

Qui possède les terres en Afrique ?

Reconnaissance officielle des droits fonciers communautaires en Afrique subsaharienne

La question de savoir à qui appartiennent les ressources naturelles et les terres rurales de la planète est une source majeure de contestation partout dans le monde, qui trouble les perspectives de développement économique rural et touche aux droits de l'homme et à la dignité, à la survie des cultures, à la stabilité politique, à la conservation environnementale, et aux efforts pour combattre le changement climatique.

Pour éclairer les actions de défense relatives aux droits fonciers communautaires, RRI a publié *À qui appartiennent les terres du monde ? Un référentiel global des droits fonciers communautaires et autochtones officiellement reconnus* (Référentiel global)¹, visant à quantifier l'étendue des terres officiellement reconnues par les gouvernements nationaux comme appartenant aux peuples autochtones et aux communautés locales, ou placées sous leur contrôle, dans 64 pays composant 82% du domaine terrestre mondial. Le rapport est centré sur les régimes de tenure communautaires, catégorie qui inclut tout système par lequel des droits à posséder ou à gérer des terres ou des ressources naturelles sont effectivement garantis au niveau communautaire, y

compris les terres soumises à des régimes de tenure coutumière.

Cette fiche synthétise les conclusions du rapport en matière de propriété et de contrôle territorial dans 19 pays d'Afrique subsaharienne (identifiés ci-dessous) inclus dans le rapport intégral.

Principales conclusions :

- Seuls 16% de la superficie totale des pays étudiés en Afrique subsaharienne est sous propriété ou contrôle des peuples autochtones et communautés locales, contre 18% au niveau mondial.
- Les 19 pays subsahariens étudiés ont promulgué des lois permettant la reconnaissance de la propriété ou du contrôle foncier communautaire ; cependant, la mise en œuvre de ces lois est souvent faible voire inexistante.
- Dans 8 des 19 pays, les peuples autochtones et communautés locales possèdent ou contrôlent moins de 1% du territoire national, en comptant les terres agricoles et les zones boisées.

Rôle de la tenure communautaire en Afrique subsaharienne

Une large part du territoire des pays d'Afrique subsaharienne –jusqu'à 60% selon certaines estimations– est soumise à des formes coutumières ou traditionnelles de propriété foncière. Cela étant, les gouvernements nationaux ne reconnaissent pas officiellement les droits communautaires sur une surface aussi étendue.

Lorsque les communautés administrent les ressources naturelles, celles-ci constituent une source significative

de bénéfices économiques et de moyens de subsistance. Par exemple, en 2009, les réserves naturelles gérées par des communautés en Namibie ont généré 3,7 millions USD et employé directe ou indirectement plus 1600 personnes dans la maintenance des réserves et dans l'industrie touristique associée.² Seulement quelques 10% de ces emplois bénéficiaient d'un soutien de l'aide internationale. Une étude sur la population zimbabwéenne utilisatrice de terres communales a

estimé que 20% de la population la plus pauvre dépend des terres communales pour environ 40% des revenus par foyer, y compris de nombreuses activités de subsistance conduites par des femmes.

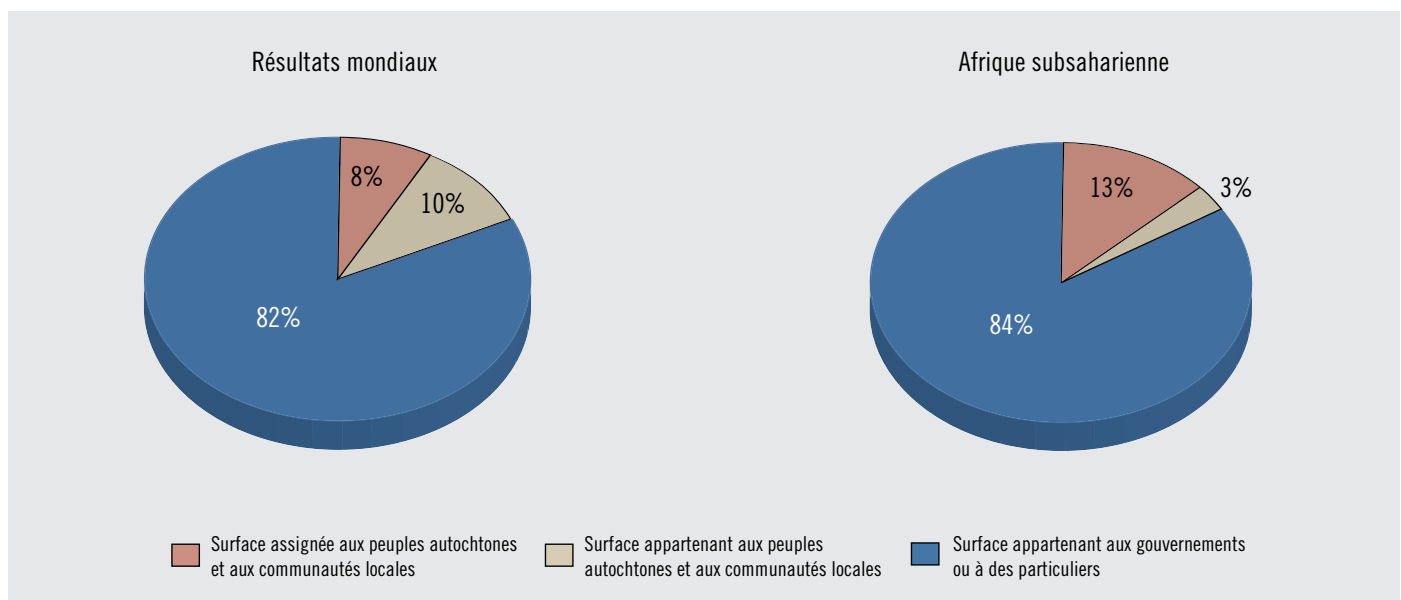
Résultats pour l'Afrique subsaharienne

Le Référentiel global classe les régimes de tenure communautaire en deux grandes catégories de reconnaissance officielle : la « propriété », lorsque les communautés disposent d'un faisceau plus complet de droits fonciers ; et le « contrôle », lorsque les gouvernements exercent des restrictions significatives sur les communautés sans leur reconnaître certains droits clés, comme celui de gérer les terres ou d'exclure des tiers des terres communautaires.

Le pourcentage des terres soumises à des régimes de tenure communautaire reconnus au niveau national dans les 19 pays de l'échantillon subsaharien est inférieur à celui des chiffres mondiaux (voir Graphique 1). Les communautés locales et les peuples autochtones possèdent 10% et contrôlent 8% de la superficie globale étudiée. En revanche, dans les 19 pays étudiés en Afrique subsaharienne, les communautés possèdent 3% et contrôlent 13% de la superficie totale de l'échantillon.

Les 19 pays africains étudiés ont promulgué des lois reconnaissant des formes de régimes fonciers communautaires ; mais la plupart des pays ne garantissent que peu ou pas de reconnaissance officielle des droits des peuples autochtones et communautés locales à posséder ou à contrôler des terres spécifiques (voir Tableau). Dans 8 des 19 pays africains étudiés, les peuples autochtones et communautés locales possèdent ou contrôlent moins de 1% du territoire national, en comptant les terres agricoles et les zones boisées. Par exemple, les gouvernements de la République centrafricaine (RCA) et de la République démocratique du Congo (RDC) ont des lois en vigueur permettant la reconnaissance des concessions forestières communautaires en RDC et celle des forêts communautaires et collectives en RCA ; mais aucune terre n'a été effectivement assignée aux communautés dans le cadre de ces régimes.

L'Afrique compte également le plus grand nombre de pays où les lois nationales reconnaissent des droits de propriété ou de contrôle aux communautés sur plus de la moitié de la surface nationale : la Tanzanie (75%), l'Ouganda (67%), la Zambie (53%), et le Botswana (53%). Quatre autres pays d'Afrique subsaharienne reconnaissent la propriété ou le contrôle communautaire sur plus de 25% de leurs territoires nationaux : le Zimbabwe (42%), la Namibie (41%), le Liberia (32%), et le Mozambique (26%). **Néanmoins, la mise en**



Graphique 1: Comparaison de résultats

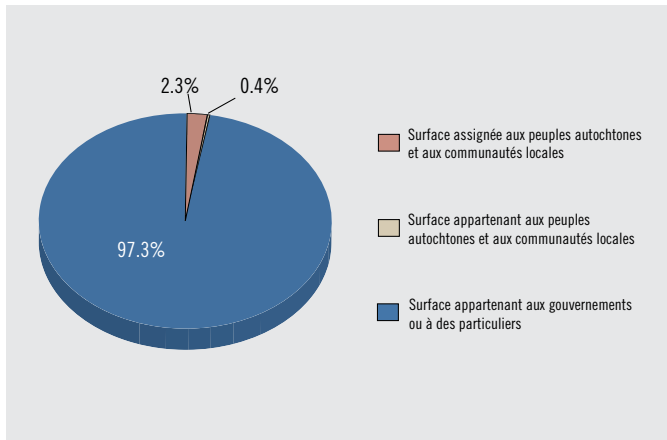
Pays	Superficie totale du pays (Mha)	Terres assignées aux peuples autochtones et communautés locales		Terres appartenant aux peuples autochtones et communautés locales		Superficie totale assignée ou appartenant aux peuples autochtones et communautés locales		Niveaux de revenu
		Superficie (Mha)	Pourcentage de la superficie du pays	Superficie (Mha)	Pourcentage de la superficie du pays	Superficie totale (Mha)	Pourcentage de la superficie du pays	
Angola	124.67	-----	0.00%	0.01	0.00%	0.00	0.00%	I
Botswana	56.67	30.29	53.44%	-----	0.00%	30.29	53.44%	I
Cameroun	47.27	4.26	9.02%	-----	0.00%	4.26	9.02%	I
République centrafricaine	62.30	0.00	0.00%	-----	0.00%	0.00	0.00%	F
Tchad	125.92	n.d.	0.00%	-----	0.00%	0.00	0.00%	F
Congo, République démocratique du	226.71	0.00	0.00%	-----	0.00%	0.00	0.00%	F
Congo, République du	34.15	0.44	1.28%	-----	0.00%	0.44	1.28%	I
Éthiopie	100.00	0.21	0.21%	-----	0.00%	0.21	0.21%	F
Gabon	25.77	0.01	0.05%	-----	0.00%	0.01	0.05%	I
Kenya	56.91	0.21	0.37%	3.30	5.80%	3.51	6.17%	I
Liberia	9.63	n.d.	0.00%	3.06	31.73%	3.06	31.73%	F
Mozambique	78.64	0.99	1.26%	19.10	24.29%	20.09	25.54%	F
Namibie	82.33	33.40	40.57%	-----	0.00%	33.40	40.57%	I
Soudan du Sud	64.43	-----	0.00%	n.d.	0.00%	0.00	0.00%	F
Soudan	186.15	0.06	0.03%	-----	0.00%	0.06	0.03%	I
Tanzanie	88.58	64.14	72.41%	2.37	2.67%	66.51	75.08%	F
Ouganda	19.98	0.00	0.00%	13.45	67.30%	13.45	67.30%	F
Zambie	74.34	39.21	52.74%	-----	0.00%	39.21	52.74%	I
Zimbabwe	38.69	16.40	42.39%	-----	0.00%	16.40	42.39%	F
Total Région	1503.13	189.62	12.62%	41.27	2.75%	230.89	15.36%	
Total toutes régions	10672.70	854.90	8.01%	1084.71	10.16%	1939.62	18.17%	

Niveaux de revenu: F = Faible; I = Intermédiaire; E = Élevé
n.d. : absence de données

application reste un défi, même dans les pays à forts pourcentages de reconnaissance de la tenure communautaire.

En Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, les pourcentages élevés de reconnaissance foncière communautaire correspondent au fait que les lois nationales reconnaissent automatiquement tous les territoires communautaires coutumiers sans exiger des communautés qu'elles fassent enregistrer leurs terres. Cette reconnaissance automatique réduit les exigences administratives qui peuvent autrement constituer une lourde charge pour les communautés et les décourager de formaliser leurs droits fonciers.

Cependant, là où les droits ne sont pas géographiquement délimités et enregistrés, les gouvernements doivent redoubler de vigilance pour garantir que leurs actions respectent effectivement la propriété coutumière. Par exemple, la Constitution ougandaise et la loi foncière de 1998 reconnaissent toutes deux les lois coutumières ; mais, en pratique, le gouvernement a octroyé des concessions sur des terres coutumières sans aucun processus de consultation et n'a pas reversé aux propriétaires coutumiers de compensation ou le partage des bénéfices qu'ils seraient en droit d'exiger au titre de la loi, au motif que les



Graphique 2: États fragiles en Afrique subsaharienne

communautés n'avaient pas produit certificats attestant de leur propriété coutumière.

Enfin, *il est nécessaire d'encourager les gouvernements africains à renforcer la qualité des droits reconnus, car beaucoup de pays se limitent à reconnaître aux communautés des droits restreints de contrôle foncier, et non de propriété foncière.* Douze pays se limitent à assigner des terres aux peuples autochtones et

communautés locales, cinq autres combinent les deux régimes fonciers, et deux pays –l'Angola et le Soudan du Sud–disposent uniquement de régimes qui reconnaissent des droits de propriété aux peuples autochtones et aux communautés locales, bien que les données relatives à la mise en œuvre dans le Soudan du Sud n'avaient pas été disponibles au moment d'imprimer cette publication.

Résultats pour les États fragiles

Les gouvernements peuvent promouvoir la stabilité politique en reconnaissant les droits fonciers communautaires et en établissant des systèmes pour la résolution équitable et efficace des différends relatifs aux terres et aux ressources naturelles. Le manque de clarté sur le statut juridique des intérêts fonciers coutumiers a joué un rôle dans chacun des plus de 30 conflits armés qui ont sévi en Afrique entre 1990 et 2009, avec seulement trois exceptions.

Des 19 pays africains étudiés, sept ont été classés comme fragiles par la Banque mondiale en 2015. Cinq de ces sept pays ont traversé des guerres ou des conflits armés

RÉFORME DE LA TENURE FONCIÈRE AU LIBERIA

En 2008, le Liberia a établi la Commission foncière nationale et a entamé un processus en faveur d'une réforme foncière dans le cadre de ses efforts pour parvenir à une paix et une stabilité durables. En 2013, le Liberia a promulgué une Politique nationale des droits fonciers, qui reconnaît la tenure communautaire. Aujourd'hui, en 2015, le parlement libérien examine un projet de Loi sur les droits fonciers qui reconnaîtrait la tenure coutumière comme figure légale, sans exigences en matière de titularisation, dans une approche similaire à celle adoptée au Mozambique, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie. Ceci constituerait une évolution significative, car les experts estiment que 71% du territoire libérien est couvert par la tenure coutumière. Cependant, le statut des concessions octroyées par l'État demeure un sujet de préoccupation, car une disposition du projet de loi stipule que les concessions existantes sur des terres communautaires seront maintenues. Par conséquent, les communautés ne pourront exercer légalement leurs droits coutumiers qu'à l'expiration de la concession concernée. Ceci pose de réels problèmes car on estime que près de 75% du territoire libérien est couvert par des concessions commerciales octroyées par le gouvernement.

Quelle que soit l'étendue de la protection que les réformes législatives prévoient pour la tenure coutumière, l'insécurité de la tenure ne pourra être éliminée qu'à travers l'établissement d'exigences procédurales solides et le renforcement des capacités administratives en vue de garantir un respect effectif de la tenure coutumière. Les instances gouvernementales doivent avoir la volonté et la capacité de coordonner leurs actions, afin d'éviter toute atteinte à la tenure coutumière dans l'octroi de concessions, dans la désignation d'aires protégées et dans la prise de toute autre mesure pouvant impacter négativement les droits de propriété des communautés. Les communautés ont déjà obtenu des titres sur les territoires coutumiers qu'elles habitent dans plus de 30% du territoire libérien, sous la forme d'Actes de vente de terres publiques et d'Actes de concession de terres aborigènes. Néanmoins, le manque de capacités techniques, de coordination interinstitutionnelle et de suivi des procédures officielles a généré des situations dans lesquelles les terres communautaires titularisées ont fait l'objet d'expropriations sans compensation pour y établir des concessions ou des aires protégées.

mineurs dans les cinq dernières années (la RCA, le Tchad, la RDC, le Soudan du Sud, et le Soudan).

Les avancées dans la reconnaissance des droits fonciers communautaires sont particulièrement faibles dans les États fragiles d'Afrique subsaharienne en comparaison avec les résultats mondiaux et avec les résultats de la région subsaharienne dans son ensemble (comparez le Graphique 1 et le Graphique 2). **Dans ces États fragiles d'Afrique subsaharienne, les communautés locales et les peuples autochtones ne contrôlent que 2% de la superficie nationale, et n'en possèdent qu'une fraction de 1%.**

Les États fragiles sont confrontés à des défis spécifiques associés au grave manque de capacité gouvernementale ; cependant, la construction de la paix et le renforcement de l'État peuvent offrir des opportunités de réforme foncière communautaire et reconstruire les capacités techniques et administratives des gouvernements. Par exemple, au Liberia les disputes relatives aux terres et

aux ressources naturelles en lien à la propriété coutumière, les différends entre communautés et les insuffisances de l'administration gouvernementale chargée des terres et des ressources naturelles, étaient en partie des causes structurelles du conflit. Le gouvernement du Liberia et la communauté internationale ont alors reconnu l'importance d'aborder la tenure foncière comme élément fondamental d'une paix durable, et ont entrepris des travaux pour acheminer le pays vers des réformes foncières et une reconnaissance des droits coutumiers (voir Encadré).

... la construction de la paix et le renforcement de l'État peuvent offrir des opportunités de réforme foncière communautaire et reconstruire les capacités techniques et administratives des gouvernements.

Opportunités de réforme et voie à suivre

Le Référentiel global est axé sur la reconnaissance officielle et légale de la tenure foncière coutumière car celle-ci constitue une première étape indispensable de la sécurité foncière des peuples autochtones et des communautés locales. Plusieurs pays d'Afrique, et pas simplement le Liberia, conduisent un processus de réforme législative. En RDC, le gouvernement a adopté des réglementations permettant la mise en œuvre des Concessions forestières des communautés locales, il étudie actuellement un projet législatif sur les droits des peuples autochtones, et a élaboré un projet de décret d'application des droits coutumiers. Au Kenya, plusieurs lois à l'étude au parlement ont le potentiel d'améliorer la sécurité foncière des communautés vis-à-vis de leurs terres et de leurs forêts.³ Le gouvernement du Cameroun envisage également une réforme foncière, dont l'état d'avancement n'est pour l'instant pas très clair. Les processus internationaux relatifs au changement climatique et aux Objectifs de développement durable pour l'après 2015 peuvent aussi servir comme points d'entrée à la promotion de la reconnaissance de la tenure communautaire.

Il s'agit là d'opportunités de progrès significatives, mais des réformes sont encore nécessaires dans des domaines clés :

- **La superficie officiellement reconnue par la loi est largement inférieure à la superficie des territoires sur lesquels les peuples autochtones et communautés locales détiennent des droits coutumiers.** Il convient de prendre davantage de mesures pour combler ce fossé.
- **Dans de nombreux pays, il existe des lois reconnaissant le contrôle communautaire mais elles doivent être renforcées pour reconnaître un faisceau plus robuste de droits de propriété.** Même lorsque la propriété est reconnue, les lois ou réglementations peuvent limiter certaines utilisations de la terre, notamment à des fins commerciales. Des lois contradictoires régissant d'autres secteurs, tels que les industries extractives, l'agroalimentaire ou la conservation, peuvent également avoir des effets adverses sur les droits fonciers autochtones et communautaires.
- Par ailleurs, la reconnaissance officielle et légale des terres autochtones et communautaires ne suffit pas à garantir la sécurité de la tenure. **Elle requiert également le respect, le soutien et l'application effective de ces protections par les États et d'autres acteurs.**

Le Référentiel global constitue un diagnostic de l'état actuel de la reconnaissance de la tenure communautaire et du travail qu'il reste encore à faire pour aider les communautés à exercer pleinement leurs droits fonciers. Les enjeux sont considérables car, en fin de compte, la sécurité de la tenure communautaire va déterminer si les peuples autochtones et les communautés locales ont

effectivement le droit de gérer leurs terres à leur manière. Cette interrogation, qui se trouve au cœur de la vie quotidienne des populations rurales, a aussi d'importantes implications du point de vue du contrôle des aléas climatiques, de la sécurité alimentaire et de la réduction des conflits politiques, ainsi que pour la protection des dernières ressources naturelles de la planète.

Notes de fin

1. Cette fiche d'information a été préparée par Iona Coyle sur la base du rapport Initiative des Droits et Ressources. 2015. À qui appartiennent les terres du monde? Un référentiel global des droits fonciers communautaires et autochtones officiellement reconnus. Washington, D.C.: RRI. <http://www.rightsandresources.org/publication/whoownstheland>.

2. Kothari, Ashish, Colleen Corrigan, Harry Jonas, Aurélie Neumann, et Holly Shrumm (eds). 2012. Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous People and Local Communities: Global Overview and National Case

Studies. Technical Series No. 64. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, ICCA Consortium, Kalpavriksh, et Natural Justice, Montréal, Canada. Disponible sur : <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-64-en.pdf>.

3. Mwathane, Ibrahim. 2015. "Kenya: Some Pending Land Bills and What They Will Fix." Daily Nation, 5 septembre. <http://allafrica.com/stories/201509070450.html>. Gouvernement du Kenya. 2015. Loi de conservation et de gestion des forêts, 2015 (projet en date du 23 mars). <http://www.environment.go.ke/wp-content/uploads/2015/04/Forest-Conservation-and-Management-Bill-2015-23-3-2015.pdf>.

Pour plus d'information sur la méthodologie et les conclusions du rapport intégral, visitez : <http://www.rightsandresources.org/publication/whoownstheland>. Aux fins de garder cette synthèse le plus brève possible, les citations ont été omises excepté quand elles donnent des informations nouvelles non présentes dans le rapport intégral.

L'INITIATIVE DES DROITS ET RESSOURCES

L'Initiative des droits et ressources (RRI) est une coalition mondiale composée de 13 Partenaires et de plus de 150 organisations internationales, régionales et communautaires dédiée à faire progresser la tenure forestière, la politique forestière et les réformes du marché. RRI s'appuie sur la collaboration et l'engagement stratégiques de ses Partenaires et Collaborateurs en travaillant ensemble dans le domaine de la recherche et de la défense des droits, et en permettant à des acteurs stratégiques d'unir leurs forces pour susciter des changements sur le terrain.

RRI est coordonnée par le Groupe des droits et des ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

PARTENAIRES DE RRI:



BAILLEURS DE FONDS DE RRI:



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org

Les opinions présentées ici sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par les organisations qui ont généreusement soutenu ce travail ou par tous les Partenaires de la Coalition.