

LandAfrica



Bulletin d'information du projet de promotion des outils de gouvernance foncière | Décembre 2015

Sommaire

PAGE 1: OPINION

Pourquoi améliorer la transparence, la participation des communautés et facilité l'accès à l'information dans la gouvernance foncière ?

PAGE 2: FOCUS SUR

Promotion de la gouvernance foncière au Sénégal : analyse du cadre légal et perspectives de renforcement

PAGE 3 : PARTAGE D'EXPÉRIENCE

Amélioration du sens des responsabilités dans la gouvernance foncière : analyse de la démarche camerounaise

PAGE 4: ECHO D'AILLEURS

Genre, gouvernance foncière et acquisition des terres à grandes échelles

PAGE 4: AGENDA

Événements majeurs en 2016 sur le thème central du foncier

Editorial

Chers lecteurs, chères lectrices

IED Afrique a le plaisir de vous présenter le premier numéro de LANDAFRICA, un bulletin d'information sur les activités et connaissances générées dans le cadre de la mise en œuvre du projet sur la promotion des mécanismes de reddition des comptes dans le contexte de la ruée mondiale vers les terres-Enseignement provenant de l'Afrique occidentale.

Ce programme de recherche-action collaborative vise à promouvoir les mécanismes et outils ayant pour objectifs d'améliorer la transparence et la redevabilité dans la prise de décision concernant la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest. En effet, la gouvernance foncière suscite de plus en plus des enjeux cruciaux à toutes les échelles. Partout dans le monde, la volonté d'accéder et de contrôler la terre s'intensifie et les concurrences s'exacerbent, interrogeant plus que jamais les politiques publiques qui, bien souvent, sont dépassées par l'ampleur et la rapidité des phénomènes qu'elles sont censées réguler.

Depuis quelques années, il a été noté l'accélération du phénomène de concentration de larges superficies de terres entre les mains d'investisseurs privés. Ce phénomène connu sous différents noms « accaparement de terres », « acquisitions massives de terres », appropriation de terres à grande échelle », etc. a été à l'origine de beaucoup de conflits mais aussi de beaucoup de débats.

Au cours des deux dernières décennies, la réflexion et la pratique des acteurs sur le foncier ont contribué à enrichir le débat sur plusieurs questions. Elles ont porté en particulier sur les

aspects relatifs à la sécurisation de la tenure foncière, à la place des droits locaux, à leur légitimité et à leurs dynamiques, aux formes de partenariats institutionnels pour promouvoir les investissements agricoles, aux projets expérimentaux sur la transparence et la bonne gouvernance, etc.

Toutefois, tout ce qui a été développé en termes d'approches reste très peu connu et méritent d'être mieux documenté et partagé. Ainsi, ce bulletin cherche à contribuer au partage des connaissances produites et vous propose de suivre la mise en œuvre du projet au Ghana, au Cameroun et au Sénégal, à travers cinq (5) rubriques : une rubrique «Opinion» présentant les contributions et points de vue d'experts sur les questions foncières dans le contexte des acquisitions de terres à grande échelle ; une rubrique « Focus sur » pour la diffusion de connaissance sur certaines thématiques liées à la gouvernance foncière ; une rubrique dédiée au « Partage d'expériences » sur les enseignements et recommandations clés issues de la mise en œuvre de différents mécanismes de responsabilisation initiés dans les pays cibles. Enfin, les rubriques «Echo d'ailleurs» et «Agenda» assureront la veille sur les événements en cours ou à venir sur le thème du foncier.

Ce bulletin cherche à contribuer à alimenter la réflexion sur les mécanismes de responsabilisation sociale en matière foncière et se veut un cadre de dialogue et de partage pour tous les acteurs volontaires dans la production de connaissances

Bonne lecture !

OPINION

Pourquoi améliorer la transparence, la participation des communautés et facilité l'accès à l'information dans la gouvernance foncière ?

Le regain d'intérêt pour les terres par les investisseurs nationaux, internationaux, privés et publics a suscité chez une majorité d'acteurs un besoin d'examiner comment ces investissements peuvent contribuer aux priorités de développement local. Beaucoup de parties prenantes soulignent les risques importants d'effets négatifs sur l'accès et le contrôle des ressources naturelles et des terres, sur l'économie des ménages, la sécurité alimentaire, les droits de l'homme et l'environnement. Souvent la prise de

décision autour de ces allocations et des investissements se fait fréquemment en secret et sans la consultation ou le consentement des communautés touchées, qui ne sont par conséquent pas en mesure d'obliger les gouvernements ou les investisseurs à rendre compte.

L'absence de mécanismes ou de volonté politique pour assurer une prise de décision transparente, responsable et équitable dans l'acquisition et l'attribution des terres entrave la gouvernance et le processus démocratique.



Mamadou Fall

@IEDAfric/Sénégal

Cela favorise un environnement où la corruption entre les dirigeants politiques et économiques prévaut, où la capture des actifs par les élites devient la norme, où les droits humains sont régulièrement bafoués en toute impunité, et où les incitations à l'investissement sont réduites pour les groupes ayant peu de moyens financiers.

La demande mondiale pour les terres devrait demeurer élevée au cours des années à venir dans un contexte marqué par la faiblesse et l'inadéquation des cadres de gouvernance et où la majorité des populations dépendent de la terre pour leurs moyens de subsistance. Toutefois on note de plus en plus que les acteurs exigent une plus grande transparence dans les prises de décisions, le droit à accéder aux informations et le droit de contester ces décisions.

Améliorer la transparence permet aux personnes susceptibles d'être touchées par une décision de comprendre les impacts potentiels que cela aura sur leur vie. Elle permet aux citoyens de savoir ce qu'une ressource vaut et comment ils seront affectés par les investissements afin qu'ils puissent donner leur avis sur les décisions à prendre. La transparence permet en outre aux gouvernements de mieux comprendre les arbitrages dans l'utilisation des terres et les options d'investissement, afin de faire le meilleur choix en termes de politique et d'allocation des ressources. Ces aspects leur permettront de mieux négocier les conditions d'allocation des terres.

À ce jour, des dividendes considérables sont tirées par les acteurs du secteur privé au détriment des Etats et des communautés locales et ces derniers exigent de renforcer la transparence, l'accès à l'information et une prise de décision éclairée pendant toutes les étapes d'attribution des terres, surtout concernant les investissements agricoles.

Malgré la reconnaissance de principe de l'importance de la transparence et de l'accès à l'information dans les instruments internationaux (Directives volontaires de la FAO, etc.), la majorité des acteurs reste exclue des processus et n'ont pas de moyens d'agir pour l'application effective de ces dispositions. Néanmoins, l'élan noté depuis quelques années autour de la transparence dans les transactions foncières peut contribuer à informer le dialogue politique afin de prendre en compte les préoccupations des communautés et de les faire participer dans les prises de décisions. L'expérience d'autres secteurs des ressources naturelles (les ressources forestières en particulier) démontre l'importance d'identifier les points d'entrée très spécifiques pour que la transparence, la participation des communautés et la reddition de comptes puissent occuper une bonne place dans la gouvernance foncière.

Mamadou Fall
Chargé de programme, IED Afrique

FOCUS SUR

Promotion de la gouvernance foncière au Sénégal : analyse du cadre légal et perspectives de renforcement

La terre constitue la principale richesse du monde rural. Bien gérée et rationnellement mise en valeur, elle constitue un facteur de développement économique. Au Sénégal sa gestion repose essentiellement sur la loi 64-46 du 17 juin 1964 portant sur le domaine national. Développée à l'origine pour favoriser l'unification des différents régimes fonciers, essentiellement en les soumettant au régime de l'immatriculation foncière, cette législation a toutefois supprimé les droits fonciers coutumiers des lignages et des familles.

Ces dernières années, dans un contexte particulièrement marqué de conflits entre les populations et les élus locaux et les investisseurs privés, la gouvernance foncière fait face à plusieurs défis majeurs dont notamment celui de la conciliation harmonieuse entre survivance de pratiques de gestion coutumière des terres et les besoins modernes adossés aux urgences et enjeux de développement.

Afin de rendre compte de toute la dynamique actuellement en cours autour de la question de la gouvernance foncière au Sénégal, IED Afrique, à travers son projet « Mécanisme de reddition des comptes dans le contexte de la ruée mondiale vers terres : enseignement provenant de l'Afrique occidentale », a entrepris une étude visant à faire l'état des connaissances sur les forces et faiblesses dans la régulation foncière et des acquisitions à grande échelle et les réponses proposées par les acteurs (Etat et partenaires au développement) afin de trouver de bonnes pistes de réforme du foncier rural.

Analyse du contexte politique, juridique et institutionnel de la gouvernance foncière au Sénégal

Conscient de l'incidence du contexte socio-politique caractérisé par la diversité et la complexité des défis sur le développement du pays, le Sénégal a posé des actes concrets en élaborant des outils et mécanismes pour une meilleure adaptation de la gestion des ressources.

D'abord le plan d'action foncier (PAF) de 1996 a cherché à harmoniser les lois et règlements fonciers déjà en vigueur avec les besoins croissants d'investissements privés, tout en garantissant aux communautés rurales des pouvoirs de cession des terres. Ensuite, cette volonté de réformer est réitérée dans la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) de 2004 en son article 22, avant d'être mis en pratique avec les programmes tels que les plans REVA (retour vers l'agriculture) et GOANA (grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance). Depuis, plusieurs politiques ont été menées comme la NASAN (nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire) qui s'est activé à insuffler une innovation et des investissements dans l'agriculture, le PIDIDAS (programme de développement inclusif et durable de l'agro-business au Sénégal) qui vise à promouvoir l'agriculture commerciale, et plus récemment le PSE (plan Sénégal émergent).

Par ailleurs des textes ont été élaborés pour garantir cette volonté de réadaptation dans la gouvernance foncière. On peut noter essentiellement la loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national, celle 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat et celle 2011-07 du 30 mars 2011 sur le régime de la propriété foncière.

Concomitamment à cette législation, des organes de décisions ont été mis en place, intégrant de nouveaux acteurs dans la gouvernance foncière comme les organisations de la société civile qui sont des partenaires des communautés et soutiennent principalement le respect des droits fonciers locaux. C'est le cas du groupe thématique foncier dit GT, qui accompagnait la promulgation de la LOASP et qui était chargé de préparer une nouvelle politique et législation foncière. Aussi, un comité technique de suivi de l'aménagement foncier, de l'équipement rural et de la création des zones d'investissements agricoles a été mis en place pour la formulation de réformes pour améliorer la sécurisation des investissements privés en matière agricole et l'évaluation de la législation foncière et des procédures de parcelles à usage agricole.

Toutefois il est intéressant de noter qu'en dépit de tout cet aménagement juridique et institutionnel, le cadre de la gouvernance foncière présente encore quelques limites parce que créant des conditions favorisant les investissements privés, sans pour autant réellement intégrer les besoins des communautés rurales par rapport à la gestion des ressources naturelles.



Rencontre de partage sur le foncier avec les populations

État de la prise en compte des principes promus par les DVGF au niveau national

Les directives volontaires de gouvernance foncière (DVGF) ont pour objectif d'apporter une contribution aux efforts nationaux de gouvernance foncière en dégagant des principes pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Même si elles ne présentent pas de caractère obligatoire, elles sont aujourd'hui prises en compte dans la réglementation foncière de plusieurs pays. Le Sénégal en mettant en place un comité de pilotage sur les directives volontaires, a aussi essayé de les intégrer dans sa législation, mais d'une manière encore timide. En effet, on se rend compte que certains principes sont presque encore négligés dans les politiques mises en place pour faire face aux acquisitions des terres à grande échelle (ATGE). Il s'agit surtout :

- De la protection insuffisante des groupes vulnérables notamment les femmes et les jeunes;
- De la faible mise en application des outils de gouvernance due à un faible niveau d'information des populations quant à leur utilité;
- Des difficultés dans la réglementation des ATGE à prendre en compte les droits fonciers locaux légitimes.

Autant de limites donc et de situations prenant insuffisamment en compte les DVGF sont à noter dans la gouvernance foncière au Sénégal et qui amènent à être dubitatif quant au caractère adéquat de son cadre légal pour favoriser une reddition des comptes face à la ruée vers les terres.

Quelques points d'amélioration pour une meilleure adaptation du cadre foncier à l'heure des DVGF

L'étude arrive au constat que plusieurs défis restent à relever par la gouvernance foncière sénégalaise. En effet, la conception véhiculée par la loi sur le domaine national n'est plus d'actualité. Dès lors, il urge, au-delà des objectifs initiaux, de garantir le respect des droits des populations rurales.

Ainsi pour garantir la mise en œuvre de l'ensemble des mesures prévues par la législation sénégalaise et renforcées par les DVGF, il semble nécessaire d'élargir le champ de concertation et favoriser le dialogue entre les différents acteurs intervenant dans la gestion foncière.

Pour ce faire, il faut favoriser un large consensus national en prenant surtout en compte la protection des groupes dits vulnérables, assurer la compatibilité des usages privés avec l'intérêt général, respecter les droits des usagers du foncier. Aussi il est nécessaire de prévoir des mesures de sensibilisation des populations quant à leur responsabilité en matière de contrôle des actions foncières.

PARTAGE D'EXPERIENCE

Amélioration du sens des responsabilités dans la gouvernance foncière : analyse de la démarche camerounaise

Dans la plupart des pays en Afrique de l'ouest, la fragmentation des institutions fait que la gouvernance foncière est répartie entre un grand nombre d'institutions gouvernementales non coordonnées. La conséquence directe de cette situation est qu'il existe souvent un énorme fossé entre les dispositions juridiques et leur application.

Au niveau international, des instruments suggérant l'amélioration du sens des responsabilités dans la gestion foncière ont été proposés aux Etats. Toutefois, leur mise en application reste assez insuffisante. C'est le cas par exemple au Cameroun, où, dans un contexte de multiplication des acquisitions de terres à grande échelle, certaines lacunes sont constatées dans le cadre juridique, institutionnel et politique.

Le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), institution de recherche basée au Cameroun, après une analyse de la démarche promue par le l'Etat camerounais en matière de gouvernance foncière, propose des pistes d'amélioration qui pourraient effectivement contribuer à élever le sens des responsabilités à tous les niveaux.

Un contexte de non-garantie des droits politiques

Les droits politiques sont ceux qui permettent aux citoyens de participer à la vie publique et à la prise de décisions les concernant. Dans le cadre de la gouvernance foncière, ces droits confèrent aux communautés la possibilité d'intervenir dans le processus d'attribution des concessions foncières aux fins agro-industrielles. Cependant l'analyse du contexte politique camerounais montre que certaines limites persistent et entravent la garantie et l'exercice des droits politiques. Ce sont surtout :

- L'absence de personnalité juridique pour les communautés qui n'ont pas la possibilité d'ester en justice dès lors qu'elles se sentent lésées ;
- La difficulté à compter sur la représentation par les groupements de la société civile ;
- La faible participation citoyenne aux réformes politiques engagées ;
- La faible coordination entre organes étatiques dans les prises de décision ;
- L'absence de plans d'aménagement du territoire clairs et l'inexistence de mécanismes d'identification préalable des droits des communautés ;
- La non reconnaissance des droits coutumiers des communautés et le manque de sécurité des droits sur la terre et sur les ressources.



Champ d'un agriculteur au Cameroun

@IEDAfric/Cameroun

Des investissements encadrés

Les investissements de grande envergure ne sont possibles que sur les terres du domaine national conféré à l'Etat en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle. Toutefois cette obligation de gestion des terres du domaine national se fait selon certains principes tels que :

- La transparence, la participation et l'accès à l'information: le décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national impose une large diffusion d'information du projet envisagé ;
- L'exigence d'études d'impact sur l'environnement: le décret 2013/0171 du 14 février 2013 en fixe les modalités de réalisation mais insiste seulement sur les aspects environnementaux à l'exclusion de ceux sociaux¹ ;
- Les compensations des populations : elles sont prévues en cas de perte de droit fonciers coutumiers mais leur montant est seulement limité à la valeur des cultures².

¹ L'article 2 du décret définit l'étude d'impact environnemental et social comme «l'examen systématique visant à déterminer les effets favorables et défavorables susceptibles d'être causés sur l'environnement ».

² Voir décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

Enseignements clé

- Les acquisitions de terres à grande échelle affectent les systèmes de gouvernance dans beaucoup de pays ;
- Les prises de décisions non inclusives dans la gouvernance foncière renforcent la vulnérabilité des communautés locales;
- La vague actuelle d'acquisitions de terres à grande échelle (ATGE) peut s'expliquer par la quête de terre et de travail à bas coûts, en vue de créer de grandes exploitations compétitives pouvant tirer profit de la production de denrées agricoles à bas prix et destinées à des populations ayant un pouvoir d'achat. Elle repose aussi sur la dépossession de populations locales, ce qui provoque directement l'appauvrissement et l'exclusion d'une partie de celles-ci;
- Les acquisitions de terre à grande échelle notées dans les pays en développement poussent à s'interroger sur le modèle de développement agricole alternatif au modèle agro-industriel dominant dans les pays développés depuis plusieurs décennies.

ECHO D'AILLEURS

Genre, gouvernance foncière et acquisition des terres à grandes échelles,

2-3 December 2015, Zanzibar (Tanzanie)

A l'initiative de l'International Institute for Environment and Development (IIED) et de Tanzania Women lawyers Association (TAWLA), un atelier fut organisé du 2 au 3 Décembre 2015 à Zanzibar (Tanzanie), avec pour objectif de stimuler la réflexion autour des enjeux des acquisitions des terres à grandes échelles en Afrique de l'Est et de l'Ouest et identifier les meilleures pratiques et approches innovantes développées et mises en œuvre par les communautés pour assurer une gouvernance équitable sensible au genre.

Plus d'info sur :

www.iied.org / www.tawla.or.tz

De la gestion du contentieux foncier

La reddition des comptes dans la gouvernance foncière s'entend avec la sécurisation des droits sur la terre. En effet, lorsque les communautés contestent des décisions de cession de terres par l'administration, elles se doivent d'intenter un recours administratif préalable à celui devant le juge. Toutefois, d'autres mécanismes de règlement des conflits fonciers existent pour les litiges opposants les communautés aux compagnies étrangères mais leurs décisions n'ont pas de force obligatoire.

Quant aux compagnies, elles disposent de la possibilité de saisir soit le juge national, soit de recourir à un arbitrage international.

Cette situation de gestion du contentieux pourrait amener d'ailleurs à croire que les compagnies jouissent de plus de facilité que les communautés pour la protection de leurs droits fonciers.

Des aspects à améliorer dans la gouvernance foncière

Au terme de cette étude, on peut noter autant de manquements, d'imprécisions ou encore de contradictions entre les textes et la pratique de la gestion foncière au Cameroun.

Malgré les réformes en cours ou celles achevées récemment, force est de reconnaître l'inexistence d'une politique nationale organisant la participation citoyenne aux réformes des politiques et des lois.

Il semble donc nécessaire pour le Cameroun de penser une réadaptation des textes qui mettrait en place un système efficace, inclusif et transparent, grâce auquel la cession des droits aux investisseurs passerait par l'identification et la protection des droits des communautés locales et ainsi assainir son cadre foncier légal.

AGENDA

UNIVERSITE POPULAIRE DE BORDEAUX : Rencontre sur « L'accaparement des terres agricoles en Afrique » elle se tiendra le 26 janvier 2016 avec Alain Durrand- Lasserre, Directeur de recherche au CNRS.

- <http://upbordeaux.fr/Les-Afriques-en-partenariat-avec->

UNIVERSITE POLYTECHNIQUE DE VALENCE : En route vers le Forum Mondial d'accès à la terre (FMAT) du 31 mars au 02 avril 2016. Cette rencontre mondiale réunira des organisations de femmes et de jeunes, des institutions gouvernementales et des organisations internationales, des chercheurs, des enseignants, des décideurs. Ce sera un moment de réflexion pour réduire les conséquences des accaparements de ressources naturelles par une minorité d'acteurs.

- <http://www.foncier-developpement.fr/actualite/en-route-vers-le-forum-mondial-daccess-a-la-terre-universite-polytechnique-de-valence/>

WASHINGTON DC : Conférence annuelle de la Banque mondiale sur les terres et la pauvreté. Cette 17e édition de la conférence portera sur le thème : « étendre la responsabilité dans la gouvernance foncière ». Elle se déroulera du 14 au 18 mars 2016.

- <http://glt.net/index.php/our-news/other-news/635-land-and-poverty-conference-2016-scaling-up-responsible-land-governance>

PENNSYLVANIA CONVENTION CENTER: Le 16 Mars 2016 un webinar sera organisé sur le thème : « Faire face aux conflits sur les ressources naturelles et d'aménagement du territoire », une introduction aux stratégies et outils, qui permettent de comprendre les enjeux actuels et d'apprendre davantage sur les questions de planification, les outils et les ressources disponibles pour les décideurs.

- <http://www.cvent.com/events/land-use-webinar-series-winter-spring-2016/event-summary-e272ae6adc5140b68b2d39acb9b066c1.aspx>

PARIS : les 14, 15 et 16 janvier 2016 la troisième rencontre des Jeunes Chercheur(e)s en Etudes Africaines (JCEA) sera organisée dans le but de stimuler les échanges entre jeunes chercheur(e)s, le thème du panel 10 s'articulera autour de : « Gestion foncière : mode d'accès et d'appropriation des terres en milieux ruraux et urbains.

- <https://calenda.org/327332?file=1>

A PROPOS DE LANDAFRICA

LandAfrica est un bulletin d'information produit dans le cadre du projet « Mécanismes de reddition des comptes dans le contexte de la ruée mondiale vers les terres : enseignements provenant de l'Afrique occidentale ». Le projet a pour objectif de contribuer à la réduction de la pauvreté et de rendre les moyens d'existence durables à travers la sécurisation des droits fonciers au niveau local grâce à l'amélioration de la redevabilité dans les investissements agricoles et la gouvernance foncière. Le projet est d'une durée de 3 ans (2014-2017) et est coordonné au niveau régional par Innovation, Environnement, Développement en Afrique (IED Afrique). Financé par le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), il intervient au Cameroun, au Ghana et au Sénégal.