" ou de la "chefferie") soit une catégorie foncière distincte, aux côtés des terres publiques de l'État, des terres privées (pleine propriété statutaire) et des terres familiales (une autre forme coutumière). Cela serait satisfaisant s'il n'y avait pas de fortes chances pour que les chefs de village (plutôt que les membres de la communauté) s'arrogent la propriété légale des biens communs et disposent de ces terres plus ou moins à leur gré, créant des injustices liées à la recherche de rentes personnelles. Le Ghana possède déjà une longue expérience dans ce domaine.</p>
<p>SOUDAN (Nord du Soudan seulement) Constitution nationale intérimaire, 2005 Loi sur les transactions civiles, 1984</p>	<p>NÉGATIF : La Loi sur les transactions civiles de 1984 continue de n'accorder qu'un caractère permissif à l'occupation des terres coutumières sur les terres domaniales. Toutefois, certains droits coutumiers d'usage, particulièrement l'implantation et l'agriculture, doivent être respectés (articles 559-570). La Constitution de 2005 s'est engagée à s'attaquer progressivement à la question des droits coutumiers et à restituer les terres injustement saisies entre 1967 et 2005. Cependant, aucune action n'a été engagée depuis, et aucune n'est prévue. Les tentatives réalisées par les États du Sud-Kordofan et du Nil Bleu d'introduire des systèmes décentralisés, afin que les droits fonciers coutumiers soient respectés et enregistrés, ont été rejetées.</p>	<p>NÉGATIF : La plupart des terres du Soudan sont, par tradition, détenues et utilisées à titre collectif. Toutefois, le gouvernement continue de céder librement des millions de feddan (acres) à des investisseurs et des particuliers. Cet échec a été l'un des déclencheurs majeurs des troubles civils armés et de la possible réactivation de la guerre civile dans les États du Sud-Kordofan, du Nil Bleu et du Darfour.</p>

<p>SUD SOUDAN Constitution Intérimaire, 2005 Projet de Constitution, 2011 Loi foncière, 2009 Projet de politique foncière, 2011</p>	<p>POSITIF : La(es) constitution(s) et la nouvelle loi foncière soutiennent les droits fonciers coutumiers, qu'ils soient enregistrés ou non, "avec la même validité juridique que les droits de pleine propriété ou les droits au bail, acquis grâce à l'attribution, l'enregistrement ou la transaction statutaire (Section 8 (6)). Ces droits peuvent être maintenus à perpétuité. La constitution prévoit également qu'une personne ou une communauté puissent recevoir des droits d'occupation et d'usage dérivés enregistrables (Section 17), tel que cela s'appliquerait dans le cas d'éleveurs utilisant une terre locale possédant un propriétaire. La loi foncière prévoit des Conseils fonciers de « circonscription » (payam) pour superviser les autorités traditionnelles, bien que cette mesure ne soit pas appliquée. Elle prévoit aussi une catégorie de terres communautaires qui regrouperait toutes les terres détenues de façon coutumière. La contrainte majeure est l'absence de création des institutions locales requises pour protéger et administrer les intérêts coutumiers. Peu de soudanais vivant dans des endroits reculés connaissent leurs nouveaux droits.</p>	<p>POSITIF : Les forêts, pâturages et lieux de pèlerinage communautaires, etc., bénéficient d'une entière protection juridique. Ils peuvent être enregistrés (Section 11 de la Loi foncière), mais sont quand même protégés en l'absence d'un tel enregistrement. Une communauté, un clan, une famille, une association communautaire ou un dirigeant traditionnel (Section 58) peuvent détenir un droit légal sur des terres communales. Une communauté peut émettre des baux pour une durée de jusqu'à 99 ans sur les terres communautaires de plus de 250 feddan (acres), avec l'approbation du Conseil foncier (payam), de l'Autorité foncière du comté, et du Ministère des Terres (Section 15). Aucun conseil n'étant en place, des baux sont émis par l'État aux investisseurs sur les conseils de l'Autorité de l'investissement, et après une consultation minimale. Il n'existe également aucune obligation juridique exigeant l'obtention d'un consentement préalable, libre et éclairé avant que l'État ne délimite une zone d'investissement. Toutefois, les communautés doivent être indemnisées (Section 63).</p>
<p>TANZANIE (Continental) Loi foncière, 1999 Loi sur les terres villageoises, 1999 Loi sur l'aménagement du territoire, 2007 Loi forestière, 2002</p>	<p>POSITIF : Les lois foncières reconnaissent les droits coutumiers comme ayant une validité et des effets juridiques équivalents aux droits acquis grâce à une concession de l'État ou l'achat d'un terrain à ce dernier. En pratique, les droits coutumiers sont plus solides car ils sont détenus et enregistrables "à perpétuité", alors que les droits statutaires ont une durée limitée. Près de 70% de la superficie foncière est constituée de « terres villageoises » sur lesquelles s'applique la Loi foncière villageoise. Chaque village est actuellement en train de définir sa zone foncière villageoise. Une fois enregistrée, l'autorité villageoise élue devient le contrôleur et administrateur légal de ces terres. Ce dernier a le droit de créer son propre registre foncier villageois, d'enregistrer les zones détenues collectivement et de délivrer des titres de droits d'occupation coutumiers pour les parcelles résidentielles et les exploitations. Les communautés peuvent délivrer, sous certaines conditions, des baux coutumiers à des personnes étrangères au village. Toutefois, le village doit alors devenir leur résidence principale. Les lois foncières et forestières permettent également aux communautés d'être les propriétaires de parcs nationaux et de réserves.</p>	<p>POSITIF : Chaque communauté villageoise se doit d'identifier et d'enregistrer les terres communales comme propriété communautaire au sein de son registre foncier villageois, avant d'accorder aux familles ou aux individus un titre sur les terres résiduelles (Loi sur les terres villageoises, Section 12). A ce jour, un nombre limité de tels registres a été créé. Aussi, en pratique, le gouvernement persuade régulièrement les villages de céder à l'État les biens communs « inutilisés » ou « restants », afin qu'ils soient réattribués par le Centre d'investissement de la Tanzanie et loués à des investisseurs étrangers pour 99 ans. La Loi forestière de 2002 a joué un rôle clé en permettant à plus de 12,000 communautés villageoises d'obtenir plus facilement le contrôle intégral des forêts/terres boisées (ou de celles qui pourraient le devenir) au sein des zones foncières communautaires. Plusieurs millions d'hectares de forêts et de terres boisées relèvent de ce statut.</p>

<p>TCHAD 3 lois foncières, 1967 Loi N° 7, 2002</p>	<p>NÉGATIF : Les changements concernant les lois foncières ont été minimes depuis 1967. Les terres non titrées appartiennent à l'État. Une loi de 2001 a créé une commission d'enquête (« Observatoire »), qui pourrait fournir de nouveaux conseils stratégiques mais, au vu du long délai écoulé, il semble qu'il s'agisse d'une concession symbolique destinée à apaiser les demandes publiques.</p>	<p>NÉGATIF : Les communautés peuvent administrer les pâturages communs mais ne peuvent pas en être les propriétaires (Loi 7, 2002). L'accès et le contrôle demeurent largement aux mains des aristocrates.</p>
<p>ZAMBIE Loi foncière, 1995 Projet de politique foncière, 2010</p>	<p>MITIGÉ : 88% de la superficie foncière appartiennent aux terres coutumières. La permission des chefs de village est nécessaire avant toute réattribution. La terre peut être enregistrée sous la forme d'un titre à bail coutumier (Section 8), mais uniquement dans le cas des parcelles individuelles pour la résidence ou à l'agriculture. L'État détient des compétences fortes sur les terres coutumières, tout comme les chefs, et continue de louer les terres non cultivées (biens communs) à des propriétaires non coutumiers. Les droits non enregistrés n'égalent pas les titres enregistrés que ce soit en termes de validité ou d'effets juridiques.</p>	<p>NÉGATIF : Aucune disposition claire ne permet l'enregistrement des biens communs en tant que propriété collective. Ils sont vulnérables aux pratiques de spoliation pouvant survenir sur recommandation de l'État, ou à sa demande, ou par l'intermédiaire des permis octroyés par les chefs et qui ne requièrent pas le consensus de la communauté. Le projet de politique foncière n'opère pas de changement substantiel, et est contesté par des groupes locaux.</p>
<p>ZIMBABWE Loi sur les terres communales, 1982</p>	<p>NÉGATIF : Pour la Loi de 1982, les droits coutumiers se résument uniquement à une occupation et utilisation autorisés (par l'Etat). La propriété revient directement au Président, qui détient d'importants pouvoirs légaux pour réallouer n'importe quelle partie de ces terres, à son gré, et par l'intermédiaire des Conseils de district locaux. Le Projet de politique foncière de 1998 prévoyait l'exercice de la tenure coutumière en tant que régime de propriété administré à l'échelon villageois, mais ce projet n'a jamais été approuvé ou adopté. Le centre d'intérêt des réformes de tenure s'est depuis limité à la restitution des exploitations de fermiers blancs à des individus et groupes de fermiers noirs. Cette mesure a connu un succès considérable mais soulève toutefois d'importantes questions quant à l'identité des bénéficiaires. La sécurité de la tenure de ces bénéficiaires est également limitée.</p>	<p>NÉGATIF : Il n'existe aucune disposition visant à reconnaître les propriétés collectives. Leur conversion en location à bail est la seule voie viable. En pratique, il n'est pas aisé de soustraire les biens communs de l'autorité des conseils locaux ou du secteur coutumier.</p>

4. Quels pays soutiennent le plus les droits forestiers coutumiers?

Le Tableau 1 illustre les différences entre pays concernant leurs politiques et législations relatives aux droits coutumiers. Une minorité de lois foncières nationales (8 ou 9, soit environ 25% des 35 pays examinés) est jugée comme globalement positive au regard de la gestion des droits coutumiers. D'un point

de vue juridique, les cas les plus positifs sont l'Ouganda, la Tanzanie, le Burkina Faso et le Sud Soudan. Toutefois, même dans le cas de ces pays, des lacunes juridiques existent, notamment concernant l'application et l'exercice de la loi. Entre 11 et 13 pays additionnels (environ 37%) affichent des résultats mitigés – c'est-à-dire, qui ne sont ni bons ni mauvais. Trois raisons principales expliquent cette ambivalence.

- a. Il se peut que la loi prévoit désormais la protection des droits coutumiers, mais que cette protection ne s'applique légalement qu'aux terres *occupées et utilisées* et, en réalité, aux propriétés familiales. Aussi, la majorité des ressources foncières coutumières (les forêts, les pâturages, les marais et les autres terres traditionnellement détenues de manière collective) demeurent sans protection.
- b. Il se peut que les droits coutumiers soient protégés mais seulement dans le cas où ils ont fait l'objet d'un processus officiel de *constatation, d'enregistrement et de délivrance de titres* dans le cadre du système non coutumier. Ils sont donc en réalité retirés du secteur coutumier.
- c. De nouvelles politiques sont en train d'être formulées et certaines indications suggèrent que des améliorations positives *pourraient* être faites.

De plus, entre 13 et 16 États (jusqu'à 46%) n'ont pas modifié leurs législations afin de reconnaître que les intérêts coutumiers ont valeur de droits de propriété réelle ou continuent de nier dans leurs nouvelles législations foncières le fait que ces droits sont plus que de simples droits permissifs d'occupation sur les terres nationales ou du gouvernement. Dans de tels cas, les droits coutumiers sur les terres non cultivées sont, une fois de plus, particulièrement malmenés.

Toutefois, le fait que neuf pays soutiennent désormais les droits fonciers coutumiers suggère une lente amélioration. Au sein de ce groupe, la **Tanzanie** remplit la plupart des critères énoncés précédemment – critères qui démontrent un respect justiciable des droits coutumiers. Plusieurs facteurs expliquent que la Tanzanie sorte du lot :

- a. Ses lois foncières permettent aux propriétaires coutumiers d'enregistrer leurs droits « en l'état » et protègent ces derniers même s'ils demeurent non enregistrés.
- b. Ces droits s'appliquent à toutes les catégories de propriété au sein de la communauté, qu'il s'agisse d'un magasin, d'une maison, d'une ferme familiale, d'une forêt, de pâturages, marais ou points d'eau communautaires, ou simplement d'un lopin de terre disponible au sein du domaine foncier villageois.
- c. Grâce à la création du solide concept de zone foncière communautaire (« domaine foncier villageois » ou VLA en anglais), chacune des plus de 12,000 communautés rurales du pays peut sécuriser l'ensemble de ses ressources de façon relativement rapide. Pour cela, la communauté doit se mettre d'accord et cartographier la limite extérieure de son domaine avec les villages voisins, et faire enregistrer ce VLA au niveau du district. La loi coutumière (telle que définie par les autorités villageoises élues) s'applique au sein de ces zones.
- d. Une disposition de longue date permet aux villages tanzaniens d'élire leurs propres autorités (« Conseils villageois »). Ces organes démocratiques – soumis à l'autorité ultime de leur communauté – sont les administrateurs légaux de toutes les affaires foncières au sein du VLA. Ils peuvent élaborer des règlements concernant la tenure foncière et l'usage des sols que les tribunaux doivent faire respecter. Ils contrôlent également la délivrance des titres fonciers grâce aux registres fonciers villageois. En d'autres termes, seule la communauté est habilitée à décider qui peut obtenir un titre et pour quels motifs, selon les directives prévues par la loi. Les organes, à l'échelon national, régional et des districts, n'ont pas d'autorité mais assurent toutefois un rôle de consultation et de surveillance des décisions et des opérations menées par les administrateurs du foncier villageois. Cependant, la loi prévoit également la présence d'un minimum de 100 villageois pour valider les décisions de l'autorité villageoise.
- e. Les propriétés collectives bénéficient d'une protection spéciale. Aucune communauté ne peut procéder à l'émission de titres sur des terres

individuelles ou familiales sans que la communauté ne se soit mise d'accord sur les ressources qui sont légitimement communales, c'est-à-dire, qui appartiennent à tous les membres de la communauté. La description de ces ressources communes doit être consignée dans le registre foncier villageois.

- f. Les droits fonciers coutumiers, qu'ils soient enregistrés ou non, ont le même poids et les mêmes effets juridiques que les droits obtenus grâce à un achat ou une concession d'origine législative (*statutory grant*).
- g. Les communautés peuvent demander à ce que la tenure de forêts classées ou de réserves fauniques (parcs et réserves) leur soit restituée, bien qu'aucune communauté n'ait entamé de telles démarches à ce jour.
- h. Dans la mesure où les droits coutumiers sont reconnus comme des droits de pleine propriété privée (qu'ils appartiennent à des individus ou des communautés), lorsque l'État cherche à obtenir ces terres à d'autres fins, il doit les acheter à la communauté au prix du marché et indemniser cette dernière pour toute autre perte occasionnée par cet achat. Cela décourage fortement toute appropriation obstinée sans raison valable.

Plusieurs autres pays ont amélioré les dispositions concernant l'administration communautaire des questions foncières mais faillent dans d'autres domaines. Le **Bénin**, par exemple, n'a pas réussi à donner aux droits coutumiers un statut et un poids juridiques complètement équivalents à ceux dont bénéficie la propriété régie par des titres statutaires. Le **Sud Soudan** connaît également des ratés, dans la mesure où sa nouvelle Loi foncière de 2009, par ailleurs globalement excellente, ne bénéficie pas du soutien institutionnel local nécessaire à sa mise en œuvre. De plus, la loi n'exige pas l'obtention du consentement local, lorsque l'État saisit des terres pour ses objectifs propres. Au

Mozambique, le soutien proclamé de l'État aux droits coutumiers est atténué par l'absence d'une administration foncière décentralisée et démocratique ou d'une délimitation systématique des terres communautaires, biens communs inclus. Sans cela, les communautés sont mal équipées pour répondre aux investisseurs qui leur réclament la cession de leurs terres à des fins commerciales. Ces derniers tendent à obtenir facilement une autorisation en s'entretenant avec des représentants souvent autoproclamés.

C'est au Ghana, au Botswana et au Libéria que la reconnaissance des droits coutumiers en tant que droits de propriété est la plus ancienne. Toutefois, ces pays échouent de plusieurs façons à appliquer une telle reconnaissance. Le **Ghana** a pendant longtemps autorisé les chefs de village à s'arroger les principaux droits (*primary rights*) sur toutes les terres, et a finalement entériné cet état de fait dans la Loi constitutionnelle de 1992. Le soutien du **Libéria** aux droits coutumiers demeure ambivalent, tant d'un point de vue politique que juridique, et le pays ne les applique que mollement. Le nouveau gouvernement postindépendance du **Botswana** a été la seule administration à ne pas incorporer la propriété coutumière (les « terres tribales » Tswana) au domaine de l'État, mais il n'est pas allé jusqu'à reconnaître les droits coutumiers des non-Tswanas, de telle sorte que les chasseurs-cueilleurs San sont devenus les locataires de l'État sur un tiers du pays jusqu'en 1978.

L'Ouganda mérite une mention spéciale pour avoir éliminé dans sa Constitution de 1995 la pratique – héritée du colonialisme – consistant à octroyer la « propriété éminente » (*root title*) aux gouvernements et aux présidents – pratique dont on aura usé et abusé. En Ouganda, la propriété foncière et les droits à la terre sont régis par l'un des trois systèmes suivants: la tenure coutumière, la tenure de location à bail ou la tenure *mailo*.

Toutefois, la législation foncière ougandaise ne contient *aucune* disposition permettant aux communautés d'être les propriétaires directs des forêts

ou d'autres zones écologiquement importantes. L'Etat ougandais se réservant cette possibilité à lui-même ou aux autorités locales. La législation ne prévoit pas non plus la création d'autorités villageoises disposant de pouvoirs fonciers légaux, limitant de fait les actions visant à sécuriser les droits coutumiers, et a échoué à éliminer la location à bail institutionnalisée associée à la tenure *mailo* – bien qu'un amendement de la législation foncière en 2010 protège désormais les locataires de l'éviction. La nouvelle Politique foncière ougandaise de 2011 projette de remédier à la majeure partie de ces lacunes.

5. De quelles façons la propriété collective est-elle restreinte?

Les restrictions à la protection des propriétés collectives sont examinées ci-dessus. Toutefois, des contraintes beaucoup plus sévères existent au sein des 27 législations nationales qualifiées précédemment de « négatives » ou « mitigées », dépendamment de la nature de leur soutien aux droits collectifs.

Plusieurs de ces lois ne reconnaissent pas le fait que les terres non cultivées puissent être détenues par une autre entité que l'État ou le gouvernement en place. Plusieurs s'accordent sur le fait que ces ressources relèvent des droits coutumiers, mais considèrent ces droits comme n'étant rien de plus que des droits d'accès autorisés – un accès par ailleurs limité là où existent des aires protégées. Au **Botswana** et en **Namibie**, par exemple, les organisations de district peuvent posséder ces terres en fiducie pour les communautés locales, mais peuvent aussi les céder à des individus ou à des investisseurs. Les communautés retrouvent ainsi souvent leurs propres pâturages interdits à leur accès. De même, en Éthiopie, à **Madagascar** et au **Sénégal**, la facilité avec laquelle les gouvernements allouent les biens communs locaux à des particuliers et à des entreprises privées témoignent du moindre soutien dont bénéficient ces derniers par rapport aux terres cultivées. Les pays du **Bassin du Congo** ont fait preuve d'une grande négligence en ne réformant pas le traitement des droits fonciers

coutumiers, en dépit de certaines promesses faites en ce sens. Toutefois, il se pourrait que certains États du Bassin du Congo, ainsi que la Gambie, le Kenya, le Nigéria, la Sierra Leone, le Sénégal et le Libéria, offrent finalement aux communautés le même degré de protection juridique pour la propriété collective des forêts et pâturages que pour la propriété des maisons et exploitations. Dans ces pays, les commissions chargées d'élaborer les politiques foncières sont encore en train de siéger, ou les lois sont en cours de formulation.

6. Les implications pour la tenure forestière

Les forêts naturelles couvrent environ 478 millions d'hectares en Afrique subsaharienne (y compris le Soudan). Presque toutes ces terres appartiennent légalement à l'État. Il est probable que la propriété communautaire des *forêts non réservées* ne sera systématiquement reconnue qu'au **Bénin**, au **Burkina Faso**, au **Ghana**, au **Mozambique**, en **Afrique du Sud**, au **Sud Soudan**, en **Tanzanie** et en **Ouganda**. La superficie forestière totale de ces pays est d'environ 160 millions d'hectares (dont quelques 60 millions appartiennent au Sud Soudan). A cela il faut soustraire environ 40 à 50 millions d'hectares désignés comme aires protégées (réserves forestières et parcs).

Par conséquent, environ 110 millions d'hectares *pourraient* être reconnus comme la propriété collective des communautés, soit près d'un quart de la ressource totale. Il ne s'agit là que d'une estimation, dans la mesure où même ce groupe de pays – qui affiche les meilleures législations foncières – exige des communautés qu'elles délimitent les forêts (et souvent qu'elles les fassent constater et déclarer ou en obtiennent un classement plus officiel), afin que ces dernières soient clairement reconnues comme leur propriété privée communautaire. Très peu de forêts naturelles (c'est-à-dire moins de cinq millions d'hectares en Afrique subsaharienne) sont enregistrées de façon indiscutable comme la propriété d'une communauté, telle que sous la forme de réserves forestières communautaires enregistrées. La plupart des

propriétaires forestiers coutumiers ne bénéficient pas d'une telle reconnaissance.

La probabilité pour que les trois quarts des forêts africaines restantes soient cédés aux communautés est mince. Au mieux, les communautés rurales pourraient progressivement acquérir des droits plus importants pour *administrer* les forêts. Mais il y a de fortes chances pour que cela soit seulement en tant que partenaires secondaires aux côtés des agences gouvernementales. Une grande partie des forêts, particulièrement dans le Bassin du Congo et en Afrique de l'Ouest, est déjà cédée en concessions à des opérateurs privés, dont les termes s'étendent sur plusieurs décennies et sont renouvelables. Pendant ce temps, comme nous le savons, de larges étendues de forêt sont dégradées ou tout simplement

perdues. Les taux de perte n'ont pas décliné de façon significative en Afrique depuis que la FAO a commencé à collecter des données chiffrées. De nombreuses communautés sont de ceux qui pensent que cette situation ne changera pas, du moins tant que leur propriété coutumière sur les forêts n'est pas mieux représentée au sein des régimes de régulation et de gestion.

Notes de fin de texte

¹ Le contenu de ce tableau s'appuie sur une étude personnelle des lois citées, ainsi que sur plus d'une centaine de documents qui ne sont pas listés ici en raison de leur grand nombre.

² Les constitutions et les lois forestières ne sont mentionnées dans ce tableau que lorsqu'elles ont un impact direct sur la tenure coutumière.

L'Initiative pour les Droits et Ressources (RRI) est une coalition stratégique composée d'organisations internationales, régionales et communautaires engagées dans le développement, la recherche et la conservation afin de promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers au niveau mondial.

La mission de l'Initiative pour les Droits et Ressources est de soutenir la lutte des communautés locales et des peuples autochtones contre la pauvreté et la marginalisation, en encourageant une vaste mobilisation et des actions à l'échelle mondiale en faveur de réformes politiques, juridiques et des marchés qui garantissent aux populations le droit de posséder, de contrôler et de tirer profit des ressources naturelles, en particulier la terre et les forêts. RRI est coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

Cette publication a été possible grâce au soutien de la Fondation Ford, le Ministère des Affaires Etrangères de la Finlande, l'Agence Norvégienne de Coopération pour le Développement, Agence Suédoise de coopération internationale au développement, l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, et le Département du Royaume Uni pour le Développement International. Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par les agences qui ont généreusement soutenu ce travail, pas plus que par les Partenaires de la coalition RRI.



La Course Mondiale au Foncier : Quelles Implications Pour les Droits Fonciers Coutumiers ?

Les Droits aux Ressources en crise : État des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique – Essai # 5 sur 5

Dossier sur l'État des Lieux de la Tenure Coutumière en Afrique

JANVIER | 2012

Liz Alden Wily*

1. *La Tenure Foncière Coutumière Dans un Monde Moderne*
2. *Mise en Perspective des Politiques Foncières du 20^{ème} Siècle*
3. *Réformes Foncières en Afrique : Une Nouvelle Évaluation*
4. *Le Statut des Droits Fonciers Coutumiers en Afrique Aujourd'hui*
5. **La Course Mondiale au Foncier : Quelles Implications Pour les Droits Coutumiers ?**

Les autres essais de cette série examinent l'histoire et le statut actuel des droits fonciers coutumiers en Afrique. Il s'agit là de droits dont jouit plus d'un demi-milliard de personnes en Afrique subsaharienne, la plupart d'entre elles (75%) pouvant être qualifiées de pauvres¹. Les droits coutumiers s'exercent sur des terres qui sont reconnues localement comme appartenant à la juridiction d'une communauté. Ils sont acquis, définis et maintenus par les communautés rurales contemporaines pour répondre aux circonstances actuelles, mais sont façonnés par des pratiques (« coutumes ») qui peuvent être très anciennes (« traditions »). Les coutumes englobent généralement le droit d'accès des membres de la communauté à la terre pour pratiquer l'agriculture et partager les ressources restantes ne provenant pas des exploitations, telles que les forêts, les pâturages, les marais, les étangs et les ruisseaux.

Après un siècle de croissance démographique, de transformation capitaliste et d'évolution des politiques en faveur de l'agriculture industrielle, l'Afrique se caractérise aujourd'hui par la taille inégale de ses exploitations, une pénurie des terres rurales en hausse et une compétition croissante entre les générations et les classes sociales pour l'accès à la terre. Les biens communs non cultivés se raréfient à mesure que les cultures et les villes s'étendent. Ces terres sont régulièrement confisquées par les familles plus riches et possédant des connexions politiques, notamment les chefs de village. Les relations de classe en milieu rural s'appuient sur les inégalités historiques (y

compris les inégalités issues des relations précoloniales) et participent à la création d'un système de classes florissant basé sur l'éducation et la richesse.

Néanmoins, en 2011, les ressources théoriquement à la disposition du secteur coutumier en Afrique subsaharienne sont immenses. Les villes et les agglomérations recouvrent seulement une toute petite superficie – environ trois millions d'hectares. En dehors du Sud de l'Afrique, les droits fonciers formels sont limités (ils couvrent entre 1 et 10% de la superficie foncière dans la plupart des États, à l'exception de l'Ouganda et du Kenya)².

Alors que les terres forestières et fauniques ayant le plus de valeur ont été retirées du secteur coutumier et placées sous la protection légale de l'État, les aires protégées ne représentent toujours que 300 millions d'hectares. Environ 1,4 milliard d'hectares de terre est donc toujours disponible en dehors des aires protégées. Ces terres sont principalement classées, par la législation, comme relevant du domaine de l'État (ou du gouvernement), ou sous le statut de terres sans maître détenues en fiducie par les gouvernements. Le secteur coutumier s'inscrit largement dans cette catégorisation. Une très petite partie de celui-ci (environ 200 millions d'hectares) est cultivée de façon permanente. On estime qu'un pourcentage significatif des terres restantes a un potentiel pour l'agriculture pluviale, bien qu'elles soient souvent déjà activement utilisées sous la forme de forêts, de pâturages et de marais³.

RRI PARTNERS



* Liz Alden Wily est une spécialiste internationale des régimes fonciers et un membre de l'Initiative pour les Droits et Ressources.

La principale inquiétude ici tient au fait que, selon les lois coutumières/régimes de tenure africains, une grande partie de ce 1,4 milliard d'hectares n'est pas légitimement la propriété de l'État mais, plutôt, la terre de communautés rurales individuelles, organisées traditionnellement en domaines plus ou moins distincts (« zones foncières communautaires »). En dehors des zones densément peuplées où il ne reste plus aucune terre non cultivée, un domaine communautaire typique se compose de lieux d'habitation et d'exploitations entourés essentiellement de terres qui, selon la tradition, constituent le patrimoine commun de tous les membres de la communauté. Les forêts, les pâturages et/ou les marais peuvent prédominer dans ces zones. Il arrive que l'accès à certaines de ces zones, ou à certaines ressources au sein de celles-ci, soit, selon la coutume, partagé avec des villages ou clans voisins. Des droits d'accès saisonniers détenus par les éleveurs nomades peuvent également s'appliquer. Toutefois, le propriétaire/administrateur fondateur de ces terres est habituellement une communauté identifiable. En dehors de quelques exceptions, il n'existe donc aucune terre « sans maître » en Afrique subsaharienne. Chaque recoin de chaque État appartient à un propriétaire coutumier. La mesure avec laquelle cette tenure est prise en compte et respectée au sein des législations nationales modernes est au cœur des enjeux discutés ici en lien avec l'essor d'une course au foncier sur le continent.

LA CRISE DES MARCHÉS INTERNATIONAUX ET DU CAPITALISME CONSTITUE LE MOTEUR DE LA COURSE MONDIALE AU FONCIER.

1. En quoi consiste cette course mondiale à la terre?

Le concept de « course mondiale à la terre » fait référence à la brusque augmentation des larges acquisitions foncières Nord-Sud depuis l'an 2000, et plus particulièrement depuis 2007⁴. Le terme « Nord » signifie économies développées, exceptionnellement riches ou

industrielles, et inclut maintenant les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) et les États du Moyen-Orient. Le terme « Sud » englobe les économies agraires majoritairement pauvres de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine.

La ruée vers la terre a été déclenchée par les crises pétrolières et alimentaires de 2007 et 2008. La volonté politique, notamment de l'Union Européenne, de remplacer une partie de la consommation pétrolière par des biocarburants, a provoqué une ruée des entreprises vers les terres pour développer la culture industrielle du jatropha, de la canne à sucre et, tout particulièrement, du palmier à huile. La menace d'une pénurie des céréales et des protéines animales a conduit certains pays du Nord à rechercher des moyens d'accroître la disponibilité de denrées agricoles que leurs propres secteurs de production n'étaient pas en mesure de fournir. Cela a coïncidé avec, d'une part, la détermination des États du Moyen-Orient à obtenir des ressources en eau pour réduire les énormes coûts de la production végétale dans leurs pays et, d'autre part, l'instabilité du marché international des denrées alimentaires. Cela a également coïncidé avec le désir des BRIC de sécuriser, à l'étranger, des droits sur des zones riches en pétrole, minerais, bois d'œuvre et autres ressources nécessaires à leurs économies en plein essor. La crise financière de 2009 a exacerbé cette course au foncier, en rendant disponibles d'importants capitaux retirés des secteurs défailants, et contribuant énormément aux enjeux spéculatifs de l'acquisition foncière à bas coûts.

La rapidité et l'envergure de cette tendance témoignent clairement d'une course à la terre. Le développement régulier des cultures, de l'élevage de bétail et des grandes entreprises n'est pas un fait nouveau dans les pays en développement, mais celui-ci est demeuré assez limité en Afrique, jusqu'à la hausse actuelle⁵. Les chiffres les plus récents suggèrent que les transactions conclues, ou en cours de négociation, entre 2005 et septembre 2011 pourraient être beaucoup plus élevées que ce qui a été rapporté en 2009 et 2010⁶.

Ces chiffres confirment également une tendance observée dès le début, à savoir que les deux-tiers des

terres acquises se situent en Afrique. La forte (pour ne pas dire uniforme) orientation « Nord-Sud » et la participation importante de gouvernements et d'entreprises publiques en tant qu'acheteurs évoquent l'appellation courante de « nouveau colonialisme ». La prédominance de l'Afrique subsaharienne en tant que pourvoyeur de terres porte également certains à croire à une nouvelle « ruée vers l'Afrique ».

Il y a une part de vérité dans tout cela. Au cours du siècle dernier, les populations africaines ont subi une spoliation massive de leurs terres en lien avec la domination étrangère⁷. Celle-ci s'est déroulée par l'intermédiaire de politiques nationales, ainsi qu'à la suite de la croissance démographique, de la modification de la répartition du peuplement et de la transformation sociale. L'accélération des pertes foncières s'est produite après 1890, avec l'établissement légal de colonies européennes en Afrique ; après 1920 et après 1945, avec l'essor des plantations à l'issue des deux guerres mondiales ; et au cours des années 1970 et 1980, avec l'appropriation de grandes étendues foncières par des Africains, lorsque les gouvernements indépendants distribuèrent de vastes zones de terres autochtones sous leur contrôle aux élites fidèles⁸. Un trait commun entre ces développements et la course actuelle à la terre est que, dans les deux cas, les communautés rurales ordinaires ont perdu leurs terres de façon largement involontaire. De plus, comme c'était le cas dans le cadre du colonialisme, l'objectif de la course actuelle au foncier n'est souvent pas de commercialiser ouvertement les denrées agricoles produites, mais de les acheminer vers le pays investisseur, en contournant les marchés – illustrant le manque de confiance dans les marchés internationaux des matières premières ou l'échec de ces derniers. De même, l'acquisition foncière spéculative (« profiteuse » comme on l'appelait alors) était tout aussi courante entre 1880-1900 qu'elle l'est aujourd'hui, une proportion inconnue d'acquéreurs fonciers coloniaux agissant ainsi non pas dans le but de produire des denrées, mais de vendre la terre en réalisant un profit substantiel.

Par ailleurs, la course actuelle à la terre ne pourrait exister sans les encouragements de gouvernements-

hôtes assoiffés d'investissements et qui, comme nous le montrons ci-dessous, favorisent l'essor d'un tel phénomène.

Des milliers de pages d'analyse des politiques ont été écrites par des universitaires, des journalistes et des agences internationales sur la question de la ruée actuelle vers la terre (ou, comme on la désigne souvent, « l'accapement des terres ») avec souvent peu de données. Des études de terrain factuelles et une vérification dans les pays sont donc essentielles⁹. En se basant sur de telles études, on peut identifier les caractéristiques générales suivantes de cette ruée vers le foncier :

- a. La plupart des transactions foncières à grande échelle ne correspondent pas à des achats purs et simples, mais à des locations à bail. Étant donné que la plupart des baux sont renouvelables, et que nombre d'entre eux s'étendent déjà sur des périodes de 50 à 99 ans, la distinction est discutable¹⁰. Là où les zones communautaires sont touchées, les baux accapent les terres communautaires pendant cinq générations, voire probablement plus.
- b. On ignore pendant combien de temps ces arrangements fonciers de grande ampleur vont continuer. Des données à paraître prochainement semblent suggérer un affaiblissement progressif de cette tendance¹¹. Cependant, cela pourrait tenir au fait que les gouvernements font en sorte que les transactions deviennent plus (plutôt que moins) secrètes.
- c. Il est difficile de dire de façon catégorique quels sont les pays où le plus de baux sont signés et où le plus d'hectares sont concernés. Cela tient au fait que, pour beaucoup de pays, les données sont très incomplètes, notamment en Afrique. C'est dans les États du Bassin du Congo que l'information est la moins disponible. En tenant compte de ces réserves, il y a des chances que les données publiées par le passé concernant les plus grands États-bailleurs de

terre se confirment de façon disparate¹². Il est presque certain que l'Indonésie, le Brésil, l'Éthiopie et le Soudan demeureront parmi les États-bailleurs de premier plan.

PARLER DE LA RUÉE VERS LA TERRE EN TANT QUE NOUVEAU COLONIALISME N'EST PAS ENTIÈREMENT DÉPLACÉ.

- d. L'objectif le plus courant sous-tendant l'acquisition de terres est la production de biocarburants, soit (comme le suggèrent des données émergentes) près de deux fois la superficie foncière acquise pour la production de cultures vivrières ou pour le bétail¹³. Les nouvelles concessions destinées à l'exploitation pétrolière, minière et de bois d'œuvre et à planter des arbres ou s'emparer de zones boisées pour obtenir des crédits de carbone, sont moins nombreuses mais pourraient couvrir une superficie similaire.
- e. Au premier rang des vendeurs (ou bailleurs) de terre à des investisseurs figurent, de loin, les gouvernements. Les ventes émanant du secteur privé sont peu nombreuses. Cela tient au fait que la majorité des terres dans les pays-bailleurs est détenue ou contrôlée par les gouvernements, les intérêts fonciers coutumiers/autochtones n'étant pas reconnus comme de la propriété¹⁴. Autrement dit, les gouvernements, particulièrement en Afrique, disposent légalement de ressources foncières très étendues.
- f. Les affirmations des gouvernements, selon lesquelles ils ne louent que des "terres vacantes et inexploitées" ou des "terres marginales", ne se confirment pas dans la pratique. De nombreux domaines loués sont fertiles, accessibles aux routes et aux marchés et utilisés activement par les communautés locales¹⁵. De plus, toutes ces terres sont détenues selon des normes coutumières.
- g. De nombreux acheteurs de terre (ou preneurs à bail) sont également des gouvernements, ou des agences et des entreprises sponsorisées par le gouvernement. Cela pourrait entraver d'autant plus l'annulation des ententes, dans le cas où l'investisseur ne tiendrait pas ses engagements ou si les projets entrepris venaient à s'avérer dommageables aux populations locales. Cela tient particulièrement au fait que les contrats d'accords fonciers sont imbriqués dans des traités bilatéraux sur l'investissement.
- h. Les réalisations accomplies par les acheteurs, en termes de défrichage des terres et de développement des cultures, sont lentes ou parfois n'ont même pas débuté. Bien qu'il y ait souvent des justifications valables à cette situation, il existe également des inquiétudes quant aux nombreuses terres accaparées pour sécuriser des ressources à long terme ou pour spéculer¹⁶. La présence active de fonds spéculatifs (*hedge funds*), de grandes banques et même de fonds de pension faisant l'acquisition de terres pour des investissements à moyen terme, confirme cette probabilité¹⁷.
- i. La ruée vers la terre est soutenue par le droit commercial international, notamment les traités bilatéraux sur l'investissement et les accords de libre-échange signés entre les gouvernements (en 2009, 2.600 ententes avaient déjà été signées depuis 2005)¹⁸. En plus de garantir l'indemnisation de l'investisseur (en cas d'expropriation ou de rejet du droit d'exporter les biens produits), ces accords apportent aux contrats à venir le soutien du droit commercial international et des services d'arbitrage, qui, comme le montrent certaines études, ont historiquement favorisé les intérêts des investisseurs¹⁹.
- j. Normalement, les transactions prennent la forme de contrats obligatoires, pas simplement l'émission d'actes fonciers. Les contrats obligatoires incluent habituellement des clauses de "stabilisation" qui

empêchent la mise en œuvre de nouvelles mesures réglementaires (ou leur modification) dans le pays hôte, ou exigent des indemnisations de la part de celui-ci. Ces clauses limitent le contrôle des gouvernements-bailleurs, ou les recours dont ils disposent, sur l'utilisation des terres ou même l'échec à mettre en valeur celles-ci²⁰.

- k. La location de terres à grande échelle est également soutenue par les institutions, protocoles, conseils et conditions de prêt internationaux, tels que la Société Financière Internationale (SFI), branche d'investissement du Groupe de la Banque Mondiale. Ce département et d'autres départements de la Banque Mondiale, conjointement avec d'autres organisations internationales, ont activement promu la location de terres orientée par le marché de la part des États pauvres, avec cependant le reproche que cela s'est fait jusqu'à présent au détriment de l'attention due aux droits de l'homme et aux impacts socioéconomiques²¹. Ils ont directement aidé les gouvernements hôtes, d'une part, à rédiger la pléthore de lois promulguée au cours des dix dernières années pour encourager les investissements et, d'autre part, à rationaliser les procédures pour « faire des affaires » (telles que l'obtention de permis). Ils ont également directement aidé les gouvernements à modifier les lois limitant la vente ou la location de la terre aux étrangers (éliminant les dispositions au sein des lois foncières qui fixent des plafonds sur les terres disponibles ou imposent des conditions de développement) et ont appuyé la création de Centres de promotion des investissements destinés à aider les investisseurs à acquérir des terres et à simplifier les procédures pour faire des affaires dans ces pays.
- l. Les communautés rurales n'ont pas bénéficié d'une telle assistance pour protéger leurs droits fonciers d'occupation et d'usage face à l'invasion des investisseurs. Pour commencer, le droit international relatif aux droits de l'Homme est

faible, adopté de façon inégale au sein du droit national et ne protège souvent que les minorités qui se déclarent peuples autochtones²².

- m. Les acquisitions de terre ne sont pas imposées aux pays hôtes. Au contraire, ces dernières sont accueillies favorablement par les gouvernements actuels, persuadés qu'il s'agit là d'une opportunité capitale pour la croissance économique et ayant laissé disparaître leur propre secteur de petits exploitants après des décennies d'investissements dérisoires²³. Les investisseurs sont appâtés avec des conditions extrêmement attractives, y compris l'exonération presque totale des droits de douane à l'importation et à l'exportation, l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée, d'autres exonérations pour la première décennie d'activités, le droit d'importer de la main-d'œuvre étrangère presque librement et l'accès à des prêts à taux d'intérêt réduit de la part des banques étatiques utilisant les nouveaux droits de ces investisseurs en tant que garantie²⁴. De plus, les coûts d'achat ou de location de la terre sont exceptionnellement bas, souvent aux alentours d'un dollar par hectare par année en Afrique. Les bénéfices pour les investisseurs sont si nombreux que l'on doit se demander ce que les gouvernements espèrent gagner en retour. Au-delà des gains personnels probables pour ceux qui facilitent ou signent les contrats, les attentes concernent le transfert de technologies, peut-être le bénéfice et les restes des biens qui ne sont pas exportés, un certain développement des infrastructures et la création d'emplois. Il est trop tôt pour dire si ces bénéfices se matérialiseront. La création d'emplois, elle, n'atteint en tout cas pas les niveaux anticipés²⁵.
- n. Les communautés dans les zones concernées espèrent également des emplois, de la formation et des infrastructures. Les leaders sont connus pour avoir passé des accords ou avoir donné leur consentement sans que les membres de leur communauté ne soient au courant de la transaction.

Plus généralement, les gouvernements sont fortement soutenus par les milieux d'affaires de leurs pays, très désireux d'être les partenaires ou de faciliter les investissements fonciers multinationaux. Les universités locales produisent fréquemment des rapports d'évaluation d'impact sur l'environnement renseignant sur l'aptitude des sols, en étant souvent employées directement par l'investisseur foncier.

LES ÉLITES LOCALES AGISSENT MAIN DANS LA MAIN AVEC LES ÉLITES INTERNATIONALES EN QUÊTE D'UNE RICHESSE BASÉE SUR LA TERRE, ALIMENTANT UNE TENDANCE DIFFICILE À CONTRECARRER.

- o. La ruée vers la terre reflète un changement dans l'équilibre mondial des économies dominantes. Bien que les entreprises européennes, japonaises et américaines soient des locataires de terres actifs, d'autres proviennent de Bahreïn, du Brésil, de Chine, de la Libye, de Malaisie, du Qatar, de l'Afrique du Sud, de la Corée du Sud, de Thaïlande et des Émirats Arabes Unis, conjointement avec des acteurs plus petits²⁶.
- p. Un parti pris régional est en train d'apparaître : les pays du Moyen-Orient privilégient l'Afrique, alors que les États asiatiques préfèrent se tourner vers l'Asie. L'Afrique du Sud se positionne actuellement comme un investisseur majeur en Afrique subsaharienne. Des négociations menées par l'Union des Agriculteurs Sud-Africains (AgriSA en anglais) sont en cours dans 22 États africains, et un accord foncier a déjà été scellé pour 200.000 hectares en République Démocratique du Congo – avec une option pour atteindre dix millions d'hectares²⁷. Deux très grandes zones agricoles exploitées par des agriculteurs sud-africains sont déjà actives au Nigéria²⁸. La Chine pourrait devenir un concurrent majeur des intérêts sud-africains en Afrique, puisque de très larges portions des États du Bassin du Congo sont déjà sous son égide grâce à des concessions pétrolières, minières et d'exploitation du bois, et dans la mesure où un nombre inconnu d'accords fonciers pour la production industrielle de riz et d'huile de palme a été conclu au Cameroun et en RDC²⁹.
- q. En dépit de la publicité générée par la ruée vers la terre, on connaît *peu* de choses sur ce phénomène. On ne sait pas quelle quantité de terre a été achetée à des fins purement spéculatives ; combien d'accords correspondent à des entreprises communes avec les gouvernements hôtes ou les entreprises locales, ou des entreprises fictives ; combien de transactions prévoient que les communautés locales deviendront des exploitants contractuels, des locataires à bail ou des travailleurs ; à quels emplois, à quelles formations techniques et à quels autres bénéfices engagent les contrats légalement ; ou quels arrangements ont été réalisés pour garantir l'accès à l'eau des agriculteurs locaux. Le manque d'informations est imputable aux secrets qui entourent la location foncière à grande échelle, bien qu'un ou deux pays (l'Éthiopie et la Tanzanie) aient promis de rendre les transactions publiques. Les études de terrain montrent de façon récurrente que les accords ne prêtent pas suffisamment attention à ces questions³⁰.
- r. Alors que l'impact de la location de terres à grande échelle sur les communautés rurales nourrit une vive inquiétude au sein des agences internationales, cette dernière n'a donné lieu qu'à une rhétorique et des conseils sur les questions foncières et en matière d'investissement³¹. Rien n'indique que cela rende les investisseurs ou les gouvernements-hôtes plus prudents quant aux types de terre qu'ils louent/ prennent à bail ou sous quelles conditions. Au contraire, une analyse critique récente suggère que les améliorations sont l'exception, pas la règle³². Une attention minimale, voire inexistante, est accordée à l'amélioration du droit international relatif aux

droits de l'Homme, de telle sorte que le déséquilibre s'accroît entre le soutien aux investisseurs (par l'intermédiaire du droit commercial international) et le soutien aux droits de l'Homme³³.

- s. L'attention se concentre sur les ventes ou les locations foncières de grande ampleur par des étrangers. Pourtant, les acquisitions plus petites, comprises entre 500 et 1.000 hectares, se développent rapidement ou possiblement à un rythme plus rapide. Ces terres sont louées à la fois par des investisseurs nationaux et étrangers³⁴. Dans certains pays, la plupart des preneurs à bail sont des ressortissants nationaux, bien qu'ils n'acquière pas les étendues de terre les plus grandes (ex. l'Éthiopie). L'essor de cette tendance déclenche également une vague d'acquisitions locales à caractère spéculatif, de la part de riches ressortissants nationaux achetant des terres pour les revendre avec un profit à des entreprises plus importantes³⁵. La polarisation entre les personnes riches et pauvres au sein des zones rurales s'accroît depuis un certain temps³⁶, et s'accélère maintenant que les terres rurales prennent de la valeur. Dans de telles circonstances, la majorité des personnes pauvres ordinaires a tendance à être perdante. Une étude récente montre que c'est notamment le cas au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Nigéria, en raison de la ruée sur le foncier menée par une nouvelle classe d'agro-investisseurs nationaux³⁷. On rapporte également que, dans plusieurs pays, les chefs vendent les terres de leurs communautés pour réaliser des profits personnels³⁸.
- t. Peu de leçons sont retirées des expériences précédentes. Comme le signale la Banque Mondiale, la dégradation des sols dans le cadre de la culture industrielle mécanisée du sorgho et du sésame au Soudan entre 1967 et 2000 a été rapide et immense, tout comme ce fut le cas pour les projets concernant l'arachide, administrés par les Britanniques pendant l'époque coloniale, et les projets sur le blé, financés et administrés par les Canadiens en Tanzanie³⁹. Les

anciens grands projets axés sur le riz n'ont pas, eux non plus, remporté beaucoup de succès dans le Bassin du Niger⁴⁰. Le calcul des impacts sur la disponibilité en eau et l'accès en aval s'avère particulièrement défaillant⁴¹. Les études menées par les investisseurs ou les entrepreneurs ont tendance à se concentrer sur les sols, afin de déterminer le meilleur usage de la terre, sans s'intéresser à l'impact de l'agriculture industrielle mécanisée sur les terrains fragiles et à l'impact du défrichement des terres boisées.

**COMME LORS DE LA PREMIÈRE GRANDE
“RUÉE VERS L'AFRIQUE”, LA COURSE
ACTUELLE AU FONCIER NE S'INTÉRESSE PAS
SIMPLEMENT À L'ACQUISITION DE TERRES ET
DE RESSOURCES ; ELLE CHERCHE À ÉTABLIR
DES SPHÈRES ÉCONOMIQUES D'INFLUENCE
ET À CRÉER DE NOUVEAUX MARCHÉS POUR
LES BIENS NATIONAUX.**

- u. La course mondiale à la terre n'existe pas de façon isolée. Elle s'accompagne par une ruée des entreprises étrangères pour, d'une part, l'obtention de contrats, surtout en Afrique et en particulier concernant des projets majeurs d'infrastructure (les entreprises chinoises prédominent maintenant dans la construction de routes et de voies ferrées à travers le continent) et, d'autre part, le rachat des entreprises locales. La propriété sud-africaine s'étend maintenant largement en Afrique au sein de la production industrielle, notamment les biens alimentaires et non-alimentaires, l'exploitation minière, le tourisme côtier et les safaris, les télécommunications et la banque⁴². De plus, les entreprises étrangères s'intéressent aux pays agraires pauvres afin d'élargir les marchés pour leurs propres produits, y compris la création de zones économiques spéciales – laquelle est la plus avancée

en Inde mais également en cours dans les pays africains. Cela permet aux pays étrangers d'établir des centres d'assemblage pour leurs produits, en bénéficiant souvent d'importations non tarifées et de l'utilisation de la main-d'œuvre locale pour produire des biens d'exportation. De telles zones ont notamment été créées par la Chine en Afrique, avec huit sites signalés⁴³.

- v. La course au foncier est en train d'accélérer drastiquement les transformations sociales, de façon potentiellement irréversible. Les personnes pauvres, déjà majoritaires en Afrique et en Asie, deviennent encore plus pauvres et plus désavantagées et les élites minoritaires se démarquent encore plus sûrement comme les principaux bénéficiaires des terres et des ressources⁴⁴. Les inquiétudes à ce sujet se focalisent particulièrement sur l'Afrique subsaharienne – qui fournit tant de ressources et qui, pourtant, est si peu apte à influencer et réguler des investissements de grande ampleur pour qu'ils profitent à la majorité.

2. Pourquoi les propriétaires fonciers coutumiers sont-ils concernés par la course mondiale au foncier ?

La ruée mondiale vers la terre est importante pour les détenteurs de droits coutumiers en Afrique pour les raisons suivantes :

Ce sont leurs terres qui font l'objet des larges concessions de terre faites aux investisseurs. Ce sont leurs terres qui sont ciblées car, dans la plupart des États africains (et également en Asie), les terres détenues et utilisées selon les normes coutumières ne sont pas considérées comme appartenant à leurs usagers. Elles sont perçues comme prêtées, en réalité, par l'État, qui s'arroge le statut de propriétaire légal de ces propriétés⁴⁵. Il y a des exceptions, et dans ces cas-là, la réallocation volontaire des terres coutumières s'avère moins aisée et plus ouverte à la contestation locale. Dans les pays-hôtes de premier ordre, tels que le Soudan, l'Éthiopie et la

République Démocratique du Congo, la spoliation des terres par les gouvernements et leur cession à des investisseurs est parfaitement légale.

- a. **Souvent, les biens fonciers des communautés rurales qui ont le plus de valeur sont réalloués à des investisseurs.** Cela tient au fait que, en pratique, les maisons et les exploitations rurales sont un peu mieux protégées que les forêts, les pâturages et les marais détenus à titre collectif et appartenant aux communautés. Les gouvernements ne souhaitent pas expulser les gens de leurs maisons et de leurs exploitations plus que cela ne s'avère nécessaire. Ce frein ne s'applique pas aux patrimoines communs des communautés, lesquels sont non seulement considérés comme sans propriétaire, mais comme *des terres inexploitées disponibles* pouvant donc être cédées par les gouvernements – dans la mesure où elles ne sont pas cultivées de façon permanente ou pas cultivées du tout, étant dédiées à des usages et à des moyens d'existence non agricoles. Cela fait des forêts, des pâturages et des marais une cible majeure des cessions aux investisseurs, particulièrement lorsqu'ils sont accessibles à la route et aux marchés et/ou fertiles. Cependant, ces terres contribuent de façon importante à la subsistance des populations et, étant donné leur potentiel, sont de grande valeur pour les communautés pauvres⁴⁶. La location de ces terres par l'État limite la possibilité pour les communautés de profiter de cette valeur. La capacité des communautés à devenir les bailleurs à part entière de ces terres (afin de sortir de la pauvreté) est désormais fortement limitée par les différents précédents créés par la ruée vers la terre.
- b. **L'attention portée aux patrimoines communs des communautés n'empêche pas les expulsions et la perte de terres agricoles.** Cela tient au fait qu'une bonne partie de ces terres soi-disant "inoccupées et inexploitées" sont utilisées pour la culture itinérante et sont parsemées de maisons et d'exploitations temporaires. Cela s'ajoute à la perte des moyens

d'existence engendrée par la dépossession d'une partie ou de l'intégralité des biens communs traditionnels. A titre d'exemple, en Éthiopie, les investisseurs (nombre desquels s'allient aux entreprises et aux responsables politiques locaux) défrichent les forêts, construisent des barrages sur les rivières et détournent les systèmes d'irrigation des petits exploitants, occasionnant l'assèchement de terres humides vitales pour la pêche, la production de fourrage et le pâturage saisonniers, et clôturent des milliers d'hectares de pâturages pour des projets mécanisés de biocarburants, d'horticulture et de floriculture tournés vers l'exportation. Les communautés installées dans une zone de 10.000 hectares cédée à une entreprise saudi-éthiopienne ont toutefois été assistées (ou, plutôt, forcées) dans leur relocalisation. De nombreuses autres relocalisations sont anticipées, lorsque le bail de l'entreprise sera étendu à un demi-million d'hectares. La sécurité alimentaire locale commence déjà à poser problème dans de nombreuses zones concédées – dans un pays qui a déjà un historique de sécheresses et de famines⁴⁷.

- c. Il existe très peu de contraintes juridiques à la cession délibérée des terres coutumières.** Deux contraintes qui pourraient entrer en jeu sont, d'une part, l'obligation de *verser des indemnités* lorsque des personnes sont expulsées et, d'autre part, l'exigence que les terres cédées par l'État le soient *dans l'intérêt public*. Toutefois, il ne s'agit pas là d'obstacles réels, dès lors que les terres coutumières ne sont pas assimilées à de la propriété réelle. L'indemnisation dans le cas des terres qui sont occupées, mais sans propriétaire, se limite généralement à couvrir la valeur des maisons et des récoltes sur pied perdues. Toutefois, la plupart des législations nationales permettent que l'indemnisation survienne après l'expulsion. Par ailleurs, la notion d'intérêt public est généralement définie de manière très large afin d'inclure l'entreprise privée – puisque celle-ci pourrait payer des impôts et créer des emplois en temps utile.

- d. La gouvernance transparente, démocratique et juste est également entravée par certaines pratiques relevant de la ruée vers la terre.** La possibilité pour que le concept d'"intérêt public" se limite à des fins réellement publiques est affaiblie par les pratiques de la course au foncier. Le fait que l'intérêt public englobe désormais l'intérêt privé s'impose comme une situation acceptable – laquelle accentuera les pertes foncières involontaires dans le futur. Les mauvaises pratiques sont soutenues, même dans les pays où les terres coutumières sont reconnues comme des propriétés privées. On sait que, pour éviter d'avoir à payer des indemnités, les gouvernements persuadent les propriétaires d'aliéner leurs terres pour le bénéfice collectif (cela a été vu en Tanzanie et en Ouganda), encouragent les investisseurs à traiter directement avec les chefs et autres représentants malléables (corruptibles) de la communauté (tel que cela s'est vu au Mozambique et au Ghana) et procèdent à des arrangements pour payer les indemnités à une date ultérieure⁴⁸.
- e. En outre, la cession de larges étendues de terre intervient rarement en consultation avec les communautés concernées.** Les propriétaires coutumiers ne bénéficient pas de la protection qu'apportent une information et des procédures de consultation justes. Nulle part n'est requis le *consentement* libre, préalable et éclairé des communautés, lorsque la cession des terres coutumières est requise dans l'intérêt public. Là où des procédures de consultations *existent*, l'accord des communautés est rarement obtenu sur la base d'informations complètes. Des villages de la Sierra Leone, du Kenya, de l'Éthiopie, du Rwanda et du Mali figurent parmi ceux qui n'ont pas été informés que la construction de canaux pour la production industrielle de canne à sucre ou de riz assécherait leurs terres humides (lesquelles sont essentielles pour la production de riz, la pêche, la collecte de roseaux, la chasse et le pâturage saisonniers) et les priverait de l'eau dont elles ont elles-mêmes besoin pour l'agriculture⁴⁹. Le cas a été rapporté d'une

communauté au Sud-Soudan qui a accepté de céder 179.000 hectares de terre à une entreprise norvégienne contre le versement annuel de 15.000 dollars et la construction de quelques forages – alors que l'entreprise espère gagner des millions de dollars grâce à des accords de crédits de carbone⁵⁰. Une autre communauté située dans la même région perdra son patrimoine commun, d'une superficie de 600.000 hectares, si l'accord conclu avec une entreprise basée au Texas se déroule comme prévu⁵¹.

- f. Rien ne garantit que les propriétaires coutumiers qui ont été expulsés, ou ceux que l'on a privés d'une partie de leurs terres, seront en mesure de trouver du travail ou d'autres moyens d'existence pour compenser leurs pertes.** Les pertes subies par les communautés locales peuvent être immenses, y compris la valeur commerciale de la terre, la valeur liée à l'utilisation répétée de la ressource et la valeur future de la terre pour des projets commerciaux. Des coûts sociaux majeurs viennent s'ajouter, tels que ceux associés à la dislocation sociale et qui pourraient être incalculables. Il peut s'agir de l'altération du soutien communautaire et socioéconomique et de l'éclatement des familles, comme c'est le cas lorsque les hommes doivent émigrer pour chercher du travail, laissant derrière eux femmes et enfants avec peu ou pas de terres à cultiver et sans autre source de soutien. Il y a aussi des coûts non calculés liés à la disparition de l'activité agricole familiale, laquelle pourrait s'avérer difficile à redémarrer.
- g. La probabilité que les droits coutumiers bénéficient d'un soutien juridique s'éloigne** avec la ruée vers la terre. Alors que le réformisme est déjà incomplet et fragile, particulièrement en Afrique et en Asie⁵², il est probable que la réforme foncière soit mise plus fortement en veilleuse, à l'heure où les gouvernements profitent des retombées liées au fait de pouvoir librement céder à bail de vastes étendues de terre à des individus, des pays et des entreprises de leur choix (y compris à des ressortissants

nationaux), et puisque l'emboîtement des contrats obligatoires rend impossible la révision des politiques. La restitution des terres deviendra encore plus incertaine, même là où des promesses ont été faites en ce sens, comme au Soudan.

- h. La ruée mondiale au foncier affaiblit également l'application du droit international sur les droits de l'Homme** dans les affaires relatives aux droits fonciers – l'adoption et l'interprétation de ces droits sont déjà très imparfaites en Afrique, dans la mesure où l'Union Africaine ne reconnaît le statut d'« autochtones » qu'à certains Africains⁵³.
- i. La course au foncier accélère également la formation de classes sociales et la concentration de la propriété foncière,** fournissant notamment un environnement plus favorable à l'accumulation foncière, à l'absentéisme des propriétaires fonciers et à la non-mise en valeur des milliers d'hectares à la disposition des investisseurs⁵⁴.
- j. La ruée mondiale vers la terre sape le futur des petites exploitations agricoles,** en maintenant l'attention sur l'agriculture industrielle, alors que le secteur des petites exploitations manque déjà cruellement d'investissements.
- k. La course au foncier menace la paix civile.** La privation de terres et le déni des droits fonciers ont été, par le passé, des motifs majeurs de conflits et de guerres civiles⁵⁵. Le cas du Soudan est d'actualité : la guerre civile qui a sévi entre 1984 et 2001 trouve en grande partie son origine dans le ressentiment local à l'égard de l'accaparement des terres, par Khartoum, à destination de l'agriculture industrielle à caractère privé, y compris l'octroi de terres à des dirigeants politiques, des fonctionnaires et de grandes banques et entreprises étrangères, particulièrement en provenance de l'Égypte. Au lieu de restituer ces terres, comme l'exigeait l'Accord de paix global de 2005, Khartoum a depuis cédé encore plus de terres à des tierces parties nationales et

étrangères. Cela a généré tant de fureur au sein des communautés que des milices se sont formées. La réponse de Khartoum prend de plus en plus la forme de violentes attaques dans les zones les plus concernées : les États du Sud Kordofan et du Nil Bleu⁵⁶.

3. Comment sont affectés les droits fonciers coutumiers en pratique?

Relativement peu de grands projets fonciers sont complètement implantés sur le terrain et de nombreuses communautés ignorent toujours comment elles seront affectées. D'autres communautés ne savent même pas qu'une partie ou l'ensemble de leurs terres appartient désormais à des investisseurs privés et non plus à l'État. Souvent, les communautés n'en prennent conscience qu'à l'arrivée des tracteurs. D'autres transactions sont signées sans que les zones qui seront louées au sein d'un district ne soient spécifiées, dans la mesure où cette question dépend d'études de faisabilité réalisées par les investisseurs⁵⁷.

Néanmoins, les impacts sont déjà apparents au sein des premiers projets⁵⁸. Un aperçu de plusieurs cas est présenté à continuation.

- a. Une entreprise suisse, louant 40.000 hectares de terre en **Sierra Leone**, a rompu la promesse qu'elle avait faite aux agriculteurs locaux, à savoir que leurs marais collectifs (sur lesquels ils cultivent le riz) ne seraient pas affectés par la culture de la canne à sucre pour la production d'éthanol. Or, les canaux d'irrigation ont asséché ces marécages, mettant fin à la production locale de riz. Par ailleurs, seuls 50 emplois – sur les 2.000 emplois promis ont été créés pour des salaires inférieurs à ceux qui avaient été annoncés. Les populations pastorales et les locataires fonciers ont été déplacés pour faire place à la production de canne à sucre. L'utilisation intensive de pesticides et de fertilisants chimiques menacent les eaux souterraines et les récoltes bien au-delà de la plantation⁵⁹.
- b. Au Sud du **Mozambique**, 30.000 hectares de terre promis à des villageois expulsés d'un parc national pour permettre leur relocalisation ont été cédés à un investisseur privé pour la culture de la canne à sucre. Ces terres appartenant déjà à d'autres communautés, ils peuvent s'attendre à être expulsés à leur tour⁶⁰. Pendant ce temps, au moins 22 baux de grande ampleur, accordés à des entreprises internationales pour la culture du jatropha et de la canne à sucre, endommagent directement la fertilité des sols, les terres boisées et les zones fauniques détenues de façon coutumière par les communautés⁶¹. Ces baux contournent les limites du droit foncier national, lequel protège en théorie les droits coutumiers mais, en pratique, autorise des pratiques qui n'encouragent pas l'obtention du consentement entier et éclairé de tous les membres de la communauté.
- c. En **République Démocratique du Congo**, trois baux importants – couvrant une superficie de trois millions d'hectares – ont été accordés à des entreprises chinoise, italienne et canadienne pour le développement de plantations industrielles de palmier à huile et d'eucalyptus. Toutes les terres concernées sont détenues de façon coutumière et nombre d'entre elles sont boisées. Il y a des chances que ces forêts soient défrichées et que les communautés soient expulsées. Dans un quatrième cas, les villageois expropriés squattent maintenant le Parc national de Kundelungu, duquel ils seront une fois de plus expulsés en temps utile⁶².
- d. Sur instructions du gouvernement fédéral **éthiopien**, les autorités des États régionaux ont identifié des millions d'hectares de terre à louer à des investisseurs pour la production commerciale, conformément au Programme d'industrialisation reposant sur le développement agricole. Près d'un million d'hectares a ainsi été identifié dans l'État régional de Benshanguel Gumuz, laissant peu de place pour l'expansion générationnelle, ne serait-ce que l'habitat et les fermes, et suscitant l'inquiétude des

populations locales quant à la perte des moyens d'existence tirés des terres boisées et de l'agriculture, dans la mesure où les terres seront défrichées pour permettre l'agriculture industrielle, décimant par la même les ressources en eau et altérant la conservation des sols nécessaires aux activités agricoles dans les régions basses. Seule une poignée des 4.338 emplois qui avaient été promis dans le cadre de quatre de ces baux a vu le jour, la plupart occupés par des étrangers⁶³. Le Projet de développement agricole Bechera, dans l'État régional d'Oromiya, a loué 10.700 hectares à une entreprise indienne pour la polyculture, englobant la plupart des pâturages et des terres humides utilisés pour l'agriculture et le pâturage saisonniers, et forçant les familles à vendre leur bétail. Environ 300.000 hectares ont été loués au même investisseur dans l'État régional de Gambella pour la culture du riz et de la banane, avec une perte similaire en pâturages⁶⁴. L'exploitation commerciale des forêts est également encouragée. Aussi, des mesures sont en place pour orienter les investissements sur les forêts "empiétées, défrichées ou abandonnées" et considérées par le gouvernement comme inexploitées et disponibles. Or cela ne reflète pas la réalité de terrain, tel que le cas de la Forêt d'Arsi, occupée et utilisée historiquement par les agro-éleveurs nomades Oromo⁶⁵.

- e. A **Madagascar**, une nouvelle loi (2008) a simplifié l'accès à la terre pour les investisseurs étrangers. Bien que les deux plus grandes transactions foncières (1,3 million d'hectares à Daewoo et 370.000 hectares à VARUN) aient été notoirement suspendues, de multiples concessions foncières plus petites à des investisseurs étrangers et nationaux continuent de voir le jour. Les forêts (qui représentent 12,7 millions d'hectares dans le pays) sont considérées comme la propriété de l'État et peuvent donc être cédées. La même règle s'applique aux 37,3 millions d'hectares de pâturages dans les zones sèches, dont certains sont cultivés de façon saisonnière et/ou considérés comme des zones d'expansion pour l'agriculture. Le droit national classe ces terres comme sans

propriétaire, même si elles sont, par coutume, la propriété collective des communautés rurales. Des organes fonciers communaux créés récemment sont activement impliqués dans la location de ces terres aux investisseurs (en dépit du manque d'informations sur les impacts de telles actions), sur la base de promesses d'emploi et d'autres bénéfices qui pourraient ne pas être tenues⁶⁶.

- f. Au **Ghana**, 17 projets de développement commercial des biocarburants – dont 15 appartiennent à des étrangers – ont vu le jour depuis 2007, représentant un total de 1,075 millions d'hectares.⁶⁷ Ces projets sont implantés en grande partie sur des terres non cultivées détenues de façon coutumière et dont le « titre racine » (*root title*) est aux mains des chefs. Les chefs perçoivent les rentes des concessions foncières et ils ne sont pas tenus légalement de redistribuer. Une indemnisation est versée pour l'empiètement des projets sur les terres agricoles, mais celle-ci ne représente qu'un dollar par hectare. La disparition de moyens d'existence fortement tributaires de l'existence d'un patrimoine commun n'est pas indemnisée. Une étude de cas révèle que des familles ont perdu 60% de leurs moyens d'existence et ont été contraintes de quitter la zone pour trouver un emploi ou participer au petit commerce pour survivre. La durée des jachères a été drastiquement réduite, avec des conséquences probables sur la fertilité des sols. Les personnes interrogées espèrent toujours que des emplois seront créés, une fois que les projets auront complètement démarré.
- g. Au **Rwanda**, les marécages collectifs ont été déclarés la propriété de l'État puis cédés à des entreprises privées de canne à sucre. Une étude récente a examiné l'impact du bail de 50 ans sur 3.100 hectares détenu par le Groupe ougandais Madhvani⁶⁸. La plupart des 1.000 familles concernées estiment qu'elles ont été injustement dépossédées, qu'elles n'ont pas été indemnisées et sont en colère de ne pas pouvoir utiliser la terre que l'entreprise n'exploite pas. Elles ont vu leurs revenus s'effondrer au cours des 13

dernières années et ne parviennent pas à compenser cela avec les emplois faiblement rémunérés et en nombre limité proposés par l'entreprise. Un groupe plus restreint d'agriculteurs mieux lotis s'est établi en tant que petits planteurs sur les terres qu'ils ont pu conserver. La perte des marécages a également exacerbé la pression sur les collines, dont les flancs escarpés sont maintenant cultivés, et les périodes de jachère ont été raccourcies.

- h. Parmi plusieurs baux de grande ampleur que compte le **Mali**, un bail s'étendant sur 99 ans et couvrant 100.000 hectares de terre de premier choix pour la culture du riz a été cédé à la Libye, pour la production de riz destiné à l'exportation. Bien qu'il s'agisse de terres coutumières, sur lesquelles se superposent des droits de pâture, de passage et d'irrigation saisonniers, elles ont été déclarées « libre de toutes contraintes juridiques et de droits de propriété individuelle ou collective pouvant entraver la mise en valeur de la terre », puisqu'elles avaient été enregistrées comme la propriété de l'Autorité du Bassin du Niger quelques décennies auparavant. On rapportait déjà en 2009 que des familles avaient été déplacées, des terres agricoles perdues, des villages inondés, des forêts défrichées et la transhumance interrompue⁶⁹. De plus, la disponibilité en eau a décliné en raison de son détournement pour les projets libyens, et la pollution par la poussière est en hausse. Puisque les Libyens utilisent principalement de la main-d'œuvre chinoise, l'emploi local est minime. Aucune indemnisation pour la perte des droits d'accès ou d'usage n'a été promise ou versée aux citoyens affectés. La résistance locale est en train de se mobiliser.

4. Quelles sont les implications de la course mondiale au foncier sur les forêts ?

LES FORÊTS SONT DIRECTEMENT MENACÉES PAR LA COURSE AU FONCIER

Les forêts et les terres boisées ont toujours été vulnérables à l'accaparement des terres par l'État aux

fins de conservation de la nature ou d'exploitation commerciale du bois. Cet accaparement entraîne l'élimination massive des droits coutumiers. Dans la pratique, de nombreuses forêts ont également été détruites en raison de la mauvaise gestion de gouvernements qui, historiquement, se sont arrogé le contrôle de toutes les forêts sur le continent.

La course au foncier accentue le risque de conversion des forêts en terres agricoles. Les droits autochtones sur les terres forestières sont également menacés. Les terres non cultivées, telles que les forêts, les pâturages et les marais, sont en première ligne pour l'octroi de terres aux grandes entreprises commerciales. Et les communautés ne peuvent pas faire grand chose en la matière, tant qu'elles ne sont pas reconnues comme les propriétaires légaux de ces terres.

Les forêts non classées et non officialisées ne sont pas les seules à être menacées. Les forêts délimitées pour la conservation ou désignées comme forêts nationales sont également vulnérables. Dans certains cas, comme par exemple en République Démocratique du Congo, en Éthiopie et au Sénégal, les investisseurs reçoivent des terres situées au sein de réserves.

LA DÉMOCRATISATION DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE EST MENACÉE

Les années 1990, en particulier, ont été le témoin d'importants changements au sein des stratégies de gestion des forêts nationales – changements qui se reflètent particulièrement dans la création de milliers de réserves forestières communautaires à travers le monde. Des pays à la pointe du réformisme ont dévolu plus que des droits de gestion ; ils ont reconnu les communautés rurales comme les gestionnaires-propriétaires de ces réserves. En Afrique, la plupart de ces cas se trouve en Gambie et en Tanzanie. Même sans l'incitation et la sécurité importantes que représentent la propriété, des milliers de communautés africaines ont été incitées à utiliser durablement les forêts locales, en échange de droits d'usage et de gestion sur ces ressources. Alors que

les gouvernements sont à la recherche de terres fertiles à céder aux investisseurs, les forêts reviennent dans leur ligne de mire (les cultures destinées à la production de biocarburants, telles que le jatropha, la canne à sucre et le palmier à huile, poussant mieux sur des terres auparavant boisées). Il y a donc de gros risques de voir s'amenuiser les droits et les intérêts forestiers communautaires. Cela a déjà été constaté dans le cas du commerce des droits d'émission du carbone. En effet, les gouvernements sont moins enclins à reconnaître les droits locaux quand les crédits de carbone peuvent générer plusieurs millions de dollars.

Dans le cas des gouvernements les plus cupides et déterminés, tels que dans la riche zone du Bassin du Congo et dans le cas des États forestiers d'Afrique de l'Ouest, on peut s'attendre à ce qu'ils freinent les initiatives nouvelles ou émergentes visant à reconnaître les ressources forestières comme relevant de la propriété communautaire. Il est également peu probable que plusieurs gouvernements accélèrent la restitution des terres forestières aux propriétaires coutumiers. Étant donné l'échec retentissant de la gestion forestière menée par l'État dans de multiples pays, et le succès plus tangible de la plupart des initiatives de gestion forestière reposant sur la communauté, cette situation représentera une perte pour la bonne gouvernance et la conservation, ainsi que pour les droits fonciers.

LA COURSE AU FONCIER POURRAIT CONSTITUER UN MOMENT CRITIQUE POUR REPENSER, DE FAÇON RADICALE, LES POLITIQUES TRADITIONNELLES

Il est toutefois possible de conclure cette série d'essais sur une note plus positive. La dévolution de la gouvernance forestière, d'une part, et la reconnaissance du fait que la plupart des forêts du continent sont la propriété légitime des communautés rurales, d'autre part, ont été suffisamment conséquentes au cours des deux dernières décennies pour susciter de l'espoir chez des millions d'Africains résidant en milieu rural. Il se pourrait que la spoliation des forêts locales et des autres

biens communs par les gouvernements et les investisseurs ne soit pas tolérée indéfiniment. Les promesses de bénéfices pour les populations locales échouant à se concrétiser, l'acceptation optimiste pourrait tourner court. Le plaidoyer en faveur des droits forestiers en Afrique doit s'attacher à aider les personnes pauvres du monde rural à exiger, de façon constructive, des accords plus justes et le respect de leurs droits de tenure forestière originels.

Notes de fin de texte

¹ Consulter l'essai n°1 pour plus de détails.

² Alden Wily, Liz. 2011. *The Tragedy of Public Lands: The Fate of the Commons Under Global Commercial Pressure*. Rome: International Land Coalition. <http://www.landcoalition.org/cplstudies>

³ Bruinsma, J., ed. 2003. *World Agriculture: Towards 2015/2030*. London: Earthscan; et les indicateurs de développement pour l'Afrique de la Banque Mondiale à <http://data.worldbank.org/data-catalog/africa-development-indicators>

⁴ La principale référence récente sur la course au foncier est le rapport de la Banque Mondiale par Klaus Deininger et Derek Byerlee et al., 2010. *Rising Global Interest in Farmland Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* The World Bank, Washington D.C.

⁵ Il y a une hausse générale de 5,3% de la superficie foncière cultivée dans les pays en développement entre 1990 et 2007, et une hausse de 2,5% en Afrique subsaharienne: World Bank 2010, tel que cité dans la note 4.

⁶ Une matrice foncière a été réalisée par la Coalition internationale pour l'accès à la terre, Oxfam, le CIRAD, le CDE à l'Université de Bern, le GIGA à l'Université de Hambourg et la GIZ, qui sera disponible avant la fin de l'année 2011 sur le site web Land Portal administré par la Coalition internationale pour l'accès à la terre.

⁷ Voir l'essai n°2.

⁸ Un exemple connu existe au Kenya, où les politiques postindépendances, particulièrement celles du Président Daniel arap Moi se sont caractérisées par une utilisation des terres publiques moins pour des programmes de colonisation pour les personnes sans terre que pour des

programmes lucratifs d'achat foncier abordables seulement aux personnes riches et pour récompenser des élites disposant de connexions politiques. Consulter Republic of Kenya. 2004. *Report of the Commission of Inquiry into Illegal/ Irregular Allocation of Public Land*. Nairobi: Government Printer; and Klopp, J. 2000. Pilfering the public: the problem of land grabbing in contemporary Kenya. *Africa Today* 47(1):7–26.

⁹ Consulter les études de cas à <http://www.landcoalition.org/cplstudies>. Voir également les études de cas à http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&Itemid=971. Voir également le *Journal of Peasant Studies* 38(2), March 2011; GTZ. 2009. *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in developing Countries*. Bonn: Division 45, Agriculture, Fisheries and Food; Cotula, L., S. Vermeulen, R. Leonard and J. Keeley. 2009. *Land Grab or Development Opportunity?* London: International Institute for Environment and Development, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, and London: International Fund for Agricultural Development; FIAN. 2010. *Land Grabbing in Kenya and Mozambique*. Heidelberg: Food First International Action Network; World Bank 2010 (tel que cite dans la note 4); CHR&GJ. 2010. *Foreign Land Deals and Human Rights: Case Studies on Agricultural and Biofuel Investment*. New York: Center for Human Rights and Global Justice; et les articles de l'Institut d'Oakland à <http://media.oaklandinstitute.org/special-investigation-understanding-land-investment-deals-africa>

¹⁰ Un échantillon de douze contrats décrits par Cotula, L. 2011 *Land Deals in Africa: What is in the contracts?* IIED, London, comprend neuf contrats d'une durée de 99 ans et trois contrats pour des durées renouvelables de 20 à 50 ans.

¹¹ Voir note 6.

¹² Comme indiqués par la GTZ et les articles ILC cites dans la note 9 et par la Banque Mondiale, tel que cite dans la note 4. Voir aussi les données à venir de la matrice foncière qui doit être publiée par la Coalition internationale pour l'accès à la terre.

¹³ Voir note 6.

¹⁴ Voir l'essai n° 4.

¹⁵ Tel que cela a été vu au Malawi, au Mali, au Mozambique, au Rwanda et au Sénégal; consulter les études de cas à <http://www.landcoalition.org/cplstudies>.

¹⁶ Banque Mondiale 2010, tel que cité dans la note 4. Odhiambo révèle que seuls 20 pour cent et 25 pour cent des entreprises, respectivement, ont commencé à produire en Afrique de l'Est; Odhiambo, Michael Ochieng. 2011. *Commercial Pressures on Land in Africa: A Regional Overview of Opportunities, Challenges and Impacts*. Rome: International Land Coalition.

¹⁷ GRAIN, October 2011. *Unpacking a Chinese Company's Land Grab in Cameroon*. <http://farmlandgrab.org/16485>

¹⁸ Smaller, C. and H. Mann. 2009. *A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water*. London: International Institute for Sustainable Development.

¹⁹ Perez, J., M. Gistelinck and D. Karbala. 2011. *Sleeping Lions: International investment Treaties, State-Investor Disputes and Access to Food, Land and Water*. Oxfam Discussion Paper. London: Oxfam.

²⁰ Smaller and Mann 2009. Tel que cité dans la note 18.

²¹ Daniel, Shepard. 2011. *The role of the International Finance Corporation in promoting agricultural investment and large-scale land acquisitions*. Présentation faite à la Conférence internationale sur la course mondiale au foncier, 6–8 Avril 2011. Land Deals Politics Initiative.

²² Alden Wily, 2011, tel que cité dans la note 2.

²³ Ward Anseeuw, Antoine Ducastel et Jean-Jaques Gabas, 2011. *The end of the African peasant? From investment funds and finance value chains to peasant related questions*. Présentation faite à la Conférence internationale sur la course mondiale au foncier, 6–8 Avril 2011. Land Deals Policy Initiative.

²⁴ Pour un exemple, voir Da Via, E. (2011) *The Politics of "Win-Win" Narratives: Land Grab as Development Opportunity?* [http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docmanHYPERLINK "http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1552&Itemid=971"&HYPERLINK "http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1552&Itemid=971"task=cat_viewHYPERLINK "http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1552&Itemid=971"&HYPERLINK "http://www.future-agricultures.org/index](http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docmanHYPERLINK%20%22http%3A%2F%2Fwww.future-agricultures.org%2Findex.php?option=com_docman%26task%3Dcat_view%26gid%3D1552%26Itemid%3D971%22%26HYPERLINK%20%22http%3A%2F%2Fwww.future-agricultures.org%2Findex.php?option=com_docman%26task%3Dcat_view%26gid%3D1552%26Itemid%3D971%22%26HYPERLINK%20%22http%3A%2F%2Fwww.future-agricultures.org%2Findex)

⁶³ Shete, 2011. Tel que cité dans la note 46.

⁶⁴ Fisseha, 2011. Tel que cité dans la note 46.

⁶⁵ Guillozet and Bliss, 2011. Tel que cité dans la note 46.

⁶⁶ Burnod, Perrine, Mathilde Gingembre, Andrianirini Rivo Ratsialonana, and Raphael Ratovoarinony. 2011. *From international land details to local informal agreements: regulations of and local reactions to agricultural*

investments in Madagascar. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing, 6–8 April 2011. Land Deals Politics Initiative.

⁶⁷ Schoneveld et al. 2010. Tel que cité dans la note 47.

⁶⁸ Veldman and Lankhorst, 2010. Tel que cité dans la note 48.

⁶⁹ GTZ, 2009. Tel que cité dans la note 9.

L'Initiative pour les Droits et Ressources (RRI) est une coalition stratégique composée d'organisations internationales, régionales et communautaires engagées dans le développement, la recherche et la conservation afin de promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers au niveau mondial.

La mission de l'Initiative pour les Droits et Ressources est de soutenir la lutte des communautés locales et des peuples autochtones contre la pauvreté et la marginalisation, en encourageant une vaste mobilisation et des actions à l'échelle mondiale en faveur de réformes politiques, juridiques et des marchés qui garantissent aux populations le droit de posséder, de contrôler et de tirer profit des ressources naturelles, en particulier la terre et les forêts. RRI est coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

Cette publication a été possible grâce au soutien de la Fondation Ford, le Ministère des Affaires Etrangères de la Finlande, l'Agence Norvégienne de Coopération pour le Développement, Agence Suédoise de coopération internationale au développement, l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, et le Département du Royaume Uni pour le Développement International. Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par les agences qui ont généreusement soutenu ce travail, pas plus que par les Partenaires de la coalition RRI.