

# PROBLEMATIQUE DE L'ACCAPAREMENT DES TERRES : QUELLES IMPLICATIONS POUR LES COLLECTIVITES LOCALES ?

Vidéoconférence, le 28 octobre 2010

Exposé introductif par

RAMBININTSAOTRA Saholy-Maître de conférences Département Droit Antananarivo Madagascar

Ce document est le fruit des informations et recherches rapportées et collectées par plusieurs organismes et institutions internationaux, notamment, (FAO<sup>1</sup>, FIDA, IIED<sup>2</sup>, Banque mondiale...), organisation de la société civile (ONG GRAIN<sup>3</sup>), Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC)<sup>4</sup>, Hub rural<sup>5</sup>, institutions de recherches internationales<sup>6</sup>, chercheurs et experts en matière foncière<sup>7</sup>...

## Introduction

Traiter le thème de l'accaparement des terres suscite la question de savoir ce qui se pratique dans chaque pays, en matière de transaction foncière. En effet, la question se pose de savoir si on peut interpréter toute acquisition de terres comme un phénomène d'accaparement ? Cette question se pose car ce terme a plusieurs acceptions. Pour le dictionnaire de l'académie française, le terme accaparer est « le fait d'acheter ou de retenir en quantité considérables une denrée, une marchandise, pour la rendre plus chère en la rendant plus rare ». Selon le Dictionnaire Larousse, le terme accaparement est « le fait d'accaparer le marché, le pouvoir » et il est synonyme de « monopolisation ». Pour la FAO, « Tout monopole est source de pouvoir, et potentiellement d'abus de ce pouvoir »<sup>8</sup>. Pour certains auteurs, le terme « accaparement des terres » sous-entend une prise de contrôle et une concentration de façon simultanée des terres<sup>9</sup>. Mais la définition la plus courante de l'accaparement de terres fait référence à l'acquisition, par l'achat ou la location, par des investisseurs publics et privés, étrangers ou nationaux de grandes surfaces de terres destinées à la production agricole<sup>10</sup>. Ce terme est utilisé indifféremment. La Banque Mondiale parle « d'acquisitions de terres »<sup>11</sup>, les acteurs de la coopération française sur le foncier « d'appropriation à grande échelle », les organisations de la société civile et paysannes d' « accaparement des terres », l'International Land Coalition de « pressions commerciales sur les

---

<sup>1</sup> IIED, FAO et FIDA, Accaparement des terres ou opportunité de développement- <http://www.fondations.fram>

<sup>2</sup> FAO, « De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant. Saisir les opportunités offertes par les investissements internationaux dans l'agriculture », « Perspectives économiques et sociales », *Synthèses*, n° 4, juin 2009.

<sup>3</sup> GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », octobre 2008. Voir aussi <http://farmlandgrab.blogspot.com/>.

<sup>4</sup> Merlet M., Jamart C., « Problématique et cadre conceptuel. Document de cadrage de l'étude Pressions commerciales sur la terre dans le monde », AGTER, ILC, avril 2009. Voir aussi <http://www.landcoalition.org/cpl-blog/>.

<sup>5</sup> Site Web du Hub rural. <http://www.hubrural.org/>.

<sup>6</sup> Cotula L., Vermeulen S., Leonard R. et Keeley J., « Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa », IIED, FAO, IFAD, 2009.

<sup>7</sup> [www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org)

<sup>8</sup> FAO Etudes sur les régimes fonciers 9, 2007, « Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres », <http://www.fao.org/docrep/010/a1179f/a1179f00.htm>.

<sup>9</sup> Comité technique Foncier et développement « Les appropriations de terres à grande échelle Analyse du phénomène et propositions d'orientations. <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-l-elaboration-des-politiques-foncieres/les-appropriations-de-terres-a-grande-echelle-analyse-du-phenomene-et-propositions-dorientations>.

<sup>10</sup> Voir par exemple, Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière, rapports de GRAIN, octobre 2008. Disponible sur : <http://www.grain.org/briefings/?id=213>. The Great Land Grab (disponible seulement en anglais) de l'Institut de Oakland [http://www.oaklandinstitute.org/pdfs/LandGrab\\_final\\_web.pdf](http://www.oaklandinstitute.org/pdfs/LandGrab_final_web.pdf).

<sup>11</sup> Voir <http://go.worldbank.org/fpeei3>

terres ». D'autres auteurs préfèrent le terme «transactions foncières commerciales (trans)nationales», car il concerne les affaires nationales et transnationales, et met l'accent sur la nature commerciale des transactions, sans tenir compte de la taille ni des marchés de production<sup>12</sup>.

Cet accaparement des terres n'est pas un phénomène nouveau. Il constitue un modèle récurrent dans l'histoire humaine. Mais ce qui est nouveau, c'est le phénomène d'accélération, et l'arrivée de nouveaux acteurs qui prennent le contrôle de grandes surfaces de terres fertiles destinées à la production agricole, et ce, sans aucun contrôle ni garantie pour les populations. Le mot accaparement, entendu comme une appropriation massive de ressources, exclut donc d'autres bénéficiaires potentiels, et s'applique au potentiel de ressources que portent les terres (Voir Etudes foncières, n°142, novembre-décembre 2009).

Ce nouveau type d'accaparement a fait irruption dans l'actualité mondiale, notamment, à l'occasion du rapport de l'ONG GRAIN en octobre 2008<sup>13</sup> (organisation non gouvernementale spécialisée dans ce sujet) et l'affaire Daewoo à Madagascar<sup>14</sup>. Depuis, il fait débat et suscite de nombreuses controverses tant dans les médias qu'au sein des organisations internationales (hold-up des terres agricoles pour les uns, véritables opportunités pour les autres).

Même si le terme « accaparement des terres » fait l'objet de débats et de nombreuses appellations, on peut retenir deux caractéristiques auquel il est fait allusion : une transaction entre l'Etat ou des représentants de l'Etat et une société d'exploitation, et la violation des droits fonciers des citoyens dans ces contrats. Afin d'éviter les risques de conflits et une marginalisation croissante de la population rurale, il convient de donner quelques indications sur ce phénomène et ses conséquences sur les droits fonciers locaux, et par la suite, proposer les stratégies pour y faire face.

## I- Contexte et évaluation de l'accaparement des terres

D'une manière générale, les pays en développement et l'Afrique subsaharienne en particulier sont spécialement concernés par l'accaparement des terres. Cette situation est due au fait qu'ils disposent (dans certains cas comme Madagascar, Mali, Soudan, Ghana, Ethiopie) de vastes étendues de terres, d'un climat propice à la production agricole, d'une main d'œuvre bon marché et d'un prix de la terre encore assez intéressant.

Tableau - Quelques quantifications des investissements fonciers

	Monde	Ghana	Madagascar	Mali	Soudan	Ethiopie
Surface concernée (ha)	15 à 20 millions	450.000	803.000	160.000	471.000	600.000
Nombre de projets approuvés		3	6	7	11	157
% de terres cultivables	1,5 à 2	2,1	2,29	0,6	0,46	1,4

Source : IFPRI (2009) pour l'estimation des superficies convoitées et Roudart L. (2009) pour l'estimation des réserves en terres cultivables qui exclut les forêts, les infrastructures et les terres peu convenables, soit 1 000 millions d'ha.

<sup>12</sup> Voir (en anglais) Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab. S. Borras and J. Franco. Agrarian Studies Colloquium Series, Yale University, 30 October 2009.

<sup>13</sup> GRAIN, Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière. Oct. 2008. [www.grain.org](http://www.grain.org).

<sup>14</sup> En novembre 2008, la compagnie sud-coréenne a annoncé avoir sécurisé un bail de 99 ans sur 1,3 million d'hectares de terres à Madagascar. La cession de ces terrains serait gratuite en contrepartie d'un investissement de 6 milliards de \$ sur 25 ans. Cette affaire a fait l'objet de controverses auprès de la population et de la société civile. Elle figure parmi les éléments de contestation de l'ancien régime et la transaction a été par la suite annulée par le nouveau régime en place.

### **Formes d'accaparement de terre**

- 1- Vente de terres : sous formes d'acquisition de terres sans condition, ou acquisition directe soumises à conditions détaillées dans un contrat de vente avec ou sans clause de rupture
- 2- Bail de terres : bail commercial (location de terre de 5 à 30 ans- ex : L'entreprise de Jianjun Wang au Cameroun), ou bail emphytéotique (location des terres allant jusqu'à 99 ans- ex : Daewoo Logistics Co. à Madagascar)

### **Types d'investissements visés**

- Approvisionnement en matière première
- Production de biomasse pour l'énergie (agrocarburant et charbon végétal)
- Activité non agricole (tourisme, urbanisme)
- Activité à vocation environnementale (conservation d'espaces naturels, création de puits de carbone générant de crédits)
- Action visant à contrôler les ressources stratégiques en anticipant des pénuries (immobilisations foncières avec l'idée de s'approprier les richesses du sous sol).

Ces investissements peuvent, selon leur structure, soit ouvrir de nouvelles opportunités pour l'amélioration du niveau de vie locale, soit marginaliser davantage les pauvres.

### **Opportunités à saisir**

Pour les pays hôtes, l'investissement accru peut apporter des avantages à grande échelle :

- L'augmentation de l'investissement dans les zones rurales peut contribuer de manière significative à réduire la pauvreté là où elle prédomine ;
- La création d'emplois, tant agricoles que non agricoles (dans les industries de transformation, par exemple) ;
- Les transferts de technologies ;
- L'amélioration de l'accès des producteurs locaux aux marchés à l'échelle locale, régionale et internationale ;
- L'augmentation des recettes publiques par l'impôt et les droits à l'exportation.

Toutefois, ces aspects positifs ne se concrétisent pas sans un engagement des acteurs et surtout un suivi de cet engagement.

### **Quelques problèmes et risques encourus par ces accaparements**

- Risques environnementaux : (déforestation, diminution des ressources en eau, pollution des nappes par l'utilisation massive d'intrants chimiques, monoculture).
- Méconnaissance de la situation des populations potentiellement affectées ou bénéficiaires.
- Méconnaissance de détail des contrats réellement passés. Or, leur contenu ainsi que le type d'instances de résolution de conflits envisagés sont essentiels pour pouvoir apprécier leur véritable nature.
- Manque de transparence dans les négociations contractuelles. Ce qui augmente les risques de corruption et tend à exclure les droits et intérêts des utilisateurs, ainsi que les propriétaires coutumiers.
- Non prise en compte des droits de propriété et surtout des droits d'usage (pâturages, ressources forestières, eau) rattachés au foncier objet de convoitise. Ce qui pourrait aboutir à des conflits et à l'exclusion des populations vulnérables (femmes, vieux, population autochtone, communautés locales...)

- Troubles sociaux et politiques au niveau local voire national du fait des exclusions des populations locales, mais aussi d'une vision exclusivement vénale de la terre et autres ressources naturelles (pour les populations locales, la terre est plus qu'un support de production ; c'est un élément identitaire et culturel important, qu'on a tendance à minimiser.

## **Actions à faire pour mitiger les risques et saisir les opportunités**

### **Transparence dans la gestion des ressources foncières**

Afin d'aboutir aux aspects positifs de ces transactions foncières, il importe :

- de reconnaître et de protéger les intérêts et droits locaux des propriétaires légaux et coutumiers, ainsi que ceux des usagers ;
- de recourir à la transparence dans l'information et dans la négociation de ces contrats,
- d'assurer un partage équitable des bénéfices pour toutes les parties prenantes,
- de promouvoir une coopération équilibrée entre investisseurs, pouvoirs publics, représentants de la société civile et organisations de producteurs.

## **II- Accaparement des terres et droits fonciers des collectivités locales**

D'après une étude récente menée par la Banque mondiale (publiée le 08 septembre 2010<sup>15</sup>), la protection des droits fonciers locaux constitue un facteur clé pour la réussite des acquisitions des terres à grande échelle. L'étude souligne que la définition claire et précise des droits fonciers est de nature à permettre aux propriétaires de négocier directement avec les investisseurs, d'obtenir des paiements plus élevés pour la cession des terres et de s'assurer que les investissements profitent bien à la population et à l'économie locale. Avant de donner quelques indications sur les droits fonciers à préserver, et les processus permettant à la population de concrétiser leurs droits, il importe, en premier lieu, d'aborder succinctement la notion de foncier.

### **a- Notion de gestion foncière et de gouvernance foncière**

Le foncier est considéré comme l'ensemble des relations entre les individus et la terre et les ressources naturelles qu'elle supporte. Le rapport des hommes au foncier est ainsi par essence un rapport social<sup>16</sup> culturel, voire culturel, un rapport entre les hommes autour de la terre. De plus, dans beaucoup de cas, l'accès à la terre est lié à l'accès à d'autres ressources naturelles (les pâturages pour faire paître le bétail, l'eau pour l'irrigation, les ressources forestières, et la pêche...), étant entendu que les moyens de subsistance des populations, en particulier les pauvres, dépendent de ces différents types d'accès. Ainsi compte tenu de ses composantes, le foncier représente une pluralité de droits, individuels ou collectifs qu'il faut reconnaître. En plus des droits, le foncier est un déterminant d'identité culturelle (n'en déplaie aux efforts faits pour anéantir cet aspect).

Dans le cadre de l'accaparement des terres, l'enjeu consiste à permettre à l'ensemble du citoyen de sécuriser et de protéger leurs droits, à valoriser les facteurs identitaires positifs (en termes d'inclusivité) et à mettre en place de mécanismes fiables et accessibles de gestion foncière. Cette gestion foncière est relativement ambiguë dans les pratiques émergentes avec les phénomènes d'accaparement des terres. Certains auteurs considèrent qu'« il recouvre des réalités très différentes, entre la gouvernance (la définition négociée des principes et des règles), et l'administration (la gestion technique des droits reconnus par l'État) ; entre le foncier au sens strict (les terres agricoles) et au sens large (la terre et les ressources naturelles renouvelables)

---

<sup>15</sup> Voir <http://go.worldbank.org/fppei3>

<sup>16</sup> Le Bris É., Le Roy É. et Mathieu P. (dir.), 1991, L'appropriation de la terre en Afrique noire, Paris : Karthala, 359p.

»<sup>17</sup>. Ainsi, la gestion foncière n'est pas uniquement une question «d'administration». Elle se réfère également à la gestion des ressources naturelles qui y sont attachées, ainsi qu'à la gestion des conflits sur des espaces enregistrés ou non pour qu'aucun droits ne soient lésés par les risques d'accaparement.

Comme l'accaparement affecte les droits d'accès aux terres et aux ressources naturelles, une gouvernance responsable de la gestion foncière est nécessaire pour protéger ces différents droits.

Selon l'Union mondiale pour la nature (UICN), « la bonne gouvernance comprend non seulement une direction claire, des résultats réels et **la transparence**, mais qu'il repose aussi sur **les valeurs et les droits humains fondamentaux**, notamment l'honnêteté, l'équité, ainsi qu'un engagement réel et **une contribution aux prises de décision** »<sup>18</sup>. Dans l'étude réalisée par la FAO en 2007 sur la bonne gouvernance des régimes fonciers, il est indiqué que «la mise en œuvre concrète des principes de la bonne gouvernance passe par **l'équité, l'efficacité, la transparence accompagnée de la reddition des comptes, la durabilité la subsidiarité, l'engagement civique et la sécurité...** »<sup>19</sup>. Toujours dans le cadre de l'étude de la FAO en 2009 « Vers des Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles : Document de discussion », il est énoncé qu'« une gouvernance responsable donne lieu une administration foncière (...) Elle améliore la transparence et les normes ».

Ainsi, la transparence, la subsidiarité, le respect des droits humains fondamentaux, et la contribution aux prises de décisions figurent parmi les éléments fondamentaux qui structurent la bonne gouvernance. Un problème général de la gouvernance peut avoir pour origine le manque de transparence de l'administration foncière dans la prise de décision et dans l'accès du public à l'information.

#### **b- Droits locaux à reconnaître dans la gestion des ressources foncières**

La FAO donne des indications sur les différents droits à considérer lors des locations et acquisitions des terres à grandes échelles<sup>20</sup>. Ci-après quelques indications sur ces droits :

##### *Le droit à l'auto-détermination et à l'exploitation des ressources naturelles*

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent tous deux le droit à l'auto-détermination, défini comme **le droit de tous les peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, et de ne pas être privés de leurs moyens de subsistance**<sup>21</sup>. Le droit à l'autodétermination confère également aux peuples autochtones le droit d'exercer un contrôle substantiel sur le plan interne et de donner leur consentement aux activités externes susceptibles de porter atteinte à leurs droits. En général, «consentement » et « contrôle » constituent des

---

<sup>17</sup> Sous la coordination de Philippe Lavigne Delville, Aurore Mansion et Roch Mongbo, 2008, « Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite". Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar.

<sup>18</sup> UICN, Congrès Mondial de la Nature, 3ème Session, Bangkok, Thaïlande, 17-24 Novembre 2004.

<sup>19</sup> FAO, Etudes sur les régimes fonciers N°9, Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres, Rome, 2007.

<sup>20</sup> M. Olivier De Schutter Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (juin 2009), « Acquisitions et locations de terres à grande échelle: Un ensemble de principes et de mesures clés pour répondre à l'impératif des droits de l'homme ».-<http://osi.boueké.free.fr>

<sup>21</sup> Art. 1 § 2, Protocole relatif à la convention sur les plantations et article 1 § 2, Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels.

points de référence par rapport auxquels toutes les activités sur la terre et l'exploitation de ressources naturelles peuvent et devraient être évaluées.

L'article 3 de la Déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007 sur les droits des peuples autochtones réaffirme ce principe, lorsqu'il s'applique aux populations autochtones. Cette Déclaration prévoit également des mécanismes de protection des droits aux terres de ces peuples (art. 8, 10, 26 et 28).

**N.B.** Etant des soft law<sup>22</sup>, aucun de ces mécanismes ne permet pas encore de contraindre les Etats qui les ont adoptés à respecter leurs engagements. Néanmoins, ils peuvent constituer une alternative à des instruments qui imposent des engagements obligatoires, et un préalable à la conclusion d'un traité international de protection des droits d'usage foncier.

Par ailleurs, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, reconnaît le droit à l'auto-détermination et exige que les gouvernements s'engagent à protéger les individus relevant de leur juridiction de façon à ce qu'ils ne soient pas privés de leur accès aux ressources productives suite, par exemple, à l'arrivée d'investisseurs nationaux ou étrangers<sup>23</sup>.

#### *Le droit au développement: transparence et responsabilité dans l'utilisation des revenus*

Il est indispensable que les acquisitions foncières et les contrats de locations de terres soient totalement transparents et que les revenus soient utilisés au profit de la population locale.

Selon la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement (Assemblée générale des Nations Unies, résolution 41/128 du 4 décembre 1986) les Etats ont le droit de s'engager dans les activités de développement mais ils ont comme corolaire, le devoir d'assurer « **l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent** » (art. 2.3.). Ainsi, la participation et le partage équitable des avantages constituent les clés de voûte de la garantie de la viabilité à long terme et du succès des investissements<sup>24</sup>.

Pour les revenus issus de ces transactions foncières, elles doivent permettre d'« assurer l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu »<sup>25</sup>. En se référant au lien existant entre les investissements directs étrangers et la réalisation du huitième objectif du Millénaire pour le développement (mettre en place un partenariat mondial pour le développement), le Groupe de travail sur le droit au développement note que le droit au développement « implique que l'investissement direct étranger (IDE) contribue au développement local et national de manière responsable, c'est à dire de manière à promouvoir le développement social, à protéger l'environnement et à respecter la primauté du droit et les obligations fiscales des pays hôtes. Les principes sur lesquels se fonde le droit au développement, comme il est mentionné ci-dessus, impliquent également que toutes les parties concernées, c'est à dire le investisseurs et les États bénéficiaires, doivent s'engager pour garantir que la recherche du profit ne portera pas atteinte aux droits de l'homme. Il est donc nécessaire de tenir compte de l'impact

---

<sup>22</sup> Les soft-law sont des textes juridiquement non obligatoires exprimant avant tout une volonté politique. D'une manière générale, ce sont des déclarations, résolutions et autres actes émanant d'institutions ou de conférences internationales.

La soft-law contribue à la formation de la coutume dans la mesure où elle permet la prise de conscience de l'existence d'un vide juridique à combler.

<sup>23</sup> *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication n° 155/96 (2001) (para. 58).

<sup>24</sup> Voir IIED, FAO et IFAD, Accaparement des terres ou opportunité de développement- <http://www.fondations.fram>

<sup>25</sup> Article 8.1. Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement. <http://www.adéquations.org>

de l'IDE lors de l'évaluation des progrès réalisés en vue d'atteindre le huitième Objectif dans le contexte du droit au développement »<sup>26</sup>.

### III- Stratégies de reconnaissance des droits locaux

La nécessité de consulter la population locale, lorsque des activités de développement sont susceptibles de porter atteinte à leurs droits, est généralement admise. Deux processus peuvent permettre aux collectivités locales d'exercer leurs droits fonciers face à l'accaparement des terres : Le principe de libre consentement préalable et éclairé et la décentralisation de la gestion foncière.

#### i) Le principe de libre consentement préalable et éclairé

Le principe de *libre consentement préalable et éclairé* (LCPE) est reconnu au niveau international comme élément permettant à la population d'exprimer leur accord ou leur refus par rapport aux activités qui se déroulent sur leur terre, ou ayant des incidences sur les ressources dont ils dépendent. Il constitue un moyen de reconnaissance et de mise en œuvre des droits des communautés locales reconnus par les instruments juridiques internationaux<sup>27</sup>. Ainsi, l'Organisation internationale du travail (OIT) définit le principe de LCPE, dans le cadre de sa Convention n° 169 adoptée en 1989, comme « le droit des communautés de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus de développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement »<sup>28</sup>.

De même l'Union mondiale pour la nature, dans le cadre de l'établissement des aires protégées, préconise ce principe dans sa Ligne directrice relative à la relocalisation des populations locales.

#### Quelques orientations sur le principe LCPE

❖ Il n'y a pas de définition universellement admise du principe LCPE

Certains auteurs avancent que le terme *consultation* doit être distingué de celui de *consentement*. Le droit au consentement signifie que la population concernée doit connaître qu'elle a la possibilité de refuser un projet de développement qui affecte ses intérêts. Le processus de consentement doit donner lieu à des négociations sur les droits en causes. La consultation n'implique pas nécessairement de partager ou de transférer l'autorité décisionnelle à ceux qui seront directement affectés par la décision. En outre, la consultation ne permet pas au public ou communautés concernés de participer significativement au processus de prise de

---

<sup>26</sup> Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement. 7ème session (conclusions) E/CN.4/2006/26, para. 59.

<sup>27</sup> Dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale., le CERD (Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) a demandé aux États de : « veiller à ce que les membres des populations autochtones jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et qu'aucune décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé », CERD, Recommandation générale XXIII concernant les droits des populations autochtones, paragraphe 4(d). Ce principe est également reconnu par les instruments et organisations internationaux (Convention sur la diversité biologique, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, ainsi que l'Organisation mondiale du commerce) en ce qui concerne l'accès et le partage des bénéfices des ressources biologiques et des savoirs qui leurs sont attachés, et l'usage coutumier des ressources et autres relations avec la terre (article 10(c) de la Convention sur la Diversité biologique).

<sup>28</sup> Organisation internationale du Travail, Convention (N°169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, 1989 (entrée en vigueur: 5 septembre 1991).

décision, de négocier les attentes acceptables, ainsi que de refuser leur consentement lorsque leur priorité et préoccupations ne sont pas adéquatement discutés.

❖ Quelques éléments de base du principe LCPE

- L'information relative à la transaction foncière proposée doit être suffisante et transmise dans un langage accessible aux communautés concernées, tout en allouant le temps approprié pour que les communautés révisent et discutent des informations reçues avant d'engager une décision ;
- L'information relative à la transaction foncière proposée doit être complète sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux du projet proposé ;
- Le consentement doit être libre, sans coercition et donné avant toute prise de décision significative. La communauté n'a pas l'obligation de donner son consentement ;
- L'inclusion des tous les membres de la communauté intéressés à participer au processus de LCPE, incluant les parties prenantes affectées par des impacts indirects ou cumulatifs de la transaction ;
- Le dialogue doit être formalisé et continu à travers toutes les étapes de la transaction ;
- La reconnaissance légale des accords négociés dans le cadre d'un processus de LCPE ;
- Le suivi et l'évaluation doivent faire l'objet de mécanismes indépendants afin notamment de s'assurer que les plaintes des membres de la communauté concernées puissent être entendues ;
- La reconnaissance, pour l'investisseur du principe de LCPE en tant que coût inhérent et nécessaire du projet de développement ;
- La population doit parler (présenter adéquatement son point de vue et d'interroger l'autre sur le sien), et être entendu (réaction par rapport aux préoccupations avancées)...

## ii) Décentralisation de la gestion foncière

La décentralisation confère le transfert effectif des compétences à des entités autres que l'Etat. Par application du principe de subsidiarité, elle donne des pouvoirs de décision à l'échelle locale. Néanmoins, l'Etat central garde le contrôle de la légalité des organes autonomes. Il convient de noter que les compétences transférées ou prévues d'être transférées peuvent varier d'un pays à l'autre.

Comme les terres attribuées à ces investisseurs sont souvent utilisées par des propriétaires ou usagers coutumiers sans titre officiel, la sécurisation des droits de ces derniers, à travers la décentralisation de la gestion foncière, constitue un facteur important pour : i) assurer un meilleur contrôle des décisions, ii) donner un pouvoir de contrôle local sur les investisseurs<sup>29</sup>, iii) garantir une certaine autonomie aux acteurs locaux pour la définition des règles d'exploitation des terres...

De plus, la gestion foncière intègre la question de gouvernance. Il importe alors d'aborder la **décentralisation** étant entendu que celle-ci est **une condition essentielle de la « bonne gouvernance »**. Cette bonne gouvernance est la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples consacre dans son article 21 l'obligation de l'Etat de protéger les ressources naturelles des peuples. L'article 21.5 dispose : « Les Etats, parties à la présente Charte, s'engagent à éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales. ».

<sup>30</sup> Les dimensions de la gouvernance locale sont : l'efficacité, l'efficience, l'équité, la participation, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité.



Ainsi, afin de prévenir les conflits majeurs et les conséquences imprévisibles du désespoir généré par l'accaparement des terres, la décentralisation de la gestion foncière<sup>31</sup> peut être considérée comme une voie prometteuse pour la sécurisation des droits fonciers locaux. Néanmoins, ce processus est relativement complexe en l'absence de cadre juridique clair et de l'insuffisance de ressources humaines et techniques appropriées.

### **Quelques avantages potentiels de la décentralisation foncière**

- Permet aux acteurs locaux de devenir des acteurs de développement à part entière.
- Offre une opportunité pour les populations pour décider et entreprendre des actions de proximité répondant à leurs préoccupations.
- Oriente des meilleures voies pour promouvoir la participation du citoyen et asseoir les bases du développement.
- Permet la promotion de l'équité.
- Postule de modes et de niveaux d'organisation, d'instances de décision qui doivent être harmonieusement coordonnées.
- Favorise la participation des citoyens aux décisions politique, économique, sociale, culturelle qui affectent leur vie quotidienne.
- Permet l'instauration d'un espace démocratique dans lequel les individus pourraient exprimer leurs revendications, agir collectivement et lutter pour une distribution équitable du pouvoir.
- Confère une meilleure affectation des ressources, un allègement de procédures pour un meilleur accès aux services publics.
- Offre une meilleure sensibilité aux conditions et besoins de la population...

### **Quelques limites de la décentralisation de la gestion foncière (généralement inspirés sur le cas de Madagascar qui a institué récemment, la sécurisation foncière communale à travers le guichet foncier<sup>32</sup>)**

- ❖ Absence de structures démocratiques à la base permettant aux populations locales de contrôler le processus décisionnel à leur niveau, ouvrant ainsi la voie à toute dérive dans les actions publiques ;
- ❖ Difficultés pour la population et les administrés d'accéder systématiquement aux informations sur la gestion des ressources foncières, au suivi des démarches et du déroulement de la gestion foncière :
- ❖ Insuffisance d'appropriation et de maîtrise de la démarche sur la procédure de délivrance des documents fonciers par les parties prenantes locales. Ex : méconnaissance par les commissions locales des différents types de droits à prendre en compte dans l'enregistrement (droits des locataires, droits des populations ayant un droit d'usage sur la parcelle objet d'enregistrement, modes d'intervention des chaque partie prenante, le concept de propriété...).
- ❖ Manque de financement pour assurer la pérennisation de la structure décentralisée : La gestion foncière est un bien public, qui doit être permanent, les coûts récurrents liés au fonctionnement dans la durée devront être prévus par des financements internes et ne pas dépendre des financements extérieurs (fonctionnement, personnel, équipement...) ;

---

<sup>31</sup> La décentralisation de la gestion foncière peut être perçue comme gestion locale de l'ensemble des actes juridiques et administratifs opérés sur les terres privées et les ressources naturelles qui y sont liées, quel que soient les acteurs qui engagent ces actes et quel que soit leur légitimité.

<sup>32</sup> Instance technique qui tient à jour l'information foncière (PLOF, parcellaire, registre des détenteurs de certificats fonciers), instruit les demandes de certificat foncier et enregistre les mutations

- ❖ Incertitude sur la pérennisation du dispositif foncier communal : Il est assez dangereux de faire dépendre la pérennité du système par des financements extérieurs aléatoires (Cas de Madagascar avec le départ de MCA et d'autres bailleurs de fonds) ;
- ❖ Offre de sécurisation foncière à travers le certificat foncier ne motive pas la population locale (cas des paysans pauvres qui n'ont que de petites parcelles, et ceux qui vivent dans des localités très éloignées des centres administratifs. Pour ces deux cas, le coût de la transaction foncière est trop prohibitif ; cas des non instruits face à la complexité relative des procédures ;
- ❖ Non accessibilité du dispositif de gestion foncière (trop éloigné géographiquement, coût de déplacement jusqu'à la commune trop élevé, bureau souvent fermé...) ;
- ❖ Pertes de données informatisées (pour le cas de Madagascar, l'électrification rurale n'est pas généralisée, les quelques communes bénéficiaires des projets pilotes sur le guichet foncier communal peuvent être victimes de pertes de données par les coupures de courant du fait des délestages ou de défaillance de matériel informatique) ;
- ❖ Non disponibilité des informations foncières (ex : différents types de droits enregistrés : usages, possessions, propriétés, servitudes, etc.) : les informations foncières sont des outils très importantes de gestion foncières car elles peuvent réduire les risques de conflits et servir de nombreux acteurs (les acteurs ruraux, communes, investisseurs, voulant réaliser des projets d'infrastructures sur la zone en question) ;
- ❖ Flous des procédures définissant les droits qui devront être enregistrés : La gestion foncière communale concerne tous les actes juridiques et administratifs portant sur les terres privées et les ressources qui y sont liées, au sein du territoire communal. Cette gestion doit en particulier enregistrer tous les actes entraînant un changement de titulaire des droits, toutes les mutations (par vente, héritage, etc.). Elle concerne aussi la gestion des conflits sur des espaces enregistrés ou non. Si certains droits sont enregistrés et pas d'autres, ceci consolide les premiers et fragilise les seconds (ex : pour le cas de Madagascar seuls sont enregistrés dans le Plan Local d'Occupation foncière ou PLOF (cartographie du territoire communal, localisant le territoire de la commune, le statut juridique des différents espaces en son sein, et les différentes parcelles objets de droits formels), les droits de propriété des individus et de la famille, les droits sur les ressources naturelles en sont exclus (pâturages, forêts classées, ressources objets de transfert de gestion locale). Cette démarche tend à privilégier les terres agricoles, au risque de ne pas offrir de démarches de sécurisation aux droits sur les ressources naturelles et de fragiliser ces modes d'exploitation du milieu.
- ❖ Non actualisation des données existantes : Les droits locaux sont dynamiques par les ventes, cessions en faire-valoir indirect, héritages... Leur nature même peut se transformer, petit à petit avec l'évolution des rapports sociaux; Les droits fonciers doivent donc pouvoir être constamment actualisés, faute de quoi les opérations de mise en place du registre de propriété ( PLOF) réalisées à des coûts importants demandent à être répétées au bout de quelques années....