

Citation: NZE BEKALE, L., “L’efficacité des instruments de gouvernance foncière de L’Union Africaine dans la prévention des conflits fonciers en Afrique: Quelles perspectives?”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 12, 2024.

Received: 5 May 2023.

Accepted: 21 December 2023.

L’EFFICACITE DES INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE FONCIERE DE L’UNION AFRICAINE DANS LA PREVENTION DES CONFLITS FONCIERS EN AFRIQUE : QUELLES PERSPECTIVES ?

Ladislav NZE BEKALE¹

I. INTRODUCTION – II. ESSAI D’ANALYSE DES DETERMINANTS DES CONFLITS FONCIERS EN AFRIQUE – III. LES INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE FONCIERE DE L’UNION AFRICAINE ET LA PREVENTION DES CONFLITS FONCIERS – IV. CONCLUSION

RESUME: L’Afrique est confrontée à une typologie diversifiée de conflits fonciers et, l’Union Africaine a adopté des directives foncières dans la perspective qu’elles contribuent significativement à la prévention des conflits fonciers. Cependant, à cause du caractère non contraignant de ces instruments, on pourrait ne pas avoir d’impact significatif sur les conflits fonciers. En revanche, l’augmentation de l’acquisition des terres en Afrique par une coalition internationale exige plus de réalisme de la part des Etats membres de l’Union Africaine, pour qu’un instrument juridique contraignant comme une Charte africaine de la gouvernance foncière soit adoptée pour une meilleure régulation des problèmes fonciers en Afrique.

MOTS CLES: Intégration, Union Africaine, foncier, prévention, conflit.

THE EFFECTIVENESS OF AFRICAN UNION LAND GOVERNANCE INSTRUMENTS IN PREVENTING LAND CONFLICTS IN AFRICA: WHICH PERSPECTIVES?

ABSTRACT: Africa faces a diverse typology of land conflicts and the African Union has adopted instruments that could significantly contribute to the prevention of land conflicts. However, because of the non-binding nature of these instruments, there may not be an impact on land conflicts. On the other hand, increasing the land acquisition in Africa by an international coalition requires more realism on the part of African Union member states, for a binding legal instrument such as an African Charter on Land Governance to be adopted for better regulation of land issues in Africa.

¹ Ancien Elève de l’École Nationale d’Administration (France) ; Docteur en Histoire militaire et Etudes de défense (Univ. Montpellier 3) ; Chef d’Unité à la Commission de l’Union Africaine ; Enseignant vacataire à l’Université Omar Bongo (UOB) et à l’Institut d’Etudes Juridiques et de Science Politique, École de Management du Gabon, Gabon ; Chercheur au Centre d’Analyse et de Prospective sur les Afriques (Canada) et Chercheur Associé au GRESHS (Ecole Normale Supérieure-Gabon).

KEYWORDS: Integration, African Union, land, prevention, conflict.

LA EFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA DE LAS TIERRAS DE LA UNIÓN AFRICANA PARA PREVENIR LOS CONFLICTOS POR LAS TIERRAS EN ÁFRICA : ¿QUÉ PERSPECTIVAS ?

RESUMEN: La Unión Africana ha adoptado directrices sobre las tierras con la perspectiva de que contribuyan significativamente a la prevención de conflictos por las tierras. Sin embargo, debido a la naturaleza no vinculante de estos instrumentos, es posible que no haya un impacto significativo en las disputas por la propiedad del territorio. Por otro lado, el aumento de la adquisición de tierras en África por parte de una coalición internacional requiere más realismo por parte de los Estados miembros de la Unión Africana, que podría solucionarse con un instrumento legal vinculante como una Carta Africana sobre la Gobernanza de las Tierras para una mejor regulación de los problemas relativos a las tierras en África.

PALABRAS CLAVE: Integración, Unión Africana, tierras, prevención, conflicto.

I. INTRODUCTION

Dans son ambition d'accélérer l'intégration africaine, l'Union Africaine s'est fixée comme objectif de construire une Afrique intégrée, prospère et en paix, dirigée par ses citoyens. L'organisation s'est dotée d'un cadre de transformation structurelle, l'Agenda 2063 dont la quatrième aspiration est de bâtir une Afrique où *règnent la paix et la sécurité*. L'institution panafricaine conduit donc une action publique continentale multisectorielle et, la question foncière est fondamentale pour l'Agenda des politiques africaines. Ainsi, une « politique publique est un construit de recherche »², elle n'est pas nécessairement pré définie. Pour établir l'action de l'organisation continentale, il nous revient d'ordonner sa démarche relative³ à la prévention des conflits fonciers. Dans le cadre d'une organisation internationale, il s'agit naturellement d'une politique publique internationale. Elles constituent « l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato- national »⁴. Par déduction « les politiques publiques multilatérales sont produites par (ou dans le cadre) d'organisations internationales »⁵. Les prémices, de l'élaboration

² MULLER P., *Les politiques publiques*, Que sais-je ? Paris, PUF, 2008, p. 23.

³ NZE BEKALE L., « L'Union Africaine et la problématique du terrorisme. Aspects d'une politique publique continentale », *Revue performances*, n°8, IUSO, décembre 2018, p. 377.

⁴ PETTEVILLE F., SMITH A., « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue Française de Science Politique*, 2006/3 Vol. 56, pp. 362-363.

⁵ Ibidem.

d'une politique foncière africaine, surgissent en 2009 pendant la Conférence des Chefs d'Etat de l'Union Africaine, elle adoptait une déclaration faisant du foncier une question stratégique. Ainsi, le Centre africain sur les politiques foncières est créé en 2017 pour mener une réflexion approfondie, capable d'orienter le leadership continental dans la conduite de la politique foncière africaine. Etant une thématique transversale, sa dimension sécuritaire montre que le foncier est à l'origine d'une multitude de conflits aux causes variées et exigeant une approche multi-niveau.

Le foncier est donc une source d'inquiétude et d'instabilité tout en étant une opportunité d'action publique africaine, notamment pour la prévention des conflits qui en découleraient. D'ailleurs la Commission économique pour l'Afrique (CEA) organise chaque année une conférence consacrée aux problématiques foncières en Afrique. En juin 2018 s'est tenue à l'université du Sonfonia (Guinée) une journée d'étude internationale sur *Problématique foncière et perspectives de développement durable : quels défis pour l'Afrique ?* La présente contribution se propose d'analyser les instruments de gouvernance foncière de l'Union Africaine, notamment leur contenu et leur capacité à prévenir les conflits fonciers. Pour cela, l'Union Africaine et la Mali ont organisé en novembre 2019,

conjointement la conférence ministérielle sur l'accès aux ressources naturelles et les conflits entre les communautés pour soutenir les Etats membres à développer un cadre continental crédible de prévention, de gestion et de résolution des conflits locaux, les violences intercommunautaires, la transhumance et des conflits fonciers en collaboration avec d'autres organisations et mécanismes conformément à la requête du Conseil de paix et de Sécurité de l'Union africaine lors de sa 838e réunion tenue le 9 avril 2019 à Addis Abeba⁶.

Avant d'approfondir le rôle et l'efficacité des instruments de gouvernance foncière de l'UA, il est idoine d'établir les causes à l'origine des conflits fonciers en Afrique. La revue, des publications accessibles sur la problématique foncière en Afrique, tend à établir une première typologie consécutive aux limites du droit et par ricochet aux insuffisances administratives. Alors que d'autres conflits sont causés par l'exploitation économique, les facteurs sociaux et environnementaux, sans être exhaustif.

⁶ UNION AFRICAINE, « Avis aux médias : Conférence Ministérielle sur l'accès aux ressources naturelles et les conflits locaux », <https://www.peaceau.org/uploads/avis-aux-mey-dias-conf-ua-final.pdf>. Consulté le 29 avril 2023.

Cette délimitation des déterminants des conflits fonciers en Afrique incite à s'interroger sur la pertinence des instruments de gouvernance foncière de l'Union Africaine face aux causes identifiées. Les conflits liés aux ressources naturelles sont également plus susceptibles de conduire à la violence s'ils viennent s'ajouter aux différences ethniques, politiques ou religieuses existantes, ou dans le contexte de corruption généralisée et du crime organisé. Dans plusieurs contextes africains, des groupes terroristes et armés exploitent et négocient illégalement des ressources naturelles pour financer et soutenir leurs activités. Les intérêts commerciaux extérieurs peuvent également attiser les conflits liés aux ressources naturelles, contribuant ainsi à une instabilité prolongée et à la détérioration des relations entre l'État et la société⁷. En Afrique rurale, la place des tensions autour de la terre et des ressources naturelles dans des conflits armés mettant en danger la sécurité nationale et parfois internationale a attiré l'attention de nombreux observateurs sur les rapports complexes entre foncier et violence politique⁸. Les violences liées à la terre prennent des formes extrêmement variées. Elles peuvent s'exercer directement par l'usage de la force dans le contrôle de la terre et des ressources naturelles, ou par des actions sur les populations rurales elles-mêmes. Elles peuvent être plus indirectes, voire emprunter l'apparence de dispositions légales pour discriminer telle ou telle fraction des populations en fonction de son origine ethnique, sa nationalité, sa religion ou son affiliation politique⁹.

En inscrivant cette contribution dans le champ des relations et des politiques publiques internationales, son cadre théorique est le constructivisme. « Les constructivistes insistent sur l'importance des institutions internationales, des structures sociales mondiales »¹⁰. Particulièrement, les mécanismes par lesquels les normes internationales se diffusent vers le bas, vers les États et les niveaux

⁷ UNION AFRICAINE, Rapport du Conseil des Sages de L'Union Africaine sur L'Amélioration de la Médiation et la Résolution des Conflits liés aux Ressources Naturelles en Afrique : 5^{ème} rapport thématique du Conseil des sages de l'Union Africaine, Addis Abeba, octobre 2019, p. 4.

⁸ CHAUVEAU J.-P., GRAJALES J.L., « Introduction : foncier et violences politiques en Afrique : Pour une approche continuiste et processuelle », in *Revue internationale des études du développement*, vol.3, n°243, p. 7.

⁹ Ibidem, p. 8.

¹⁰ KLOTZ A., LYNCH C., « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », in *Critique internationale*, vol.2, n°2, 1999, p. 56.

infra-étatiques. Il est clair que les études en termes de système, qui cherchent à expliquer la socialisation et la diffusion des normes, prennent sérieusement en considération la politique intérieure¹¹. Le caractère interdisciplinaire, des relations internationales et des politiques publiques internationales, incitent à la mobilisation des méthodes du droit international et la sociologie des relations internationales. « Le droit international étudie des normes en termes d'obligation et de sanction, ou en termes d'effectivité (qui permet de distinguer le caractère déclaratoire ou contraignant d'une norme) »¹². L'appropriation d'objets de recherche « des » relations internationales par les sociologues de l'action publique est devenue plus fréquente et l'intérêt des internationalistes pour les concepts et méthodes de l'analyse des politiques publiques s'est affirmé dans un certain nombre de travaux¹³. Des sociologues et analystes de politiques publiques de plus en plus nombreux s'intéressent aujourd'hui à ces organisations internationales et au rôle qu'elles jouent dans la Trans nationalisation de l'action publique¹⁴. Il est nécessaire d'identifier et de définir initialement les déterminants les différents types de conflits observés (I). Il conviendrait ensuite d'analyser respectivement le contenu et l'impact des instruments de l'UA (II).

II. ESSAI D'ANALYSE DES DETERMINANTS DES CONFLITS FONCIERS EN AFRIQUE

Les problèmes fonciers sont à l'origine d'une multitude de conflits permettant tout de même une classification des conflits. Nous avons ainsi les conflits consécutifs aux insuffisances des lois foncières (1). Un droit foncier limité peut déboucher par ricochet sur des conflits fonciers causés par les limites administratives (2), particulièrement lorsque les détenteurs de l'autorité de l'Etat font une interprétation équivoque des lois. L'autre catégorie, de conflits fonciers, est relative aux activités économiques (3), particulièrement celles des populations et des investisseurs. En outre, l'impact de l'action humaine sur l'environnement est aussi source de conflits fonciers (3).

¹¹ Ibidem, p. 57.

¹² CABANIS A., CROUZATIER J.-M., RUXANDRA I., SOPPELZA J., *Méthodologie de la recherche en relations internationales*, Napoca, Idea Design et Print Editura Cluj, 2010, p. 43.

¹³ PETTEVILLE F., SMITH A., *op. cit.*, p. 357.

¹⁴ Ibidem, p. 364.

1. Les conflits inhérents aux insuffisances du droit

Les insuffisances, du droit foncier, sont à l'origine d'un nombre considérable de conflits, on note les expropriations des populations, parfois sans respect de leurs droits fondamentaux, par l'Etat. En effet, ces droits peuvent s'entendre par l'accès à la terre pour tous les citoyens, la reconnaissance des droits du premier occupant ou des droits des autochtones. « Les troubles civils et politiques en Ethiopie - qui ont conduit le gouvernement à déclarer l'état d'urgence en octobre [2016] - étaient en partie liés aux menaces pesant sur les droits fonciers suite à la décision gouvernementale de dégager des terrains boisés pour un projet d'investissements »¹⁵. Le cas de ce pays d'Afrique orientale illustre bien le refus de reconnaissance des droits fondamentaux des citoyens relatifs à l'accès à la terre. L'attitude de l'Etat a probablement radicalisée celle des populations qui ont choisi l'affrontement dont les conséquences sont importantes. « Les forces de l'ordre éthiopiennes ont abattu plus de 400 manifestants et observateurs, et ont arrêté des dizaines de milliers de personnes, laissant par ailleurs un nombre incalculable de blessés »¹⁶. Ces troubles étaient relatifs à la contestation des Oromo, face aux réquisitions des terres par le Gouvernement éthiopien, sans pour autant que leurs droits d'autochtones ou de premier occupant ne soient considérés. On note au nombre de victimes un usage disproportionné de la force par les représentants de l'Etat qui sont les forces de l'ordre.

Aujourd'hui le droit de la propriété [en général et particulièrement au Cameroun] sur les terres fait appel à l'immatriculation dont les procédures ne sont pas à la portée des couches marginalisées. Dans certains pays, il est exigé qu'on ait mis en valeur ces terres en y investissant, faute de quoi on peut s'en trouver dépossédé. Cela est d'autant plus vrai qu'en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, on évalue les investissements réalisés sur les terres objets de l'expropriation et c'est surtout en fonction de cela qu'on indemnise¹⁷. A travers le cas du Cameroun, la notion de mise en valeur de la terre pose le problème de l'égalité devant la loi et déboucher sur la contestation voir des conflits, car il n'est pas évident que toutes catégories de citoyens soient

¹⁵ Horne F., « Such a brutal crackdown », *killing and arrests in response to Ethiopia's Oromo protests*, Human Rights Watch, cité par Initiative des droits et ressources, rapport 2016-2017, p. 8.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ MFOUMOU J., « Les conflits liés à la terre en Afrique centrale et occidentale », *Afrique gouvernance*, 2002, p. 2.

en capacité de valoriser la terre. Les cas du Cameroun et de l’Ethiopie ne peuvent-ils pas être considérés comme des insuffisances du droit ou d’inégalité devant la loi ? Les personnes économiquement faibles ne semblent pas prises en compte par la loi. Cette dernière est de fait du côté de ceux qui peuvent, du fait de leurs ressources, valoriser la terre, alors que la loi devrait aussi protéger ceux qui disposent de terres sans pour autant avoir les moyens de la valoriser, alors que le fait de l’occuper devrait aussi être considéré. Pour plus d’égalité le législateur introduirait par exemple une disposition relative aux droits du premier occupant et voir de l’occupant.

Dans la plupart des pays, la gestion du foncier démontre que « coexistent le droit traditionnel et coutumier, le droit religieux et le droit moderne d’inspiration française ou anglaise [pour ne citer que ces deux exemples] selon le passé de chaque pays »¹⁸. En cas de conflit, le droit moderne prime sur celui de la religion ou de la coutume mais dans la pratique, le religieux, le traditionnel l’emportent très souvent. L’esprit de ces différentes lois n’est pas le même et cela crée un problème sérieux dans la gestion du conflit foncier¹⁹. La problématique de la superposition des systèmes juridiques peut davantage complexifier la résolution des conflits fonciers, dans la mesure où les parties en conflit peuvent s’appuyer sur le droit qui leur donnerait respectivement un avantage. Les Etats gagneraient en harmonisant les lois en essayant intégrer les éléments de chacun des droits permettant de consolider la loi et la rendre plus juste et équitable. Parmi les difficultés des systèmes fonciers africains on compte dans certains systèmes la non codification du droit coutumier, de ce vide surgit la complexité pour les détenteurs ou héritiers des terres en milieu rural à faire valoir leurs droits face à un droit moderne qui tend à instituer des inégalités entre citoyens dans l’accès et au contrôle de la terre. Comment mener les Etats vers un système juridique qui soit plus équitable et capable de protéger toutes les couches de la population ? Les instruments de gouvernance foncière de l’Union Africaine nous donnerons probablement une esquisse de solution, si elle n’est pas définitive.

¹⁸ Ibidem, p1.

¹⁹ MFOUMOU J., *loc. cit.*, p. 1.

2. Les conflits de limites administratives

Les insuffisances de l'administration publique expliquent, entre autres, l'inefficacité des mesures administratives, l'éloignement des institutions et parfois la corruption engendrée par les relations entre les populations et les autorités administratives. En RDC,

dans le territoire de Mambasa, un conflit de limite administrative entre deux groupements est né avec l'exploitation forestière. En effet, le Chef d'un groupement a attribué des concessions dans le groupement voisin. La population de ce dernier groupement est très mécontente. Cependant, le Chef de collectivité étant du premier groupement, il favorise les siens et encourage l'exploitation forestière dans l'autre groupement. Cette situation a comme conséquence les disputes, la haine, la méfiance entre les populations des deux entités. En l'état actuel il y a risque d'enveniment du conflit²⁰.

Il y a d'abord un problème de clarté des limites territoriales entre les deux entités, ce problème est imputable à l'administration. Ensuite ce cas est caractéristique d'un manque d'objectivité, d'éthique et du sens du service public pour certains détenteurs de l'autorité de l'Etat à des niveaux de responsabilité divers. Le type de conflit foncier de Mambasa est qualifié de limite administrative, compte tenu du comportement du représentant de l'Etat, ces manquements sont implicitement transposés sur l'administration. Une autre explication possible est l'éloignement de l'autorité communale ou administrative, ces institutions sont susceptibles d'intervenir immédiatement dans les conditions définies par la loi.

Dans le territoire d'Irumu, entre deux collectivités, la population d'un groupement et celle d'un poste d'Etat se disputent les limites administratives. Le Chef du groupement d'une collectivité estime que les localités qui composent le poste d'Etat appartiennent à son entité. Par contre, l'autre collectivité ne partage pas le même avis. Pour le Chef poste d'Etat, le premier groupement ferait partie de son entité administrative depuis son histoire. Par conséquent, persiste un esprit de méfiance et de mésentente permanente²¹. Ce type de conflit résulte probablement d'une interprétation erronée de l'histoire et d'une méconnaissance de la loi. Dans ce conflit, une fois de plus l'administration

²⁰ MACHOZI C. BORVE J., LONZAMA J. C., KAHIGWA-BABY J., TOBIE A., *Guide pratique de résolution et de prévention des conflits fonciers*, International Alert, London, 2011, p. 2. 1.

²¹ Ibidem.

a manqué à son obligation d'un découpage claire des circonscriptions administratives et n'a pas non plus établi à quel regroupement revient l'espace faisant l'objet du conflit, en tenant compte de l'histoire et du droit. Deux entités administratives représentées respectivement par un Chef de groupement et de poste sont en conflit parce qu'en réalité ils ne sont pas suffisamment soutenus ou orientés par l'administration. Ces deux entités prennent non seulement le risque d'entrer en conflit mais aussi d'enfreindre les lois, vraisemblablement par ignorance et à cause des limites de l'administration qu'ils représentent tous les deux. Il faut tout de même noter que la perception, la compréhension et l'interprétation personnelle de la loi, ont une importance dans ce conflit.

3. Les conflits liés aux activités économiques

De nombreux conflits fonciers découlent souvent de l'activité économique des populations, particulièrement les activités agricoles. Au Cameroun « dans toutes les zones où l'élevage est développé, il y a de fréquents conflits entre agriculteurs et éleveurs. Les premiers se plaignent souvent de la destruction de leurs récoltes par les seconds qui y viennent avec les troupeaux. Par endroits, ces conflits entraînent des pertes en vie humaine »²². Malgré la cohabitation de longue durée entre agriculteurs et éleveurs sédentaires [au Burkina Faso], des conflits surgissent avec des intensités similaires à ceux des transhumants. L'origine de ces conflits est l'absence ou l'insuffisance d'infrastructures d'élevage et de zones de pâture²³. Pour certains acteurs, les conflits naissent de la volonté de préserver la ressource tandis que pour d'autres, c'est le contraire pour les agriculteurs, pêcheurs, éleveurs et populations riveraines, c'est plutôt la quantité de l'eau qui constitue la préoccupation et ce sont les ressources halieutiques qui intéressent les pêcheurs. Cette diversité d'intérêts autour de l'eau constitue le fondement des conflits et est à l'origine de la recherche du leadership, chacun voulant avoir son contrôle²⁴. La complexité des conflits relatifs à l'exploitation de certaines ressources naturelles par les populations, on peut entrevoir un manque ou une faible application de la loi. Lorsqu'elle existe alors surgit la problématique de son efficacité en milieu rural, notamment

²² MFOUMOU J., *loc. cit.* p. 2.

²³ NAKOULMA AROUNA G., « Typologie des conflits fonciers en milieu rural au Burkina Faso », *Nodus Sciendi* Vol.5, mars-avril 2014, p. 9.

²⁴ *Ibidem*, p. 13.

sur les agriculteurs, les éleveurs et les pêcheurs s'il n'y a pas une véritable approche pédagogique.

Les gouvernements essaient de mettre en place des législations et réglementations qui ne sont malheureusement pas toujours respectées. Cela entraîne des réactions fortes des populations qui s'opposent à la coupe de bois. Mais malheureusement ils n'ont pas toujours gain de cause pour ces forces de l'argent que sont les exploitants forestiers²⁵. Se pose ainsi la problématique de la corruption, car des opérateurs économiques sans scrupules dans certains pays ont souvent usage aux pots de vin pour obtenir gain de cause dans ces cas.

Beaucoup d'investisseurs se tournent vers l'Afrique comme le dernier horizon de terrains abordables, et de nombreux gouvernements considèrent l'investissement direct étranger comme un moyen pour stimuler la croissance. Mais, loin de tenir leurs promesses de bien-être économique amélioré et partagé, ces investissements génèrent souvent des conflits, ainsi qu'une bataille d'intérêts concurrents sur des ressources de plus en plus rares²⁶.

Au Burkina Faso

L'émergence de l'agro-business à l'origine de la valeur marchande des terres, la réalisation des aménagements est également une source de valorisation de la terre et suscite dans les zones aménagées des tendances au retrait des terres et parcelles de la part des propriétaires autochtones. C'est le cas dans les zones aménagées par l'Etat et qui ont fait l'objet d'installation de producteurs. Dans ces zones les reproches sont fait à l'encontre des responsables des projets d'aménagement. La conséquence de cette situation de nos jours est l'importance des tensions foncières, entre les colons, les autochtones et les éleveurs²⁷.

La découverte [de ressources minières au Burkina Faso] dans certaines localités constitue également une cause des conflits ou crée des foyers de tensions entre exploitants migrants et propriétaires terriens, ces conflits ont plusieurs sources²⁸. L'huile de palme est censée remplacer le minerai de fer au premier rang des matières exportées au Libéria, mais l'expansion ininterrompue de cette industrie pourrait faire plus de mal que de bien, économiquement

²⁵ MFOUMOU J., *loc. cit.* p. 2

²⁶ JOHANSSON E. L., MARIANELA F., SEAQUIST J., KIMBERLY N., 2016, cité par Initiative des droits et ressources... *cit.* p. 5.

²⁷ NAKOULMA AROUNA G., *loc. cit.*

²⁸ Ibidem, p. 11.

parlant²⁹. Les femmes libériennes sont les plus exposées aux impacts négatifs des acquisitions foncières à grande échelle, y compris pour les plantations de palmier à l'huile. Beaucoup d'entre elles ont perdu l'accès aux forêts, aux terres et aux cours d'eau qui formaient la base de leurs moyens de subsistance et de leurs sites sacrés, et certaines ont été victimes de déplacements forcés. Les hommes rencontrent certes des problèmes similaires, mais l'impact sur les femmes est plus profond car, au sein des systèmes coutumiers elles disposent déjà des droits fonciers plus faibles alors qu'elles sont responsables de la sécurité alimentaire de leurs familles. Lorsqu'elles ont tenté de défendre leurs droits fonciers elles ont fait l'objet de harcèlement, de tabassages voire d'incarcérations³⁰. Les conflits fonciers n'épargnent pas les femmes déjà victimes de nombreuses injustices en Afrique. En dépit de l'amélioration des législations nationales, la gouvernance foncière pourrait être renforcée par des initiatives régionales et continentales, notamment en prenant en compte la spécificité de la question du genre, le handicap et d'autres situations de vulnérabilités faisant qu'en l'absence de considération de toutes ces spécificités les lois sont sources d'inégalités et de conflits.

4. Les conflits consécutifs aux facteurs sociaux et environnementaux

Ces dernières années [au Burkina Faso] ont vu s'accroître les oppositions entre les populations autochtones et allochtones pour le contrôle des terres dans le cadre de leurs exploitations minières, piscicoles, agricoles et pastorales³¹. Une analyse approfondie des conflits jusque-là enregistrés montre qu'ils peuvent être mis en rapport avec la précarité foncière dans laquelle vivent les populations³². On constate depuis quelques années une dégradation des rapports sociaux entre autochtones et allochtones, entraînant des heurts, tensions et même des conflits. Ces conflits se sont surtout exacerbés ces dernières années avec la valeur marchande prise par la terre et surtout le développement l'agrobusiness et les différentes formes de mise en valeur ou d'exploitation de la terre. A ces éléments s'ajoutent la raréfaction des terres dans certaines zones d'immigration et le non-respect des contrats de base etc.³³. Les enjeux économiques qui se

²⁹ Horne F., *op. cit.* p. 21.

³⁰ Ibidem.

³¹ NAKOULMA AROUNA G., *loc. cit.* pp. 9-10.

³² Ibidem.

³³ NAKOULMA AROUNA G., *loc. cit.* pp. 9-10.

sont développés ces dernières décennies autour de la terre, faisant de cette dernière un important moyen économique, ont fait du foncier un objet de convoitise et, par ricochet de conflictualité. Les conflits fonciers au Burkina Faso montrent comment la terre, moyen économique devient un catalyseur de la confrontation entre les communautés dites autochtones et allochtones, mais ce type de conflit ne se limite pas aux enjeux économiques. L'agrobusiness, porté par la Banque mondiale et certaines organisations, paraît véhiculer des objectifs à l'opposé de l'épanouissement des populations africaines, plusieurs ONG ne cessent de dénoncer cette dichotomie entre un discours de libéralisation des ressources foncières en Afrique et une paupérisation des populations africaines notamment celles qui ont été dépossédées de leurs terres.

En Ituri [en RDC], les conflits fonciers sont très souvent l'objet de récupérations tribales ou politiques. En effet, un simple conflit de limite de terrain, d'ignorance de la loi ou de problème administratif fait souvent place à un conflit entre communautés³⁴. Plus qu'une simple parcelle de terre, la question foncière a trait à des coutumes, et des attachements qui dépassent l'aspect administratif de la propriété. On fait souvent référence, par exemple, à l'attachement à la terre en raison du fait que les ancêtres y ont grandi et y sont enterrés. De plus, il existe un lien entre le statut social dans la communauté et la possession de la terre³⁵. La dimension historique et sociale peut ainsi être à l'origine des conflits fonciers ceux qui se considèrent comme autochtones sont souvent prêts à défendre la terre, surtout lorsque les membres de la famille ou du clan y sont enterrés. La question du premier arrivant reste enraciné dans l'imaginaire des africains lorsqu'il s'agit du foncier, elle est encore plus complexe dans la partie sud du Sahara où elle est à l'origine de nombreux conflits.

Le déplacement des populations locales a été le principal moteur de différends liés aux investissements en Afrique, et qu'il y était une cause de conflit plus répandue qu'ailleurs dans le monde. Les taux de violence étaient également bien plus élevés que la moyenne mondiale dans le Sud de l'Afrique, mais plus bas en Afrique de l'Ouest, où les communautés étaient plus susceptibles d'utiliser des campagnes médiatiques, en Afrique de l'Est, où elles

³⁴ MACHOZI C. BORVE J., LONZAMA J. C., KAHIGWA-BABY J., TOBIE A., *op. cit.* p. 24.

³⁵ Ibidem.

sont plus à même à recourir à des moyens légaux pour obtenir réparation³⁶. Dans le territoire de Djugu [RDC], un conflit est né entre deux communautés ayant quitté le lieu depuis 1999, celle de l'autre communauté en déplacement s'est installée pour y vivre. Avec le retour progressif à la paix, la première communauté retrouve son village occupé. Cela a provoqué un conflit car ces nouveaux occupants ont aussi quitté leurs villages qui sont jusqu'à ces jours occupés. Ainsi se développe une série de mésentente et des conflits. Les déplacés et les retournés ne s'entendent plus pour des parcelles occupées de force par les retournés sans tenir compte du droit des déplacés. On assiste à des constructions brutales de maisons dans des champs ou d'anciennes parcelles³⁷. Cette question est importante en raison de la conflictualité permanente qui s'est installée en Afrique avec ses effets, notamment le phénomène des personnes déplacés.

D'ailleurs, « sécuriser les droits fonciers est une composante essentielle de la construction de la paix post conflit pour des pays comme le Mali, dont les conflits étaient en partie alimentés par l'insécurité de ces droits »³⁸. L'une des caractéristiques des conflits fonciers dans des situations post conflit, est celle de l'occupation de fait des terres abandonnées de force par les populations en raison des conséquences des conflits. Face aux problèmes environnementaux et la pression exercée par les populations sur l'environnement, sous l'influence de la communauté internationale, les Etats africains ont entrepris de protéger certains espaces en y interdisant l'installation des populations. Au Cameroun par exemple,

les défenseurs de et promoteurs de [la protection] de l'environnement ont créé des réserves naturelles pour sauvegarder les espèces végétales et animales en danger. Malheureusement, il y a toujours des populations autochtones tout autour de ces vastes espaces. Au début, les populations exploitent les ressources sur les espaces non protégés, mais au fur et à mesure de leur raréfaction, elles n'hésitent pas à rentrer dans ceux protégés pour y chasser, cela engendre souvent des conflits très graves avec les administrations³⁹.

Face à ces actes, les autorités politiques et administratives, ont tendance à oublier que les problématiques relatives aux changements climatiques et

³⁶ Horne F, *loc. cit.* p. 7.

³⁷ MACHOZI C. BORVE J., LONZAMA J. C., KAHIGWA-BABY J., TOBIE A., *op. cit.* p. 21.

³⁸ Horne F, *loc. cit.* p. 8.

³⁹ MFOUMOU J., *loc. cit.*

environnementaux sont vecteurs des déplacements des populations. Les éleveurs sont souvent obligés à se déplacer lorsque la sécheresse l'impose pour chercher des pâturages avec le risque de provoquer des conflits.

III. LES INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE FONCIERE DE L'UNION AFRICAINE ET LA PREVENTION DES CONFLITS FONCIERS

Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, préoccupé par le fait que la plupart des conflits sur le continent sont le résultat de l'accès, du contrôle et la distribution des ressources naturelles a réitéré le besoin impératif pour une gestion transparente, efficace et une distribution équitable des ressources naturelles qui prennent en compte les intérêts et le bien-être des populations afin de prévenir les conflits et promouvoir un développement durable du continent⁴⁰. Dans la perspective de prévenir les conflits fonciers et d'une bonne gouvernance foncière, l'Union Africaine s'est dotée de cadres, principes et lignes directrices y relatives. Les objectifs de ces instruments aspirent à une prévention résiliente des conflits, au regard leur alignement aux causes des conflits, notamment ceux consécutifs aux limites du droit foncier (1). En plus de cette catégorie de conflits, d'autres éclatent à cause de l'inefficacité des institutions et des détenteurs de l'autorité publique, particulièrement l'impartialité des représentants de l'Etat. Par enchaînement surgissent des conflits consécutifs à l'insuffisance des textes et des moyens administratifs comme par exemple l'éloignement des autorités. Les instruments de l'UA prennent ainsi en compte les conflits consécutifs aux limites administratives (2). L'activité économique, particulièrement celle liée à l'activité humaine en zone rurale, ou aux investissements locaux et étrangers sont facteurs de conflits. Dans sa démarche de prévention des conflits, les instruments de l'UA sont également orientés sur les causes de ce type de conflits (3). En outre, les phénomènes sociaux, comme les déplacements des populations et les problèmes environnementaux sont aussi source de conflictualité et, l'on devra définir l'action de l'organisation panafricaine (4) pour prévenir les conflits de cette nature.

⁴⁰ UNION AFRICAINE... *Avis aux médias... cit.*

1. Les perspectives de prévention des conflits relatifs aux insuffisances du droit foncier

Le droit foncier est actuellement préoccupant en Afrique, en raison de la juxtaposition des droits coutumier, religieux et moderne. La cohabitation de ces différents systèmes peut entretenir une confusion conflictuelle, en raison d'une interprétation différenciée des lois et de la coutume.

Force est de constater que les détenteurs coutumiers (que ce soit en milieu rural ou urbain) ignorent délibérément le principe de l'appartenance des terres non immatriculées à l'Etat. Et lorsque celui-ci intervient en utilisant la procédure de déguerpissement pour occupation anarchique, ou pour des motifs d'utilité publique, les détenteurs coutumiers dénoncent ce déguerpissement comme étant arbitraire et se mobilisent pour défendre ce qu'ils considèrent comme leurs droits. Ils opposent à l'Etat la légitimité de leurs droits coutumiers antérieurs au droit écrit⁴¹.

Dans ces circonstances,

seule une partie de la population (la plus riche) a le privilège d'avoir accès à des droits fonciers formels. Pour la majorité, les droits sur la terre ne bénéficient pas d'une reconnaissance légale et font souvent l'objet de contestation. En milieu rural, les droits fonciers sont généralement définis de manière informelle et gérés selon des règles coutumières⁴².

La société évoluant vers davantage de formalisme et de légalisme, ces systèmes ont été de plus en plus remis en cause⁴³. Cette opposition entre droit foncier moderne et coutume a souvent entretenu des conflits et, pour s'attaquer aux racines de ces conflits l'Union Africaine a pris un certain nombre d'initiatives et d'instruments pour réguler les problèmes fonciers en Afrique sans s'y limiter.

Les États devraient créer un environnement propice pour permettre aux parties prenantes de se livrer entre elles aux transactions pour l'utilisation et l'exploitation de ces ressources: des mécanismes transparents et fondés sur des

⁴¹ HOUDEINGAR D., « Les conflits d'usage entre principe de coexistence et principe de responsabilité. L'accès à la terre et ses usages : variations internationales », *Access to land and its use : Differing international approaches*, 2009, Nantes, p. 2.

⁴² DURAND-LASSERVE A., LEROY E., *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, A savoir, Paris, 2012, p. 40.

⁴³ Ibidem.

règles sont essentiels pour une gestion sûre de la concurrence et une bonne maîtrise des litiges émergents⁴⁴.

La déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers (2009) de l'organisation panafricaine décide de s'assurer que les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et autres groupes vulnérables et sans terre tels que les personnes déplacées. En plus de la déclaration, l'Union Africaine s'est dotée des cadres et lignes directrices sur les politiques foncières et, des principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique.

Pour instaurer l'égalité face au problème d'accès à la terre, les principes fondamentaux des instruments de l'UA exhortent les Etats membres à respecter « les droits humains des communautés, contribuent à la gouvernance responsable des terres et ressources liées à la terre ; en outre, ils respectent les droits fonciers coutumiers et se font en conformité avec les principes de l'état de droit »⁴⁵. Ces lignes directrices prennent en compte deux problèmes, la reconnaissance du droit coutumier sur les questions foncières et celui de l'égalité des droits, qu'il s'agisse du droit moderne auquel toutes les composantes de la population n'ont pas toujours accès ou du droit coutumier.

Les investissements sur les terres destinées à l'agriculture, l'extraction des ressources naturelles et les infrastructures sont souvent situés dans des couloirs entre des aires protégées existantes ou proposées. Ces couloirs sont également des zones de conservation, à forte biodiversité et où vivent de nombreuses personnes⁴⁶.

En toutes circonstances les citoyens peuvent faire prévaloir l'un des droits pour prouver ou revendiquer leurs droits sur la terre. L'application et la mise en œuvre de ces dispositions engendreront probablement un effet de diminution des conflits créés par le dénie et le refus de reconnaître à certaines catégories d'africains de faire valoir leurs droits coutumiers sur la terre, parce que leur condition sociale ne leur permet d'accéder au droit moderne, lequel nécessite le paiement d'honoraires ou de frais de notaire ou d'avocat. Le respect des

⁴⁴ UNION AFRICAINE, *Rapport du Conseil des Sages de L'Union Africaine ... cit.*, p. 5.

⁴⁵ UA, BAD, CEA, Principe fondamental 1, *Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique*, CUA, Addis Abeba, 2014, p. 6.

⁴⁶ SONKOUÉ M., NGONO R., BOLIN A., *Résoudre les conflits fonciers par le dialogue : leçons aux marges d'une aire protégée du Cameroun*, Holborn, Institut international pour l'environnement et le développement, 2020.

droits coutumiers « signifie reconnaître la légitimité de ces droits, qu'ils soient officiellement immatriculés ou non »⁴⁷. La reconnaissance, du droit coutumier dans la gestion nationale des affaires foncières par les instruments de l'UA, constitue une importante avancée pour la prévention des conflits fonciers notamment ceux- relatifs à l'accès au droit foncier moderne. Les lignes de directrices de l'UA vont plus loin, elles envisagent la possibilité de transmettre les droits coutumiers fonciers, comme dans tout autre système juridique. Elles proposent aux États membres

de créer un environnement propice aux transferts et échanges des droits fonciers, soit formellement à travers des transactions documentées, ou informellement par les arrangements intra familiaux ou communautaires bien réglementés, ce type de flexibilité peut être d'une très grande valeur pour ceux dont les droits fonciers sont précaires et les populations vivant dans des établissements informels⁴⁸.

On peut entrevoir une volonté affirmée de prendre en compte les populations aux droits fonciers précaires ou celles dites défavorisées compte tenu des effets de la pression foncière et du droit foncier moderne, pouvant exclure ces catégories de citoyens de l'accès à la terre.

L'urbanisation, l'industrialisation et les grands projets agricoles sont des menaces d'expropriation pour les populations africaines notamment celles qui peinent à faire valoir leurs droits fonciers. Il est à relever que ces phénomènes sont à l'origine d'une catégorie de conflits. Ainsi, la politique foncière de l'organisation paraît assembler moyens de prévention et de compensation, tout en évitant de créer des inégalités entre citoyens. Dans les cas d'expropriation, « les personnes qui perdent l'accès à la terre ou la propriété des terres, aux ressources et avantages connexes bénéficient de compensations qui sont justes et payées à temps, conformément aux législations nationales existantes et aux instruments internationaux »⁴⁹. Les titulaires de droits doivent être indemnisés de manière adéquate si leurs droits sont affectés ou perdus. Il est important que le dédommagement aille au-delà de la perte de terres pour englober les droits et avantages dont auraient bénéficiés les titulaires de droits en raison de la détention ou utilisation foncière coutumière, individuelle ou collective de ces

⁴⁷ Ibidem, p. 8.

⁴⁸ UA, BAD, CEA, *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*, CEA, Addis Abeba, 2010, p. 18-19.

⁴⁹ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental... cit.*, p. 8..

droits⁵⁰. En incitant les Etats membres à intégrer cette problématique dans les lois nationales, on aurait probablement un impact sur les conflits fonciers liés aux indemnisations. L'inscription des compensations financières au titre des indemnisations dans les lois nationales obligerait toute personne physique ou morale, à l'origine d'une expropriation, à indemniser ceux qui subissent des dommages conformément aux lignes directrices africaines. Lorsque les lois et règlements nationaux et internationaux sont respectés il est possible d'obtenir une diminution des conflits fonciers liés aux expropriations en Afrique. Dans le cas contraire, on peut déduire que les lois n'ont pas été bien en ne prenant pas en compte les causes des conflits fonciers indiquées ci-dessus.

2. Les perspectives d'impact des lignes directrices sur les conflits inhérents aux insuffisances administratives

Les conflits fonciers consécutifs aux insuffisances administratives qui ont été identifiés, sont essentiellement le fait de la mauvaise gouvernance, l'éloignement des centres de décision, l'inefficacité et la corruption. Alors que

les meilleures pratiques indiquent que le transfert de compétences en matière de gestion foncière et la décentralisation de la fourniture des services fonciers au profit des institutions locales de gouvernance foncière, sont d'importance cruciale si l'on veut effectivement mettre en exergue et régler les problèmes d'inefficacité et de corruption⁵¹.

Des systèmes d'administration foncière efficaces et décentralisés sont une condition préalable pour une bonne gouvernance [foncière]⁵². D'ailleurs, « le Conseil des Sages [de l'Union Africaine] exhorte les États à prendre des mesures rapides et efficaces pour améliorer les pratiques de gouvernance des ressources naturelles, en s'appuyant, le cas échéant, sur les initiatives normatives existantes »⁵³. Le partage à temps de toutes les informations sur les initiatives relatives aux ressources naturelles, y compris l'analyse des avantages et des coûts pour les parties prenantes⁵⁴. Les Etats membres peuvent promouvoir la bonne gouvernance à travers l'établissement de systèmes d'administration foncière efficaces et décentralisés. De tels systèmes favorisent des services

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ UA, BAD, CEA, *Cadre et lignes directrices... cit.*, p. 19.

⁵² UA, BAD, CEA, *Principe fondamental... cit.* p. 14.

⁵³ UNION AFRICAINE, *Rapport du Conseil des Sages... cit.*

⁵⁴ Ibidem.

d'administration foncière rapides, accessibles et non discriminatoires. La décentralisation permet également de générer des données précises et à jour au niveau local, en favorisant l'accès de la communauté à l'information, à la transparence et à la participation⁵⁵. En décentralisant la gouvernance foncière, les pouvoirs et l'autorité de décision au niveau des communautés locales on a plus de chance d'assurer que les ressources foncières sont utilisées de manière plus productive et durable⁵⁶. La décentralisation des compétences foncières, à travers des collectivités territoriales autonomes rapproche les autorités des populations et, par ricochet une gestion de proximité des problèmes fonciers. Les lignes directrices proposent la décentralisation pour éviter un éloignement des centres de décision, la proximité des pouvoirs réduit les initiatives personnelles et illégales dans ce domaine et, par ricochet éviterait des conflits qui pourraient en découler. Une décentralisation des compétences foncières reposant sur la gouvernance locale induit une participation active des communautés à la gestion foncière, du domaine public et des affaires locales. Cependant, l'Etat africain a plutôt tendance à conserver la gestion du foncier au niveau central et demeure méfiant à transférer cette compétence aux collectivités territoriales malgré leur proximité avec les populations. En contexte de décentralisation et de bonne gouvernance, les acteurs engagés dans la gestion communiquent en toute transparence et l'information est nécessairement échangée, une telle organisation concourt à l'efficacité du service public foncier local.

Les processus de consultation active et de participation de toutes les parties prenantes, notamment les communautés locales, les femmes et les jeunes par exemple, via des accords de partage des bénéfices et des accords de développement communautaire⁵⁷, sont souhaitables pour une prévention des conflits. Dans ces conditions, « les parties, en particulier les communautés, bénéficient d'information suffisantes et sont consultées pour recueillir leurs points de vue [qui] sont pris en considération »⁵⁸. Analysant les rôles de l'administration foncière dans le contexte africain, trois principes semblent caractériser l'administration foncière : la souveraineté en terme des doctrines de la territorialité de l'État ; l'interdépendance entre le domaine de la propriété

⁵⁵ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental... cit.*, p. 12

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ UNION AFRICAINE, *Rapport du Conseil des Sages... cit.*, p. 22.

⁵⁸ UA, BAD, CEA, , *Cadre et lignes directrices...cit.* p. 15.

privée et le domaine étatique ; et enfin le principe de gouvernance des ressources qui traite de l'amélioration des meilleures pratiques en matière de consommation, gestion, préservation et transmission des ressources foncières entre les générations⁵⁹. Ceci sous-entend une

consultation des parties prenantes, la participation et le partage des responsabilités, entre les responsables et les citoyens sont des éléments essentiels à l'amélioration de la gouvernance du foncier. La bonne gouvernance foncière requiert également des institutions administratives solides pouvant garantir une résolution efficace et transparente des conflits. La société civile et bien d'autres groupes ont un rôle important à jouer dans la promotion de la participation communautaire⁶⁰.

Par ailleurs, l'expérience a prouvé que là où de telles institutions sont décentralisées, facilitant ainsi la dévolution du pouvoir de prise de décisions et de l'autorité aux communautés locales et autres acteurs, les ressources foncières ont plus de chance d'être utilisées de manière plus productive et d'être mieux préservées⁶¹. Les meilleures pratiques émergentes indiquent l'élaboration de bonnes politiques foncières nécessite que les intérêts et les rôles de tous les acteurs du secteur foncier et en particulier, les institutions traditionnelles, les utilisateurs de terres et les organisations de la société civile, soient d'abord clarifiés et pris en compte, avant que le processus ne soit lancé⁶². Afin de contrecarrer le rôle écrasant de l'Etat dans la détermination des conditions d'accès, de maîtrise et d'administration des ressources foncières, quel que soit le type de tenure sous laquelle la terre est détenue ou appropriée⁶³. Pour une administration foncière efficace par opposition à l'inefficacité dont les organes en charge des questions foncières sont qualifiés, « les Etats membres établissent et maintiennent un cadre législatif et des dispositifs institutionnels pour régir et protéger les droits des acteurs concernés »⁶⁴.

Les Etats membres doivent par conséquent veiller à ce que des dispositions juridiques, et institutionnelles relatives à la terre soient fonctionnelles et

⁵⁹ LAWALI S., MORMONT M., YAMBA B., « Gouvernance et stratégies locales de sécurisation foncière : étude de cas de la commune rurale de Tchadoua au Niger », *Revue Vertigo*, Vol.14, n°1, 2014, p. 6.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ UA, BAD, CEA, , *Cadre et lignes directrices ... cit.* p. 25.

⁶² Ibidem, p. 31.

⁶³ UA, BAD, CEA, , *Cadre et lignes directrices ... cit.* p. 25.

⁶⁴ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental.. cit.* p. 9.

accessibles au niveau local. Tout cela exige que les gouvernements et autorités locales examinent la possibilité de renforcement de leur propre capacité⁶⁵. En outre, « les pratiques de corruption contribuent largement aux effets observables y compris les transformations des terres de régime coutumier en terre à usage commercial »⁶⁶. Des mesures doivent être prises et appliquées pour que la corruption soit un délit passible de sanction. La corruption peut également être évitée en s'assurant que les décisions sont prises conformément aux procédures en vigueur⁶⁷. A cet effet, les lignes directrices de l'UA s'attaquent aux racines de la corruption, car elle est aussi à l'origine de certains conflits, comme par exemple lorsque le représentant de l'Etat prend une décision erronée sur une question foncière, les instruments de l'UA proposent des sanctions proportionnelles et appropriées dans ces circonstances.

Les questions de transparence, de participation de toutes les parties prenantes, de la responsabilisation, du partage équitable des avantages, et de régularité des procédures de conversation foncière sont également nécessaires pour améliorer l'acceptabilité au sein des communautés et réduire les tensions connexes⁶⁸.

3. Les lignes directrices et la prévention des conflits consécutifs aux activités économiques

De nombreux conflits naissent de l'activité économique des populations comme l'agriculture et l'élevage. « La pomme de discorde entre les communautés et la compagnie réside en partie sur le droit d'occupation cédé aux entreprises et projets sur des terres relevant de la propriété coutumière des populations rurales au sein de ce territoire. Ces terres ont été cédées par concession »⁶⁹. Le rôle de la marchandisation de la terre, maintenant à peu près générale en Afrique, dans les conflits violents que connaît le continent est une question en quelque sorte surplombante au regard des éléments précédents⁷⁰. Pour prévenir et résoudre les conflits de cette catégorie l'UA a pris en considération ces conflits dans ses lignes directrices sur les politiques foncières. « Le foncier

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental... cit.* p. 10.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental... cit.*, p. 14.

⁶⁹ SONKOUÉ M., NGONO R., BOLIN A., *op. cit.*, p. 19.

⁷⁰ CHAUVEAU J.-P., GRAJALES J.L., *loc. cit.*, p. 19.

est important pour toutes les formes de production agricole, y compris les céréales, les produits horticoles, l'élevage, la pêche et la chasse »⁷¹. Une amélioration souhaitable consiste à ce que les systèmes de propriété en vertu desquels la terre est détenue et utilisée soit clarifiée dans le cadre des diverses formes d'agriculture et en ce qui concerne les différents acteurs intervenants dans le secteur⁷². Ceci est important pour les exploitants ruraux, en particulier les femmes qui produisent l'essentiel des cultures vivrières et dont l'accès à la terre repose sur des systèmes fonciers autonomes, mais également pour des investisseurs étrangers et locaux, dont certains cherchent à créer des exploitations agricoles à grande échelle⁷³. Compte tenu de la conflictualité autour activités agricoles, selon l'UA « il est urgent que les Etats membres promeuvent la planification inclusive de l'aménagement foncier aux niveaux local et national, afin de répondre de manière équitable et durable aux multiples sollicitations de leurs ressources foncières »⁷⁴.

Cette organisation inclusive de l'espace agricole a le mérite d'impliquer toutes les parties prenantes et, de réduire les risques de conflits qui à la suite d'occupations illégales ou non autorisées des lieux ou d'exploitations agricoles appartenant à un tiers personne ou famille. Pour l'UA, le renforcement de la prévention des conflits fonciers exige que les Etats membres « promeuvent la protection des droits fonciers locaux, en s'attaquant aux déséquilibres des rapports de forces et de capacités »⁷⁵. Ils doivent prioriser le soutien aux petits exploitants agricoles, aux éleveurs, aux peuples forestiers et aux communautés de pêcheurs lesquels peuvent comporter des combinaisons de différents systèmes de production, de cultures et de marchés cibles⁷⁶. A propos des investissements locaux et étrangers, ceux-ci sont souvent à l'origine des nombreux conflits, compte tenu de leur diversité. Pour prévenir et mieux réguler les conflits qui en découlent, les directives de l'UA ont considéré plusieurs mesures. A propos de l'extraction des ressources minières, « plusieurs sociétés multinationales spécialisées [dans les domaines] sont par conséquent,

⁷¹ UA, BAD, CEA, *Cadre et lignes directrices... cit.* p. 18.

⁷² Ibidem, p. 19.

⁷³ UA, BAD, CEA, *Cadre et lignes directrices... cit.*, p. 19.

⁷⁴ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental... cit.* p. 13.

⁷⁵ Ibidem, p. 12.

⁷⁶ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental... cit.* p. 12.

attirées vers l'Afrique à cette fin »⁷⁷. Dans plusieurs pays africains, l'absence de concrétisation des avantages directs attendus créent des tensions entre les communautés locales et les sociétés minières. La question d'indemnisation des terres perdues, de réinstallation des populations déplacées, de réparation pour dommages environnementaux et de partages de revenus découlant des opérations minières doivent être prises en charges dans les réformes foncières⁷⁸.

Si ces problématiques, à l'origine des conflits entre les différents acteurs, sont inclus dans les lois nationales, il n'est pas impossible de voir une diminution de ce type de conflits dans les Etats membres de l'UA. En matière énergétique,

l'essentiel de cette activité est géré par des investisseurs étrangers et est orienté vers l'exportation plutôt que vers le marché local. Le développement énergétique implique souvent le déplacement des établissements humains afin de créer des zones tampons, ce qui aboutit à d'importantes pertes de terres et des bouleversements sociaux au sein des communautés agricoles⁷⁹.

Ce sont là des questions auxquelles l'élaboration des politiques foncières doit faire face de façon adéquate⁸⁰. Elles devraient notamment prendre en compte les effets des néfastes des investissements, en exigeant aux investisseurs une indemnisation à la hauteur des dommages causés aux communautés locales.

Ces développements ont la potentialité d'atténuer certains conflits découlant des contestations foncières et les autres utilisations sociales et économiques de la terre. Ils requièrent également des investissements considérables en faveur des communautés locales afin de favoriser une participation significative et mutuellement bénéfique de ces dernières⁸¹.

Les instruments de l'UA paraissent s'inscrire dans une perspective de résolution résiliente des causes et des effets des conflits fonciers, spécifiquement ceux consécutifs aux investissements locaux et étrangers. En énonçant une vision et une approche orientée sur les plaintes des populations africaines souvent spoliées par les investisseurs locaux et étrangers, les instruments de l'UA s'attaquent directement aux racines des conflits fonciers en Afrique. D'ailleurs,

⁷⁷ UA, BAD, CEA, , *Cadre et lignes directrices... cit* p. 20.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ UA, BAD, CEA, , *Cadre et lignes directrices... cit*, p. 20.

⁸⁰ UA, BAD, CEA, , *Cadre et lignes directrices... cit*, p. 21.

⁸¹ Ibidem.

ils précisent que « la politique foncière doit faire face à ces problèmes afin de trouver le juste équilibre entre l'investissement industriel et les exigences de santé et de sécurité humaine ainsi que de protection de l'environnement »⁸². L'organisation panafricaine laisse entrevoir que l'UA est résolument engagée dans l'endiguement des conflits fonciers en Afrique en encadrant des principes gouvernant les politiques foncières dans les Etats membres.

4. L'approche de prévention des conflits consécutifs aux facteurs sociaux et environnementaux

Les conflits de cette nature sont aussi bien complexes que multiples et, ceux opposant les autochtones et les populations migrantes pour le contrôle des terres et les ressources y relatives sont très fréquents. Les instruments fonciers de l'UA ne traitent pas spécifiquement de ce type de conflits, mais ils appellent les Etats membres au respect des droits fondamentaux de l'homme. « Les droits humains sont interdépendants et tous les droits de l'homme peuvent être en jeu, les droits en cause incluent le droit d'accès aux terres, à l'eau et aux ressources naturelles, le droit à l'alimentation et à un niveau de vie suffisant »⁸³. Ces dispositions énoncent la pensée de l'UA sur la question de la garantie des droits d'accès à la terre, lesquels sont considérés comme fondamentaux et inhérents à la qualité d'être humain. L'organisation exhorte ses Etats membres à considérer l'accès à la terre et aux ressources qu'elle procure comme essentiel à la dignité de l'homme. Ces droits ne sont pas limitatifs à une qualité particulière d'hommes, au contraire ils sont extensibles et sont applicables à tous même aux migrants. Le premier facteur explicatif des conflits fonciers relève de l'impact de l'essor démographique sur les terres disponibles. Du fait des migrations, la hausse de la population a entraîné des pressions fortes sur les terres disponibles⁸⁴.

Le migrant à qui une portion de terre est cédée n'est pas souvent accompagné par son tuteur sur la parcelle qu'il a sollicité ou acheté alors qu'il n'existe ni limite physique entre les exploitations agricoles ni de cadastre pouvant servir de plan topographique pour fixer les limites d'une parcelle. Une simple bande

⁸² UA, BAD, CEA, , *Cadre et lignes directrices...* cit p. 21.

⁸³ UA, BAD, CEA, *Principe fondamental...* cit., p. 7.

⁸⁴ TANO ASSI M., « Conflits fonciers et stratégies de sécurisation foncière au Sud-ouest ivoirien », in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 89e année, 2012-3. Terres et tensions en Afrique, p. 491.

de terre, un arbre ou une rivière permet de délimiter les parcelles. Bien qu'elle soit moins précise, le manœuvre doit étendre son exploitation jusqu'à la limite fixée⁸⁵. Pour une meilleure prise en compte de la résolution des conflits résultants des mouvements des populations, il faudrait se référer à d'autres instruments comme la position africaine commune et le cadre politique sur les migrations et le développement en Afrique. La position commune affirme que « les migrations internes et le processus d'urbanisation qui l'accompagne sont parfois liés à une dégradation de l'environnement ou à des catastrophes naturelles qui obligent les paysans et la population rurale à abandonner leurs terres »⁸⁶. Ces déplacements en nombre étant souvent liés à un conflit, ils en sont une conséquence mais aussi une cause potentielle- les problématiques posées par les mouvements doivent nécessairement considérées et résolues dans le cadre plus large des efforts politiques et institutionnels entrepris aux niveaux national et régional pour la prévention et la gestion des conflits⁸⁷.

Une approche globale et équilibrée de la migration s'impose compte tenu des réalités et des tendances en matière de migration, et le lien entre migration et d'autres questions économiques, sociales, politiques et humanitaires clés⁸⁸. La sauvegarde des droits des migrants passe par une application effective des normes prévues dans les instruments des droits de l'homme de portée générale ainsi que la ratification et la mise en œuvre des instruments portant spécifiquement sur le traitement des migrants⁸⁹. Garantir une protection efficace des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement des migrants est une composante fondamentale de tout système de gestion globale et équilibrée de la migration⁹⁰. Il est de ce fait plus qu'important de « reconnaître l'utilité des mesures de lutte contre le racisme et la nécessité de veiller au respect de la dignité et à la protection des droits auxquels les [migrants] peuvent prétendre en vertu du droit international applicable, notamment du droit à un traitement équitable fondé sur le principe

⁸⁵ Ibidem, p. 492.

⁸⁶ UNION AFRICAINE, *Position africaine commune sur la migration et le développement*, CUA, Alger, 2006, p. 9.

⁸⁷ Ibidem, p. 7.

⁸⁸ UNION AFRICAINE, *Position africaine commune sur la migration... cit.*, p. 1.

⁸⁹ Ibidem, p. 7.

⁹⁰ UNION AFRICAINE, *Position africaine commune sur la migration... cit.*, p. 7.

de non-discrimination »⁹¹. Le point essentiel dans la référence des instruments de l'UA aux droits de l'homme renvoie à la volonté des Etats membres de l'organisation panafricaine à prévenir les conflits fonciers provoqués par les migrants en s'appuyant sur les textes internationaux et continentaux consacrés à la protection des droits de l'homme. En garantissant l'accès à la terre à tout à africain, quel que soit sa situation et le lieu où il se trouve représente une importante ambition pour l'UA pour la prévention des conflits.

Les problèmes fonciers sont à l'origine d'une multitude de conflits, notamment ceux consécutifs aux limites des lois foncières. Un droit foncier limité peut déboucher par ricochet sur des conflits fonciers causés par les limites administratives, particulièrement lorsque les détenteurs de l'autorité de l'Etat font une interprétation équivoque des lois. L'autre catégorie, de conflits fonciers, est relative aux activités économiques. On note aussi que l'impact, de l'action humaine sur l'environnement, est aussi source de conflits fonciers. Pour prévenir les conflits fonciers et instituer une bonne gouvernance foncière, l'Union Africaine a adopté les cadres, principes et lignes directrices sur le foncier. Les objectifs de ces instruments aspirent à une prévention résiliente des conflits, au regard leur alignement aux causes des conflits, notamment ceux consécutifs aux limites du droit foncier. En plus de cette catégorie de conflits, d'autres éclatent à cause de l'inefficacité des institutions et des détenteurs de l'autorité publique, particulièrement l'impartialité des représentants de l'Etat. Par enchaînement surgissent des conflits consécutifs à l'insuffisance des textes et des moyens administratifs comme par exemple l'éloignement des autorités. Les instruments de l'UA prennent ainsi en compte les conflits consécutifs aux limites administratives. L'activité économique, particulièrement celle liée à l'activité humaine en zone rurale, ou aux investissements locaux et étrangers sont facteurs de conflits. Dans sa démarche de prévention des conflits, les instruments de l'UA sont également orientés sur les causes de ce type de conflits. En outre, les phénomènes sociaux, comme les déplacements des populations et les problèmes environnementaux sont aussi source de conflictualité et, l'on devra définir l'action de l'organisation panafricaine pour prévenir les conflits de cette nature. La problématique d'un meilleur contrôle des ressources foncières en Afrique se pose toujours malgré les efforts de l'UA. Les lignes directrices paraissent servir d'autres intérêts qui ne sont pas

⁹¹ UNION AFRICAINE, *Position africaine commune sur la migration... cit.*, p. 14.

nécessairement ceux des populations, pour cette raison il faut une meilleure régulation de la gestion des questions foncières en Afrique compte tenu d'une mondialisation de l'acquisition des terres en Afrique.

Dans cette perspective il n'est pas exclu que le continent se dote d'un instrument juridique plus contraignant comme par exemple une Charte africaine de la gouvernance foncière, un instrument cette nature contribuerait à une meilleure gouvernance foncière. Dans cette perspective, la nouvelle gouvernance foncière serait participative, inclusive et efficace, elle permettrait d'instituer systématiquement une décentralisation de la gestion de la terre, elle est fortement recommandée dans le cadre global des réformes et nouvelles politiques foncières. De même que le renforcement de la question de l'égalité des sexes dans les politiques foncières en Afrique, les femmes sont encore victimes de nombreuses inégalités en matière d'accès à la terre. Les terres africaines ne cessent d'attirer des investisseurs étrangers et, ceux-ci sont aidés dans cette démarche par les institutions financières internationales. Ce mouvement d'acquisition massive des terres organisé en dehors de l'Afrique laisse croire à une planification d'achat des terres en Afrique par des acteurs extra continentaux. Cette expansion pour le contrôle des terres africaines est facilitée par des instruments juridiques non-contraignants qui ne protègent pas les africains. Ces acquisitions des terres africaines se fait parfois dans un contexte de violation des droits humains faisant du respect des droits fondamentaux un enjeu pour la gouvernance foncière en Afrique.

IV. CONCLUSION

Les problèmes fonciers sont à l'origine d'une multitude de conflits, notamment ceux consécutifs aux limites des lois foncières. Un droit foncier limité peut déboucher par ricochet sur des conflits fonciers causés par les limites administratives, particulièrement lorsque les détenteurs de l'autorité de l'Etat font une interprétation équivoque des lois. L'autre catégorie, de conflits fonciers, est relative aux activités économiques. On note aussi que l'impact, de l'action humaine sur l'environnement, est aussi source de conflits fonciers. Pour prévenir les conflits fonciers et instituer une bonne gouvernance foncière, l'Union Africaine a adopté les cadres, principes et lignes directrices sur le foncier. Les objectifs de ces instruments aspirent à une prévention résiliente des conflits, au regard leur alignement aux causes des conflits, notamment ceux

consécutifs aux limites du droit foncier. En plus de cette catégorie de conflits, d'autres éclatent à cause de l'inefficacité des institutions et des détenteurs de l'autorité publique, particulièrement l'impartialité des représentants de l'Etat. Par enchaînement surgissent des conflits consécutifs à l'insuffisance des textes et des moyens administratifs comme par exemple l'éloignement des autorités. Les instruments de l'UA prennent ainsi en compte les conflits consécutifs aux limites administratives. L'activité économique, particulièrement celle liée à l'activité humaine en zone rurale, ou aux investissements locaux et étrangers sont facteurs de conflits. Dans sa démarche de prévention des conflits, les instruments de l'UA sont également orientés sur les causes de ce type de conflits. En outre, les phénomènes sociaux, comme les déplacements des populations et les problèmes environnementaux sont aussi source de conflictualité et, l'on devra définir l'action de l'organisation panafricaine pour prévenir les conflits de cette nature. La problématique d'un meilleur contrôle des ressources foncières en Afrique se pose toujours malgré les efforts de l'UA. Les lignes directrices paraissent servir d'autres intérêts qui ne sont pas nécessairement ceux des populations, pour cette raison il faut une meilleure régulation de la gestion des questions foncières en Afrique compte tenu d'une mondialisation de l'acquisition des terres en Afrique. Dans cette perspective il n'est pas exclu que le continent se dote d'un instrument juridique plus contraignant comme par exemple une Charte africaine de la gouvernance foncière, un instrument de cette nature contribuerait à une meilleure gouvernance foncière. Dans cette perspective, la nouvelle gouvernance foncière serait participative, inclusive et efficace, elle permettrait d'instituer systématiquement une décentralisation de la gestion de la terre, elle est fortement recommandée dans le cadre global des réformes et nouvelles politiques foncières. De même que le renforcement de la question de l'égalité des sexes dans les politiques foncières en Afrique, les femmes sont encore victimes de nombreuses inégalités en matière d'accès à la terre. Les terres africaines ne cessent d'attirer des investisseurs étrangers et, ceux-ci sont aidés dans cette démarche par les institutions financières internationales. Ce mouvement d'acquisition massive des terres organisé en dehors de l'Afrique laisse croire à une planification d'achat des terres en Afrique par des acteurs extra continentaux. Cette expansion pour le contrôle des terres africaines est facilitée par des instruments juridiques non-contraignants qui ne protègent pas les africains. Ces acquisitions des terres africaines se fait

parfois dans un contexte de violation des droits humains faisant du respect des droits fondamentaux un enjeu pour la gouvernance foncière en Afrique. Aussi, la gestion du foncier en Afrique est confrontée à la problématique de l'inclusion de la société civile, de la population et d'autres acteurs engagés dans la gouvernance foncière en Afrique.

BIBLIOGRAPHIE

- CABANIS A., CROUZATIER J.-M., RUXANDRA I., SOPPELZA J., *Méthodologie de la recherche en relations internationales*, Napoca, Idea Design et Print Editura Cluj, 2010, p- 164.
- CHAUVEAU J.-P., GRAJALES J. L., « Introduction : foncier et violences politiques en Afrique : Pour une approche continuiste et processuelle », in *Revue internationale des études du développement*, vol.3, n°243, pp. 7-35.
- DURAND-LASSERVE A., LEROY E., *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, A savoir, Paris, 2012, p. 158.
- HOUDEINGAR D., « Les conflits d'usage entre principe de coexistence et principe de responsabilité. L'accès à la terre et ses usages : variations internationales », *Access to land and its use : Differing international approaches*, Juin 2009, Nantes, p. 13.
- KLOTZ A., LYBCH C., « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », in *Critique internationale*, vol.2, n°2, 1999, pp. 51-62.
- LAWALI S., MORMONT M., YAMBA B., « Gouvernance et stratégies locales de sécurisation foncière : étude de cas de la commune rurale de Tchadoua au Niger », in *Revue Vertigo*, vol.14, n°1, p. 37.
- MACHOZI C., BORVE J., LONZAMA J. C., KAHIGWA-BABY J., TOBIE A., *Guide pratique de résolution et de prévention des conflits fonciers*, International Alert, London, 2011, p. 36.
- MFOUMOU J., « Les conflits liés à la terre en Afrique centrale et occidentale », *Afrique gouvernance*, 2002, p. 10.
- MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2008.
- NAKOULMA AROUNA G., « Typologie des conflits fonciers en milieu rural au Burkina Faso », *Nodus Sciendi*, Vol.5, mars-avril 2014, p. 22.
- NZE BEKALE L., « L'Union Africaine et la problématique du terrorisme. Aspects d'une politique publique continentale », *Revue performances*, n°8, IUSO, décembre 2018, pp. 377-397.

PETTTEVILLE F, SMITH A., « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue Française de Science Politique*, 2006/3, pp. 357-366.

SONKOUÉ M., NGONO R., BOLIN A., *Résoudre les conflits fonciers par le dialogue : leçons aux marges d'une aire protégée du Cameroun*, Holborn, Institut international pour l'environnement et le développement, 2020, p. 40.

TANO ASSI M., « Conflits fonciers et stratégies de sécurisation foncière au Sud-ouest ivoirien », in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 89e année, 2012-3, Terres et tensions en Afrique, pp. 486-498.