

Article 2 :

**Processus d'amélioration de la gouvernance foncière au Gabon
et impact des actions entreprises**

Noël OVONO EDZANG

Enseignant-Chercheur, Département de Géographie
Laboratoire CERGEP, Université Omar BONGO (UOB)
Email : noel_ovono@yahoo.fr

RESUME :

La gouvernance foncière correspond à la façon dont l'accès aux ressources naturelles et leur contrôle sont gérés dans une société donnée. Elle se réfère à la fois aux organisations et aux règles et procédures qui régulent les droits fonciers. On peut considérer la gouvernance foncière comme responsable lorsqu'elle est juste et équitable et vise à apporter un bénéfice maximal à la majorité, tout en minimisant les effets négatifs sur les individus ou les groupes, sans perdre de vue le principe de durabilité. La présente communication porte sur le processus d'amélioration de la gouvernance au Gabon. Elle est subdivisée en quatre aspects à savoir le processus d'amélioration de la gouvernance foncière avec notamment les réformes entreprises par le gouvernement à savoir la création de l'ANUTTC et la mise en œuvre des Directives volontaires. Le second aspect a trait à l'impact du processus actuel d'amélioration de la gouvernance foncière avec comme éléments déterminants, l'élaboration du Plan National d'Affectation des Terres (PNAT), la mise en œuvre du Programme GRAINE et celle du Projet de Développement Agricole et Rural. Le troisième aspect sera constitué des leçons apprises et/ou des insuffisances observées notamment, l'absence d'un cadre de concertation des parties prenantes ainsi qu'un cadre de coordination des actions que celles-ci mènent en matière foncière et l'insuffisance de capacitation des différents acteurs ainsi que des différentes institutions ayant en charge le foncier. Le dernier aspect porte sur l'analyse prospective et la fixation d'objectifs sur la gouvernance foncière au Gabon.

Mots clés : Gouvernance foncière – Macrocéphalie urbaine – Libreville – Gabon – Réforme foncière – Gouvernance foncière

ABSTRACT :

Land governance is how access to and control over natural resources is managed in a given society. It refers to both organizations and the rules and procedures that regulate land rights. Land governance can be considered responsible when it is fair and equitable and aims to provide maximum benefit to the majority, while minimizing the negative effects on individuals or groups, without losing sight of the principle of sustainability. This paper focuses on the process of improving governance in Gabon. It is subdivided into four aspects, namely the process of improving land governance in Gabon, notably with the reforms undertaken by the government, namely the creation of the ANUTTC and the implementation of the Voluntary Guidelines. The second aspect relates to the impact of the current process of improvement of the land governance with as determining elements, the development of the National Land Use Plan (PNAT), the implementation of the GRAINE Program and that of the Project. Agricultural and Rural Development. The third aspect will be made up of the lessons learned and / or the shortcomings observed in particular, the absence of a framework for stakeholder consultation as well as a coordination framework for their actions in land issues and the insufficiency of capacitation of the various actors as well as the various institutions in charge of the land. The last aspect concerns the prospective analysis and the setting of objectives on land governance in Gabon.

Keywords : Land governance - Urban macrocephaly - Libreville - Gabon - Land reform - Land governance

INTRODUCTION

Au Gabon, la question foncière ne trouve pas une solution fédératrice du fait entre autres, du dualisme juridique persistant entre les espaces régis par le droit écrit et les autres droits, entre les acteurs qui peuvent bénéficier d'une reconnaissance légale de leurs droits et ceux qui en sont exclus. Par ailleurs, le pays connaît une série d'intervenants institutionnels en matière foncière mais les dispositions légales et réglementaires ne définissent pas clairement leurs attributions respectives afin d'éviter des interférences, permettre un échange d'informations et l'optimisation des résultats des interventions. A ces insuffisances s'ajoute l'absence d'un fichier central du foncier qui devrait normalement permettre d'avoir la situation de l'occupation du sol sur toute l'étendue du territoire.

La coexistence d'une part, du droit foncier moderne et du droit foncier coutumier et l'existence d'autre part, de la multiplicité des institutions compétentes complexifient la gouvernance foncière au point de constituer des contraintes entravant la gestion des espaces et partant, la pratique de l'agriculture familiale sécurisée. En outre, l'absence d'un fichier central du foncier contribue à ce que l'acquisition d'une parcelle de terrain demeure une grande difficulté pour nombre de Gabonais. Dans ce contexte, il semble que l'uniformisation des droits fonciers au nom de leur « rationalisation » peut non seulement conduire à la marginalisation et à l'exclusion des groupes les plus vulnérables constitués par les minorités sociales et ethniques, les femmes, les jeunes et les personnes âgées mais aussi, menacer significativement la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations.

Face à un régime foncier qui n'apporte pas de réponses adéquates aux nouveaux enjeux liés à la gouvernance des espaces et à la souveraineté alimentaire du pays, le gouvernement gabonais a initié depuis décembre 2011, avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers, un ensemble d'actions en faveur d'une gouvernance foncière responsable. Les initiatives entamées devraient logiquement contribuer non seulement à une meilleure répartition des espaces entre les différents secteurs identifiés comme moteurs de croissance nécessaires à la mise en œuvre du Plan de Relance de l'Economie (PRE), mais aussi faciliter l'accès aux terres et la sécurisation des espaces occupés par les populations vulnérables qui en sont tributaires, pour satisfaire leurs besoins en termes d'agriculture, de pêche, de chasse, de cueillette, de ramassage...

1. Processus actuel d'amélioration de la gouvernance foncière

Dans le cadre des réformes entamées par le gouvernement gabonais, plusieurs actions ont été entreprises et d'autres sont en cours d'exécution.

1.1.Création de l'Agence Nationale de l'Urbanisme, des Travaux Topographiques et du Cadastre

L'Agence Nationale de l'Urbanisme, des Travaux Topographiques et du Cadastre (ANUTTC) a été créée par décret n°1500/PR/MHUEDD du 29 décembre 2011, modifié par le décret n°0702/PR/MPITPTHTAT du 17 juillet 2013. C'est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et de gestion financière, est par excellence l'instrument d'exécution de la politique publique de l'Etat en matière foncière dont les missions sont : élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols ; aménagement des espaces constructibles ;

contrôle de la régularité des occupations foncières ; examen des dossiers de permis de construire ; examen des dossiers de permis de démolir ; délivrance de permis de lotir ; protection des zones réservées ; constitution du parcellaire cadastral et instruction des dossiers d'attribution ; instruction des dossiers de création de titres fonciers ; détermination des bases de taxation du foncier bâti et non bâti ; établissement des actes de cession et location des terrains domaniaux.

Il est à noter que la création de l'ANUTTC s'inscrit dans le cadre de la réforme foncière voulue par le Président de la République et contenue dans les actions déclinées dans le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE). Face à la multiplicité des institutions en charge du foncier, le but visé par cette création est d'offrir à l'usager du foncier un interlocuteur unique auprès duquel la demande d'attribution de terrain est déposée et auprès duquel le titre foncier est retiré (Guichet unique administratif).

Il est à noter que l'ANUTTC voulait trouver au plus vite une stratégie capable d'accélérer le processus de traitement des dossiers en se dotant d'un logiciel pour dynamiser son travail. En effet, le logiciel *Gargantua*, fourni par la société française SIATEL, serait une réponse à la volonté du gouvernement de mettre en place un guichet unique regroupant toutes les administrations qui interviennent dans le processus de régularisation foncière. *Gargantua* permettrait une meilleure numérisation des dossiers des requérants pour une meilleure conservation et une facilité de consultation, grâce à la forte capacité de son serveur.

Sur un autre plan, le *Rapport National Habitat III Gabon, du 02 Novembre 2015*, met en évidence les difficultés de l'ANUTTC concernant l'adoption des mesures visant à garantir la planification, l'aménagement urbain pérenne et l'amélioration de la gestion des terrains urbains. Il a été noté que l'Agence présente des faiblesses d'ordre organisationnel et opérationnel qui obèrent sa capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés.

1.2.Mise en œuvre des Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

Les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ont été négociées par les gouvernements avec la participation au plus haut niveau de la société civile et du secteur privé. Il s'agit respectivement du premier document international sur le foncier, un cadre normatif pour améliorer la gouvernance foncière et un consensus sur des pratiques existantes. Par ailleurs, elles sont mises en œuvre dans un contexte national et de nature non-contraignante. Elles se concentrent sur les terres, les pêches et les forêts et indiquent comment les gens ont accès aux ressources naturelles.

Globalement, les Directives Volontaires poursuivent deux (2) objectifs. Il s'agit d'une part, d'améliorer la gouvernance des régimes fonciers, pour le bénéfice de tous, avec un accent particulier sur les populations vulnérables et marginalisées et d'autre part, de contribuer à la sécurité alimentaire, au développement durable et à la gestion de l'environnement. En d'autres termes, les Directives Volontaires véhiculent des bonnes pratiques qui contribuent au renforcement de la transparence des systèmes fonciers, à la protection des droits fonciers légitimes et à l'amélioration des cadres politiques, juridiques et institutionnels. Leur mise en

œuvre comprend deux phases à savoir : la vulgarisation des Directives Volontaires et l'opérationnalisation des Directives Volontaires. Il est important de signaler ici que les activités de vulgarisation et d'opérationnalisation des Directives Volontaires ont été entièrement financées par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) suite aux requêtes formulées les pays bénéficiaires.

1.2.1. La vulgarisation des Directives Volontaires

La vulgarisation des Directives Volontaires a débuté avec la tenue à Libreville, du 14 au 16 janvier 2015, de l'atelier national de sensibilisation et de formation sur les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers au Gabon. Ledit atelier sollicité par le gouvernement gabonais est la mise en œuvre de l'une des recommandations formulées lors de l'atelier technique Afrique francophone de décembre 2012 à Yaoundé (Cameroun). Le cadre de travail offert par cette rencontre avait permis à l'ensemble des parties prenantes de comprendre respectivement : les raisons ayant conduit à l'élaboration des Directives Volontaires ; le processus d'élaboration des Directives Volontaires ; les objectifs et les principes véhiculés ; les utilisateurs potentiels des Directives Volontaires ; la méthodologie à utiliser pour mettre les Directives Volontaires en œuvre. Parallèlement, les exposés portant sur la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts avaient été faits.

L'atelier national de Libreville ne pouvait pas permettre de sensibiliser et de former la majorité des acteurs utilisant le foncier comme moyen de création de la richesse. Il fallait donc passer à la vulgarisation des Directives Volontaires au niveau de la base. C'est ainsi que quatre (4) ateliers interprovinciaux ont été tenus respectivement à Oyem, Ntoum, Lambaréné et Franceville. Un atelier thématique médias a été également organisé à Libreville au profit des Journalistes. Dans le souci de partager les informations et les expériences en matière de gouvernance foncière avec les autres pays d'Afrique Centrale, un atelier Sous Régional a été tenu à Lambaréné au Gabon, du 08 au 10 Novembre 2017. Ledit atelier avait réuni près de quatre-vingt (80) participants provenant du Cameroun, du Congo Brazzaville, de la République Démocratique du Congo, de la Guinée Equatoriale, du Tchad, de la République Centrafricaine, de Sao Tomé et Principe, du Gabon, du Ghana, de Rome et du Rwanda.

Lors de la tenue de chacun de ces ateliers, plusieurs exemplaires et autres guides techniques portant sur les Directives Volontaires ont été distribués aux participants. Par ailleurs et chaque fois pour dégager ses forces et faiblesses, la gouvernance foncière nationale a été évaluée sous l'angle des Directives Volontaires et des recommandations d'amélioration ont été formulées.

1.2.2. L'opérationnalisation des Directives Volontaires

Les Directives Volontaires ayant été suffisamment vulgarisées au niveau national, il fallait passer à la deuxième phase de leur mise en œuvre. L'opérationnalisation des Directives Volontaires au Gabon se fait aussi avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) en réponse à une requête du Gouvernement. Les activités menées en droite ligne avec le Cadre de Programmation Pays (CPP) ont été financées au moyen d'un projet de Coopération Technique Sous Régional.

Avec la contribution des Consultants Nationaux, Experts Juristes, Sociologues et Géographes, le projet a permis entre autres de : recenser les textes législatifs et réglementaires encadrant le foncier ; mettre à jour et adapter au contexte du Gabon, la matrice d'évaluation de la législation nationale par rapport aux Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts ; analyser la législation foncière existante à travers la matrice d'évaluation des Directives Volontaires ; analyser sous l'angle sociologique, les politiques foncières et les dispositions légales et réglementaires en prenant en compte les populations les plus vulnérables et l'existence des droits et pratiques coutumiers ; déterminer les pratiques et modes de gestion des droits fonciers coutumiers au niveau des groupes ethnolinguistiques ; collecter les données concernant l'occupation des terres par les forêts, les parcs nationaux, les mines, les hydrocarbures, les pêches et l'agriculture ; analyser la disponibilité des terres agricoles dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ; déterminer les insuffisances liées à la disponibilité des terres agricoles et proposer en établissant les liens avec les Directives Volontaires, les recommandations de réforme visant à pallier les insuffisances identifiées.

Le processus d'opérationnalisation des Directives Volontaires a été matérialisé par la production d'un rapport d'analyse sectorielle du cadre légal relatif au foncier gabonais. Ledit rapport a été présenté, amendé et validé au cours d'un atelier national tenu à Libreville du 24 au 26 octobre 2018. Cette rencontre a permis à la soixantaine des participants qui y ont pris part, d'examiner les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités qui entourent la possibilité de proposer une loi-cadre devant régir le foncier gabonais. C'est là, une des principales recommandations.

2. Impact du processus actuel d'amélioration de la gouvernance foncière

Les initiatives entreprises par le gouvernement avec l'appui de ses partenaires, se caractérisent par des fortunes diverses. Elles se concrétisent entre autres par, la mise en œuvre d'un grand nombre de politiques et programmes et la tenue de plusieurs rencontres importantes au niveau national. Au nombre des actions figurent notamment : l'élaboration du Plan National d'Affectation des Terres ; la mise en œuvre du projet Gabonaise des Réalisations Agricoles et des Initiatives des Nationaux Engagés ; la tenue du symposium visant la création d'un Fonds National de Développement Agricole ; la mise en œuvre du Projet de Développement Agricole et Rural ; la tenue des assises sur la redynamisation de l'agriculture.

2.1.Elaboration du Plan National d'Affectation des Terres

La redynamisation de la création de richesses et d'emplois envisagée dans le Plan de Relance de l'Economie (PRE), passe notamment par le renforcement durable de la compétitivité des filières de croissance, dans le cadre d'une relation partenariale inédite entre le secteur privé et le secteur public. Parmi les filières identifiées par le PRE comme moteur de croissance figurent, les filières bois, agricoles, hydrocarbures, minières, pêche, bâtiment, numérique et tourisme. Celles-ci ont besoin du foncier pour atteindre les objectifs respectifs que le Gouvernement leur a confiés.

Cependant, l'affectation de l'espace entre ces secteurs créateurs de la richesse est assez mal répartie. Elle est étroitement liée à la contribution de chacun d'eux, au Produit Intérieur Brut.

Dans ce contexte, l'agriculture qui ne contribue qu'à moins de 4% du PIB (*Economies Africaines* 19 avril 2017), se positionne dans cette compétition, comme un « parent pauvre », incapable de trouver des terres fertiles devant lui permettre de contribuer significativement à la relance de l'économie attendue par les Gabonais. En d'autres termes, l'affectation sectorielle actuelle des terres ne favorise pas le développement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Gabon.

L'élaboration d'un Plan National d'Affectation des Terres (PNAT) apparaît donc comme une nécessité. Pour ce faire, une sous-commission technique interministérielle a été créée et contribue à l'élaboration du PNAT. Celle-ci participe à la collecte et à la centralisation de l'ensemble des informations relatives aux affectations des terres sur l'étendue du pays et mène des consultations avec les autorités et les populations locales. Elle contribue également à l'encadrement et à la définition de l'utilisation du territoire aux fins de garantir la compatibilité des activités socio-économiques, l'intégrité environnementale et l'optimisation de la gestion des ressources naturelles.

2.2. Mise en œuvre du programme de la Gabonaise des Réalisations Agricoles et des Initiatives des Nationaux Engagés

La redynamisation du secteur agricole est au centre du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE), tant dans ses composantes « Gabon Vert » que « Gabon Industriel ». Ainsi, depuis 2009, plusieurs initiatives ont été lancées dans le but de contribuer significativement à un retour des Gabonais vers la terre. Au nombre de ces initiatives, figure le programme de la Gabonaise des Réalisations Agricoles et des initiatives des Nationaux Engagés (GRAINE) qui a pour mission, de faciliter respectivement, l'accès au foncier agricole puis à un appui technique et financier aux populations rurales, dans le cadre de coopératives agricoles.

En effet, le Rapport élaboré en 2018 par la FAO sur *les pratiques coutumières des communautés locales en matière de gouvernance foncière* mentionne que l'agriculture gabonaise est en grande partie, de type familial et pratiquée par des personnes dont les droits sur les terres, les pêches et les forêts sont de type coutumier. La précarité de ce type de droit, limite les investissements durables et ne facilite pas l'accès au crédit. La même source précise que certaines pratiques coutumières des communautés locales en matière de gouvernance marginalisent les femmes qui sont pourtant au cœur de l'agriculture familiale. Le programme GRAINE qui s'intéresse essentiellement aux petits producteurs, entend non seulement leur offrir une aide technique et une formation afin d'accroître leur productivité, mais également de leur faciliter l'accès à l'équipement moderne, aux crédits abordables, ainsi qu'aux titres de propriété. Ledit programme mené par SOTRADER, un partenariat public-privé entre le gouvernement gabonais (51 %) et le groupe singapourien Olam (49 %) a déjà été implanté dans plus de la moitié du pays, soit dans les provinces de Woleu-Ntem, de l'Ogooué-Ivindo, de l'Ogooué-Lolo, de la Ngounié et du Haut-Ogooué. Il a généré quelque 1 200 emplois et devrait s'étendre sur un total de 200 000 hectares. Début 2016, les chiffres annoncés par des responsables du programme révèlent que près de 14 000 personnes, soit plusieurs centaines de coopératives, participaient à ce programme. En allouant aux agriculteurs des lopins de terre de quatre à sept hectares de superficie, le gouvernement encourage les villageois à constituer des coopératives agricoles dans le but de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer les revenus et les cultures à cycle long.

A travers la facilitation de l'accès des coopératives aux facteurs de production, le programme Graine met l'accent sur la production agricole à petite échelle et compte faire passer la contribution de l'agriculture au PIB de 5 à 20 % d'ici 2020. Par ailleurs, à l'heure actuelle, le Gabon importe entre 250 milliards de francs CFA (381 millions d'euros) et 300 milliards de francs CFA (457 millions d'euros) de denrées alimentaires par an, soit entre 60 et 80 % de la consommation nationale, selon les chiffres avancés par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et le gouvernement gabonais. Le pays reste donc particulièrement vulnérable à la fluctuation des prix et aux pénuries de ressources. Le programme s'est fixé pour objectif de réduire ces importations alimentaires de 50 %.

2.3.Organisation du symposium visant la création d'un Fonds National de Développement Agricole

Malgré ses énormes potentialités en termes de conditions climatiques existantes, de disponibilité des terres arables et des ressources en eau, l'agriculture gabonaise est devenue au fil du temps, l'un des principaux maillons faibles de l'économie du pays. Le développement des industries extractives au lendemain de l'indépendance a provoqué un déclin significatif et progressif de la production agricole. En 1960, l'agriculture (excluant la pêche et la foresterie) représentait 32% du Produit Intérieur Brut (PIB) du Gabon mais ce pourcentage a continuellement chuté (Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, de la Pêche et du Développement Rural, 2013) pour se situer en 2014, à 2,9% du PIB selon les données de la Direction Générale des Statistiques (DGS, 2015) et de la Direction Générale de l'Economie et de la Politique Fiscale (DGEPPF, 2015).

Au développement des industries extractives se sont ajoutés plusieurs autres facteurs qui freinent l'éclosion d'une agriculture susceptible d'assurer l'autosuffisance alimentaire et nutritionnelle nationale, d'améliorer les conditions de vie des populations agricoles, de créer des emplois décents et de préserver durablement les ressources naturelles et l'environnement. Parmi les contraintes à desserrer pour inverser cette tendance, figure le problème d'accès au crédit/subvention pour la production et la faiblesse des investissements au profit de l'agriculture.

L'agriculture gabonaise doit d'après la volonté politique, devenir le levier de diversification économique et la source de création d'emplois. Dans ce contexte, un symposium sur le financement durable du secteur agricole a été organisé à l'initiative du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage. L'objectif visé par ce symposium était d'échanger sur la problématique du financement durable du secteur agricole d'une part, et d'autre part, d'obtenir et de susciter, la contribution et l'adhésion des acteurs de ce secteur à la création d'un Fonds National de Développement Agricole (FNDA).

Parties prenantes devant jouer un rôle clé dans la mise en place du FNDA, les établissements de crédits ont participé au symposium et y ont apporté des clarifications attendues. Il est apparu clairement que l'absence d'un Plan National d'Affectation des Terres (PNAT) est une des raisons qui empêchent l'octroi par les banquiers, des crédits aux agriculteurs, parce que ces derniers ne présentent pas de garantie légale sur les terres occupées. Aussi, les participants au symposium ont recommandé la mise en place des mécanismes devant permettre aux agriculteurs installés, d'obtenir dans les délais raisonnables, un titre foncier. Il s'agit par

exemple, dans le souci de suppléer à l'absence du PNAT, de faire une campagne de régularisation des exploitants agricoles existants en leur octroyant des titres fonciers.

2.4. Mise en œuvre du Projet de Développement Agricole et Rural

Le Projet de Développement Agricole et Rural (PDAR) avait été mise en œuvre dans la Province du Woleu-Ntem de 2007 à 2017. Il avait pour but de réduire la pauvreté en milieu rural par la diversification et l'augmentation des revenus des populations et l'amélioration de leurs conditions de vie. Pour ce faire, les objectifs spécifiques du projet étaient les suivants : développer les filières porteuses prioritaires au bénéfice des groupes cibles du Projet ; renforcer les capacités des acteurs des filières prioritaires et de leurs organisations ; renforcer les capacités institutionnelles en matière de services d'appui au monde rural.

Selon une enquête réalisée en 2015 auprès des bénéficiaires du PDAR, il est apparu que l'aspect genre était bien intégré dans les problématiques des terres agricoles. Les informations apportées dans ce sens sont les suivantes :

- 98,9 % des femmes disposent de terres agricoles ;
- 1,1 % des femmes rurales agricoles déclarent que leurs ménages n'ont pas de terres et ils procèdent à la location des terres pour cultiver ;
- 80% des femmes agricoles ont des terres labourables et cultivées ;
- 98,7 % des femmes ont des terres labourables en jachère ;
- 96,6 % des femmes ont encore des parcours naturels ou forêts vierges non exploitées.

2.5. Organisation des assises pour la redynamisation de l'agriculture

L'agriculture gabonaise devrait être prête pour relever les défis imposés par la chute des prix des matières premières dont dépend significativement l'économie du pays. Mais le secteur agricole, longtemps marginalisé, présente plusieurs contraintes qui combinées, entravent la pratique d'une agriculture capable non seulement d'assurer la souveraineté alimentaire du pays en créant au passage des emplois décents, mais aussi de contribuer à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) à travers notamment une gestion responsable des terres, des pêches et des forêts. Il faut donc procéder à un nouvel examen du secteur agricole afin de déceler en profondeur, les contraintes qui freinent son développement.

C'est dans ce contexte qu'interviennent les assises agricoles du Gabon qui ont eu lieu du 28 juin au 1er juillet 2017. Ces journées de réflexion portaient sur la redynamisation de l'agriculture et l'accélération du programme Graine pour une souveraineté alimentaire au Gabon. L'ambition première des travaux réalisés au cours de ces assises était la structuration d'une action publique stratégique qui pour réduire significativement la forte dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur, vise à augmenter de manière substantielle, la contribution du secteur agricole au PIB. Pour ce faire, les organisateurs des assises de Libreville avaient inscrit à l'ordre du jour, des thématiques suivantes : la mise à disposition des terres agricoles ; la diversification et l'accroissement des sources de financement ; des modèles de production et la chaîne des valeurs durables dans les filières porteuses ; le renforcement du capital humain dans le secteur agricole pour assurer la souveraineté alimentaire ; la promotion de l'agriculture familiale.

En lien avec la mise à disposition des terres agricoles, il est important de souligner que pour atteindre les objectifs de la stratégie de relance de l'économie dans le secteur agricole, le besoin total en terres arables d'après le *Rapport Général des Assises sur la redynamisation de l'agriculture et l'accélération du Programme Graine pour une souveraineté alimentaire du Gabon* (Août 2017), est estimé à 1,247 millions d'hectares (plantations, zones franches et agriculture familiale). La question de la disponibilité et de la sécurisation des terres agricoles pour assurer la souveraineté alimentaire du Gabon a été largement débattue par les participants choisis pour traiter cette thématique. Le cadre de travail offert a amené les participants à définir trois (3) axes stratégiques à savoir :

- Amélioration de la connaissance biophysique et de la localisation des ressources foncières disponibles pour l'agriculture durable ;
- Actualisation du régime foncier agricole et mise en cohérence des dispositions foncières contenues dans les différents textes du Ministère ;
- Elaboration des plans d'investissements publics et des mécanismes publics et privés pour le financement des aménagements et des infrastructures agricoles (pistes rurales, marchés ruraux, centre d'affaires agricoles, périmètre irrigué, silos.

Axe stratégique 1 : Amélioration de la connaissance biophysique et de la localisation des ressources foncières disponibles pour l'agriculture durable

L'objectif est de mieux caractériser les sols disponibles afin d'évaluer leur potentiel de production agricole sur les zones du territoire actuellement non affectées (soit 3,6 millions ha). En définitive ce processus devrait aboutir au classement des zones agricoles prioritaires (ZAP) prévues par les dispositions de la Loi 23/2008. Spécifiquement, il s'agira de :

- Valoriser les cartes pédologiques existantes (Mines, AGEOS, Agriculture, Forêts) et procéder à des campagnes pédologiques ciblées ;
- Structurer et équiper les services pertinents du Ministère : Direction Générale Agriculture, Direction Générale Développement rural, Services Centraux ;
- Lancer les registres fonciers agricoles départementaux, provinciaux et nationaux (prévues dans la Loi 23/2008) ;
- Prévoir dans les processus de collecte de données en cours ou à venir (statistiques agricole/FAO, le Recensement de l'agriculture) avec une composante foncière et pédologique dans les données à collecter ;
- Etablir les partenariats stratégiques avec les institutions nationales ayant compétences sur la thématique : IRAF, IRET, et AGEOS.

Axe stratégique 2 : Actualisation du régime foncier agricole et mise en cohérence des dispositions foncières contenues dans les différents textes du Ministère

L'objectif ici est de revisiter les textes existants et d'avoir des dispositions claires et opérationnelles d'accès au foncier agricole. Pour ce faire, les actions suivantes sont à entreprendre :

- Actualiser les dispositions des articles 8-25 et 72-75 de la Loi 23/2008 et introduire des dispositions claires (via textes d'application) des modalités d'accès et les superficies maximales pour chaque catégorie d'acteur agricole (exploitant familial, coopérative, agro-industrie ...) ;
- Généraliser le processus utilisé dans le Programme GRAINE pour l'accès au titre foncier en particulier pour les coopératives hors programme ;

- Mettre en place des forêts communautaires à vocation agro-forestière ;
- Reconnaître les droits coutumiers et les usages traditionnels sur le foncier en créant un dispositif spécifique pour l'agriculture ou en utilisant la démarche des forêts communautaires déjà existantes dans le Code Forestier.

Axe stratégique 3 : Elaboration des plans d'investissements publics et des mécanismes publics et privés pour le financement des aménagements et des infrastructures agricoles (pistes rurales, marchés ruraux, centre d'affaires agricoles, périmètre irrigué, silos

Afin de réaliser cet axe stratégique, les actions prioritaires ci-dessous devraient être réalisées. Il s'agit :

- Elaborer et mettre en œuvre en concertation avec le ministère des infrastructures un plan d'investissement à court terme pour l'aménagement et l'entretien des pistes rurales prioritaires par province ;
- Accélérer le processus d'établissement des zones franches agricoles et les dispositifs appropriés de partenariat public privé de mise en concession/aménagement ;
- Tirer les leçons du projet PDAR 1 sur le volet infrastructures et définir des nouvelles options pour le PDAR 2 ;
- Elaborer et mettre en œuvre un plan d'investissement à court terme pour les aménagements fonciers agricoles liés à l'eau et l'énergie renouvelable.

3. Leçons apprises / insuffisances

Le Gabon est résolument engagé vers une redynamisation du secteur agricole, conformément aux termes retenus par le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) et le Plan de Relance de l'Economie (PRE). Les Initiatives entamées ces dernières années se traduisent non seulement par des résultats encourageants mais aussi, par des insuffisances considérées ici comme des leçons apprises. Globalement, on note que :

- Le Gabon n'a pas de politique foncière nationale. Le document le plus proche d'une politique foncière reste une explication de la politique foncière coloniale en 1911, et dont les dispositions légales datant de 1909-1910 servent encore de base à la législation foncière moderne au Gabon ;
- Les missions de l'ANUTTC visent seulement le foncier bâti. En d'autres termes, le foncier agricole n'est pas clairement pris en compte au nombre des prérogatives de l'agence ;
- L'adoption des Directives Volontaires par les politiques se fait très lentement. Malgré la tenue de plusieurs ateliers de sensibilisation et de formation, le constat est qu'aucun principe véhiculé par les Directives Volontaires n'est à ce jour intégré dans la législation foncière nationale. A titre de comparaison, il est à noter qu'il a suffi d'un seul atelier national au Togo pour que les autorités décident de l'intégration des Directives Volontaires dans la législation. Il y a lieu ici, de faire un plaidoyer au plus haut niveau de l'Etat ;
- S'agissant de l'amélioration de la production alimentaire destinée aux zones urbaines et périurbaines, le Rapport National Habitat III Gabon de Novembre 2012, mentionne que la place que devrait occuper l'agriculture dans l'économie gabonaise pose le problème de la disponibilité des sols. Aussi, l'Etat est appelé à faire des recherches devant

conduire à la maîtrise du régime foncier à partir duquel devrait s'élaborer toute stratégie de développement ;

- Les populations rurales tributaires des terres agricoles, des zones de pêche et de forêt continuent de jouir des droits d'usage coutumiers qui malheureusement, sont précaires et non transmissibles. En d'autres termes, ces populations ne possèdent pas de titres légaux de propriété sur ceux-ci et qu'elles n'ont même pas la possibilité de se les procurer. Par ailleurs, des milliers de citoyens sont aussi uniquement, d'un point de vue technique, les occupants tolérés des terres de l'Etat qui pour des besoins supérieurs de la nation, peut les déguerpir à tout moment.
- L'absence d'un cadre de concertation des parties prenantes ainsi qu'un cadre de coordination des actions que celles-ci mènent en matière foncière
- Insuffisance de capacitation des différents acteurs ainsi que des différentes institutions ayant en charge le foncier.

4. Analyse prospective et fixation d'objectifs sur la gouvernance foncière au Gabon

Suite à la présentation du cadre politique et juridique en matière foncière au Gabon et les efforts d'amélioration notamment les multiples appuis que la FAO apporte aux Ministères sectoriels notamment celui de l'Agriculture, nous présentons dans les lignes qui suivent, les résultats possibles et souhaités et les actions spécifiques envisagées.

4.1. Les résultats possibles et souhaits

4.1.1. *Les choix de développement agricole et de sécurité alimentaire sont-ils compatibles avec les politiques foncières ?*

Les effets des politiques foncières sur le développement agricole peuvent se résumer ainsi : multiplicité des textes portant sur le foncier ; existence de réglementations spécifiques pour d'autres secteurs autres que le secteur agricole (code forestier, code minier, code de l'environnement) ; insécurité juridique ne favorisant pas l'occupation légale des terres ; inexistence d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.

Il n'existe aucune relation et aucun impact entre les politiques foncières et le développement agricole. La question du foncier agricole est un problème majeur. En effet, outre les périphéries urbaines, le territoire national est soumis dans sa totalité à des concessions forestières, minières, pétrolières et aux parcs nationaux (cf. cartes 1 et 2). Les zones agricoles protégées prévues par la Loi de 2008 n'existent pas. Un effort intersectoriel majeur est indispensable pour desserrer cette contrainte et pouvoir espérer une sécurisation des investissements, une meilleure utilisation des sols et la préservation de la nature dans le secteur agricole.

Un accord intersectoriel sur une réforme du foncier et l'allocation d'espaces réservés à l'agriculture, constitue une condition majeure et un préalable indispensable pour l'amélioration de la production et de la compétitivité de l'agriculture gabonaise. Les délais nécessaires à la production d'un accord interinstitutionnel et d'un Plan National d'Affectation des Terres dans ce domaine, visant au déblocage de la situation, auraient pour conséquence que leurs bénéfices pour l'agriculture ne seraient observables qu'à moyen terme. Dans l'ensemble des conditions préalables à toute dynamique de développement rural et agricole du Gabon, il apparaît que le foncier est la première étape. La réalisation et l'approbation par le gouvernement d'un « Plan

d'affectations des terres » est indispensable, car il définirait l'espace agricole du pays ; ce dernier protège l'activité agricole contre les empiètements sur les terres de l'urbanisme, des concessions forestières et minières. Un tel plan pourrait être conçu sur la base de propositions élaborées conjointement par les Directions Régionales d'Agriculture, les Services départementaux et les populations rurales sur la base de leurs connaissances du terrain, des contraintes et des priorités des programmes dans les départements.

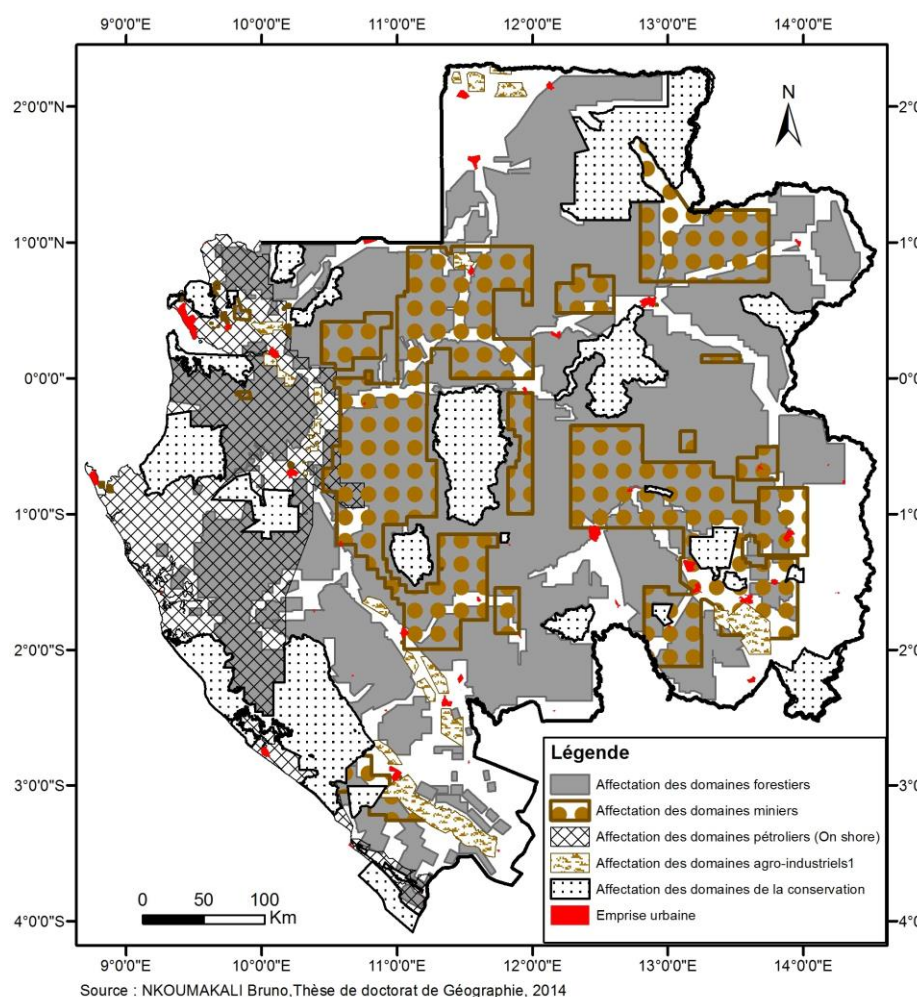
Les bordures des axes routiers sur une largeur de 5 km de part et d'autre de ces axes, sont respectées par les aménagements forestiers et miniers, et devraient faire l'objet d'une réservation systématique pour l'agriculture. En outre, les zones agricoles des périphéries urbaines (autour des villes) doivent être reconnues et protégées en priorité, afin de ne pas déstabiliser les producteurs maraîchers qui assurent l'approvisionnement vivrier des centres urbains. La seconde approche est celle qui consiste à faire un inventaire des sols potentiellement fertiles. Ensuite, les zones historiques de certaines productions (café/cacao mais aussi hévéa et production bovine ainsi que pisciculture) doivent faire l'objet d'une reconnaissance méthodique par le plan d'affectation des terres, fondée sur l'inventaire des plantations. Enfin, les villages et/ou regroupements de villages que compte le pays doivent faire l'objet d'une reconnaissance de leurs droits coutumiers historiques sur leurs terroirs cultivés, en prenant en compte leurs jachères arbustives et arborées.

L'établissement du plan national d'affectation des terres se ferait en prenant en compte les droits des femmes et l'identification de celles devant faire l'objet de zones protégées pour un usage agricole. Il devrait se faire sur une base participative avec les collectivités locales et les producteurs eux-mêmes. Les services déconcentrés de l'agriculture auraient un rôle important à jouer pour cette tâche.

Nous pouvons conclure qu'actuellement, il n'existe pas au Gabon de politique foncière mais plutôt différentes lois sectorielles (ces lois ne prennent pas en compte le secteur agricole et donc ne peut y avoir d'impact). Les contraintes juridiques et réglementaires sont nombreuses. Si elles sont réglées, elles se transformeraient en opportunités. En effet, nous observons également une dispersion des textes juridiques relatifs aux organisations professionnelles agricoles et au statut d'exploitant agricole ; l'absence de décrets d'application des lois sur la politique agricole et le code agricole en République Gabonaise. Cette loi porte spécifiquement sur la mise en place d'un cadre incitatif incluant entre autres l'octroi des aides à l'investissement bénéficiant aux exploitants agricoles, et de mesures fiscales favorables à l'investissement productif et au développement de l'entrepreneuriat et de l'emploi dans le secteur agricole.

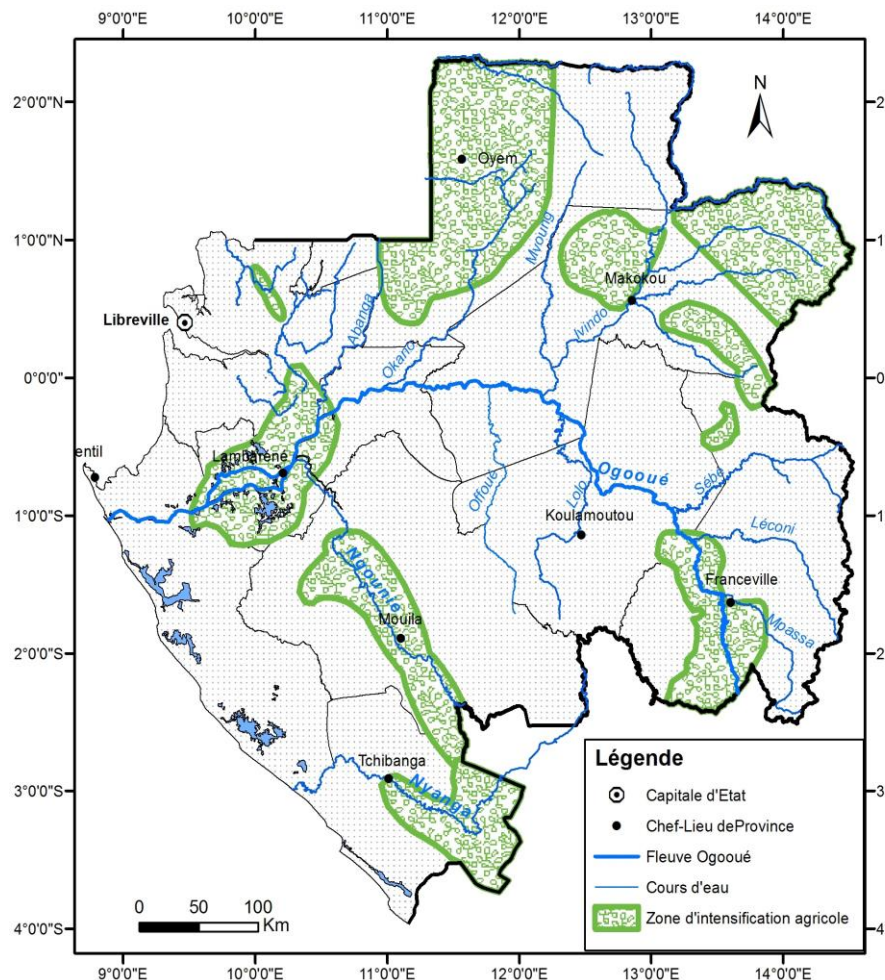
Nous présentons dans les pages qui suivent, deux cartes qui illustrent notre analyse.

Carte n°1 : Carte d'occupation des sols



Cette carte permet d'observer les différentes affectations des terres au Gabon. Les secteurs forestiers, miniers, pétroliers et agro-industriels sont ceux qui occupent le plus d'espace. Si on y ajoute les parcs nationaux destinés à la conservation, il reste peu de place à l'activité agricole. Autour des principales villes, nous avons également l'emprise urbaine.

Carte n°2 : Zones d'intensification agricole



La carte n°2 permet d'observer et d'identifier les zones agricoles potentielles. Les deux régions propices pour l'agriculture sont le Woleu-Ntem pour les cultures de rente et les deux régions Sud, Ngounié et Nyanga pour les cultures vivrières et l'élevage dans les zones de savane. Le Moyen-Ogooué et l'Ogooué-Ivindo sont également deux régions favorables à l'activité agricole.

4.1.2. Les actions spécifiques

Pour le gouvernement gabonais

- La création d'une instance dédiée à la gestion foncière. Dans le cas du Gabon, il s'agit de la mise en place d'un Ministère en charge des Affaires Foncières pour permettre aux différentes administrations actuelles, de travailler sous une seule et unique tutelle.
- La mise en place d'une loi-cadre portant sur le foncier. Dans cette loi, il faudrait consacrer le principe de l'égalité homme-femme, consacrer le droit aux peuples autochtones de jouir de leur habitat naturel. Réécrire un nouveau code agricole qui

Pour citer cet article : OVONO EDZANG N., « Processus d'amélioration de la gouvernance foncière au Gabon et impact des actions entreprises », *Annales de l'Université de Bangui*, série A, n° 10, décembre 2019, www.credef-ub.org/

tienne compte de l'organisation de l'ensemble des activités agricoles et prévoir la participation de la société civile et des peuples autochtones dans la réalisation des études d'impact environnementale afin de garantir leur impartialité et prendre en compte de manière spécifique, les droits des populations autochtones.

- L'élaboration un code foncier. Ce document apparaît très important car nous constatons que c'est le code forestier (Loi n°16-01 du 31 décembre 2001) qui régle la gestion foncière au Gabon compte tenu du poids du secteur forestier dans l'économie de ce pays. Le code foncier sera au-dessus des codes forestier, minier, pêches et des hydrocarbures et permettrait de mieux planifier des actions les actions en matière de gouvernance foncière.
- Les principes d'urbanisme. Les différents acteurs de la gestion et de la gouvernance foncière doivent respecter les procédures relatives aux délimitations d'attribution des terrains (10 ha en zone rurale et 5 000 m² en zone urbaine). La référence étant la loi 7/2012 qui fixe le cadre de la réglementation de l'urbanisme dans le souci d'avoir un titre foncier pour toutes les activités.

Pour l'équipe de formulation du PNIA

- La création d'un cadre de concertation nationale. Ce cadre permettra de sensibiliser les acteurs qui participent à la gouvernance (notamment les administrations publiques, la société civile, les partenaires techniques et financiers) y compris les parlementaires.
- Le renforcement des capacités institutionnelles. Il est nécessaire d'identifier les institutions techniques et universitaires avec lesquelles collaborer pour permettre une plus grande connaissance de la gestion et de la gouvernance foncière et pour mieux élaborer à la fois, les documents sectoriels dans ce domaine et mieux planifier et mener des actions pour l'amélioration de la gouvernance foncière.

CONCLUSION

Dans les actions spécifiques, nous avons identifié quelques domaines d'investissement et certaines priorités en matière de gouvernance foncière. Ces actions passent par l'opportunité de la mise en place d'une loi-cadre ; elle devrait intégrer les grandes orientations suivantes : consacrer le principe de l'égalité homme-femme dans la loi cadre ; consacrer le droit aux peuples autochtones de jouir de leur habitat naturel ; réécrire un nouveau code agricole qui tienne compte de l'organisation de l'ensemble des activités agricoles ; prévoir la participation de la société civile et des peuples autochtones dans la réalisation des études d'impact environnemental afin de garantir leur impartialité ; créer des zones et pistes agricoles dans toutes les provinces ; prendre en compte les droits des populations autochtones ; élaborer un code foncier ; respecter les procédures relatives aux délimitations d'attribution des terrains (10 ha en zone rurale et 5 000 m² en zone urbaine). Se référer à la loi 7/2012 qui fixe le cadre de la réglementation de l'urbanisme dans le souci d'avoir un titre foncier pour toutes les activités ; délimiter les espaces autour des plans d'eaux pour le développement des pêches et de l'aquaculture.

BIBLIOGRAPHIE

BLANC-PAMART C., 1995. *Terre, terroir, territoire : les tensions foncières*. Paris, ORSTOM, 472p. (Coll. Colloques et Séminaires).

GABON. MINISTERE DES FINANCES. DIRECTION GENERALE DES DOMAINES., 1989. *Législation Domaniale*. Libreville, 95p.

OVONO EDZANG N., 2011. *Innovations et mutations agricoles au Gabon. Exemples des provinces du Woleu-Ntem et de l'Estuaire* (Gabon). Sarrebruck (Allemagne), EUE, 318p.

RDC. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. 2013. *Plan National d'Investissement Agricole (PNIA). 2014-2020*. Kinshasa, MADR,

SENEGAL. Commission Nationale de Réforme Foncière. 2016. *Document de politique foncière (version définitive)*. Dakar, CNRF, 35p.

UNION AFRICAINE et NEPAD, 2014. *Directives. Mise en œuvre du PDDAA sous la Déclaration de Malabo*. UA, Addis-Abéba, 60p.

UNION AFRICAINE. 2015. *Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons*. UA, Addis-Abéba, 28p.