



SYNTHESE DE L'ATELIER TECHNIQUE

« LA GOUVERNANCE DES REGIMES FONCIERS EN AFRIQUE FRANCOPHONE : ENJEUX ET OPPORTUNITES »

YAOUNDE, HOTEL MONT-FEBE,

4-6 DECEMBRE 2012

Cette synthèse est préparée par M Alioune Fall, consultant juriste international

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Cette synthèse est fondée sur des discussions et des résultats de l'atelier technique de l'Afrique francophone sur la gouvernance foncière qui était organisé à Yaoundé, Cameroun les 4-6 décembre 2012. Les opinions exprimées dans cette synthèse sont celles des participants de l'atelier et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO.

L'atelier organisé du 4 au 6 décembre 2012 à Yaoundé au Cameroun par la l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture et du Développement rural du Cameroun et la Commission Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), a porté sur « **Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale** ». Il a réuni une centaine de participants venus de plusieurs pays d'Afrique francophone (Afrique centrale, Afrique de l'Ouest et l'Océan indien). La présence d'institutions régionales ou internationales (FAO, UNECA, CEEAC, FIDA) montre également l'intérêt que revêtent ces *Directives Volontaires*. Cet atelier a été une grande réussite, tant par la diversité des participants, que par les possibilités de synergies qu'il peut induire. La rencontre de Yaoundé s'est déroulée sur trois journées. Chacune de ces journées a été consacrée à des objectifs précis. La première était destinée à la présentation des Directives volontaires ; la deuxième à leurs modes d'utilisation et enfin la dernière, à la problématique de leur mise en œuvre et à la formulation de remarques et de propositions pour leur meilleure utilisation dans les pays concernés.

Les interventions des différents représentants officiels ont marqué le début de l'atelier. Celles-ci ont surtout dégagé des constats dans le domaine de la gestion des terres, forêts et pêches, et les défis auxquels les Etats membres sont confrontés dans ces différents domaines. Pour le Représentant de la FAO au Cameroun, cet atelier « offre une occasion pour prendre connaissance de nouveaux instruments de gouvernance foncière (les Directives volontaires) et pour réfléchir sur les modalités de leur mise en œuvre. Ces instruments, ajoute-t-il, ont pour vocation de contribuer à une meilleure gouvernance des terres, des pêches et des forêts ».

Quant au Ministre de l'Agriculture et du Développement rural, il a surtout mis en avant les défis que les Etats membres doivent relever, en montrant l'importance que revêtent la terre et l'agriculture en Afrique. Dans cette perspective, « La tenue de cet atelier, dit-il, devrait permettre une meilleure internationalisation des Directives volontaires et leur appropriation pour leur mise en valeur. Il doit être un espace de partage et d'échanges d'idées et d'initiatives ». C'est à l'issue de ces discours d'ouverture que les travaux sur la gouvernance foncière ont commencé.

Objectifs et enjeux

L'atelier avait pour but d'aider à « la compréhension des Directives volontaires » qui constituent un document de référence en matière de gouvernance foncière dans lequel, se trouve un ensemble d'indications et d'explications destinées à améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. L'atelier a également eu pour objectif, d'impulser la réflexion sur l'utilisation de ces Directives. Cela consiste à voir comment les participants pourraient s'inspirer d'elles pour conduire dans leurs pays respectifs, une bonne réforme foncière.

Enfin, l'atelier était aussi pour les participants, non seulement une opportunité de saisir le sens et la portée de ces Directives volontaires et de les mettre en relation avec les initiatives en cours ou à prendre en rapport avec les institutions et autres programmes de leurs pays, mais aussi, une occasion pour tous ces participants venus de zones géographiques différentes, d'avoir des échanges sur leurs expériences en la matière ou de créer de nouvelles synergies dans la politique de gestion foncière.

Un outil pour la bonne gouvernance

La bonne gouvernance foncière est un impératif dans les pays concernés et les Directives Volontaires peuvent les aider à relever ce défi. Leur présentation a été faite par l'équipe de la FAO. M. Jean-Claude Nguingiri a présenté le contexte de leur préparation; Patrice Talla le contenu de ce document et Anni Arial, leur développement. Chacun d'eux s'est adressé aux participants et a expliqué de long en large ces différents points relatifs au document. Ces présentations ont eu un grand écho auprès des participants qui spontanément, ont posé des questions ou apporté des contributions, manifestant ainsi tout l'intérêt qu'ils portent aux Directives volontaires. Celles-ci ont fait l'unanimité : elles sont un enjeu principal et un outil précieux au service de leurs Etats. Ils ont toutefois souhaité avoir de plus amples informations et explications sur les dispositions de ce document, tout

particulièrement pour ce qui concerne leur mise en œuvre. Les points suivants ont fait l'objet d'échanges et de discussions entre les présentateurs et les participants et peuvent être considérés comme étant les préoccupations majeures des personnes présentes à cet atelier :

- La question de la pluralité des normes ;
- La question des relations entre les droits reposant sur la *légitimité* et ceux issus de la *légalité* ;
- La multiplicité des normes destinées à régir le domaine foncier au plan international et leur nécessaire harmonisation ;
- L'absence d'une véritable coordination des approches des partenaires techniques et financiers (PTF) sur le secteur foncier ;
- L'absence de textes appropriés, définissant le cadre légal et institutionnel dans bon nombre d'Etats dans la sous-région,
- Le caractère transversal des questions foncières en Afrique, conséquence de l'héritage des Etats tels qu'ils ont été découpés par le colonisateur ;

Lecture des Directives volontaires par les participants en petits groupes

Après ces échanges, les différents participants ont été invités à prendre connaissance du document et à échanger sur les éléments de son contenu. De cet exercice, les points essentiels retenus sont les suivants :

- La question de la mise en œuvre des Directives volontaires, préoccupation majeure des participants qui toutefois, ont tous admis qu'elles sont, de toute évidence, un document pertinent. Aussi, sa mise en œuvre devait-elle être sérieusement étudiée, la bonne gouvernance étant l'objectif pour toutes les réformes dans le domaine des terres, des pêches et des forêts. Ces Directives volontaires devraient également donner des standards de « systèmes de gouvernance foncière idéale » pour que le contexte national auquel elles renvoient - qui ne correspond pas à l'heure actuelle au cadre dans lequel elles doivent être mises en œuvre - ne soit pas un obstacle à l'avènement dans ces pays, d'une bonne gouvernance foncière ;
- Inertie et absence de transparence des Etats sur toutes les transactions, notamment lors d'accaparement des terres à grandes échelles ;
- La difficulté qui résulte du caractère « volontaire » des Directives et l'objectif visé : si elles ne sont pas contraignantes, comment concilier leur intérêt évident pour une bonne gouvernance foncière, avec l'idée d'amener les Etats, dont la souveraineté a été soulignée, à les appliquer sans les y contraindre ? En d'autres termes, comment concilier le caractère volontaire et le souci de voir les Etats – d'habitude réticents - à améliorer leur système de gouvernance foncière ? Dans quelle mesure pourraient-elles être contraignantes à leur égard et être efficaces ?
- L'expression « Droits foncières légitimes » n'est pas clarifiée. De même, les termes « peuples autochtones », « autres communautés » et « peuples indigènes » porteraient à confusion dans le document. Par ailleurs, la définition des « droits légitimes » ne figure nulle part dans le document final, encore moins dans un glossaire qui, lui aussi, fait défaut ;
- A propos des régimes fonciers informels, le souhait formulé est que le « *formel* » ne fasse pas disparaître « *l'informel* » : une structure informelle pourrait bien être tout aussi efficace et transparente que celles établies par les normes légales ;
- Enfin, les participants ont noté la faiblesse des collectivités locales par rapport au droit foncier et surtout, le manque de cohérence entre les politiques de décentralisation adoptées dans la politique des Etats africains avec le manque d'efficacité des entités décentralisées.

Des réponses circonstanciées ont été apportées par les représentants de la FAO à toutes les questions formulées par les différents groupes. Il en est ainsi de la capacité des Etats à négocier les

contrats, de la création d'enclaves, du sens qu'il faut donner à la notion de « Directives », de la protection des populations rurales marginalisées, de la place des structures informelles (qui ne peuvent avoir de droits légitimes, notamment en zone urbaine, mais dont les acteurs peuvent bénéficier d'une protection par les Directives volontaires en cas d'expropriation ou d'évacuation), de la portée des Directives volontaires, de l'expression « Peuples indigènes, autochtones ou tribaux », des questions frontalières et de la nécessité de proposer un glossaire pour aider à la compréhension des termes et autres notions utilisées dans le document, lequel doit faire l'objet d'une appropriation au niveau régional et national tel que le préconise le CSA. Enfin, il a été bien précisé que les Directives Volontaires, loin d'imposer aux Etats - dont il faut rappeler leur attribut de souveraineté - une politique prédéterminée, vont plutôt dans le sens contraire, en restant un simple outil leur permettant, de la manière la plus libre, de faire face à de telles questions et difficultés.

Une utilisation rationnelle des Directives Volontaires dans les différentes régions

Cette question a été un des points importants du programme de l'atelier. S'il est admis que les Directives volontaires sont un outil indispensable pour assurer une bonne gouvernance foncière, faudrait-il qu'elles soient effectives et bien utilisées. Deux supports ont aidé les participants à réfléchir sur les modes d'utilisation :

- présentations ou exposés sur les *initiatives régionales et nationales relatives aux politiques foncières* à travers diverses expériences : Sénégal, Cameroun, République Démocratique du Congo et Madagascar, à travers l'expérience « ELGAF ». Le « *Land and Policy Initiative* » comme le « REDD+ » ont également présenté les expériences qu'elles ont menées ou qui sont en cours.
- études de cas préalablement préparées et présentées par les Représentants de la République Centrafricaine, de la Côte-d'Ivoire, de la Guinée, en plus d'un exposé du Représentant du FIDA sur le programme de son institution et les activités que celle-ci a menées.

Les participants ont ensuite été invités à réfléchir sur la manière dont il faut utiliser les Directives Volontaires dans les régions. En effet, sachant que les Directives volontaires n'auront atteint leur objectif et ne pourront être efficaces que si elles sont utilisées de manière rationnelle, une réflexion sur les problématiques suivantes a été initiée : Comment mettre en œuvre les Directives volontaires ? Quels sont les défis et les opportunités qu'elles peuvent offrir pour les politiques foncières dans les pays et quels sont les points d'entrée?

En conservant la répartition par « tables », les participants ont procédé à la réponse à un questionnaire qui leur avait été proposé sur la mise en œuvre des Directives volontaires à l'aide du canevas suivant :

- réflexion sur les éléments de réponse aux différentes questions ;
- discussion par table pour échanges d'idées sur ces questions ;
- restitution par un responsable de la table des points saillants ayant fait l'objet de discussions.

Des réponses fort riches et diverses ont été fournies et portant sur :

- *les défis* : manque de volonté des Etats ; sécurité foncière, sécurité alimentaire ; insuffisance d'acteurs qualifiés ; conflits armés ; caducité des textes ; corruption ; manque de transparence ; affectation des terres ; questions coutumières ; sécurisation des droits coutumiers ; accaparement des terres ;
- *le principe le plus pertinent* : mise en cohérence des textes ; cadre de référence pour l'amélioration des politiques sur la gouvernance foncière ; résolution des crises ; questions transfrontalières ; sécurisation des droits des petits producteurs ; reconnaissance des droits des

autochtones, des enfants et des femmes ; valeur sociale, culturelle et spirituelle des terres, pêches et forêts ; action face au changement climatique et situation d'urgence ;

- *performance* : élaboration de Codes (forestier, minier, foncier...) et existence de différentes institutions pour la mise en œuvre des Directives volontaires ; mise en place de plateformes de dialogue et de consultations ; aide aux réformes ; cadre juridique et administratif ; ressources humaines ;
- *opportunités* : capitalisation des Directives volontaires pour une expertise afin de vulgariser les outils grâce aux partenaires techniques ; renforcement de la transparence et de l'équité ; principe de consentement ; développement des observatoires.

Il ressort de ces réflexions des résultats fructueux, avec une perception quelque peu contrastée : certains points sont appréciables, d'autres sont source de difficultés. Mais l'on constate une prise de conscience de l'existence de lacunes dans la gouvernance foncière, et cela est une réelle motivation pour les processus de réforme en cours. On y remarque également beaucoup d'exemples de participation au niveau régional et national, et un réel souci de mise en cohérence des différents textes.

Les travaux se sont poursuivis par une réflexion des participants à partir de deux groupes de travail constitués sur une base géographique : un groupe représentant l'Afrique centrale, un autre l'Afrique de l'Ouest. Les recommandations pour la mise en œuvre des Directives volontaires sont les suivantes :

- Mise en cohérence de la législation en vigueur dans chaque pays ;
- Cadre de référence à adapter selon les pays ; opportunités pour des plateformes d'échanges ;
- Faire des Directives volontaires un outil de renforcement des capacités et d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de réforme ; d'harmonisation des programmes ; un guide permettant une meilleure prise de décisions ; une motivation pour une meilleure gouvernance foncière ; un instrument de plaidoyer pour les politiques agricoles ;
- Les Directives volontaires : occasion de revoir le cadre juridique et la politique foncière ; de procéder à une élaboration ou révision des textes existants sur le genre, les peuples indigènes... ;
- Réduction des crises, des conflits, notamment ceux résultant des situations informelles ;
- Mettre en place une structure de veille ; création d'un processus endogène de gestion et de pilotage des questions foncières ; informations, sensibilisation, diffusion et vulgarisation par les médias ;
- Impliquer les universitaires, former les producteurs, parlementaires et les médias.

Il ressort de ces recommandations que les Directives volontaires interviennent, de manière générale, à deux niveaux : à *l'échelle étatique* (nécessité d'avoir des sessions d'information et de sensibilisation pour que les acteurs s'imprègnent de ces Directives volontaires et pour savoir s'en servir), et *au niveau sous régional* (harmonisation des textes : en Afrique de l'Ouest, cette harmonisation des politiques avec les Directives volontaires existantes montre une dynamique d'intégration plus avancée qu'en Afrique centrale).

Formulation des propositions de mise en œuvre, identification des rôles et des responsabilités et établissement des réseaux des pairs.

Ces différents points ont fait l'objet de réflexion et de discussions par les participants regroupés par secteurs : fonciers (deux groupes), forêts et pêches.

Le bilan que l'on a pu tirer de ces échanges fait ressortir les points essentiels suivants :

- Remise officielle des Directives volontaires par la FAO ;
- Désignation par chaque Etat d'un point focal ; mise en place de commissions au niveau des Etats sur le foncier ;
- Organisation d'un atelier national de partage des directives (sensibilisation et formation) ; développement des thématiques ;
- Création par le point focal d'un cadre pour l'évaluation de la gouvernance foncière ;
- Appui du plaidoyer des acteurs de la société civile ; établissement d'un lien avec les autres réseaux/initiatives (LPI, LGAF) ;
- Vulgarisation des Directives volontaires et sensibilisation sur les politiques nationales foncières ;
- Renforcement des capacités par des formations pour une appropriation adéquate des Directives volontaires par toutes les parties prenantes, y compris les populations ;
- Appui des partenaires techniques et financiers ;
- Interface entre acteurs (société civile/ONG) et les Etats.

CLOTURE DE L'ATELIER

A l'issue de la synthèse sur les travaux de l'atelier présentée par Monsieur Alioune Badara Fall, consultant juriste international de la FAO, deux allocutions furent prononcées :

- Le Représentant de la FAO au Cameroun, dans son discours, remercia l'ensemble des participants, les représentants des différentes institutions présentes à l'atelier, les représentants de la FAO, Monsieur le Rapporteur général, le modérateur et le personnel d'appui. Il les remercia tout particulièrement pour le travail accompli durant les trois journées pleines de réflexions et de débats, ayant permis de passer en revue les Directives Volontaires. Les propositions et les recommandations formulées montrent le grand intérêt que ces Directives ont suscité auprès de tous les participants, et la volonté de les intégrer niveau national et sous-régional. Il termina en insistant sur le fait que cet atelier est le point de départ pour l'instauration, dans les pays concernés, d'une bonne gouvernance foncière.
- Le Secrétaire général du Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, dans son allocution, remercia également la FAO, le CEEAC, le CEA et les autres institutions représentées lors de l'atelier qui fût pour lui, un réel succès. Il manifesta sa grande satisfaction de voir atteints les objectifs fixés au début des travaux et invita les participants et autres acteurs impliqués dans le processus des Directives Volontaires, à ne ménager aucun effort pour les mettre en œuvre dans leurs Etats respectifs.

18 janvier 2013

Alioune B. FALL

Consultant juriste international