



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMMISSION DES FORÊTS ET DE LA FAUNE SAUVAGE POUR L'AFRIQUE

VINGTIÈME SESSION

Nairobi, Kenya, 1 - 5 février 2016

HARMONISATION DES POLITIQUES ET LOIS SECTORIELLES POUR RÉDUIRE LES CONFLITS CROISSANTS LIÉS À L'UTILISATION DES TERRES

DOCUMENT INVITÉ PAR LE BUREAU¹

Au fil des années, la plupart des pays africains ont accumulé un nombre impressionnant de politiques et de lois sectorielles relatives aux terres, à leur gestion et à leur utilisation sans pour autant disposer de politiques générales pour rationaliser, harmoniser et clarifier les approches non coordonnées et les interactions complexes entre lesdites lois et politiques.

Cadre et Directives sur les politiques foncières en Afrique

I. Le paysage des politiques et lois sur l'utilisation des terres

1. Dans la région d'Afrique, l'utilisation des terres est prise en compte à travers un éventail d'instruments juridiques, notamment des mesures constitutionnelles et des politiques et lois sectorielles. Les constitutions nationales adoptent les principes visant à éclairer l'utilisation des terres de manière uniforme à travers les secteurs. Les constitutions identifient les titres originaires, structurent les droits de propriété des citoyens ainsi que les modalités régissant ces droits (droits

¹ Document invité par le bureau de la CFFSA20, Auteure: Sue Mbaya, Consultante indépendante

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse www.fao.org.

fonciers) tout en établissant les circonstances dans lesquelles les gouvernements peuvent révoquer ces droits.

2. Les lois du régime foncier énoncent les détails des conditions dans lesquelles la terre est détenue et utilisée. La législation relative à l'acquisition des terres détaille généralement les modalités dans le cadre desquelles les états peuvent acquérir obligatoirement des terres et révoquer les droits fonciers des citoyens dans l'intérêt public, à des fins de réformes foncières et d'initiatives agricoles. En réponse à l'insécurité foncière répandue, certains états ont également promulgué des lois de réforme agraire.

3. Dans l'idéal, les États classent les terres dans diverses catégories d'utilisation y compris les terres rurales, urbaines, forestières, les parcs et les mines, en fonction d'un plan d'occupation des sols. Les principes d'utilisation des terres énoncés dans les constitutions prennent effet dans les lois de ces secteurs respectifs. Malheureusement, dans plusieurs pays, les plans détaillés d'utilisation des terres nécessaires pour guider l'utilisation des terres par secteur sont dépassés ou n'existent pas, laissant aux divers intérêts sectoriels la décision de déterminer de l'utilisation des terres. Les lois agricoles régissent l'utilisation des terres dans le secteur agricole, déterminant les utilisations permises et interdites par catégorie de terre, et les superficies permises pour les propriétés foncières, entre autres considérations. Certaines lois du secteur agricole abordent également des considérations foncières dans le but de réglementer les rapports entre les différentes catégories d'utilisateurs des terres.

4. De façon similaire, certaines lois du secteur minier réglementent et facilitent le suivi des opérations minières et ont des dispositions pour l'acquisition obligatoire de terres associées aux intérêts miniers. Les lois de planification matérielle orientent l'utilisation des terres pour le développement urbain en particulier, tandis que les lois relatives à la foresterie, à la biodiversité et à l'environnement régissent l'utilisation des terres et réglementent les opérations dans ces secteurs.

II. Défis de l'approche actuelle des politiques et lois sur l'utilisation des terres

5. La publication « Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique » (F&G) a fait observer que la gouvernance des terres et des ressources terrestres (forêts, pêches, mines) est fondée sur divers textes de loi souvent incohérents qui définissent l'orientation politique et les cadres juridiques et institutionnels. Ces lois – leurs prescriptions politiques, leur approche de la propriété des ressources et des dispositions de leur administration – sont souvent développées à partir de la perspective de secteurs donnés et pourraient dès lors refléter des priorités divergentes. Par exemple, le focus des lois agricoles pourrait être de faciliter l'expansion des activités agricoles, en particulier dans le contexte des investissements fonciers à grande échelle². Cette orientation politique pourrait être aux antipodes des lois et priorités relatives à la biodiversité, entraînant un conflit entre les secteurs et les personnes de ces secteurs respectifs.

6. À quelques exceptions près, l'ensemble des lois relatives au foncier dans les pays de la région n'ont pas réussi à suivre le rythme rapide des changements d'utilisation et de demande des terres. Ces lois sont souvent encombrées de dispositions dépassées et inflexibles qui entraînent des environnements politiques difficiles à naviguer. La situation est aggravée par l'attention particulière sur la formulation de nouvelles lois et politiques sans prêter suffisamment d'intérêt à l'abrogation des lois désuètes. Avec le manque d'intégration des lois sectorielles, cette situation a pour résultat des lois contradictoires et incohérentes qui débouchent sur l'incertitude et les conflits.

7. Les cadres juridiques n'accordent pas souvent la reconnaissance adéquate aux régimes actuels d'utilisation des terres. Cela est dû au fait que les lois ne font pas la distinction entre les droits de propriété et les droits d'accès, ou ne prévoient pas de dispositions pour les revendications foncières chevauchantes ou les utilisations conflictuelles de la même terre. Différents groupes d'utilisateurs des

² Voir Mbaya, 2015 pour des exemples, www.abcg.org/action/document/download?document_id=719

terres entrent donc en conflit, par exemple les cultivateurs sédentaires avec les communautés d'éleveurs ; les agriculteurs avec ceux qui veulent récolter des ressources des arbres, etc.

8. Les approches de la gouvernance foncière dans la région reflètent de plus en plus les principes de bonne gouvernance notamment le développement participatif des politiques, la tendance vers la décentralisation/dévolution, et les considérations sexospécifiques. Toutefois, le rythme de la démocratisation des autres régimes fonciers y compris la propriété des arbres et des terres associées aux minéraux, a été beaucoup plus lent. De façon similaire, le rythme des réformes en faveur de l'harmonisation des dispositions des lois foncières avec les dispositions des autres lois sectorielles a été lent. Il est nécessaire pour les pays d'adopter des principes communs qui éclairent les lois sectorielles et leur mise en œuvre.

9. Des approches hautement sectorielles de la législation foncière ont des implications pour l'administration des droits à la terres associés aux diverses ressources naturelles y compris les forêts et les mines. Il s'agit d'approches pour la sécurisation des droits de propriété pour les parties prenantes, d'approches d'administration de la propriété, ainsi que d'approches de résolution des conflits. La coordination entre les agences sectorielles demeure limitée, contribuant à des conflits basés sur les ressources et souvent violents. Dans plusieurs pays, l'approche sectorielle a entraîné divers forums de résolution des litiges, avec des chevauchements de compétences. Dans certains cas, cela favorise la pratique de la course aux tribunaux (forum shopping) par laquelle les parties lésées approchent plusieurs forums avec la même plainte en quête du résultat le plus favorable, augmentant ainsi le nombre de cas pour les institutions de résolution des litiges^{3,4}.

10. Dans certains cas, les lois sectorielles utilisent des approches disparates de la gouvernance des ressources. Une différence critique est l'étendue de la décentralisation des terres, des forêts et de la faune sauvage. Alors qu'une ressource peut être régie par le gouvernement central, dans le même pays, une autre ressource peut être administrée de manière décentralisée. En général, le progrès de la décentralisation de la gouvernance foncière n'a pas correspondu à des tendances similaires dans la foresterie, et encore moins en ce qui concerne les ressources fauniques. En raison des interconnexions dans l'exploitation de ces ressources, ces différences de lois ont des implications graves pour la coordination intersectorielle et la prévention des conflits.

11. Même au sein des secteurs l'harmonisation est nécessaire. Par exemple, les droits fonciers des groupes pauvres et marginalisés dans les contextes urbains, n'ont pas bénéficié de la même attention que la sécurité foncière des pauvres et marginalisés dans les zones rurales/agricoles.

III. Politiques et lois conflictuelles causes de conflits croissants dans l'utilisation des terres

12. Le chevauchement des lois sectorielles tend à établir des mandats institutionnels qui se chevauchent également, verticalement ou horizontalement, entraînant ainsi des conflits. L'existence de lois foncières multiples et chevauchantes a également des implications pour les droits d'exploitation des ressources qui ont été mal définies, des responsabilités et mandats institutionnels chevauchants. Cette situation présente des défis pour la reconnaissance des droits, leur protection et application et favorise à long terme l'émergence de conflits. Il existe des exemples patents de ces conflits dans les politiques.

13. Les tendances dans les lois foncières favorisent de plus en plus la privatisation ou l'individualisation des droits fonciers. Ces dispositions sont potentiellement en conflit avec les droits

³ Amie Bensouda 2013, http://siteresources.worldbank.org/INT/LGA/Resources/Gambia_Full_Report.pdf comme exemple.

⁴ Vlassenroot, 2012, http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Bd60a3932-a65a-e211-8eac-001cc477ec84%7D.pdf.

communaux d'autres ressources telles que les forêts. Il est important pour la pratique, de reconnaître les droits à la terre en même temps que les systèmes locaux d'accès individuel et communal aux ressources des terres.

14. Les lois qui assujettissent les droits fonciers à d'autres droits d'utilisation des ressources, entraînent des conflits. Les droits miniers et souvent les droits forestiers sont fréquemment prioritaires par rapport aux droits fonciers, ce qui engendrent des conflits. Toutefois, de bonnes pratiques peuvent être observées dans certains pays où les lois minières requièrent des opérateurs qu'ils obtiennent une permission écrite préalable auprès des propriétaires terriens, réduisant ainsi les risques de conflit.

15. Durant les périodes de turbulence, la tendance est à la promotion des intérêts sectoriels au moyen de déclarations qui ont force de loi ou de politique. Le statut juridique de ces déclarations est souvent incertain et leur impact sur les autres secteurs n'est pas bien pris en compte, causant des conflits et la confusion. Cela souligne la nécessité pour les gouvernements d'assurer des principes fondamentaux clairement définis sous la forme de dispositions constitutionnelles et des politiques foncières nationales intégrées pour orienter toute politique sectorielle, soit sous la forme de lois ou de déclarations. Actuellement, moins de 30 pour cent des pays africains ont formulé une politique foncière nationale détaillée⁵.

IV. Opportunités pour l'harmonisation des politiques d'utilisation des terres en Afrique

16. Les lois sur la propriété des ressources dans la région remontent généralement aux cadres juridiques de l'ère coloniale. Dans l'Afrique de l'après-indépendance, la vision et les valeurs régissant l'utilisation des terres ont changé. La trajectoire de développement et le rôle de la terre dans le développement ont également changé. Il est impératif de reconnaître et d'assurer les droits et intérêts des citoyens. Les politiques ne peuvent plus considérer les droits de certains groupes comme étant supérieurs à ceux d'autres groupes; ou les besoins et priorités de certains acteurs comme supérieurs à ceux d'autres acteurs. La reconnaissance de l'importance de la terre au delà de sa fonction productive et la sensibilisation croissante aux aspects environnementaux font également partie de la dynamique qui motive les nouvelles valeurs et normes de la gouvernance foncière. À cet égard, plusieurs opportunités émergent pour que les pays effectuent les changements nécessaires dans les lois foncières.

17. L'Initiative sur les politiques foncières est actuellement en phase opérationnelle de mise en œuvre du F&G de l'Union africaine et sa Déclaration connexe sur les Questions foncières en Afrique pour laquelle les États membres de l'UA ont exprimé leur appui politique. Une plateforme a ainsi été créée pour promouvoir des politiques foncières nationales détaillées dans les pays où elles n'existent pas encore.

18. L'UA a développé les Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique. Les Principes directeurs exigent des États membres qu'ils créent des cadres politiques, juridiques et institutionnels qui protègent les droits fonciers des communautés contre la conversion non planifiée ; qui favorisent les investissements exécutés de manière transparente ; qui sont en harmonie avec les objectifs nationaux de développement et qui tiennent compte des préoccupations et intérêts des communautés. Les Principes directeurs offrent donc aux pays les opportunités de passer en revue leurs lois foncières en conformité avec l'orientation apportée par l'Union africaine pour réduire les conflits associés aux investissements fonciers à grande échelle.

19. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (VGGT) demandent des approches de la gouvernance des ressources qui reconnaissent l'interconnectivité des ressources foncières, tout en soulignant également

⁵ Initiative sur les politiques foncières, 2015 - https://www.iisd.org/pdf/2013/presentation_kagwanja_en.pdf

l'importance d'un engagement simultané avec les considérations techniques, sociales et politiques. Cela implique le respect des droits fonciers des femmes et d'autres groupes marginalisés, la dévolution significative et la représentation des communautés ainsi que la redevabilité mutuelle basée sur la coordination et la transparence. Un nombre croissant de gouvernements africains adoptent les VGGT. La mise en œuvre des VGGT émerge donc comme une opportunité pour les pays d'aborder les considérations relatives à l'harmonisation de la gouvernance foncière.

20. L'avènement des Objectifs de développement durable (ODD) a signalé une approche plus intégrée du développement. La mise en œuvre des ODD nécessitera de démanteler les silos traditionnels pour une gouvernance intersectorielle plus efficace. Les ODD fournissent donc une opportunité unique d'aborder les approches conflictuelles de la gouvernance des ressources naturelles.

V. Points à considérer

21. Les perspectives de l'Afrique en matière de croissance durant le 21^{ème} siècle continueront de dépendre de la façon dont les ressources foncières et terrestres y sont régies. Ces ressources et leur mode de gouvernance sont sujets à des pressions croissantes dues à l'expansion démographique de la région et à la complexité et l'interconnectivité grandissantes des régimes d'utilisation des ressources. Une réponse critique à ces défis est la gouvernance améliorée des ressources. Les points d'entrée critiques pour les pays sont soulignés ci-après à l'attention de la Commission:

- Harmoniser les politiques et lois régissant l'utilisation des terres, les pêches, les forêts et l'eau d'une manière qui prend en compte l'interconnectivité de ces ressources et qui reconnaît les sexospécificités de leurs utilisations.
- Renouveler les efforts de promotion des politiques foncières nationales générales pour orienter les politiques et lois foncières sectorielles.
- Souligner l'importance vitale de l'utilisation des terres ainsi que la nécessité de plans d'utilisation des terres actualisés et intégrés.