



Union africaine



Banque africaine
de développement



Commission économique
pour l'Afrique

Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique

Politiques foncières en Afrique: un cadre pour le renforcement
des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et
des conditions d'existence





Union africaine



Banque africaine
de développement



Commission économique
pour l'Afrique

Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique

Politiques foncières en Afrique: un cadre pour le renforcement
des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et
des conditions d'existence



© Consortium CUA-CEA-BAD, 2010
Addis-Abeba, Éthiopie

E.mail: landpolicy@uneca.org

Tous droits réservés
Premier tirage: septembre 2010

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Production, création et publication par la Section des publications et de la gestion des conférences de la CEA.

Table des matières

Liste des abréviations	v
Remerciements	vii
Avant-propos	xi
Définition des termes clés	xiii
Résumé analytique	xv
 I Contexte	 I
1.1 Justification	1
1.2 Le processus d'élaboration du Cadre et lignes directrices	3
 2 Le contexte de la question foncière	 5
2.1 Conceptualisation de la question foncière	5
2.2 Le contexte géographique et écologique	5
2.3 Le contexte politique	6
2.4 Le contexte économique	8
2.5 Le contexte social et culturel	9
2.6 Le contexte démographique	10
2.7 Les questions émergentes globales et stratégiques	11
2.8 Implications pour le rôle de la terre dans le processus de développement	13
 3 La terre dans le processus de développement national	 15
3.1 Reconnaissance du rôle central de la terre dans le processus de développement	15
3.2 Intégration de la terre dans les programmes de réduction de la pauvreté	17
3.3 Faire de l'agriculture un moteur de la croissance	18
3.4 Gérer les utilisations alternatives de la terre	19
3.5 Protection des ressources naturelles et des écosystèmes	22
3.6 Développer des systèmes effectifs d'administration foncière	23
3.7 Implications pour l'élaboration de politique foncière	25

4	Le processus d'élaboration des politiques foncières	27
4.1	Un consensus émergeant au niveau du continent	27
4.2	Développer une vision pour l'élaboration de la politique foncière	28
4.3	Etat de l'élaboration des politiques foncières en Afrique	29
4.4	Les défis de l'élaboration de politiques foncières globales	30
4.5	Vers des stratégies appropriées d'élaboration des politiques foncières	31
4.6	Synthèse des étapes fondamentales en matière de formulation de politiques foncières	34
5.1	Le défi de la mise en œuvre des politiques foncières	35
5	Mise en œuvre des politiques foncières	35
5.2	Quelques obstacles courants de la mise en œuvre des politiques foncières	35
5.3	Mesures nécessaires à la mise en œuvre effective des politiques foncières	37
5.4	Evaluation de l'impact des processus de mise en œuvre des politiques foncières	40
6	Le suivi des progrès en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques foncières	43
6.1	Le développement de systèmes de suivi	43
6.2	Les défis liés au suivi	44
6.3	Elaboration et mise en œuvre des principes de suivi	46
6.4	Nécessité des retours d'information	47
7	Conclusion générale	49

Liste des abréviations

CADHP	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
BAD	Banque Africaine de Développement
CE	Conseil Exécutif des Chefs d'Etats et de Gouvernement
CEA	Commission des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté Economique Régionale
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CLD	Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique
CRP	Conseil des Représentants Permanents des Chefs d'Etats et de Gouvernement
CUA	Commission de l'Union Africaine
IDE	Investissements Directs Etrangers
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OMD	Objectifs de Développement du Millenium
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains
OSC	Organisation de la Société Civile
PIB	Produit Intérieur Brut
PNB	Produit National Brut
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RDC	République Démocratique du Congo
SADC	Southern African Development Community
SIF	Système d'Information Foncière
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UA	Union Africaine

Remerciements

Le Cadre et Principes directeurs sur les politiques foncières en Afrique est le fruit d'une feuille de route de trois ans d'activités qui ont comporté d'intenses réflexions, des consultations rigoureuses et une collaboration exemplaire à travers le continent. Ces activités ont impliqué des institutions continentales et régionales africaines, des gouvernements, d'éminents experts fonciers africains de toutes les régions du continent, et des représentants de différents acteurs fonciers et des partenaires au développement. Les activités de la feuille de route ont été mises en œuvre par un consortium tripartite composé de la Commission de l'Union Africaine (CUA), de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Banque africaine de développement (BAD) à travers une Initiative sur les politiques foncières en Afrique (LPI). La CUA a assuré le leadership général pour la bonne marche de l'initiative, tandis que la CEA et la BAD fournissaient l'appui technique et mobilisaient les partenariats efficaces nécessaires à la réussite du projet.

La préparation du présent document a été rendue possible grâce à l'excellent leadership des plus hauts responsables des trois institutions constituant le consortium, à savoir: Dr Jean Ping, Président de la CUA; M. Abdoulie Janneh, Sous-secrétaire général des Nations Unies et Secrétaire exécutif de la CEA; et Dr. Donald Kaberuka, Président du Groupe de la BAD.

La supervision générale et les conseils stratégiques pour l'élaboration du document dans sa forme et son contenu actuels ont été assurés par le Comité de pilotage de l'Initiative conjointe sur les politiques foncières en Afrique (LPI) constitué de directeurs de ces trois organisations continentales. Il s'agit de Dr Ahmadu Babagana et Dr Abebe Haile-Gabriel respectivement ancien et actuel directeurs du Département Economie rurale et Agriculture de la CUA; Dr Josué Dione, directeur de Division de la Sécurité alimentaire et du Développement Durable à la CEA; M. Chuku-Dinka Spencer, ancien directeur chargé de l'agriculture en Afrique de l'Ouest et Centrale à la BAD ; M. Philibert Afrika et M. Steve Kayizzi-Mugerwa respectivement ancien et actuel directeurs du Département des Ressources et des Politiques Opérationnelles à la BAD.

Sous les conseils du Comité de pilotage, des points focaux des trois institutions ont apporté une contribution intellectuelle, œuvré à la mobilisation des ressources et développé des partenariats efficaces qui ont été décisifs pour la réussite des activités de l'Initiative. Ces points focaux sont : Dr Brave Ndisale et Dr Emmanuel Tambi, anciens fonctionnaires de la CUA, et M. Khecha Abderrahmane de la CUA; Dr. Joan Kagwanja, ancienne fonctionnaire de la CEA; M. Frank Kufakwandi de la BAD; Mme Esther Kasalu Coffin, ancienne fonctionnaire de la BAD, et Mme Rachel Aron, ainsi que Mme Mary

Manneko Monyau de la BAD. L'initiative a également bénéficié du précieux concours de M. Maurice Tankou de la CEA.

Une Task Force africaine sur les politiques foncières, présidée par feu le Professeur Hastings W.O. Okoth-Ogendo (Kenya) a fourni des contributions intellectuelles et techniques et des conseils en matière politique à l'Initiative tout au long de la mise en œuvre de la feuille de route. Les autres membres de cette Task Force étaient : le Professeur Ahmed O. El-Kholei (Egypte), M. Kwame Gyan (Ghana), Mme Susan Mbaya (Zimbabwe), Professeur Sam Moyo (Zimbabwe), M. Paul Tafam (Cameroun), et Dr. Hubert Ouédraogo (Burkina Faso).

L'élaboration du *Cadre et Principes directeurs* a bénéficié de l'éclairage d'études régionales sur les politiques foncières, menées en collaboration avec les communautés économiques régionales africaines. Nos remerciements vont à Mme Margaret Nyirenda et M. Stephen Nanthambwe de la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC); M. Pascal Moussavou de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ; Dr Chike C. Ezeudeh de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDAO); M. Mahalmoudou Hamadoun Maïga du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS); M. Yufnalis Okubo de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD); M. Bakary Coulibaly de la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CENSAD) pour leur collaboration à la préparation des études régionales. Les contributions des experts des institutions partenaires tels que Dr. Philip Dobie, Mme Verity Nyaga et Dr Eric Patrick du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), M. Marco Morettini de la Commission Européenne, Professeur Paul Mathieu, Dr Lamourdia Thiombiano et M. Meshack Malo de la FAO, M. Remy Sietchiping de UN-HABITAT, ont été d'une importance capitale pour la réussite des activités régionales.

Les experts régionaux ont joué un rôle décisif dans l'élaboration des rapports régionaux sur les politiques foncières qui ont servi de base aux discussions lors des consultations régionales. Le Professeur Cherryl Walker (Afrique du Sud), M Simeao Cambaco (Mozambique) et M. Wolfgang Werner (Namibie) ont réalisé l'étude sur l'Afrique Australe; M. Eddie Nsamba-Ngayiyya (Ouganda), Professeur Patricia Kameri-Mbote (Kenya) et Professeur J. M. Lusugga Kironde (Tanzanie) ont préparé l'étude sur l'Afrique de l'Est; Dr Odame W. Larbi du Ghana, Professeur Mariatou Kone de la Côte d'Ivoire et Dr Adam M. Kandine du Niger ont conduit l'étude sur l'Afrique de l'Ouest; Professeur Paul Tchawa du Cameroun, Professeur Kalambaye Lumpungu de la République Démocratique du Congo et Dr Domitien Ndiokubwayo du Burundi ont réalisé l'étude sur l'Afrique Centrale; tandis que le Professeur Ahmed O. El-Kholei de l'Egypte et le Dr. Lokman Zaibet de la Tunisie ont préparé l'étude sur l'Afrique du Nord.

Nous tenons à remercier vivement les gouvernements du Burkina Faso, du Cameroun, de l'Ethiopie, de la Namibie et du Rwanda pour avoir abrité les ateliers de consultation

régionale. Nous saluons les apports des représentants des ministères de tutelle et départements centraux chargés des questions foncières, de la société civile, du secteur privé, de la recherche et du monde universitaire lors des consultations régionales, qui ont permis de mieux documenter les réalités de terrain relatives aux opportunités et défis de la gouvernance foncière en Afrique.

Notre profonde reconnaissance va à l'endroit de l'équipe des rédacteurs principaux du *Cadre et Principes directeurs sur les politiques foncières en Afrique*, dirigée par feu le Professeur Okoth-Ogendo, fortement assisté par M. Kwame Gyan, Dr. Joan C. Kagwanja, Mme Susan Mbaya, ainsi que par le Professeur Sam Moyo, le Professeur Paul Tchawa, le Professeur Ahmed O. El-Kholei et le Dr Hubert Ouedraogo.

Le projet de texte de Cadre et Principes directeurs a été soigneusement passé en revue par une équipe consultative d'experts composée d'experts, personnes ressources ou représentants des acteurs et des institutions partenaires. Il s'agit de: Professeur J.M. Lusugga Kironde, Professeur Cheryl Walker, Dr Odame W. Larbi, M. Ibrahim Njiru Mwachane, Mme Priscilla Atchakpa (Women Environmental Programme – WEP), M. Oden-da Lumumba (Kenya Land Alliance - KLA), M Yufnalis Okubo (IGAD), M. Martin Bwalya (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique - NEPAD), Dr Chike C. Ezeudeh (CEDAO), M Stephen Nanthambwe (SADC), M. Harold Liversage (Fonds international de développement agricole - FIDA), Dr Clarissa Augustinus (UN-Habitat), Dr Klaus Deininger (Banque mondiale), Professeur Paul Mathieu (FAO), Dr. Tidiane Ngaido (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires -IFPRI), M. Hailemariam Hailemeskel (BAD). Le projet a également bénéficié respectivement des commentaires de M. Julian Quan de NRI et des conseils de M. Bernard Kioko de la CUA.

En plus de l'équipe consultative d'experts, le projet de texte a été rigoureusement revu par des centaines d'acteurs en Afrique qui avaient participé aux consultations régionales et autres processus de l'initiative. Ainsi, Action Aid International, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et Urgent Action Fund méritent une mention spéciale pour avoir organisé une consultation au Forum pour le développement de l'Afrique (ADF) en vue d'examiner le *Cadre et Principes directeurs* à partir d'une perspective de genre.

Le Secrétariat de l'Initiative conjointe sur les politiques foncières en Afrique, composé de Dr Hubert Ouedraogo (Expert foncier principal), Mme Atkeyelsh Persson (Associée au Programme) et Mme Tsedey Merid (Assistante de Programme), a joué un rôle essentiel en apportant un appui technique et logistique dans le cadre de l'exécution des activités de l'Initiative.

Les conseils et l'assistance de M. Anthony Nwanze et de Mme Elsa Gackiero de la CEA ont été d'une importance capitale en matière de mobilisation des ressources et de gestion financière.

Plusieurs membres du personnel d'appui du consortium et d'autres partenaires ont été d'un soutien précieux à différentes étapes du processus, notamment en ce qui concerne la préparation et l'appui aux réunions de l'Initiative. Il s'agit de: Mme Rahel Menda, Mme Meskerem Melaku et M. Gezahegn Shiferaw de la CEA; Mme Susan Nyinawandoli, Mme Israel Zerom et M. Yonas Amare de la CAU, Mr Zithobile Kolweni du PNUD, ainsi que Mme Sophia Aberra de la FAO.

Le *Cadre et Principes directeurs* n'aurait jamais vu le jour sans l'appui et la collaboration de divers bailleurs de fonds et partenaires au développement qui ont fourni un soutien financier et technique décisifs pour la mise en œuvre des activités de la feuille de route. Il s'agit: de la FAO, du FIDA, de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, de la Fondation Rockefeller, de UN-Habitat et de la Banque Mondiale.

Avant-propos

En 2006, la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de Développement (BAD) ont unis leurs efforts dans le cadre d'une initiative désormais connue sous le nom d'Initiative conjointe sur les politiques foncières en Afrique. L'objectif de cette initiative était de travailler sur les problèmes et enjeux relatifs aux politiques foncières en Afrique, dans la perspective du développement d'un cadre visant le renforcement des droits fonciers, l'accroissement de la productivité et l'amélioration des conditions de vie.

Après une série de réflexions, d'études régionales, de consultations et de débats impliquant, à différents niveaux, une grande diversité d'acteurs à travers le continent africain, et auxquels ont été associés les partenaires au développement, le consortium CUA-CEA-BAD a le plaisir de présenter le fruit de ce processus, à savoir : "le Cadre et Principes Directeurs sur les politiques foncières en Afrique".

Pour le consortium, le Cadre et Principes Directeurs n'est pas juste un document de plus sur le foncier. Il représente plutôt la réalisation d'un consensus sur les questions foncières, questions relatives à une ressource stratégique à laquelle les africains attachent une importance de premier plan. La légitimité du Cadre et Principes Directeurs est également fondée sur le fait qu'il a été développé à travers un processus consultatif et hautement inclusif fondé sur une analyse et une évaluation rigoureuses des situations prévalant sur le terrain.

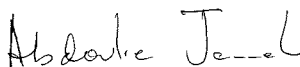
Le projet de Cadre et Principes Directeurs a fait l'objet d'un examen et d'une revue approfondis lors de la Conférence conjointe des ministres en charge de l'agriculture, des affaires foncières et de l'élevage, tenue en avril 2009 à Addis Abeba (Ethiopie), et a été soumis à l'attention du Sommet de l'Union Africaine (UA). En conséquence, la 13^{ème} Session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine tenue en juillet 2009 à Syrte (Libye), a entériné le Cadre et Principes Directeurs, et a adopté la « Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique » appelant à sa mise en œuvre effective. Ceci démontre de toute évidence l'engagement politique du plus haut organe de prise de décisions de l'UA à encourager et aider les Etats membres

à engager et conduire des processus nationaux de politiques foncières. L'Assemblée des chefs d'Etats et de Gouvernement a chargé la CUA, en collaboration avec la CEA, la BAD et les Communautés économiques régionales, d'assister les Etats membres dans la révision, l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques foncières, ainsi que dans la mise en place de mécanismes pour le suivi et l'évaluation des progrès accomplis et l'élaboration des rapports y relatifs.

Par conséquent, cette déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement guidera nos actions immédiates et futures en vue de veiller à ce que les Etats membres bénéficient d'une assistance dans la révision, l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques foncières respectives. Pour ce faire, nous avons eu une collaboration fructueuse avec les partenaires au développement pour apporter un appui en matière de renforcement de capacités aux niveaux régional et national. A cet égard, le consortium CUA-CEA-BAD voudrait exprimer sa gratitude à ces partenaires au développement pour leur assistance aux différentes étapes du processus et pour nous avoir aidé à faire avancer notre initiative. Nous sommes convaincus que l'exemplaire implication des acteurs africains se poursuivra pendant la phase de mise en œuvre afin de réaliser avec succès les résultats escomptés.



Jean Ping
Le Président de la
Commission de l'Union
Africaine



Abdoulie Janneh
Le Sous-secrétaire général
des Nations Unies et
Secrétaire exécutif de la
Commission économique
pour l'Afrique



Donald Kaberuka
Le Président de la
Banque Africaine de
Développement

Définition des termes clés

“Réforme agraire”: un processus de “réforme foncière” qui se penche également sur l’économie politique et le contexte ontologique dans lequel la société rurale utilise les ressources foncières.

“Société civile”: Acteurs non étatiques dans la prise de décision.

“Administration foncière”: Structure et processus de détermination, d’archivage et d’octroi des droits fonciers et, systèmes par lesquels la supervision générale de la performance du secteur foncier est assurée.

“Gouvernance foncière”: Structures politiques et administratives et processus par lesquels les décisions relatives à l’accès et à l’utilisation des ressources foncières sont prises et exécutées, y compris la façon dont les conflits fonciers sont réglés.

“Système d’information foncière”: Série de principes régissant la collecte, le traitement, la conservation et l’utilisation des données sur la propriété foncière, l’usage, la qualité, l’emplacement et l’évolution de l’ensemble des données préparées en vue d’éclairer la prise de décisions sur la base desdits principes.

“Politique foncière”: Série de principes déterminés en vue de régir la propriété (ou l’accès à), l’utilisation et la gestion des ressources foncières, d’améliorer leur productivité et leur contribution au développement social, économique, politique et environnemental et de favoriser la réduction de la pauvreté.

“Réforme foncière”: Processus impliquant la restructuration complète ou la redéfinition d’au moins trois composantes du système foncier; plus précisément la structure de la propriété, la structure d’utilisation et de production et l’infrastructure des services d’appui.

“Tenure foncière”: nature et manière dont les droits et les intérêts sur diverses catégories de terre sont créés ou déterminés, attribués et font l’objet de jouissance.

“Ressources naturelles”: la constellation de toutes les substances biotiques et abiotiques qui se produisent naturellement et sont soutenues par le *solum* physique y compris l’eau

Résumé analytique

En 2006, la Commission de l'Union africaine, la CEA et la BAD ont enclenché un processus d'élaboration d'un cadre général et lignes directrices sur les politiques foncières et les réformes foncières en Afrique, avec pour objectif de sécuriser les droits fonciers, d'améliorer la productivité et les conditions de vie de la majorité de la population du continent. Cette initiative a été conduite à travers de vastes consultations impliquant la participation des Communautés économiques régionales de toutes les cinq régions du continent, des organisations de la société civile, des centres d'excellence en Afrique et d'ailleurs, des praticiens et des chercheurs dans le domaine de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières, des institutions gouvernementales et des partenaires au développement de l'Afrique. Le résultat final de l'initiative a été ensuite soumis aux processus formels de prise de décision de l'UA pour approbation et adoption par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement en juillet 2009.

Le **Cadre général et lignes directrices** (CLD) ci-après est articulé en sept chapitres interdépendants. Le chapitre premier justifie le Cadre et lignes directrices et le processus suivi pour son élaboration. Le chapitre Deux décrit le contexte qui a déterminé la nature et les caractéristiques de la question foncière en Afrique afin d'expliquer pourquoi le secteur foncier n'a pas joué le rôle principal qui est le sien dans le processus de développement. Ce rôle est examiné au chapitre Trois. Le quatrième chapitre définit les principaux processus opérationnels que devraient suivre les pays africains afin d'élaborer des politiques globales permettant au secteur foncier de jouer pleinement ce rôle. Le cinquième chapitre analyse les difficultés prévisibles et les conditions nécessaires à la mise en œuvre effective de telles politiques. Le chapitre six aborde les mesures qui devraient être mise en place par les pays africains pour suivre les progrès réalisés dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Le chapitre final est une conclusion sur la manière dont les Etats membres de l'UA pourraient faire usage du Cadre général et lignes directrices.

I Contexte

1.1 Justification

1.1.1 *Le mandat de l'Union africaine*

L'Acte Constitutif de l'Union africaine met l'accent sur la souveraineté et l'égalité souveraine des Etats membres¹. Tous les Etats membres ont donc le droit de décider de leurs propres politiques. Par conséquent, le but du Cadre et lignes directrices, n'est ni d'élaborer un cadre normatif obligatoire, ni d'élaborer une politique foncière à adopter par les Etats membres. L'objectif de ce Cadre et lignes directrices est encore moins de donner des leçons aux Etats membres sur la façon de formuler des politiques foncières dans la situation spécifique propre à leur pays.

Néanmoins, le **Cadre général et Lignes Directrices** reconnaît que la plupart des pays considèrent la gestion adéquate des terres comme un facteur important pour le développement et la préservation de la paix et de la sécurité. La preuve en est qu'un nombre sans cesse croissant d'Etats membres africains se sont engagés dans des réformes de politique foncière dans le but de traiter des principales questions foncières prévalant dans le cadre du développement national durable. Il y a cependant une diversité manifeste en ce qui concerne les facteurs qui conduisent les Etats à s'engager dans ces réformes, la profondeur des réformes, la capacités à les initier, planifier et exécuter et par conséquent, pour ce qui est de leur niveau de réalisation. Plus encore, le **Cadre et Lignes Directrices** reconnaît qu'à ce jour, ces réformes se sont déroulées en l'absence d'orientations continentales claires ou de consensus national sur la vision qui devrait sous-tendre de telles réformes. En outre, peu d'échanges d'informations et d'expériences et de partage de bonnes pratiques ont eu lieu entre Etats membres, même là où la terre et les

ressources associées sont partagées par deux ou plusieurs Etats. Il est également évident que plusieurs pays africains ont, au fil du temps, accumulé une panoplie de politiques sectorielles et de lois relatives à la terre, à sa gestion et à son utilisation, sans les politiques de base qui rationalisent, harmonisent et clarifient les approches alors non coordonnées et, les interactions complexes entre ces lois et politiques sectorielles.

Les éléments ci-dessus constituent le contexte principal qui justifie un cadre panafricain destiné à aider les Etats membres à entreprendre et mettre en œuvre des réformes de politique foncière pour servir les objectifs de leur développement national.

1.1.2 Le but du Cadre général et Lignes Directrices

A partir de ce contexte, le Cadre et lignes directrices tente de formuler les principes essentiels qui devraient sous-tendre l'élaboration, le contenu et la mise en œuvre de politiques foncières dans les Etats membres africains. Plus spécifiquement, le **Cadre et lignes directrices** vise à:

- a. servir de base pour l'engagement des Etats membres africains à formuler et à mettre en œuvre de bonnes politiques foncières en tant que fondement d'un développement humain durable, lequel inclut assurer la stabilité sociale, maintenir la croissance économique et réduire la pauvreté et, préserver les ressources naturelles contre la dégradation et la pollution ;
- b. promouvoir un consensus autour de principes communs en tant que fondement pour garantir l'accès à la terre pour

tous les usagers, afin d'améliorer la productivité agricole et améliorer les conditions de vie ;

- c. souligner la nécessité d'une participation populaire dans la formulation et la mise en œuvre des politiques foncières afin de favoriser une meilleure gouvernance des ressources foncières
- d. suggérer des normes de meilleures pratiques en matière de réforme des politiques foncières et des repères pour la performance des institutions foncières que les Etats membres pourraient adopter en fonction de leurs contextes respectifs
- e. élaborer un cadre de politique permettant de prendre en considération les questions émergentes et d'anticiper les évolutions futures liées aux ressources foncières
- f. fournir des bases pour un partenariat plus cohérent entre Etats, citoyens et partenaires au développement en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques foncières sur le continent
- g. établir des principes généraux pour l'implication des partenaires au développement aux fins de mobilisation des ressources nécessaires au renforcement des capacités en soutien à des processus transformateurs de réforme de politique foncière, et
- h. élaborer des principes directeurs de convergence régionale sur la gestion et l'utilisation durables des terres et ressources associées, en partage par deux ou plus d'Etats membres dans diverses régions d'Afrique

1.2 Le processus d'élaboration du Cadre et lignes directrices

1.2.1 Le début du processus

En 2006, la Commission de l'Union africaine (CUA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD) ont initié un processus conjoint d'élaboration d'un cadre de politiques et réformes foncières en Afrique. Il s'agissait de consolider les droits fonciers, d'accroître la productivité et d'améliorer les conditions de vie. Construisant sur les processus nationaux et régionaux d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières et les complétant, le processus a été conduit en étroite collaboration avec les Communautés économiques régionales (CER). L'appropriation africaine du processus et l'accord sur le produit final ont été assurés par la mobilisation de l'expertise africaine à travers la participation des Etats membres africains et des autres acteurs non étatiques africains.

1.2.2 L'importance de la consultation

La première étape dans le processus d'élaboration du Cadre de politique foncière a été la convocation d'un **atelier continental consultatif**, qui s'est tenu en mars 2006 à Addis Abéba. L'atelier a réuni les représentants des gouvernements africains, des CER, de la société civile y compris les organisations paysannes, les représentants du secteur privé africain, les Centres d'excellence et des partenaires au développement. L'atelier a dégagé un consensus sur les éléments et les questions thématiques qui devraient caractériser le cadre, les traits essentiels d'une vision et les orientations générales du cadre, les actions et le chronogramme des activités d'une feuille de route devant conduire

à l'élaboration un cadre sur les politiques foncières, à la détermination du rôle des acteurs et des partenaires ainsi qu'à la définition d'une stratégie de mobilisation des ressources. Le résultat de l'atelier a été un *document de base* résumant les principales questions foncières en Afrique, destiné à servir de base à l'élaboration d'une esquisse préliminaire du cadre de politique foncière pour l'Afrique.

Au cours de la seconde étape du processus, les CER ont joué un rôle de premier plan dans les **processus régionaux**. Ceux-ci ont permis avec succès de soulever les questions de politique foncière qui mettent en exergue les spécificités régionales. Les CER ont d'abord conduit des études régionales qui ont abouti à la production de cinq *documents de base régionaux*, soulignant les initiatives en cours et les leçons pouvant enrichir le cadre. Les études ont été suivies d'**ateliers consultatifs régionaux** organisés par le consortium UA-CEA-BAD. Les ateliers en Afrique Australe, Orientale, de l'Ouest, Central et du Nord ont été organisés entre août 2007 et décembre 2008. Prenant appui sur le document de base continental ainsi que sur les études régionales comme support des discussions, les consultations dans chaque région ont permis à la lumière des spécificités régionales, des initiatives et leçons, de passer en revue l'esquisse préliminaire élaborée après l'atelier consultatif de 2006, et de l'enrichir. Les consultations régionales ont également identifié les défis, les déficits en matière de connaissances, en matière institutionnelle et de ressources ainsi que les initiatives en cours, afin de contribuer à définir des stratégies de renforcement des capacités et d'échanges d'expériences ; toutes choses qui seront capitales pour la mise en œuvre du cadre. Finalement, le principal résultat des consultations régionales a été un *projet de document enrichi du cadre conti-*

mental. Par ailleurs, les *documents régionaux de base* ont été améliorés, soulignant les éléments et processus essentiels nécessaires à la

mise en œuvre à moyen et à long terme du cadre. L'étendue des consultations régionales est reflétée dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1 : Consultations régionales

	Région	Dates	Lieu	CERs impliquées
1	Afrique Australe	29- 31 Août 2007	Windhoek, Namibie	SADC
2	Afrique de l'Est	16- 18 Janvier 2008	Kigali, Rwanda	IGAD
3	Afrique de l'Ouest	15- 18 Avril 2008	Ouagadougou, Burkina	CEDEAO/ CILSS
4	Afrique Centrale	6- 8 Août 2008	Yaoundé, Cameroun	CEEAC
5	Afrique du Nord	3-5 Décembre 2008	Addis Abéba, Ethiopie	CEN-SAD

1.2.3 Les réunions des experts et des ministres africains

Une **réunion des experts africains** regroupant les principaux experts des ministères de tutelle en charge des affaires foncières de tous les Etats membres de l'UA a constitué la quatrième étape du processus. Au cours de cette réunion, le projet de cadre a été soumis à un examen et à des discussions approfondies. Les résultats essentiels de la réunion des experts ont été un *projet de document affiné du cadre et un rapport des experts* sur le cadre de politique foncière. Le Rapport des Experts comportait des recommandations importantes pour la mise en œuvre du cadre. Les deux documents ont été transmis à la réunion ministérielle qui constituait la cinquième étape du processus.

Lors de la **Réunion des ministres africains en charge des affaires foncières**, les ministres ont

examiné et adopté le *Rapport des Experts et la Recommandation* sur le **Cadre et lignes directrices**. C'est ainsi que le **Cadre et lignes directrices** a été intégré dans le processus formel de prise de décision du Sommet de l'UA en vue de son examen et adoption.

1.2.4 La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement

Suite à l'examen du **Conseil des représentants permanents (CRP)**, le **Conseil exécutif (CE)** de la Conférence a préparé un projet de déclaration en vue de d'examen et adoption par la **Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement**. La *Déclaration* contenant les résolutions et les décisions sur sa mise en œuvre et son suivi a été entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de l'UA en juillet 2009.

2 Le contexte de la question foncière

2.1 Conceptualisation de la question foncière

La question foncière à laquelle fait face l'Afrique a ses origines dans des facteurs géopolitiques, économiques, sociaux et démographiques plus récemment aggravés par de nouveaux impératifs globaux et stratégiques. Ces facteurs sont constitués par les différentes formes et modalités de colonisation qui ont eu cours dans les diverses régions, la diversité et le degré de résistance des systèmes culturels et normatifs autochtones et des formes d'organisation économique. Ces facteurs et impératifs ont à leur tour, donné lieu à une diversité de régimes juridiques relatifs à la tenure foncière, à son utilisation, à sa gestion et à la gouvernance environnementale.

En outre, des processus contemporains d'organisation et de mobilisation sociales y compris ceux découlant des clivages de classe, de genre, de région, de culture, d'ethnicité, de nationalité et de génération, influent de manière dominante sur les formes d'accès, de contrôle et d'utilisation de la terre, aboutissant à une situation complexe de revendications et de conflits sur les ressources foncières. Bien que ces divers contextes aient donné lieu à une différenciation des approches nationales en matière de politiques et réformes foncières, il n'en reste pas moins constant que des similitudes et défis nouveaux ont été mis à jour, qui appellent à des réponses communes dans la conception de nouveaux régimes fonciers.

2.2 Le contexte géographique et écologique

L'un des principaux éléments de la question foncière en Afrique est que malgré la grande dépendance par rapport à l'agriculture, peu de terres du continent sont effectivement ou potentiellement arables. De grandes étendues du continent sont désertiques ou semi-arides, et/ou subissent des processus de dégradation écologique. Dans beaucoup de cas, la répartition inégale

des terres a confiné une population sans cesse croissante de petits paysans dans des zones marginales entraînant une pression physiologique sans cesse accrue, et une dégradation des ressources foncière et naturelles, y compris la déforestation. Dans plusieurs parties du continent, des pluies torrentielles érosives accompagnées d'inondations et des sécheresses intermittentes ont également tendance à accélérer l'épuisement des sols et les pertes de terres. Ceci demeure vrai en dépit des énormes et inexploitées ressources souterraines du continent.

2.3 Le contexte politique

2.3.1 Les origines coloniales de la question foncière

L'Afrique comprend cinq régions regroupant cinquante deux pays aux histoires politiques coloniales diverses. La majorité de ces pays ont été colonisés par la Grande Bretagne (à travers le système de « *l'indirect rule* ») et d'autres par la France (à travers les stratégies d'assimilation), la Belgique, le Portugal et l'Espagne. L'administration allemande au Cameroun, en Tanzanie et en Namibie a été éphémère, tandis que l'Afrique du Sud raciste (elle-même colonisée dans un premier temps au 17ème siècle par les colons hollandais et plus tard par les Britanniques) administrait la Namibie au 20ème siècle.

Les colons européens se sont octroyé la maîtrise des terres à travers des "accords", des conquêtes et des processus d'appropriation. Le contrôle direct des terres et l'implication dans l'agriculture ont été prédominants en Afrique australe (à savoir l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, la Namibie) et en Afrique du Nord (Egypte, Algérie et Libye), au Kenya en Afrique de l'Est, en

Côte d'Ivoire en Afrique de l'Ouest, et dans une moindre mesure en RDC et au Cameroun en Afrique centrale. La consolidation d'une telle maîtrise des terres et la réglementation subséquente des terres acquises ont été effectuées à travers la promulgation d'une série de législations européennes et la mise en place de systèmes de gestion politique, administrative et économique, qui se sont appuyés sur une large gamme de pratiques économiques et culturelles indigènes, conduisant ainsi à un régime dualiste de droits fonciers et d'administration foncière.

L'indépendance par rapport au système colonial a été acquise en dents de scie au fil du temps, de la fin des années 50 jusqu'aux années 90 avec le Zimbabwe, la Namibie et l'Afrique du Sud libérés en dernières positions. Les processus d'édification de la nation, tels que la mise en place de systèmes politiques indépendants et l'élaboration de politiques et stratégies de développement y compris les réformes foncières et l'élaboration de politiques foncières, ont été également hésitants. Les réformes foncières, particulièrement celles destinées à redresser les torts issus des appropriations foncières injustes résultant de la colonisation et, celles destinées à réorganiser les politiques discriminatoires de mise en valeur des terres ainsi que les systèmes peu efficaces de sécurisation foncière ont été engagées dans les années 50 et se sont poursuivies avec plus de vigueur à partir des années 60. Cette évolution prit la forme de la nationalisation des terres des colons et des sociétés étrangères en Egypte, en Algérie, en Libye, en Tanzanie, en Zambie, au Mozambique et en Angola. Dans les anciens 'protectorats' coloniaux, qui ont été soumis au système colonial de « *l'indirect rule* » en même temps qu'au système d'exploitation d'une main d'œuvre mi-grante à bon marché, (comme au Botswana, au Swaziland, au Lesotho et au Malawi), l'expro-

priation foncière en vue de la redistribution a été pratiquée avec modération dans les petites zones d'établissement blanc. Les acquisitions de terres contre indemnisation sur la base des prix du marché, grâce à des ressources financières fournies par l'ancienne puissance coloniale, ont été pratiquées dans les années 60 au Kenya, au Swaziland et au Botswana, ainsi qu'au Zimbabwe au cours des années 80. La réforme des droits fonciers autochtones a également été expérimentée dans quelques pays africains, à travers diverses mesures telles que la délivrance de titres fonciers individuels et collectifs ou l'appropriation foncière en vue de la production de cultures de rente ; ces expériences ont cependant connu un succès limité du fait de la persistance de l'attachement social et culturel à la terre et dans certains cas, en raison des contestations et conflits, comme on l'a constaté au Kenya, en Ouganda, au Malawi, au Zimbabwe, en Namibie et en Afrique du Sud. Ces efforts n'ont par conséquent pas permis de résoudre convenablement les problèmes de dualisme juridique en matière foncière résultant de la colonisation, pas plus qu'ils n'ont renforcés l'appui des pouvoirs publics à l'amélioration des systèmes fonciers locaux marginalisés.

2.3.2 L'impact de la libéralisation politique

Les réformes politiques libérales et en particulier la fin des régimes militaires et autoritaires et le retour du pluralisme politique en Afrique ont débouché sur des transformations dans les rapports entre l'Etat et la société, qui à leur tour ont ouvert des perspectives à de nouvelles approches en matière d'élaboration des politiques foncières. En particulier, le rôle dominant de l'Etat en tant que propriétaire, régulateur et utilisateur des ressources foncières

est de plus en plus remis en cause au moment où les communautés foncières, les structures de régulation d'administration non étatiques, les organisations de la société civile et d'autres groupes de défense de l'intérêt général revendiquent le droit de participer à l'élaboration des politiques foncières.

2.3.3 Terres et conflits en Afrique

Malgré les efforts de libéralisation de l'espace politique, la lutte pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles demeure l'un des principaux facteurs qui alimentent l'instabilité en Afrique. Dans les anciennes colonies de peuplement comme le Kenya, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud, l'incapacité à satisfaire aux revendications historiques résultant des expropriations coloniales, aggravées par la redistribution inégale des terres après l'indépendance, demeure une source principale de conflits. Dans d'autres parties de l'Afrique telles que les pays richement dotés de ressources minières que sont l'Angola, la RDC, le Sud Soudan, la Sierra Leone et le Liberia, les conflits fonciers alimentés par les intérêts commerciaux globaux ont été intenses. Dans encore d'autres pays comme l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Somalie, la RCA et la République du Congo (Brazzaville) et la Côte d'Ivoire, la persistance des conflits au cours des dernières décennies ont entraîné un grand nombre de déplacés internes, soulevant des questions complexes relatives à l'accès à la terre, à la réinstallation et à la réhabilitation. En outre, ces conflits ont dans plusieurs pays, conduit aux évictions forcées et à d'horribles atrocités (y compris le génocide) contre les non-combattants, principalement les femmes et les enfants. Ainsi, au delà de la résolution des questions relatives à la réparation des injustices historiques et à l'équité sociale, l'élaboration des politiques foncières et les réformes foncières doivent traiter du problème de la

prévention des conflits, de la restauration de la paix et de la sécurité en Afrique.

2.4 Le contexte économique

2.4.1 La terre dans l'économie agricole

L'importance de la terre dans le développement en Afrique apparaît dans toute sa plénitude lorsqu'on sait qu'environ 60% de la population tire ses moyens de subsistance et ses revenus essentiellement de l'agriculture, de l'élevage et des activités connexes. En effet, la contribution du secteur agricole au PIB dans la plupart des pays en Afrique subsaharienne dépasse 25% et représente plus de 40% dans les pays tels que la RCA, la République Démocratique du Congo, l'Éthiopie, la Guinée Bissau, le Rwanda, la Sierra Leone, la Tanzanie et le Togo. Par ailleurs, l'élevage est une activité importante dans les pays sahéliens et dans la Corne de l'Afrique.

La contribution de l'agriculture et de l'élevage aux économies africaines pourrait être considérablement améliorée par des mesures de restructuration radicales visant à lever un certain nombre de contraintes. La première contrainte à lever concerne les niveaux relativement bas de la productivité agricole dans de nombreux pays africains du point de vue tant des terres que de la main d'œuvre, ce qui a conduit à la dépendance extrême par rapport aux importations pour assurer la sécurité alimentaire. La seconde contrainte concerne les niveaux également bas de la mécanisation agricole, notamment du point de vue du développement de l'irrigation, ce qui abouti à une sous- utilisation des ressources foncières du continent. La troisième contrainte est relative à la persistance de politiques coloniales qui ont été discriminatoires à l'égard de la grande majorité des paysans africains et qui, continuent d'entraver la crois-

sance du secteur des petites exploitations du point de vue des investissements et des infrastructures. Par ailleurs, les politiques de stabilisation macroéconomique depuis les années 90, l'extraversion induite par la libéralisation du commerce et la dérégulation des marchés intérieurs, ont freiné dans l'espace comme dans le temps, l'évolution vers une meilleure utilisation des terres au sein de la paysannerie africaine, majoritairement constituée de petits paysans, alors que l'agriculture commerciale à grande échelle dominée par les élites et les propriétaires fonciers étrangers ne cesse de croître.

2.4.2 La terre dans les autres secteurs de l'économie

Au-delà de l'agriculture, la terre continue d'être un facteur important dans l'économie africaine à travers sa contribution à d'autres secteurs. Dans les pays tels que l'Afrique du Sud, Maurice, le Kenya, l'Égypte, la Tunisie et le Maroc, la diversification économique s'est produite dans le tourisme, l'industrie et les services, tandis que les économies d'autres pays tels que le Soudan, l'Angola, la Libye et la RDC sont de plus en plus dépendants des revenus du pétrole et des ressources minières. Dans d'autres pays encore comme le Zimbabwe, la Namibie et le Botswana, les aires de conservation et les zones forestières représentent une part importante de la demande de terres.

En outre, le processus d'urbanisation, examiné plus loin dans ce chapitre, crée des demandes croissantes et nouvelles de terre et de ressources associées en vue d'entreprendre des activités économiques plus sophistiquées telles que les prestations des services récréatifs, de divertissement et de restauration, sans compter les utilisations résidentielles ou d'établissements urbains. Cette nouvelle et émergente économie

de services est en train de devenir un contributeur important au PIB dans de nombreux pays.

2.5 Le contexte social et culturel

2.5.1 La terre et la spiritualité

Pour la grande majorité des sociétés africaines, la terre est considérée non pas seulement comme un bien économique ou environnemental, mais également comme une ressource sociale, culturelle et ontologique. La terre demeure un facteur important dans la construction de l'identité sociale, dans l'organisation de la vie religieuse et, la production et reproduction des cultures. Les rapports intergénérationnels sont en définitive déterminés par la quantité de ressources foncières que les familles, les lignages et les communautés ont en partage et ont sous leur contrôle. De fait, la terre est partie intégrante de la spiritualité même de la société. Il s'agit là de dimensions que l'élaboration des politiques foncières doit prendre en considération si on veut que les populations s'approprient les changements préconisés.

2.5.2 La terre et les rapports de genre

Il faut admettre toutefois, qu'en dépit de la sacralité de la terre et des rapports fonciers en Afrique, le système patriarcal qui domine l'organisation sociale a eu tendance à produire des discriminations à l'encontre des femmes en matière de propriété foncière et de maîtrise des ressources foncières. Cette situation a été renforcée, d'abord par la législation foncière importée qui a eu tendance à renforcer le système patriarcal en conférant les titres et les droits d'héritage aux membres mâles de la famille uniquement, sur la base du principe que les femmes, particulièrement les femmes mariées

ne peuvent accéder à la terre qu'à travers leurs conjoints ou leurs enfants de sexe masculin ; cette situation résulte en second lieu, des effets pervers de certaines dispositions des Constitutions africaines et de la **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** (CADHP) qui aboutissent à des discriminations en matière de statut personnel, contre le droit des femmes à un traitement égal devant la loi. Si veut que les lois et les politiques réparent les inégalités entre hommes et femmes dans la possession et l'utilisation des terres, il est nécessaire déconstruire, reconstruire et repenser les règles tant coutumières que modernes existantes, en matière de propriété foncière, de reformuler et de repenser les règles actuelles de propriété foncière, dans une perspective de renforcement des droits d'accès et de maîtrise foncière des femmes et ce, dans le respect des réseaux familiaux et sociaux locaux. Une telle approche serait également conforme aux engagements pris par les Etats africains comme en témoigne le protocole de Maputo de l'UA de 2003 à la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples, relatif aux **Droits des femmes en Afrique**, ainsi que la **Déclaration solennelle de 2004 sur l'égalité de genre en Afrique** qui tous deux appellent à des actions visant à traiter des inégalités de genre y compris l'accès inégal des femmes à la terre. Cela est d'autant plus important que les femmes demeurent les principales utilisatrices de la terre agricole dans la plupart des communautés africaines.

2.5.3 Autres formes de marginalisation

Au-delà des inégalités fréquemment reconnues en raison de la race, de la classe et du genre, la marginalisation de groupes ethniques particuliers par rapport à l'accès aux terres utiles demeure une source perpétuelle de conflits. La marginalisation de certains peuples autochtones tels que les San du Botswana, les Herero

de la Namibie, les Bakola, Bagyeli et Batwa de l'Afrique centrale et les Ogiek du Kenya, fait l'objet de litiges. Les réformes de politiques foncières doivent également prendre en compte ces questions.

2.6 Le contexte démographique

2.6.1 Croissance démographique et migrations

Du fait de la combinaison d'un ensemble de facteurs tels que la croissance démographique, la migration et l'urbanisation, la disponibilité générale de terre par tête d'habitant (en particulier la terre agricole) est en baisse dans de nombreux pays. Dans un certain nombre de pays, notamment en Afrique de l'ouest, 50 à 75% de la population vit sur environ 25% du territoire national le long des zones côtières, menant à des densités beaucoup plus fortes dans ces régions. Si les taux de croissance urbaine actuelle de plus de 3,5% par an dans plusieurs pays se poursuivent, cette tendance pourrait exercer de graves pressions sur les infrastructures et services urbains et périurbains.

2.6.2 Urbanisation

L'essentiel du continent africain se trouve encore à un stade initial d'urbanisation avec seulement 38% des populations considérées comme des citoyens ; le taux d'évolution de cette transition est jugé parmi les plus élevés au monde et il continuera d'en être encore ainsi pendant plusieurs décennies. D'ici 2050, par exemple, la moitié de la population africaine, soit au moins 1,2 milliard de personnes, vivront en zone urbaine, ce qui représentera un quart de la population urbaine mondiale. L'essentiel de cette croissance sera concentrée

dans les capitales africaines où en général, plus de 10% de la population urbaine réside dans la plupart des pays. Même si le niveau de concentration urbaine continuera de varier d'un pays à l'autre, avec déjà l'Afrique du Sud, la Zambie, Maurice, le Gabon et l'Égypte ayant entre 40 et 58% et d'autres pays généralement en dessous de 20% de leur population totale, l'urbanisation à travers l'Afrique est encore essentiellement alimentée par la migration à grande échelle des campagnes résultant d'une série de facteurs tels que la pauvreté, la famine, la sécheresse, les catastrophes, les conflits et le sentiment général que les villes offrent une meilleure qualité de vie. Toutefois, un facteur important à souligner, est que l'urbanisation en Afrique continuera de se caractériser par le développement de l'habitat informel où plus de 60% des citoyens vivent actuellement. Il s'agit d'un phénomène qui continuera à aggraver les inégalités dans l'accès aux ressources de développement dans ces zones; ce facteur à son tour, aura un impact direct sur la stabilité sociale et économique dans les principales villes, qui sont les locomotives des économies nationales.

Enfin, un phénomène persistant en milieu urbain est la discrimination systématique à l'égard des femmes dans les domaines de l'éducation, du logement, de l'accès à la terre ainsi qu'en ce qui concerne les opportunités d'acquérir des compétences de base relatives aux moyens de subsistance et ce, en dépit de l'existence des législations officiellement neutres en matière de genre. Tout ceci est le résultat des réajustements sociaux dans les politiques et les économies urbaines et d'une perception générale de la place de la femme comme celle de personne à charge. Quand bien même il y ait des signes perceptibles que beaucoup de femmes commencent à tirer avantage des opportunités et défis que présentent l'urbanisation, l'évolution

vers une participation active dans la politique et l'économie urbaines demeure relativement lente.

2.7 Les questions émergentes globales et stratégiques

2.7.1 Un aperçu

Un certain nombre de transformations dans les environnements politique et économique globaux commencent à produire des effets nouveaux et importants sur les ressources foncières de l'Afrique. Parmi les effets les plus visibles se trouvent ceux résultant des réponses aux changements de l'écosystème global, de la demande énergétique et de l'augmentation rapide des investissements directs étrangers (IDE). Un défi important pour les Etats africains sera de mettre en place des politiques adéquates tendant à veiller à ce que les risques associés à ces changements et, en particulier les risques de perte par les pauvres de leurs droits fonciers sans compensation, soient évités ou efficacement gérés.

2.7.2 Changement climatique global

Il n'y a aucun doute que les effets du réchauffement de la planète sur les changements climatiques affecteront les systèmes d'utilisation des terres en Afrique, même si leur importance et ampleur demeurent encore inconnues. Néanmoins, les impacts directs tels que la faible disponibilité et la raréfaction des ressources en eau, la salinisation des terres, l'augmentation des températures, les pertes de biodiversité et la désertification résultant de sécheresses plus fréquentes sont aujourd'hui considérés comme de nature à réduire la productivité des terres et par conséquent, à accélérer la paupérisation.

Malgré la faible contribution du continent africain aux émissions de gaz à effet de serre, principales responsables du réchauffement global, l'impact général du changement climatique sur les écosystèmes du continent continuera d'être disproportionnellement grave. Les réformes en matière de politiques foncières, devront par conséquent veiller attentivement à la l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures d'atténuation et d'adaptation, y compris la mobilisation des capacités nécessaires à la gestion sur le long terme, des effets de tels changements. S'agissant des pays côtiers, les données disponibles indiquent déjà que l'augmentation du niveau des mers nécessitera des déplacements de populations, des innovations en matière d'aménagement du territoire et des acquisitions foncières massives accompagnées de la réalisation d'infrastructures et de prestations de services à grandes échelles, sans parler des coûts liés aux flux des réfugiés "climatiques" à la périphérie des centres urbains.

2.7.3 Fournitures de produits alimentaires, prix et changements dans l'utilisation des terres

La récente flambée des prix des produits alimentaires à l'échelle mondiale et les goulots d'étranglement à la fourniture alimentaire ont eu tendance à plus particulièrement affecter l'Afrique, vu les déficits actuels de production alimentaire du continent et la dépendance sans cesse accrue par rapport aux importations et à l'aide alimentaire. La flambée des prix des produits alimentaires est le résultat d'interactions complexes entre un certain nombre de facteurs majeurs y compris le détournement des ressources foncières et des intrants agricoles pour produire des céréales alimentaires et des semences oléagineuses destinées à la fabrication en Amérique du nord et en Europe, d'aliments

pour bétail et d'agro-carburants ; à cela il faut ajouter l'incapacité de pays africains à poursuivre des politiques qui encouragent la productivité agricole ainsi que les inégalités persistantes dans le système commercial international. Les réformes foncières devront se pencher sur ces questions.

2.7.4 La nouvelle ruée vers les ressources foncières africaines

La première 'ruée vers l'Afrique' qui a eu lieu au 19ème siècle a impliqué la Belgique, la France, la Grande Bretagne, le Portugal et l'Italie qui se sont taillés des portions du continent et partagés ses richesses entre eux. Depuis lors, ces nations ont perdu de leur puissance politique par rapport aux Etats-Unis d'Amérique et à la Chine. Cependant, ce qui n'a pas changé, c'est l'importance de l'Afrique pour les économies occidentales, vu la richesse de sa dotation en ressources naturelles. Récemment, les biocarburants, les ressources minières et le pétrole ont pris une importance de premier plan. L'augmentation de la production pétrolière à partir des découvertes actuelles dans les pays africains a pris une nouvelle importance stratégique à la lumière des incertitudes des approvisionnements futurs en provenance du Moyen-Orient, de l'appétit insatiable apparent des Etats-Unis pour le pétrole et des besoins colossaux de la Chine en matières premières et en énergie. L'exploitation accélérée des ressources ainsi que la création d'industries de transformation et d'infrastructures dans ces pays, ont conduit directement à une 'nouvelle ruée' vers les ressources foncières de l'Afrique.

Alors que cette nouvelle ruée pour l'Afrique était généralement abordée en rapport avec la dotation du continent en ressources minières

de grande valeur, le concept s'est considérablement élargi, comme en témoigne la demande en terres pour une grande diversité d'investissements en bois, en tourisme, en aménagement à des fins commerciales et récemment, en production alimentaire pour satisfaire les besoins de consommation à l'étranger. La question qui se pose est de savoir si ces demandes de l'étranger peuvent être satisfaites dans le respect des principes de durabilité et sans porter atteinte aux droits fonciers des communautés africaines de base.

2.7.5 Coopération et intégration régionales

De plus en plus, les pays africains se lancent dans la coopération et l'intégration régionales, sous les auspices de diverses organisations panafricaines et sous-régionales. Un nombre sans cesse croissant de questions transfrontalières interpellent sur la nécessité de coopération dans plusieurs domaines : c'est le cas des migrations, des mouvements pastoraux, des réfugiés et des pressions sur les ressources transfrontalières (dégradation des sols et de l'eau, désertification et déforestation). Dans ce cadre, les CER ont présentement signé des accords dans les domaines de la gestion des ressources en eaux partagées, des ressources forestières et de la désertification. Les organisations de la société civile se mobilisent également au-delà des frontières nationales, dans une tentative d'influencer les politiques de gestion foncière et des ressources naturelles. Malheureusement, ces initiatives de coopération et d'intégration en cours n'ont pas abouti au niveau de convergence souhaitable des cadres de politique, des processus et des systèmes de gestion en matière foncière.

2.8 Implications pour le rôle de la terre dans le processus de développement

Les questions contextuelles exposées ci-dessus sont importantes à maints égards. D'abord, elles permettent aux gouvernements d'identifier les questions cruciales et les défis auxquels ils doivent s'attaquer et les opportunités qui doivent être saisies, si on veut que le secteur foncier soit à même de jouer le rôle essentiel qui est le sien dans le processus de développement de l'Afrique. Ceci doit forcément être le point de départ dans tout processus sérieux d'éla-

boration et de réforme politique en matière foncière. Deuxièmement, elles jettent les bases d'un processus réaliste de formulation et de réforme des politiques dans le secteur foncier. Troisièmement, elles soulignent le fait que bien que les stratégies nationales sur la façon de résoudre ces problèmes puissent différer, il existe des points communs importants du point de vue de l'origine et des caractéristiques des problèmes, qui rendent les échanges d'expériences à travers les pays utiles et même indispensables. Ces points sont davantage développés dans les prochains chapitres.

3 La terre dans le processus de développement national

3.1 Reconnaissance du rôle central de la terre dans le processus de développement

Bien que la terre occupe une place centrale dans les conditions de vie des populations en Afrique, les initiatives de développement dans de nombreux pays ne tiennent pas toujours compte de cette réalité. Les gouvernements africains doivent prendre des mesures appropriées en vue de s'assurer ce que la terre joue le rôle essentiel qui est le sien dans le processus de développement et plus particulièrement, dans la reconstruction sociale, la réduction de la pauvreté, l'accroissement des opportunités économiques pour les femmes, le renforcement de la gouvernance, la gestion de l'environnement, la promotion du règlement des conflits et l'impulsion de la modernisation agricole.

Néanmoins, il est encourageant de constater que plusieurs gouvernements africains ont commencé à procéder à d'importantes réformes institutionnelles en vue de permettre une prise en compte plus systématique des questions foncières et environnementales dans l'élaboration des politiques en général. De nouvelles formes de concertations se développent également à travers le continent en vue de favoriser une meilleure synergie parmi les acteurs, y compris l'Etat et les collectivités locales, les acteurs de l'industrie, de la science, les organisations de la société civile et les populations, dans une dynamique d'élaboration d'approches efficaces d'intégration de la terre dans le développement durable.

3.1.1 *Expression d'un engagement en matière de formulation de politiques foncières*

L'engagement de l'Union africaine à éliminer la pauvreté est concrétisé dans plusieurs initiatives, y compris le NEPAD et ses objectifs à long terme qui comprennent l'éradication de la pauvreté en Afrique et le lancement des

pays africains, individuellement et collectivement, sur la voie de la croissance durable et du développement ainsi que l'arrêt de la marginalisation du continent dans le processus de mondialisation. A travers l'Union africaine, les responsables africains ont pris la responsabilité conjointe d'œuvrer au renforcement des mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits, ainsi que de promouvoir et protéger la démocratie et les droits humains. En tant que membres des Nations Unies, les pays africains sont également engagés dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), parmi lesquels se trouve l'élimination des famines, la réduction de la pauvreté et l'égalité de genre. Tout ceci nécessite des politiques foncières qui viennent en appui à une large gamme d'objectifs économiques, sociaux et politiques, y compris la prévention des conflits et leur résolution rapide et efficace par des mécanismes de règlement des litiges mutuellement agréés. Lorsqu'elles reposent sur l'adhésion d'une large base d'acteurs, des politiques foncières effectives joueront également un rôle dans le renforcement de la paix en inspirant un degré supérieur de confiance dans les systèmes réglementaires parmi les acteurs en compétition pour l'accès aux rares ressources foncières.

3.1.2 Intégrer les questions foncières dans les processus de prise de décision

L'administration des ressources foncières exerce une grande influence sur le processus démocratique. Les dispositifs qui régissent l'accès, le contrôle et la gestion foncière ont à voir tant avec la consolidation de la démocratie qu'avec la bonne administration des biens. A ce qui précède, il faut associer la nécessité d'intégrer l'administration et la gestion foncières dans des systèmes de gouvernance à tous les niveaux. Les meilleures pratiques indiquent que le transfert

de compétences en matière de gestion foncière et la décentralisation de la fourniture des services fonciers au profit des institutions locales de gouvernance foncière, sont d'importance cruciale si l'on veut effectivement mettre en exergue et régler les problèmes d'inefficacité et de corruption. Une telle orientation nécessitera des réformes ou même une refonte totale des procédures de prise de décisions économiques et politiques.

Les processus de formulation des politiques devraient également consister à privilégier des approches holistiques en lieu et place de la tendance à s'engager dans des voies sectorielles ou à entreprendre l'élaboration de politiques avec peu ou pas du tout de coordination ou d'harmonisation avec les autres secteurs et politiques transversales. Cela supposerait de s'assurer que toutes les interrelations du foncier avec les autres processus de développement ainsi que son rôle, sont pris en compte. L'intégration des politiques foncières avec les stratégies de gestion des ressources naturelles et les programmes de réduction de la pauvreté – sans être exclusif - est d'importance particulière à cet égard.

3.1.3 Reconnaître la légitimité des systèmes fonciers autochtones

Un défi majeur constant auquel les politiques foncières successives, particulièrement en Afrique subsaharienne, ont été confrontées, est la nécessité de marier tradition et modernité en matière de régimes fonciers. A cet égard, les politiques foncières devraient essayer de surmonter les rigidités dépassées des structures et systèmes traditionnels tendant à discriminer les femmes, tout en s'inspirant et donc en améliorant, les pratiques foncières endogènes. En reconnaissant de la sorte la légitimité des droits fonciers autochtones, les processus de politi-

ques foncières doivent également reconnaître le rôle des institutions et structures d'administration/gestion locales et communautaires aux côtés de celles de l'Etat. Les processus de politique foncière devraient également chercher à fournir l'interface nécessaire entre les systèmes étatiques et les systèmes autochtones, en particulier en ce qui concerne la certification des droits fonciers, la responsabilisation des institutions décentralisées dans l'administration des droits fonciers et, la gestion des terres en tant que ressource au niveau local. Les héritages coloniaux qui ont eu tendance à dénigrer les systèmes fonciers autochtones, à entraver et à saboter leur évolution et qui ont ignoré les structures communautaires d'administration foncière doivent désormais céder la place à des politiques nouvelles et novatrices, comportant notamment la mise en place de cadres juridiques pour la documentation et la codification des régimes fonciers non-formels. Il est encourageant de constater qu'un certain nombre de pays africains comme l'Ethiopie, le Sud-Soudan, le Ghana et les communautés pastorales du sahel s'engagent déjà dans cette voie.

3.1.4 Renforcement des droits fonciers des femmes

Partout en Afrique, la production agricole et la préservation des ressources foncières est la responsabilité première des femmes et des enfants. Cependant, la discrimination fondée sur le genre dans l'accès aux ressources foncières demeure un problème sérieux, particulièrement en milieu rural africain. Il s'agit là d'une pratique à la fois antidémocratique et, constituant une entrave au développement économique. Une meilleure mise en valeur et productivité accrue des terres nécessite que les droits fonciers des femmes soient renforcés à

travers une diversité de mécanismes, y compris la promulgation de législations permettant aux femmes de prétendre documents à l'appui, à des terres, tant à l'intérieur qu'en dehors des liens matrimoniaux. Ceci devrait se réaliser en étroite relation avec l'égal droit des femmes à hériter de la terre et à la léguer, la reconnaissance au profit des épouses du droit à la copropriété des terres enregistrées et, la promotion de la participation des femmes dans les structures d'administration foncière. Afin d'assurer la pleine jouissance des droits fonciers, ces mesures doivent faire partie d'une conception qui déplace les questions de droits fonciers des femmes de la sphère strictement privée du mariage et de la famille, pour les replacer dans le domaine public des droits humains.

3.2 Intégration de la terre dans les programmes de réduction de la pauvreté

3.2.1 La persistance de la pauvreté en Afrique

La pauvreté, qui se réfère à une incapacité à satisfaire ses besoins fondamentaux, est répandue dans les établissements urbains et ruraux en Afrique. Equitablement répartie et efficacement gérée, la terre peut jouer un rôle décisif dans l'éradication de la pauvreté. Sécuriser les droits fonciers, redistribuer la terre à ceux qui en ont besoin, améliorer l'accès aux ressources foncières et généraliser la fourniture de services fonciers peuvent également contribuer à l'éradication de la pauvreté. Cela requiert un certain nombre de stratégies politiques spécifiques.

3.2.2 Améliorer l'accès à la terre par la réforme de la tenure foncière

La garantie de l'accès sécurisé à la terre à travers diverses formes de tenure favorisera les opportunités économiques et la sécurité des moyens de subsistance au profit de tous les usagers de la terre. Les réformes foncières, accompagnées là où de besoin de programmes de redistribution des terres, amélioreront l'accès à la terre et procureront la sécurité aux groupes vulnérables, en particulier les femmes qui représentent les plus démunies des villes et des zones rurales. La résolution de la question de la sécurisation foncière est particulièrement importante si on veut briser le cycle de la dépendance et de la pauvreté systémique et institutionnelle au niveau de ces groupes et si on veut protéger les femmes contre la tendance aux comportements à haut risque, en particulier en période de crise résultant des pandémies telles que le VIH/Sida et les conflits persistants en Afrique. Le choix du type de système de tenure dépendra du contexte spécifique et du système de production en place dans chaque pays.

3.2.3 Equilibrer les priorités en faveur des pauvres et les dynamiques de marché

Plusieurs pays africains perçoivent une contradiction apparente entre le développement de stratégies foncières en faveur des pauvres d'une part et les options axées sur le marché d'autre part. L'intégration des questions foncières dans les stratégies de réduction de la pauvreté requiert que ces objectifs apparemment contradictoires soient poursuivis et rationalisés. En particulier, il est nécessaire mettre en place les mesures adéquates de telle sorte à éviter que des politiques foncières plus tournées vers le marché n'exposent les groupes vulnérables,

en particulier les femmes, à davantage de marginalisation à travers la spéculation foncière et des systèmes onéreux de transfert des droits fonciers.

3.3 Faire de l'agriculture un moteur de la croissance

3.3.1 Création d'un environnement favorable à l'agriculture

Dans la plupart des pays africains, l'agriculture est la principale source de subsistance pour la majorité de la population et le principal contributeur à la croissance économique. Le foncier est important pour toutes les formes de production agricole, y compris les céréales, les produits horticoles, l'élevage, la pêche et la chasse. Le foncier est également un facteur majeur dans la transformation et la commercialisation des produits dérivés de ces activités. Dans tous les pays africains, il existe encore des systèmes traditionnels de gestion et d'administration des terres. Ces systèmes qui ne sont pas toujours homogènes même au sein du même pays, peuvent, plus ou moins, tantôt favorables, tantôt contre-productifs à une gestion foncière efficace pour l'agriculture. Un certain nombre d'améliorations dans le secteur foncier seront nécessaires pour veiller à ce qu'un environnement propice soit créé en faveur du développement agricole.

3.3.2 Clarifier les droits de propriété agricole

Une amélioration souhaitable consiste à veiller à ce que les systèmes de propriété en vertu desquels la terre est détenue et utilisée soit clarifiée dans le cadre des diverses formes

d'agriculture et en ce qui concerne les différents acteurs intervenant dans ce secteur. Ceci est important non seulement pour les exploitants ruraux, en particulier les femmes qui produisent l'essentiel des cultures vivrières et dont l'accès à la terre repose sur les divers systèmes fonciers autochtones, mais également pour les investisseurs étrangers et locaux, dont certains cherchent à créer des exploitations agricoles à grande échelle (y compris à travers de grands réseaux d'irrigation). La capacité à sécuriser l'accès aux ressources foncières à travers une diversité de systèmes de tenure qui garantissent des retours sur les investissements à court ou long terme est importante pour l'amélioration de la productivité agricole en général et la sécurité alimentaire en particulier. Des droits de propriété clairement définis en agriculture constituent également un potentiel d'accroissement des revenus à travers la fiscalité et l'amélioration des exportations agricoles.

3.3.3 Promouvoir le développement des systèmes de transfert des droits fonciers et les marchés fonciers

Une autre amélioration souhaitable est de créer un environnement propice aux transferts et échanges des droits fonciers, soit formellement à travers des transactions documentées, ou informellement par les arrangements intra-familiaux ou communautaires. Promouvoir le développement de systèmes solides de transfert des droits fonciers et de marchés fonciers, offrant divers types de droits (primaires ou secondaires) accroîtra les opportunités d'acquisition de ressources foncières pour de nombreux agriculteurs œuvrant dans le cadre de petites ou grandes exploitations et, menant des activités formelles ou informelles. Bien réglementé, ce type de flexibilité peut être d'une grande valeur pour ceux dont les droits fonciers sont

précaires en particulier les femmes et les populations vivant dans les établissements informels, dans les secteurs agricoles ou urbains. Cette flexibilité devrait être accompagnée par une infrastructure de services d'appui, en particulier, les services de crédit à faible coût, qui permettront à de tels groupes de tirer pleinement profit du marché.

3.4 Gérer les utilisations alternatives de la terre

3.4.1 Les besoins de terres pour des utilisations autres que agricoles

Au-delà de l'agriculture, la terre est un facteur important pour divers autres usages qui ne cessent de prendre de l'importance dans le développement des économies africaines. Il s'agit de l'industrie, des mines, du développement énergétique, du développement des infrastructures en milieu rural, du développement urbain durable et du tourisme. Ces utilisations requièrent de grands investissements fiscaux, technologiques et humains, qui sont généralement fournis par les investisseurs étrangers ou les bailleurs de fonds internationaux. S'il s'agit pour ces investisseurs d'utiliser la terre de manière durable au plan environnemental et dans le cadre d'un bon rapport qualité/coût, il appartiendrait alors aux politiques gouvernementales de veiller à ce que les populations africaines en retirent le maximum de bénéfices tout en subissant le minimum d'inconvénients.

3.4.2 Les besoins fonciers pour l'industrie

La mise à disposition de terres pour le secteur industriel en développement implique souvent une expansion foncière au détriment de l'agri-

culture urbaine et d'autres utilisations foncières y compris l'habitat en zone périurbaine. Ce processus implique généralement l'expropriation des terres occupées sous le régime coutumier et leur intégration dans le régime formel après le paiement d'une compensation. Une telle expansion foncière implique également le déplacement de l'habitat informel qui s'y trouve. Par ailleurs, l'industrie peut être une source fixe de pollution de l'air et de l'eau et de déversement de déchets solides et liquides dangereux pour l'environnement. La politique foncière doit faire face à ces problèmes afin de trouver le juste équilibre entre l'investissement industriel et les exigences de santé et de sécurité humaines ainsi que de protection de l'environnement.

3.4.3 Besoins fonciers pour l'extraction minière

L'Afrique est dotée d'une grande variété de gisements miniers qui en général, nécessitent des concessions foncières pour leur extraction. Plusieurs sociétés multinationales spécialisées sont par conséquent, attirées vers l'Afrique à cette fin. L'exploration de ces gisements ne s'est toutefois pas faite sans problèmes, en particulier dans les zones rurales. Dans plusieurs pays africains, l'absence de concrétisation des avantages directs attendus crée des tensions entre les communautés locales et les sociétés minières. Les questions d'indemnisation des terres perdues, de réinstallation des populations déplacées, de réparations pour dommages environnementaux (en particulier dans les cas des extractions minières à ciel ouvert) et de partage des revenus découlant des opérations minières, doivent être bien prises en charge dans les réformes de politiques foncières.

3.4.4 Les besoins fonciers pour le développement énergétique

Le développement énergétique est devenu une activité économique importante dans de nombreux pays africains. Cela comprend l'exploration et l'extraction du pétrole, du gaz et les ressources géothermiques, l'exploitation de l'énergie éolienne, hydrologique et dans une certaine mesure, de l'énergie solaire ainsi que la production de biocarburants. L'essentiel de cette activité est géré par des investisseurs étrangers et est orientée vers l'exportation plutôt que vers le marché local. Le développement énergétique implique souvent le déplacement des établissements humains afin de créer des zones tampons, ce qui aboutit à d'importantes pertes en terres et à des bouleversements sociaux au sein des communautés agricoles. Tous ces événements ont suscité de graves préoccupations en ce qui concerne la capacité de nombreux pays à satisfaire à leurs besoins de production agricole interne, du fait que la terre est prise ; il en est de même en ce qui concerne les conséquences écologiques résultant de la course aux terres des investisseurs étrangers dans le cadre de la réalisation de ces activités.

3.4.5 Les besoins fonciers dans le cadre de l'aménagement et des infrastructures en milieu rural

Le développement des zones rurales demeure un objectif politique important pour les pays africains en particulier ceux qui sont en situation de reconstruction et réinstallation post-conflit. D'importants investissements seront en particulier nécessaires pour l'aménagement régional systématique, y compris la rationalisa-

tion de l'utilisation des terres en vue d'une fourniture efficace des services, y compris l'acquisition de terres en vue de la réinstallation des populations actuelles, l'aménagement de servitudes et le développement des infrastructures physiques nécessaires à un développement accéléré dans ces zones. Ce sont là des questions auxquelles l'élaboration des politiques foncières doit faire face de façon adéquate.

3.4.6 Les besoins fonciers dans le cadre du développement urbain durable

Le fait que la région africaine soit engagée dans un processus d'urbanisation rapide présente des défis particuliers qui nécessitent un aménagement systématique au niveau local, la fourniture de logements (ou d'abris) et des fournitures de services. Par conséquent, un objectif clé est d'œuvrer à la réalisation d'interventions incluant, *inter alia*, la fourniture, dans des communautés bien aménagées, de terres et de logements (ou abris) à des coûts abordables et juridiquement sécurisés ; il s'agit également d'œuvrer en faveur de l'accès aux services complémentaires tels que l'eau et l'électricité sans tenir compte du statut du foncier ou de la structure. Cela impliquera une série d'interventions conçues pour répondre à la nature diversifiée des établissements urbains africains, rationaliser la gestion du secteur public, faire baisser les coûts initiaux et améliorer la qualité générale de la vie ; c'est le cas des mesures telles que la conception des critères flexibles de contrôle de la mise en valeur, l'introduction d'impôts sur la propriété (là où cela est approprié), et une bonne gouvernance urbaine, so-

cialement inclusive. Ces interventions seront cruciales non seulement au sein des frontières métropolitaines mais également dans les zones périurbaines où les plus grands changements spontanés s'opèrent souvent sur les terres agricoles à forte potentialité.

3.4.7 Les besoins fonciers pour le tourisme

Le tourisme est une source importante de revenus pour plusieurs pays africains. Toutefois le développement de cette industrie est rendu difficile du fait que les infrastructures requises sont souvent implantées dans les régions côtières et dans les zones arides qui sont déjà des sites d'implantation d'importants établissements humains. En outre, le tourisme est une industrie délicate qui requiert la planification systématique de l'utilisation des sols et des équipements collectifs, afin d'éviter les dégâts écologiques et autres formes de dommage environnementaux, ainsi que les impacts socioculturels indésirables. Aujourd'hui, de nombreux pays africains sont impliqués dans la mise en œuvre des principes du tourisme durable, y compris l'écotourisme, la participation communautaire dans la gestion de la faune sauvage et le partage des revenus. Ces développements ont la potentialité d'atténuer certains conflits découlant des contestations foncières entre l'industrie touristique et les autres utilisations sociales et économiques de la terre. Ils requièrent également des investissements considérables en faveur des communautés locales afin de favoriser une participation significative et mutuellement bénéfique de ces dernières.

3.5 Protection des ressources naturelles et des écosystèmes

3.5.1 *L'état des ressources naturelles et des écosystèmes africains*

L'Afrique dispose toujours d'un riche héritage de ressources naturelles et écologiques. Il s'agit de ressources minières non exploitées, de forêts pluviales tropicales et denses, de quelques unes des montagnes équatoriales les plus élevées, d'une faune sauvage abondante, d'une diversité biologique unique et de réserves massives d'eau douce sous forme de fleuves, de lacs et de marécages ; pour autant, le continent abrite aussi, dans ses régions septentrionales et australes, les déserts parmi les plus arides. Beaucoup des ressources du continent ne sont cependant pas équitablement réparties. Par exemple, plus de 20% des forêts africaines sont situées dans un seul pays, la RDC ; et la plupart des réserves en eau douce se trouvent essentiellement dans les bassins du Congo, du Niger, du Nil et du Zambèze. En raison du fait que ces ressources et écosystèmes demeurent essentiels pour le développement de l'Afrique, des systèmes solides de gouvernance foncière enracinés dans les principes de durabilité seront indispensables dans le cadre des efforts pour assurer leur protection et leur caractère renouvelable. Des mesures volontaires seront également nécessaires pour protéger et préserver les systèmes de savoirs locaux qui se sont accumulés au fil des générations au service de ces ressources et écosystèmes.

3.5.2 *Protection des forêts et des écosystèmes associés*

Bien des ménages africains tirent leur subsistance des forêts et des écosystèmes qui leur

sont associés. En outre, ces forêts et écosystèmes jouent un rôle important dans la lutte contre les défis environnementaux globaux, tels que les changements climatiques et la perte de la biodiversité. Toutefois ces derniers temps, les forêts et écosystèmes associés africains ont été l'objet de destruction sous l'effet de diverses formes de pressions dont les guerres civiles, la croissance démographique, l'exploitation commerciale des produits ligneux, l'expansion du front agricole, la demande de bois de chauffe, le pâturage et autres utilisations foncières compétitives. Néanmoins, depuis le Sommet de la Terre en 1992 suivi du Sommet mondial sur le développement durable en 2002, plusieurs pays africains se sont engagés activement dans la protection des forêts et à la planification de leur régénération à travers une variété de projets y compris des projets de stabilisation des sols, de plantations d'arbres et d'agroforesterie.

3.5.3 *Protection des écosystèmes côtiers et marins*

Une question intimement liée à l'urbanisation est celle de l'expansion des établissements humains dans les zones côtières. Dans ces zones où les systèmes écologiques sont relativement fragiles, la croissance urbaine rapide augmente les risques de dommage environnemental, d'érosion et de pollution. La demande d'infrastructures se conjugue avec le tourisme pour exercer une pression sur ces écosystèmes, conduisant à de nombreux égards, à des pertes de terres par les communautés locales. Dans certaines zones côtières de l'Afrique orientale, on récupère des terres sur la mer et on assèche les zones marécageuses. Aux Seychelles par exemple, les dunes sablonneuses de la côte servent à présent à la construction et les terres sont récupérées sur la mer, avec des dégâts ir-

réparables causés aux récifs et aux marécages ainsi qu'aux écosystèmes marins. Les Etats doivent formuler des politiques foncières servant de fondement à des cadres réglementaires solides permettant de satisfaire aux besoins d'établissement humain sans causer des dégâts irrémediables aux façades maritimes africaines.

3.5.4 Protection des pâturages et des écosystèmes pastoraux

Bien que dans les pâturages et écosystèmes pastoraux, les densités de population humaine demeurent relativement faibles par rapport aux régions agricoles à moyenne et à forte potentialité et, aux établissements urbains, ces écosystèmes n'en supportent pas moins une forte pression animale, tant en ce qui concerne le bétail que la faune sauvage, qui contribuent de manière significative aux économies de plusieurs pays. Aujourd'hui, ces écosystèmes sont menacés par plusieurs facteurs, dont l'avancée du désert résultant du changement climatique global, l'invasion par les communautés agricoles ainsi qu'une longue tradition de négligence dans les politiques nationales de développement de plusieurs pays. La conséquence de cette situation est que l'importante contribution des pâturages et des écosystèmes pastoraux aux économies y compris en tant que réservoirs de la faune sauvage et de biodiversité est en train de décliner lentement. Cette situation est aggravée par une gestion du cheptel et des pratiques environnementales, archaïques. La protection des écosystèmes pastoraux exige des politiques traitant de leur sécurisation foncière, du rôle des communautés pastorales dans la gestion pastorale, garantissant l'accès équitable aux ressources pastorales pour les femmes, mettant en place des procédures de règlement des litiges transfrontaliers et d'amélioration des techniques d'utilisation des ressources.

3.5.5 Protection des ressources en eau

Les fleuves, lacs, marécages et autres cours d'eau de l'Afrique sont une source d'alimentation pour les établissements humains aussi bien que pour l'agriculture et l'élevage. Bien que la demande en eau douce pour une variété d'utilisations (y pour les besoins agricoles et urbains) soit en croissance exponentielle, le taux de régénération (y compris le recyclage des eaux usées) est bien en dessous des besoins futurs du continent. Ceci est dû notamment aux changements dans le cycle hydrométéorologique de la planète, à la déforestation rapide, à la pollution et à l'envasement des cours d'eau douce. Une détérioration accrue de l'équilibre hydrique de l'Afrique aura probablement des effets néfastes non seulement sur l'utilisation agricole des terres, mais également sur la production énergétique, le développement urbain et industriel. Une approche globale d'élaboration des politiques foncières doit par conséquent, comporter des mesures de protection, de développement et de conservation des ressources en eau. Une attention devra être accordée aux questions concernant la gestion des ressources en eau transfrontalières.

3.6 Développer des systèmes effectifs d'administration foncière

3.6.1 L'état de l'administration foncière en Afrique

Pour que la terre puisse jouer son rôle dans le développement national et régional en Afrique, il est urgent qu'une attention soit accordée à l'état des systèmes d'administration foncière. Il existe deux dimensions à cette question : no-

tamment : l'état des systèmes de reconnaissance des droits fonciers ; et l'efficacité et des législations, structures et institutions de gouvernance foncière. Ces deux aspects ont cruellement besoin de réforme.

3.6.2 Réforme des systèmes de reconnaissance des droits fonciers

Les systèmes de reconnaissance des droits fonciers comprennent les méthodes de vérification, de délimitation, de levé, d'enregistrement, et de documentation des droits fonciers ainsi que le suivi systématique des transactions foncières. Dans plusieurs pays africains, ces systèmes sont à des degrés divers de désuétude et de mauvaise gestion et, reposent sur des registres papiers ainsi que sur un traitement manuel. De plus, ces systèmes sont généralement inaccessibles et coûteux pour les utilisateurs ordinaires de terres. Ces systèmes n'ont pas seulement besoin d'être repensés, mais aussi d'une modernisation technologique, notamment à travers l'informatisation des systèmes d'information foncière permettant un service plus rapide et plus performant. En outre, on peut également envisager la privatisation ou l'externalisation des systèmes de reconnaissance des droits fonciers afin de libérer la fourniture de services des bureaucraties gouvernementales complexes.

3.6.3 Réforme des institutions de gouvernance foncière

Un facteur important en matière d'administration foncière consiste à favoriser la bonne gouvernance du foncier, des ressources naturelles et des processus de changement de destination des terres. On peut comprendre "la gouvernance foncière" comme étant l'ensemble des pro-

cessus par lesquels les décisions relatives à l'accès à la terre et à son utilisation sont prises, les décisions mises en œuvre, et les intérêts fonciers conflictuels sont tranchés ou réconciliés. La gouvernance foncière est donc un exercice technico-juridique, procédural et politique. Il en est ainsi car le processus d'attribution et de jouissance des droits fonciers ne peut être séparé des droits civiques, politiques et humains et, de la citoyenneté, lesquels dépendent de volonté politique, administrative et professionnelle de traiter de manière juste et équitable les citoyens en matière foncière. Par ailleurs, du fait que la gouvernance foncière suppose la maîtrise du foncier, cette maîtrise est dans plusieurs pays africains, utilisée comme un moyen d'accumulation et d'exercice du pouvoir politique et économique et d'octroi de privilèges à travers le clientélisme, le népotisme et la corruption.

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs pays africains ont institué une panoplie de nouvelles législations et institutions, en particulier dans le domaine de la gouvernance environnementale, sans cependant un effort de mise en cohérence ou d'harmonisation adéquate avec les structures juridiques et institutionnelles préexistantes régissant d'autres aspects du système foncier. Le résultat regrettable de cette réponse autrement louable aux préoccupations environnementales, a été une importante fragmentation et une duplication de l'autorité et des responsabilités en matière de gouvernance foncière ; ce qui a entraîné de graves conflits et une compétition non seulement entre ministères et institutions de tutelle mais également entre administrations centrales et locales. Si on veut que les institutions responsables de la gouvernance des terres, y compris les terres domaniales, opèrent de manière transparente, responsable et efficace, il est par conséquent important qu'elles soient

harmonisées et que leurs mandats respectifs soient rationalisés. Par ailleurs, l'expérience a prouvé que là où de telles institutions sont décentralisées, facilitant ainsi la dévolution du pouvoir de prise de décisions et de l'autorité aux communautés locales et autres acteurs, les ressources foncières ont plus de chances d'être utilisées de manière plus productive et d'être mieux préservées. Le traitement de ces questions nécessitera une volonté et un engagement considérable de la part des décideurs et des praticiens.

3.7 Implications pour l'élaboration de politique foncière

Il ne fait l'objet d'aucun doute que la terre en Afrique est à la fois un bien culturel et social fondamental et, une ressource importante

pour le développement, en particulier pour les pauvres en milieu rural et urbain. La réalisation de ces valeurs nécessitera l'élaboration de politiques foncières efficaces, réalisant l'équilibre entre les droits et intérêts de tous les utilisateurs et, permettant la prise en compte de l'ensemble des membres de la société, en particulier les femmes, les personnes handicapées et les pauvres sans terre, en vue de leur permettre de tirer pleinement parti des bénéfices environnementaux et économiques de la terre et, de contribuer à l'amélioration de la stabilité politique et au renforcement des institutions démocratiques.

4 Le processus d'élaboration des politiques foncières

4.1 Un consensus émergeant au niveau du continent

4.1.1 *Sur les facteurs devant éclairer l'élaboration de politiques foncières globales*

Les consultations continentales et régionales documentées au chapitre 2 ont permis de dégager un consensus émergeant entre acteurs africains, à propos d'un ensemble d'éléments qui devraient éclairer l'élaboration de politiques foncières globales. Ainsi : (i) l'élaboration de politiques foncières devrait être considérée comme une condition préalable à la croissance économique et au développement humain durable; ii) le foncier est une question politique hautement sensible ; par conséquent, les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques foncières doivent être aussi inclusifs et participatifs que possible; iii) l'appropriation nationale dans l'élaboration des politiques foncières est cruciale si on veut assurer une large adhésion à la base, toute chose de nature à favoriser un succès dans la mise en œuvre des politiques; iv) il existe un ensemble de principes endogènes et de pratiques locales innovatrices émergentes qui sont de nature à enrichir l'élaboration des politiques foncières nationales adaptées ; (v) des mesures volontaires doivent être prises pour assurer la pleine participation des femmes – les principales utilisatrices des terres en Afrique – dans l'élaboration et la mise en œuvre de politique; et (vi) une mise en œuvre effective des politiques foncières est de nature à contribuer à une meilleure gouvernance, une amélioration de la gestion environnementale et à la consolidation de la paix.

4.1.2 En ce qui concerne les objectifs et engagements en matière de développement

Les Etats africains ont souscrit aux principes et idéaux du NEPAD et sont en outre engagés dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Ces objectifs exigent que les gouvernements fassent preuve d'engagement à: (i) réaliser une croissance économique accrue dans l'équité, et réduire la pauvreté; (ii) promouvoir la bonne gouvernance et de la démocratie; (iii) réduire les conflits, renforcer la stabilité politique et consolider la paix et (iv) assurer une gestion durable de l'environnement. Les politiques foncières doivent contribuer à la réalisation de ces objectifs et engagements de développement.

4.1.3 Les aspirations fondamentales des populations africaines

L'accès équitable à la terre, la sécurisation foncière, l'égalité de genre, l'amélioration de la gouvernance dans le secteur foncier et la réduction des conflits fonciers, sont des aspirations fondamentales des populations africaines dans leur quête de meilleures conditions de vie et de prospérité. Au-delà d'être un élément de l'héritage culturel et de l'identité sociale des populations africaines, la terre est également une ressource importante pour le développement d'autres secteurs de l'économie. Tout ceci constitue des aspirations que les politiques foncières sur le continent doivent traduire.

4.2 Développer une vision pour l'élaboration de la politique foncière

4.2.1 Nécessité d'une vision commune

Afin que l'Union africaine aide les pays membres à se pencher sur les questions foncières qui sous-tendent le développement durable et inclusif du continent, il faut que l'ensemble des acteurs et partenaires au développement du continent aient une vision partagée de la nécessité d'élaborer une politique foncière en tant que processus important pour le développement national. En formulant cette vision, le **Cadre et Lignes directrices** cherche à assurer que les potentialités des terres seront pleinement réalisées en soutien aux programmes de développement du continent.

4.2.2 Base de la vision

La vision découlant de ce **Cadre et lignes directrices** repose par conséquent sur le consensus émergeant sur la nécessité d'élaborer des politiques foncières globales, tel qu'identifié à par les consultations régionales traitées au chapitre Deux, ainsi que sur les objectifs de développement fixés et les engagements pris par les nations africaines et, sur les aspirations générales des populations africaines en ce qui concerne la place centrale de la terre dans l'économie et la société.

4.2.3 Définition de la vision

Sur la base des considérations ci-dessus, les gouvernements africains chercheront à élaborer de manière inclusive des politiques foncières répondant aux besoins de l'ensemble des utilisateurs de terres, contribuant à la stabilité politique, promouvant l'égalité des genres, favorisant la réduction des conflits, améliorant la gestion durable des ressources naturelles, assurant un développement urbain harmonieux et plaçant tous les acteurs dans l'orbite d'une croissance économique accrue et d'une meilleure qualité de vie.

4.3 Etat de l'élaboration des politiques foncières en Afrique

4.3.1 L'importance de l'élaboration des politiques foncières

Que l'élaboration de politiques foncières soit devenue une question majeure dans les programmes de reconstruction économique et politique de l'Afrique ne fait plus l'objet d'aucun doute. Au cœur de cet exercice se trouve la conviction que les politiques antérieures, dont la plupart étaient *ad hoc* ou sectorielles, n'ont pas réussi à résoudre les problèmes fondamentaux sous-jacents au développement durable de l'économie foncière et de celles des secteurs associés.

4.3.2 Une évaluation de l'état d'avancement

Ce constat apparaît évident à travers le fait que seuls quelques pays ont au cours des deux décennies passées, réalisé un examen et ef-

fectué une évaluation de la performance de leurs secteurs fonciers et, formulé de nouvelles réformes de politique foncière. Il s'agit, sans aucune prétention d'exhaustivité, de l'Algérie, de la Libye, de l'Égypte, et de la Tunisie (Afrique du nord); du Bénin, du Mali, du Niger, du Burkina Faso et du Ghana (Afrique de l'Ouest); du Rwanda et de la Tanzanie (Afrique de l'Est); et du Botswana, du Malawi, du Mozambique, de la Namibie, de l'Afrique du Sud, de la Zambie, et du Zimbabwe (Afrique australe). Plusieurs autres de ces pays dont la Mauritanie (Afrique du Nord); la Sierra Leone et le Liberia (Afrique de l'ouest); l'Angola, le Lesotho, Madagascar, et le Swaziland (Afrique australe); et le Kenya, le Sud-Soudan, et l'Ouganda (Afrique orientale) sont actuellement en train de réaliser une revue complète de leur politique foncière. Même si les pays non mentionnés ici n'ont pas entrepris des revues complètes ou systématiques de leur politique foncière au cours des deux dernières décennies, il importe de souligner que plusieurs d'entre eux ont tout de même engagé des réformes ponctuelles ou promulgué des législations foncières traduisant les priorités générales dans diverses composantes du secteur foncier. Partout en Afrique donc, il n'y a pas de doute sur la nécessité d'éclairer les processus législatifs en matière foncière ou le renforcement institutionnel, par une évaluation des questions politiques dans ce secteur. Ce qu'offre la vision définie précédemment, c'est un ensemble de paramètres, tirés des meilleures pratiques émergentes, dont le développement de nouvelles politiques globales et systématique ou la révision des politiques, législations et institutions foncières devraient s'inspirer.

4.4 Les défis de l'élaboration de politiques foncières globales

4.4.1 Les principales leçons tirées de l'expérience

L'étude des processus dans les pays qui ont tenté une révision globale ou systématique de leur secteur foncier indique qu'un certain nombre de défis doivent être relevés afin d'élaborer des politiques foncières adéquates. Ces défis sont de nature conceptuelle, technique et opérationnelle. Les pays africains devront élaborer des stratégies claires pour relever ces défis avant d'entreprendre des processus d'élaboration ou de révision de leur politique foncière. Bien que ces défis soient nombreux, on se contentera ici d'en identifier quatre parmi les plus importants.

4.4.2 Faible niveau d'implication des acteurs et de la société civile

Le premier défi est relatif au niveau relativement faible d'implication des acteurs et de la société civile. Malgré des exemples de participation des communautés dans certains pays, l'Etat a généralement joué le rôle dominant dans la conduite et l'orientation du processus de formulation de la politique. En outre, les contributions des acteurs et de la société civile à l'élaboration de la politique foncière sont trop souvent ignorées ou, ne sont pas pleinement prises en considération.

4.4.3 Une approche sectorielle de la formulation des politiques foncières

Le second défi résulte du fait que la formulation des politiques foncières a eu tendance à

adopter une approche ou orientation sectorielle ou à être conduite par un seul secteur sans coordination ou harmonisation avec les autres secteurs concernés. La conséquence est que les politiques foncières n'ont pas été en mesure de produire les mesures de large portée qu'appellent la gestion des questions transversales telles que celles portant sur l'environnement et la réduction de la pauvreté.

4.4.4 Incapacité à prévoir des dotations budgétaires adéquates

Le troisième point est que les pays africains ne se sont pas toujours montrés capables de faire les prévisions budgétaires adéquates pour couvrir les coûts de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières (y compris l'évaluation des besoins de renforcement des capacités, le suivi et l'élaboration de stratégies et programmes à moyen et long terme pour faire face aux contraintes de capacité). Plusieurs pays ont eu tendance à trop compter sur l'aide des bailleurs de fonds pour la formulation de leur politique foncière, mettant ainsi en péril l'appropriation et la durabilité du processus de réforme, en particulier lorsque les financements des bailleurs de fonds se réduisent suite à la lassitude ou encore, deviennent peu fiables.

4.4.5 Insuffisance des capacités humaines et institutionnelles

Le quatrième défi est relatif au fait que plusieurs pays africains manquent parfois totalement de capacités de conception et de développement d'un processus de formulation d'une politique globale. Cela veut dire que bien souvent ce qui tient lieu de politique foncière nationale n'est plus ni moins, que le produit d'un travail de bureau réalisé par des fonctionnaires ou des consultants, auxquels on a demandé de produire

re des documents de travail pour le ministère chargé du foncier ou pour les autres départements ministériels. De tels exercices aboutissent généralement à des documents qui n'identifient pas de manière complète les questions foncières fondamentales dont l'élaboration de la politique devrait traiter, ou encore à des mesures qui se révèlent inacceptables pour la grande masse des utilisateurs de terres.

4.5 Vers des stratégies appropriées d'élaboration des politiques foncières

4.5.1 Clarifier les rôles en matière d'élaboration des politiques foncières

Les meilleures pratiques émergentes indiquent que l'élaboration de bonnes politiques foncières nécessite que les intérêts et les rôles de tous les acteurs du secteur foncier et en particulier, les institutions traditionnelles, les utilisateurs de terres et les organisations de la société civile, soient d'abord clarifiés et pris en compte, avant que le processus ne soit lancé. Cela est essentiel si l'on veut réaliser la vision définie dans le présent chapitre. Cela neutraliserait également un facteur persistant dans les économies foncières africaines, c'est à dire le rôle écrasant de l'Etat dans la détermination des conditions d'accès, de maîtrise et d'administration des ressources foncières, quel que soit le type de tenure sous laquelle la terre est détenue ou appropriée; ce facteur a conduit au fait que dans un grand nombre de cas, les politiques foncières apparaissent essentiellement comme des déclarations *ad hoc* sur la façon dont l'Etat cherche à jouer son rôle foncier.

Reconnaissance du rôle des institutions endogènes

Un défi majeur et persistant auquel font face les processus d'élaboration des politiques foncières est la nécessité de reconnaître la légitimité des institutions et systèmes fonciers endogènes, d'améliorer leur rôle et leur fonctionnement et, de fournir l'interface nécessaire entre ces systèmes endogènes et les systèmes étatiques de gestion et d'administration foncière. Ce faisant, il est impérieux que la question de l'accès équitable et de la représentation dans toutes les structures responsables de la gestion foncière soient abordées. Ceci est d'autant plus important que plusieurs structures de gestion foncière locales n'autorisent aucune représentation ou ne permettent pas une représentation suffisante des femmes. Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de politiques foncières qui cherchent à documenter des droits fonciers, à responsabiliser les institutions décentralisées en matière d'administration foncière au niveau local et, à élaborer des cadres formels pour soutenir l'évolution des systèmes de droits fonciers informels.

4.5.3 Consultation de la population utilisatrice de terres

Une préparation sérieuse doit être faite en vue d'une consultation sérieuse de la population sur les questions majeures qui doivent être traitées par la politique foncière. Ceci peut se faire de plusieurs manières, à travers notamment la publication et la mise en circulation de documents de travail, ou l'audition des diverses catégories d'acteurs fonciers par des Commissions d'enquête ou des Comités de pilotage sur la politique foncière, ces acteurs fonciers devant être préalablement appuyés par de solides

groupes pluridisciplinaires d'experts. Dans ce cadre, il importe de veiller à toucher toutes les catégories d'utilisateurs de la terre, en particulier les femmes. De la sorte, il devient possible de neutraliser la prédominance des institutions foncières établies et autres groupes d'intérêts, dont les rôles et les mandats pourraient avoir besoin d'être changés dans le cadre de la réforme foncière.

4.5.4 Implication des organisations de la société civile

La formulation de politiques foncières doit reconnaître et satisfaire le besoin d'une pleine et entière implication des organisations de la société civile (OSC). Celles-ci peuvent jouer un rôle de contrôle et servir de contre-pouvoirs face aux processus gouvernementaux de prises de décisions pendant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique foncière. De véritables possibilités de réaction et des processus itératifs avec les OSC et autres groupes d'intérêts spécifiques devraient par conséquent être intégrées dans le processus consultatif. Plus l'implication de tels groupes est entière, et plus le niveau de réception et d'appropriation de la politique par le public sera riche et élevé. Lorsque l'examen et l'approbation parlementaires sont nécessaires pour valider et légitimer les résultats du processus d'élaboration de la politique, ces OSC et les autres groupes d'intérêts devraient idéalement avoir la possibilité de faire des contributions additionnelles à ce stade, particulièrement en vue de s'assurer que leurs contributions initiales n'ont pas été ignorées dans les versions finales du projet de document de politique.

4.5.5 Lancement du processus de formulation de la politique

Le séquençage à proprement parler des activités et événements intervenant dans le processus d'élaboration de la politique foncière a toutefois varié selon les pays. Alors que certains pays ont initié leur processus par l'identification préalable des principaux problèmes et contraintes foncières dans le cadre de consultations publiques d'intensité variable, d'autres ont procédé par des recherches ou documents de travail commanditées par l'Etat. D'autres encore ont, par des dispositions constitutionnelles aussi bien que par des législations de base ou des lois complémentaires, simplement traité des problèmes et contraintes foncières sans articulation spécifique et cohérente. Dans ce dernier cas de figure, l'élaboration de la politique foncière a *suivi*, plutôt que précédé la promulgation de la législation foncière. Toutefois, il importe de rappeler que, quel que soit le cheminement emprunté, la formulation de politiques détaillées et de réformes législatives et institutionnelles devraient se dérouler à travers un processus progressif et itératif, plutôt que de reposer sur un modèle linéaire séquentiel. Les principales étapes de la feuille de route de la réforme devraient néanmoins être fixées, avec des points de repères clairs auxquels auront souscrit les acteurs clés. La feuille de route devrait éviter des prescriptions et chronogrammes de réforme institutionnelle trop détaillés, à moins qu'il ne soit clair que ceux-ci sont réalisables et que les coûts associés ont été budgétés.

Prendre le temps de la consultation effective et suivre un programme d'exécution flexible sont

essentiels en vue de bâtir la confiance entre le gouvernement et la population. Le leadership politique et l'élaboration de messages clés à communiquer au public sont importants pour établir la confiance sur le processus à suivre, lequel prendra vraisemblablement plusieurs années. L'importance des droits fonciers à travers l'Afrique et au sein des pays africains souligne la nécessité de soutenir le développement aux niveaux national, panafricain et global, des acteurs et réseaux de la société civile dotés de connaissances en matière foncière.

4.5.6 Renforcer les capacités en matière d'élaboration de politiques foncières

Un objectif important des processus d'élaboration des politiques foncières et de réformes foncières devrait être de restructurer de manière globale les institutions de gestion foncière afin de permettre une fourniture décentralisée, transparente, efficace et rentable des services fonciers, afin de répondre effectivement aux exigences des administrés et, de façon financièrement pérenne. La réorganisation institutionnelle ne signifie pas toujours mise en place, à partir du néant, d'une nouvelle architecture institutionnelle. Quelquefois, la conception et l'exécution pourraient se réaliser en s'appuyant sur les structures nationales, régionales et locales existantes, suite à un processus crédible de restructuration. Les institutions foncières relevant du secteur public ou étatique pourraient être restructurées en vue de faire face à des problèmes tels que la dispersion des registres fonciers et leur accès limité, les faibles systèmes de communication interne, les procédures désuètes de fonctionnement, les chevauchement et incertitudes dans les missions, les conflits de compétences, la duplication des efforts et responsabilités et le gaspillage des ressources.

4.5.7 Mobiliser les ressources financières et humaines

Le plus souvent, l'élaboration de politiques foncières en Afrique ne prend pas pleinement en compte l'évaluation des coûts financiers et économiques, de sorte que les ressources affectées et mobilisées se révèlent insuffisantes pour la mise en œuvre de la réforme. De plus, les politiques foncières sont conçues, promulguées et même lancées sans que l'on se soit véritablement préoccupé des ressources humaines et autres besoins logistiques nécessaires à la mise en œuvre des vastes réformes proposées. Dans certains cas, les législations et mécanismes en place de mise en œuvre ont été balayés par les nouvelles politiques sans que de nouvelles modalités n'aient été mises en place pour gérer la transition. De même, les dispositifs institutionnels et mesures transitoires tels que le renforcement des capacités et la formation du personnel, l'information et la communication à destination du public, n'ont pas toujours été suffisamment pris en compte par les processus d'élaboration des politiques. Il s'agit là de questions importantes qui doivent être abordées par les processus d'élaboration des politiques foncières.

4.5.8 La Communication dans l'élaboration des politiques foncières

Une communication efficace et vigoureuse à travers une diversité de canaux, notamment les journaux, les messages télévisés, les émissions radiophonique et les bulletins d'information, est essentielle en matière de formulation de politiques foncières. La communication efficace doit être intégrale et transversal et nécessaire par conséquent, le développement d'une

stratégie cohérente qui tienne compte de l'ensemble du processus d'élaboration de la politique. La communication est particulièrement cruciale lorsqu'il s'agit de solliciter et collationner les contributions et réactions des acteurs ou de conduire des campagnes d'éducation et de sensibilisation avant et pendant la mise en œuvre. Les technologies de l'information et de la communication (TICs) sont aujourd'hui considérées comme la force motrice de la société mondiale de l'information et de l'économie de la connaissance et devraient par conséquent, jouer un rôle important en matière d'élaboration des politiques foncières. Les TICs peuvent servir les processus d'élaboration des politiques foncières de deux manières. D'abord, les TIC peuvent améliorer l'effectivité et l'efficacité des prestations de services fonciers à travers des systèmes informatisés. Ensuite, les TIC peuvent favoriser la mise à disposition et diffusion des documents de politiques et des instruments juridiques y relatifs. Bien utilisées, ces approches peuvent contribuer à la réduction de la fracture numérique, à améliorer la prise de conscience des communautés rurales sur leurs droits et à améliorer leur participation dans les processus d'élaboration des politiques.

4.5.9 Fournir les bases de l'élaboration ultérieure de politiques dans les secteurs et sous-secteurs liés au foncier

L'état des ressources foncières constitue un facteur déterminant de la santé et de la vitalité de secteurs et sous-secteurs qui dépendent d'elles pour leur productivité. Au nombre de ceux-ci se trouvent l'agriculture, l'élevage, l'énergie, les mines, l'eau, la faune sauvage, la foresterie et les établissements humains. De plus, l'état général de l'environnement dépend dans une

large mesure de la manière dont les ressources foncières sont utilisées et gérées. Par conséquent, l'élaboration de politiques foncières doit servir de base au développement ultérieur de politiques dans les secteurs et sous-secteurs connexes. Inversement, il est important que les législations, plans et systèmes de gestion en place dans ces autres secteurs et sous-secteurs soient convenablement révisés en vue de s'assurer qu'ils n'entravent pas la mise en œuvre des réformes envisagées dans les nouvelles politiques foncières.

4.6 Synthèse des étapes fondamentales en matière de formulation de politiques foncières

Il n'y a aucun doute que la formulation de politiques foncières est un exercice complexe, interactif et souvent très long. Schématisé, le processus peut être réduit aux éléments fondamentaux résumés dans l'encadré 2 ci-dessous

ENCADRE 2: Etapes du processus de formulation des politiques

1. Consultation des acteurs et identification des problèmes fonciers majeurs ;
2. Préparation de documents de travail en vue de discussions ultérieures avec les acteurs ;
3. Identification des options institutionnelles, financières et budgétaires;
4. Polissage, examen et approbation de la politique foncière nationale ;
5. Conception de programmes de mise en œuvre et mise en cohérence des responsabilités institutionnelles de mise en œuvre;
6. Promulgation de la nouvelle loi et révision ou abrogation des législations préexistantes en matière foncière et dans les secteurs associés ;
7. Diffusion de l'information à la population, formation et renforcement des capacités en appui à la mise en œuvre.

5 Mise en œuvre des politiques foncières

5.1 Le défi de la mise en œuvre des politiques foncières

Bien qu'en réponse aux problèmes identifiés dans leurs secteurs fonciers et dans les secteurs connexes, plusieurs pays africains aient adopté diverses stratégies de formulation de nouvelles politiques foncières ou de révision des politiques foncières nationales existantes, le degré de mise en œuvre de ces politiques a été lent et dans certains cas, décevant. En Afrique de l'Est et Australe où plusieurs pays ont parachevé l'étape de formulation de leur politique foncière, l'élaboration des législations nécessaires à la mise en œuvre des aspects majeurs de la politique a pris cinq ans ou plus. Le plus souvent, les pays ont dépensé plus de ressources financières dans l'élaboration des plans d'action que dans la véritable mise en œuvre des dispositions de la politique. Un examen préliminaire des obstacles les plus courants à la mise en œuvre des politiques foncières est par conséquent nécessaire si on veut réaliser des progrès rapides.

5.2 Quelques obstacles courants de la mise en œuvre des politiques foncières

5.2.1 *L'absence d'accord sur les stratégies de mise en œuvre*

Le premier écueil est que les stratégies de mise en œuvre sont rarement considérées comme des éléments importants, nécessitant autant de débats et de construction de consensus que ceux accordés aux problèmes de fond ciblés lors de l'élaboration des politiques. Un examen rapide des documents de politiques foncières élaborés révèle que dans la plupart des cas, les modalités de mise en œuvre ne font pas partie des projets de documents soumis à débat public ou à des consultations avec les acteurs. Elles ne font pas non plus partie des projets de document soumis au Conseil des Ministres ou au

Parlement pour approbation. Au lieu de cela, les modalités de mise en œuvre sont habituellement confinées à des directives pratiques purement internes, rédigées après l'achèvement du processus d'élaboration de la politique. Ainsi aucune opportunité n'est donnée à la population ou aux acteurs spécifiques d'évaluer la faisabilité ou l'efficacité technique de ces modalités à la lumière des difficultés que peuvent poser les tâches supplémentaires et souvent complexes prévues par les nouvelles politiques foncières.

5.2.2 Manque de capacités pour gérer le changement

Le second obstacle typique à la mise en œuvre de la politique foncière résulte du fait que dans plusieurs pays, la responsabilité de la mise en œuvre est confiée aux institutions ou agences existantes chargées de l'administration foncière. Le problème est que la perspective qui est typiquement la leur constitue souvent un obstacle majeur au changement et à l'innovation. Trois principales raisons expliquent cet état de fait. Tout d'abord le mandat de la plupart des institutions d'administration foncière ou agences foncières repose sur un héritage colonial caractérisé par des pratiques très conservatrices. Cet héritage est non seulement rigide et mû par des objectifs étroitement associés à cet antécédent colonial, mais il est également fondamentalement réfractaire au changement et aux adaptations. Secundo, la plupart de ces institutions ou agences ne sont pas simplement lentes ou inefficaces; elles manquent également du savoir-faire technologique pour gérer les programmes modernes de réforme foncière. Troisièmement, les structures bureaucratiques qui se sont développées dans ces institutions ou agences sont non seulement complexes et inaccessibles, mais sont également fortement

impliquées dans le clientélisme et la corruption. De nombreux observateurs ont par conséquent conclu que les institutions d'administration foncière ou agences foncières actuelles en Afrique sont quasiment incapables de gérer des systèmes et processus qui nécessitent la transparence et exigent que l'on soit comptable de ses actes.

5.2.3 Insuffisances dans l'élaboration des politiques

La troisième entrave résulte du constat que le processus même d'élaboration des politiques s'est avéré défectueux dans plusieurs pays. De simples recherches documentaires débouchant sur des solutions hâtives ont dans plusieurs pays, produit des prescriptions politiques qui ne répondent pas aux besoins des personnes et des communautés dont les conditions d'existence dépendent des ressources foncières. L'idée d'une participation des acteurs et de la société civile est encore aujourd'hui considérée par bien de gouvernements comme une usurpation de la responsabilité qui est la leur, d'orienter et de mettre en œuvre les politiques publiques. Dans plusieurs pays anciennement sous domination coloniale britannique, le processus de formulation des politiques se déroule encore à travers des aide-mémoires ministériels, et des livres blancs ou verts, plutôt qu'à travers des enquêtes et consultations publiques. Les tentatives de mise en œuvre des politiques élaborées dans ces conditions se sont souvent heurtées à la résistance de leurs destinataires, quand elles ne sont pas purement et simplement ignorées par eux.

5.2.4 Manque de données de base

Le quatrième obstacle résulte du fait qu'un certain nombre de politiques ont été élaborées

en l'absence de données de base convenables sur le foncier en tant que système politique, économique et social intégré. En outre, les données foncières sont toujours dans plusieurs pays africains, traitées manuellement et sont l'objet d'imprécisions dans l'enregistrement. Les tentatives de mise en place de systèmes efficaces d'information foncière ont été entravées par l'insuffisance des ressources adéquates et l'absence d'utilisation de la technologie moderne. Les politiques foncières élaborées dans ces conditions ont abouti à des mesures qui n'étaient pas en accord avec les réalités concrètes du secteur foncier.

5.2.5 Insuffisance des infrastructures de mise en œuvre

Le cinquième obstacle à la mise en œuvre des politiques foncières est le manque évident d'infrastructures de mise en œuvre, notamment les ressources financières, et les mécanismes institutionnels. L'assistance des bailleurs de fonds pour remédier à cette carence n'a pas toujours été fiable et durable. Dans de telles conditions, il n'est tout simplement pas possible de mettre en œuvre effectivement des politiques foncières quel que soit leur caractère complet ou innovant.

5.3 Mesures nécessaires à la mise en œuvre effective des politiques foncières

5.3.1 La portée d'un cadre de mise en œuvre des politiques foncières

La mise en œuvre des politiques foncières implique l'identification systématique et la réalisation de toutes les étapes nécessaires pour

atteindre les objectifs et exécuter les mesures prévues dans la politique nationale foncière. Il s'agit en fait de traduire la politique en un programme de réforme foncière, conçu pour fournir une large gamme de services et d'utilités aux utilisateurs de terres et aux secteurs qui dépendent du système foncier en vue de produire une valeur ajoutée. Globalement et sans aucune prétention d'exhaustivité, cette gamme de services comporte la redistribution des terres, la sécurisation des droits fonciers, l'amélioration des méthodes d'utilisation durable des terres, la réorganisation des structures et des services d'administration foncière et la mise en place de l'infrastructure des services d'appui pour un développement optimum des fonctions relatives au secteur foncier et aux secteurs associés. Plus le nombre d'éléments inclus dans cette gamme est grande, plus complètes sera le processus de formulation de la politique ainsi que la démarche de mise en œuvre de cette politique. La fourniture efficace, à coût abordable et durable de cette gamme de services requiert qu'un certain nombre de mesures soient prises au-delà de la finalisation et présentation de la politique foncière nationale.

5.3.2 Conception des stratégies de mise en œuvre des politiques foncières

La première mesure pour une mise en œuvre effective de la politique foncière consiste à concevoir une stratégie réaliste et réalisable de mise en œuvre. Un élément important dans cette conception consiste en la préparation d'une liste complète des activités à inclure dans un plan et programme de mise en œuvre, une évaluation de la capacité des diverses agences dont la participation est nécessaire et, un état des lieux tant physique que culturel des espaces susceptibles d'être affectés par le processus de mise en œuvre. L'élément crucial à prendre ici

en considération est que le processus de mise en œuvre est un exercice plus que technique ; il a également une dimension profondément sociale et politique.

5.3.3 Elaboration d'un plan d'action

La seconde mesure consiste à préparer un plan d'action. Un tel exercice doit comprendre une programmation et un phasage réalistes, une estimation adéquate des coûts, une évaluation précise des besoins financiers et technologiques, complété par l'évaluation des besoins de renforcement des capacités et de mobilisation des ressources nécessaires pour la mise en œuvre à court, moyen et long terme, des composantes essentielles de la politique. En raison du fait que les programmes envisagés par les politiques foncières ne peuvent pas être exécutés *en bloc*, les bonnes pratiques indiquent que la mise en œuvre de certains aspects de la politique doit être précédée par des actions pilotes afin de tester les nouvelles approches et méthodologies. De telles actions pilotes permettent aux décideurs de prendre en compte des leçons apprises sur le terrain avant de généraliser les programmes de mise en œuvre à l'échelle régionale ou nationale.

De plus, même les processus de mise en œuvre les mieux conçus pourront à peine décoller sur le terrain si les ressources financières, techniques, logistiques et humaines suffisantes ne sont pas mobilisées. Des précautions doivent être prises pour éviter des processus entièrement pilotés par les bailleurs de fonds, dans la mesure où de tels processus n'attirent quelquefois que des financements à court et moyen terme. Des réformes de politique foncière durables doivent donc être efficaces en termes de coût et financièrement soutenables. Par conséquent, il est de l'intérêt des gouvernements africains d'élaborer des systèmes de

fourniture de services fonciers qui sont accessibles à la majorité de la population.

5.3.4 Mobilisation de l'engagement politique

La troisième mesure est de d'assurer l'engagement politique des élites dirigeantes à un haut niveau. On ne soulignera jamais assez l'importance de l'engagement politique. Plusieurs composantes des politiques foncières seront forcément perçues comme impopulaires pour certaines couches de la société et susciteront par conséquent une résistance de leur part. Il en sera ainsi en ce qui concerne toute composante de la politique foncière préconisant une large redistribution des terres ou la conversion des droits fonciers absolus en systèmes restaurant le domaine éminent de l'Etat comme ce fut le cas avec les programmes agraires menées en Egypte dans les années 1950s et plus récemment en Ethiopie, au Zimbabwe, et dans les anciennes colonies portugaises. Une telle résistance peut facilement entraver la réussite de la fourniture de services fonciers prévue au profit des groupes vulnérables de la société. Par ailleurs, les réformes contenues dans les politiques foncières s'avèrent souvent onéreuses et par conséquent requièrent la réaffectation d'une partie des ressources financières au détriment de programmes sociaux et économiques.

Il est compréhensible que la nature et le niveau de l'engagement politique varient d'un pays à l'autre. Dans certaines situations un tel engagement pourrait prendre la forme de la réaffectation du portefeuille de la réforme foncière à des institutions plus puissantes telles que la Présidence. Le plus souvent cependant, cet engagement consiste en la création des ministères spécifiques chargés de la réforme foncière, d'agences autonomes dont la fonction exclu-

sive est la mise en œuvre des programmes prévus par la politique. C'est seulement ainsi que les objectifs de la politique foncière nationale demeureront partie intégrante du programme de développement de l'Etat.

5.3.5 Maintien de la participation populaire à travers les structures décentralisées

La quatrième mesure en matière de mise en œuvre effective des politiques foncières est de maintenir l'appropriation populaire et l'acceptation des éléments essentiels de la politique. Sans la participation effective des principaux acteurs concernés à toutes les étapes du processus de mise en œuvre, le leadership tout seul ne garantira pas la réalisation des objectifs envisagés dans la politique. Il est important que la participation des acteurs se poursuive au-delà du bouclage de l'étape de formulation de la politique. L'expérience a montré que la mise en œuvre des politiques foncières se fait plus vite lorsque la participation est organisée dans le cadre de structures décentralisées, pleinement contrôlées par les acteurs cibles de la politique foncière. La participation des femmes, principales utilisatrices des terres rurales en Afrique, demeure cruciale de ce point de vue. Par conséquent, les processus de mise en œuvre des politiques foncières devraient établir un équilibre entre les rôles des entités, institutions et groupes aux niveaux central, régional et local, afin d'assurer que la participation de la population aux prestations de services fonciers demeure effective.

Ramener les pouvoirs de prise de décisions au niveau local est sans doute le moyen le plus efficace de sécuriser les droits fonciers des ménages et des communautés, même si certaines formes de suivi et de contrôle à l'échelle natio-

nale peuvent rester nécessaires. A cet égard, les processus de mise en œuvre des politiques foncières devraient veiller à ce que les institutions foncières publiques travaillent en collaboration avec les structures locales afin de rapprocher les services de la population ; les processus de mise en œuvre devraient en outre s'inspirer des pratiques locales innovantes initiées par les autorités traditionnelles locales, comme c'est souvent le cas en matière de systèmes de délimitations et documentation et de procédures de règlement des conflits, dont plusieurs ont fait leurs preuves dans le temps et ont servi les populations en l'absence de toute intervention de l'Etat.

5.3.6 Légiférer en matière de composantes de la politique foncière

La cinquième mesure est d'identifier les composantes de la politique foncières qui doivent faire l'objet de dispositions législatives, de préparer les instruments et de développer les structures et procédures de gestion de ces composantes. Dans la plupart des cas, les composantes nécessitant une intervention législative et la conception de nouvelles structures institutionnelles seront contenues dans le document de politique lui-même. Il est néanmoins logique d'anticiper le besoin de promulgation des nouvelles législations, de révision ou d'amendement de celles déjà existantes et, de conception, revue et restructuration des institutions, avant que de nombreux aspects d'une nouvelle politique soient effectivement mises en œuvre. Il est conseillé de prendre toutes ces mesures en tant que parties intégrantes de la phase préparatoire du programme de mise en œuvre. Cependant, il est essentiel d'éviter une inflation inutile de structures législatives et institutionnelles comme cela s'est produit dans de

nombreux pays en Afrique de l'Est et Australe. En dehors du fait qu'une telle prolifération en rajoute à la complexité, elle augmente le plus souvent les coûts des processus de mise en œuvre.

Un certain nombre de pays pourraient avoir besoin de passer par l'adoption de mesures transitoires comme ce fut le cas en Afrique du Sud postapartheid, ou dans le processus au Sud-Soudan, ou encore dans d'autres pays qui sortent de longs conflits. Toutefois, de telles mesures doivent préparer la voie à des mesures législatives et institutionnelles plus pérennes si on veut assurer une durabilité sur le long terme des programmes de politique foncière. Une pratique émergente consiste à intégrer entièrement ces mesures dans la Constitution du pays concerné (qu'il s'agisse de la Constitution transitoire ou finale).

5.3.7 Prise en compte des engagements régionaux et internationaux pertinents

Lorsque les mesures prévues par la politique foncière touchent à des questions faisant appel au besoin de convergence régionale ou à la mise en œuvre d'engagements internationaux, ces aspects devraient être inclus dans les processus de conception législative et institutionnelle. La mise en œuvre au niveau national des engagements internationaux et régionaux implique que la gestion des ressources contrôlées par un Etat membre tienne compte des besoins des ressortissants d'un autre Etat membre. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières est un domaine essentiel où les législations et institutions nationales doivent servir de base pour favoriser la convergence des intérêts et besoins nationaux. Les efforts d'élaboration d'un programme commun sur les

ressources foncières au sein des Etats membres de la SADC constituent une initiative importante dans cette direction.

5.3.8 Relever de nouveaux défis politiques

Enfin, lorsqu'ils se penchent sur les conditions de la mise en œuvre effective des politiques foncières, les gouvernements africains doivent être bien conscients du fait que quel que soit la qualité technique ou le degré de détail apporté dans la mise en œuvre de leur politique foncière respective, cela ne peut résoudre une fois pour toutes, l'ensemble des problèmes du Continent. De nouvelles pressions tant internes qu'externes vont continuer à peser sur le secteur foncier après que les programmes et processus actuels de mise en œuvre aient été conduits à leur terme. De telles pressions nouvelles appelleront des choix radicalement différents en matière d'options de politique, de modalités de gestion ou de solutions techniques. Il est par conséquent important que les gouvernements mettent en place un échéancier réaliste en vue de procéder au réexamen, à la révision ou même au remplacement des politiques foncières actuelles. Ces revues devraient être impulsées à travers l'implication des acteurs, être éclairées par les informations les plus récentes sur la performance du secteur foncier ainsi que par les leçons tirées d'expériences similaires

5.4 Evaluation de l'impact des processus de mise en œuvre des politiques foncières

Une fois que les mesures présentées dans ce chapitre ont été mises en œuvre, il sera toujours nécessaire de suivre et évaluer les impacts des diverses composantes de la politi-

que foncière. Cela nécessite la mise en place et l'institutionnalisation de mécanismes permettant aux décideurs et à tous les acteurs du secteur foncier d'évaluer et de traiter de telles questions y compris celles en amont de la mise

en œuvre des politiques foncières. Le prochain chapitre fournit un ensemble de lignes directrices dont les pays africains peuvent faire usage à cet effet.

6 Le suivi des progrès en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques foncières

6.1 Le développement de systèmes de suivi

6.1.1 *La portée et la valeur du suivi*

Le suivi efficace de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières constitue pour les gouvernements africains et leurs partenaires au développement une tâche complexe mais fort utile. Son objectif principal est de permettre aux gouvernements de réaliser un certain nombre de fonctions notamment (i) faire à temps les réajustements aux processus politiques; (ii) prendre les mesures nécessaires pour assurer l'effectivité et l'efficacité des politiques foncières; (iii) apprendre des succès et échecs passés; (iv) diffuser les bonnes pratiques locales en vue de leur utilisation au niveau national; (v) améliorer la qualité des connaissances et renforcer les capacités de suivi et d'évaluation approfondies; (vi) assurer et consolider la participation et l'engagement de l'ensemble des acteurs et partenaires de développement; et (vii) permettre aux gouvernements de gérer de manière organique et systématique, les questions émergentes et autres évolutions connexes dans le secteur foncier. Les consultations régionales conduites au cours du processus d'élaboration de ce ***Cadre et Lignes directrices***, indiquent qu'à ce jour, il ya eu peu d'expériences nationales significatives sur le continent, en matière de suivi efficace et systématique des progrès accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières.

6.1.2 *Conception des systèmes/mécanismes de suivi*

Néanmoins, il existe en Afrique, des mécanismes de suivi dans d'autres domaines qui peuvent être utiles aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques foncières. Par exemple, il existe des observatoires fonciers dans un certain nombre de pays africains y compris le Tchad, qui peuvent être

adaptés à cette fin. D'autres méthodes consistent en l'utilisation d'outils ou d'indicateurs objectifs pour évaluer la performance de diverses composantes du secteur foncier. De plus, un certain nombre d'agences y compris le PNUF, ONU-Habitat et l'Organisation norvégienne de la topographie et de la cartographie, ont mis au point des outils utiles qui peuvent être adaptés à cette fin. Un mécanisme similaire a été également créé pour suivre le développement dans la région sahélienne. Enfin, la CEA et d'autres partenaires sont également en train de mettre au point des repères et indicateurs pour le suivi des réformes foncières en Afrique.

6.1.3 La nécessité de données adéquates

Pour être efficace, tout système de suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières doit être alimenté par des informations appropriées et pertinentes. A cet égard, il est très important de déterminer la situation de référence qui servira de point de départ pour le suivi du processus. Par conséquent, la question des outils appropriés de collecte/traitement des données doit être abordée le plus tôt possible. Un système de suivi régulièrement alimenté en données pertinentes fournira l'information utile nécessaire à la conduite de l'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière.

6.1.4 Développer le partenariat en matière de suivi

Le suivi et l'évaluation des effets de la politique foncière sur les conditions de vie, la croissance économique et l'utilisation durable des ressources naturelles nécessitent la collaboration active de différentes institutions, chacune jouant un rôle spécifique. Au niveau pays, en fonction

du dispositif institutionnel en place, des ministères autres que ceux chargés des affaires foncières (tels que ceux chargés de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, des forêts, du développement urbain et de la recherche scientifique) peuvent contribuer de manière significative au processus de suivi. En outre, les services nationaux des statistiques ainsi que les universités, les organisations de la société civile et les centres d'excellence pourraient être impliqués dans la collecte et le traitement des données relatives à la politique foncière.

Aux niveaux régional et continental, il est nécessaire de concevoir mettre en œuvre des outils et mécanismes pouvant faciliter l'échange des expériences en matière de systèmes participatifs de suivi et d'évaluation en matière foncière. Ces outils et mécanismes devraient s'appuyer sur les éléments d'information fournis par les observatoires spécialisés en matière de politiques foncières. Le **réseautage** est essentiel pour soutenir ces efforts.

Un autre outil utile est la collecte et le traitement des données géo spatiales sur le foncier et leur transformation en cartes thématiques. La valeur de cet outil particulier est qu'il offre la possibilité au plan visuel, d'une mise à jour aussi régulière que possible, des données foncières.

6.2 Les défis liés au suivi

6.2.1 Le problème de la méthodologie

Le principal défi en matière de suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières est relatif à la méthodologie. Dans ce cadre, cinq éléments essentiels sont ci-après examinés.

6.2.2 Accord entre acteurs sur l'objet du suivi

Le premier élément, constituant un point de départ est la nécessité d'une compréhension claire et commune au niveau de tous les acteurs, des éléments majeurs de politique qui devraient faire l'objet de suivi. Il s'agit entre autres: (i) de l'utilisation effective des ressources ; (ii) du degré d'organisation des processus consultatifs et autre processus participatifs ; (iii) des capacités institutionnelles effectives ; (iv) de l'égale participation de l'ensemble des acteurs, particulièrement des femmes, aux processus de prise de décision ; (v) du niveau de réalisation des résultats, (vi) de la qualité des résultats et (vii) de la réalisation des impacts désirés.

6.2.3 Définition des paramètres devant être suivis

Le second élément est la nécessité d'une définition claire et précise des paramètres devant être suivis. Cela implique d'identifier dès le début du processus, un certain nombre de questions fondamentales relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques foncières et à propos desquelles le gouvernement (et les autres acteurs impliqués) ont besoin de réponses claires. L'identification complète de ces questions fondamentales devrait constituer la base de la mobilisation de l'information et de la collecte des données.

6.2.4 Définition d'indicateurs participatifs et mesurables

Le troisième élément d'un bon dispositif de suivi-évaluation est la conception d'indicateurs

mesurables, pouvant servir à mesurer les progrès ou l'absence de progrès. Pour que la définition de ces indicateurs soit participative, leur conception initiale ainsi que les conclusions et les résultats tirés de leur application devraient être diffusés auprès de l'ensemble des acteurs et les réactions de ces derniers recueillies. Ces réactions devraient être utilisées pour ensuite améliorer les indicateurs.

6.2.5 Le besoin d'un appui externe

Dans le cadre du suivi-évaluation de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières, il est important d'anticiper les résistances qui ne manqueront pas de se manifester de la part des acteurs internes. Le quatrième élément d'un dispositif pertinent de suivi-évaluation est donc la nécessité de combiner les mécanismes internes de suivi avec des systèmes indépendants ou externes. Ceci peut se faire à travers l'introduction de systèmes régionaux ou internationaux.

6.2.6 Des programmes efficaces de renforcement des capacités

Le cinquième élément essentiel consiste à renforcer les capacités en matière de suivi et d'évaluation. Cela est fondamental pour la durabilité des systèmes de suivi. Il s'agit non seulement de mobiliser les moyens financiers mais également l'assistance technique, au moins dans la phase initiale du processus. Les besoins spécifiques de renforcement des capacités pour le suivi-évaluation participatif devraient être bien exprimés. Etant donné que les processus de décentralisation s'installent progressivement en Afrique, il importe d'étendre les programmes de renforcement des capacités au niveau local.

6.3 Elaboration et mise en œuvre des principes de suivi

6.3.1 Principes de suivi

Au moins sept grands principes devraient être pris en compte dans le cadre de l'élaboration de mécanismes efficaces en matière de suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières. Le premier principe consiste à examiner la mesure dans laquelle le processus d'élaboration ou de mise en œuvre de la politique est conforme à ce qui était initialement prévu.

Le second principe consiste à confronter les objectifs de la politique foncière avec les attentes des bénéficiaires ainsi qu'avec les exigences de base d'un développement durable. Ce principe devrait guider le suivi depuis la phase d'élaboration de la politique foncière jusqu'à la phase de sa mise en œuvre.

Le troisième principe de tout bon suivi est d'évaluer dans quelle mesure les objectifs de la politique foncière ont été réalisés (par exemple les objectifs relatifs à la sécurisation foncière, à l'accès équitable à la terre, à la réduction des conflits...). Ce principe permet de mesurer l'écart entre les objectifs fixés et les résultats obtenus et permet également de fournir une explication cohérente des écarts ainsi observés, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre.

Le quatrième principe consiste à mesurer l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Il s'agit d'évaluer la mesure dans laquelle les ressources mobilisées pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières ont fait l'objet d'une utilisation rationnelle, notamment dans quelle mesure on a pu atteindre des résultats

satisfaisants en utilisant un minimum de ressources.

Le cinquième principe consiste à évaluer le caractère durable de la politique foncière. Il s'agit de voir si les retombées positives de la mise en œuvre de la politique foncière peuvent être pérennisées et elles peuvent servir de base à des réformes foncières ultérieures.

Le sixième principe consiste à mesurer les effets directs et indirects (que ce soit positif ou négatif) de la politique foncière, tant sur les bénéficiaires que sur les ressources naturelles.

Le septième et dernier principe de tout système efficace de suivi est de déterminer la cohérence ou logique globale de la politique foncière. Cela inclut trois éléments essentiels, notamment (i) la cohérence interne, c'est à dire, la compatibilité des composantes essentielles de la politique foncière entre elles (droits coutumiers/statutaires, objectifs de conservation/objectifs économiques); (ii) la cohérence intersectorielle, c'est-à-dire la compatibilité et la conformité entre les secteurs clés impliqués dans la politique foncière (forêt, pêche, agriculture, pastoralisme, extraction minière, aménagement urbain); (iii) et la cohérence interrégionale, c'est à dire la mesure dans laquelle il existe une convergence entre les politiques foncières nationales et les processus et politiques régionales.

6.3.2 Critères pour la mise en œuvre des principes de suivi

L'application des principes de suivi devrait se conformer à au moins cinq critères. D'abord, le processus de suivi devrait être pleinement participatif. Un bon mécanisme de suivi devrait reposer sur des problèmes, questions, des repères, des cibles et indicateurs clairs, mis au point à travers un processus systématique et participa-

tif. L'ensemble des acteurs concernés devraient être impliqués dès le début du processus. Tout doit être fait pour réaliser ce critère, même s'il revient au gouvernement de conduire le processus. Deuxièmement, un mécanisme efficace de suivi doit reposer sur la transparence et de la bonne gouvernance. En outre, il devrait être itératif et systématique, avec des mécanismes adaptés pour la communication et de retour d'information. Troisièmement, de bons indicateurs de suivi devraient être adaptables dans le temps, dans l'espace et aux spécificités géographiques. Quatrièmement, des repères réalistes y compris des chronogrammes de suivi, doivent être définis après un processus consultatif. Cinquièmement et enfin, il est important de déterminer les fréquences appropriées de suivi pour les différentes composantes du système de suivi. Par exemple, les indicateurs d'intrants et d'impacts ne peuvent être mesurés à travers la même périodicité. Alors que les indicateurs d'intrants peuvent être mesurés annuellement, pour autant que les contraintes budgétaires permettent une telle périodicité, l'évaluation des impacts dépend des informations disponibles en provenance de la recherche et des sources assimilées. En particulier, l'évaluation des changements résultant de la mise en œuvre de la politique foncière, tels que ses effets sur les conditions de vie, sur les activités économiques et la gestion durable des ressources naturelles, demandent beaucoup plus de temps. En fait,

de telles évaluations constituent le plus souvent des processus de long terme qui nécessitent des financements complémentaires.

6.4 Nécessité des retours d'information

Vu sa dimension itérative, un bon système de suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques foncières doit avoir des liens solides avec les processus de prise de décision aux différents niveaux. Cela doit apparaître clairement dans le modèle conceptuel du suivi-évaluation participatif. Les expériences d'autres initiatives indiquent que faute de retours d'informations réguliers et systématiques sur les succès, les échecs et les contraintes institutionnelles, aucune réponse politique efficace ne peut être apportée en vue de réajuster l'ensemble du système de politique foncière. Les retours d'informations doivent être systématiquement documentés et diffusés à tous les acteurs. Pour les groupes plus importants, des séminaires et ateliers constituent des moyens de communication appropriés, tandis que des rapports comportant des recommandations précises sont préférables pour les décideurs. Des tables-rondes intersectorielles peuvent également être utilisés pour échanger sur les retours d'informations.

7 Conclusion générale

La croissance et le développement durables en Afrique ainsi que la contribution du continent à l'économie mondiale au 21ème siècle continueront de dépendre largement de la manière dont les ressources foncières et connexes sont sécurisées, utilisées et gérées. Ceci implique que ces questions soient abordées à travers des politiques et réformes foncières globales, participatives et conférant des avantages sociaux, politiques, économiques et environnementaux à la majorité des populations africaines. Bien que des progrès considérables aient été déjà réalisés en ce sens à travers toute l'Afrique, beaucoup reste encore à faire. Cela interpelle à la fois sur l'engagement de chaque Etat membre et, sur la coopération aux niveaux régional et continental.

Le **Cadre et Lignes Directrices** présenté dans ce document vise à fournir un ensemble de processus itératifs invitant vivement les pays à commencer par l'identification au niveau national, des enjeux majeurs auxquels font face leur secteur foncier et secteurs connexes et leurs économies, avant de s'engager dans le développement et la mise en œuvre de politiques et programmes de réformes foncières. Une mobilisation et un engagement soutenus, fondés sur une approche sans complexe en matière de genre et une participation éclairée de l'ensemble des acteurs fonciers et des secteurs associés et, à toutes les étapes de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques foncières, est essentielle à ces processus. Ce **Cadre et Lignes Directrices** constitue un apport important non seulement du point de vue de la gestion et de l'utilisation durables des ressources de base de l'Afrique pour le développement économique, mais aussi du point de vue de l'approfondissement et de la consolidation de la paix, de la sécurité et de la démocratie. L'Union africaine espère que les pays membres qui sont entrain, ou envisagent d'initier, d'examiner, de réviser ou d'entreprendre des processus globaux d'élaboration et de mise en œuvre de tout ou partie de politiques conçues en vue de s'assurer que leurs systèmes fonciers sont pleinement intégrés dans les processus nationaux de développement, trouveront ce document utile.

Addis Abéba
Ethiopie, 2009



Comment le secteur foncier peut-il jouer pleinement son rôle en matière de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de durabilité environnementale, ainsi qu'en matière de promotion de la paix et de la sécurité en Afrique ? Ce Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique, préparé par le Consortium UA- CEA-BAD tente de répondre à cette question.

Selon le Cadre et Lignes Directrices (CLD), les politiques foncières devraient constituer un préalable pour la croissance économique et le développement humain durable. Par conséquent, les gouvernements africains devraient développer des politiques foncières nationales globales et complètes. Ces politiques devraient reposer sur une compréhension claire des principaux problèmes et enjeux fonciers à traiter. Elles devraient également s'appuyer sur des approches inclusives et participatives.

Cependant, développer des politiques foncières appropriées n'est pas une fin en soi. Pour produire un effet positif sur les conditions de vie des populations africaines pauvres en milieu urbain et rural, les politiques foncières

ont besoin d'être effectivement mises en œuvre. La mise en œuvre des politiques foncières implique la traduction des politiques adoptées, en programmes de réforme foncière. Sur la base des expériences documentées à travers le continent, le CFD fournit des leçons et bonnes pratiques en matière de mise en œuvre effective et efficace des politiques foncières. De ce point de vue, les gouvernements africains doivent développer de bons systèmes d'administration foncière, y compris les structures et institutions relatives à la fourniture de services fonciers et à la gouvernance foncière.

Après avoir été développé à travers un processus hautement consultatif et approuvé par les plus hautes instances de prise de décision de l'Union Africaine, le Cadre et Lignes Directrices est aujourd'hui amplement reconnu sur le continent comme un outil valable et légitime. Malgré tout, ceci ne constitue qu'un point de départ : cet outil doit être mis à la disposition des gouvernements et autres acteurs et, utilisé par eux aux niveaux régional, national et local, là où les politiques foncières sont élaborées et mises en œuvre. La phase de mise en œuvre du CLD est conçue pour relever ce défi majeur.

